



Développement économique et métropolisation : Mieux tirer parti de la diversité pour favoriser le développement des territoires et leur complémentarité EN NOUVELLE-AQUITAINE

Juin 2020

CESER
RÉGION
NOUVELLE-
AQUITAINE

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET METROPOLISATION

*Mieux tirer parti de la diversité pour favoriser le développement des
territoires et leur complémentarité*

Saisine du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

**Ce rapport a été réalisé
avant la crise Covid-19**

Rapport présenté par la commission
« Economie »

Adopté à la majorité
lors de la séance plénière du CESER du 18 juin 2020



Synthèse

La métropolisation est certainement le phénomène urbain majeur de notre temps. Ce rapport se propose d'examiner ce phénomène et ses conséquences pour le développement économique des territoires de Nouvelle-Aquitaine.

Métropoles et métropolisation sont deux notions aux multiples définitions et, tant au niveau national qu'au sein même de la Nouvelle-Aquitaine, elles recouvrent des réalités très différentes.

Si le législateur a apporté une définition objective à la notion de métropole, en fixant par exemple des seuils de population, les réalités recouvertes par ce terme sont toutefois très diverses. La notion de métropole a également évolué avec le temps. On est loin maintenant de la « métropole d'équilibre » des années 60 mais l'idée force de cette politique de favoriser les grandes villes pour un effet d'entraînement de leurs territoires environnants a longtemps persisté.

Pendant, il faut constater que le dynamisme économique ayant motivé leur création n'est pas atteint par certaines d'entre elles. De plus, quand celui-ci se réalise, il n'est pas forcément partagé avec les territoires environnants.

Aujourd'hui, l'idée d'une modification en profondeur des politiques de développement des territoires semble partagée par les nombreux auteurs ayant réfléchi sur le sujet. La politique territoriale élaborée depuis la capitale nationale ou régionale et appliquée uniformément sur l'ensemble des territoires est maintenant dépassée. L'aménagement du territoire et le développement économique doivent désormais être réalisés à partir des besoins exprimés par les territoires, après une concertation étroite de l'ensemble des acteurs locaux.

La métropole bordelaise fait partie des métropoles françaises dynamiques économiquement.

Selon l'INSEE, Bordeaux concentre 62% de l'emploi girondin et 17,5% de l'emploi néo-aquitain. Près d'un tiers des emplois des fonctions métropolitaines de la région sont concentrés dans la zone d'emploi de Bordeaux. Sont particulièrement représentées les fonctions de « Prestations intellectuelles », la « Conception-recherche » et le « Commerce interentreprises ».

En termes de créations nettes d'emplois salariés du privé, Bordeaux-Métropole se plaçait en 2017 juste derrière Lyon (hors Métropole du Grand Paris). Les créations d'entreprises sont également nombreuses et largement supérieures au niveau national en 2015 (16,5% contre 12,5%).

La part importante des autoentrepreneurs dans le tissu des entreprises girondines alerte toutefois sur le risque de précarisation du marché du travail, compte tenu du niveau de rémunération délogé par cette catégorie spécifique.

Un dynamisme économique basé sur des atouts réels.

A l'image de l'attractivité néo-aquitaine, ce dynamisme économique est favorisé par un solde migratoire très positif que connaît Bordeaux-Métropole depuis plusieurs années. Entre 2010 et 2015, le taux de croissance démographique annuel moyen plaçait la métropole bordelaise en deuxième position des métropoles les plus attractives, juste derrière Montpellier.

Pour maintenir ce niveau d'attractivité, Bordeaux-Métropole compte sur des atouts précieux : son université reconnue, la filière viti-vinicole qui fait de Bordeaux une marque internationale, ou encore le tourisme qui fait rayonner Bordeaux bien au-delà de ses frontières administratives. La métropole développe également des projets d'urbanisme structurants et de grande ampleur, à l'image du Quartier

Euratlantique. Ce dernier devra toutefois réaliser concrètement les promesses qu'il affiche en théorie, notamment en termes de lutte contre l'étalement urbain et la saturation du trafic.

Des limites sérieuses mettent toutefois en danger cette attractivité

Cependant, comme d'autres métropoles françaises et mondiales, Bordeaux souffre de plusieurs limites qui nuisent de plus en plus à son attractivité.

Un coût de l'immobilier dans la ville-centre prohibitif pour l'immense majorité des citoyens, une saturation des transports publics, un réseau routier au bord de l'asphyxie et une pauvreté marquée au cœur même de la ville mettent l'attractivité bordelaise en danger à court ou moyen terme.

L'enjeu est donc bien de garantir l'attractivité de la métropole bordelaise tout en apportant des réponses aux graves inégalités présentes au cœur de la ville ainsi qu'à la baisse de la qualité de vie de ceux qui travaillent dans la capitale mais qui résident dans sa périphérie.

En dehors de la dynamique bordelaise, d'autres dynamiques économiques existent en Nouvelle-Aquitaine

A côté de la dynamique bordelaise, d'autres territoires néo-aquitains parviennent à développer de réelles dynamiques économiques. Certains tirent parti de leur proximité avec Bordeaux pour proposer des services que la métropole n'est plus en mesure d'offrir : un coût de l'immobilier raisonnable pour les habitants, du foncier disponible et un accompagnement au plus près des besoins des porteurs de projets pour les entreprises.

Cette politique de coopération active menée depuis 2017 entre ces territoires et Bordeaux-Métropole est tout à fait prometteuse. Elle permet d'instaurer une vision commune et une synergie vertueuse des atouts de chacun pour un développement partagé.

Hors de l'aire d'influence bordelaise, des territoires ont développé des dynamiques économiques endogènes, à l'image de Niort ou du Pays Basque par exemple.

D'autres, parfois stigmatisés pour une atonie économique, développent également un dynamisme économique prometteur qu'il conviendra de confirmer dans la durée. C'est le cas de la Creuse ou de la Vienne.

Certains territoires isolés font face à des freins dans leur volonté de développement économique

Cependant, certains territoires restent pénalisés par des freins qui leur sont imposés et qu'ils ne peuvent maîtriser, tel quel leur enclavement, dû à des infrastructures ferroviaires et/ou routières insuffisantes, la désertification des populations, des services de proximité et des services publics. Souvent éloignés des dynamiques de la métropole ou d'autres aires urbaines, ces territoires rencontrent des difficultés à développer une dynamique économique endogène.

Cette situation est le fait d'une coresponsabilité insuffisamment assumée de l'ensemble des acteurs engagés sur le terrain, État, Région, collectivités et les acteurs économiques locaux. Chacun dispose de leviers qui peuvent participer à l'atténuation de ces déséquilibres et permettre un développement de dynamiques économiques endogènes et résilientes dans ces territoires.

C'est le sens des 30 préconisations formulées par le CESER, qui s'organisent autour de trois grands axes :

- Pour un développement économique équilibré des territoires,
- Pour une gouvernance incluant davantage les citoyens et les territoires,
- Pour un mieux vivre dans les territoires.

Synthèse des préconisations du CESER

Pour un développement économique équilibré des territoires	
Soutenir l'économie de production	1. Aider l'agriculture à assurer la transition vers l'agro-écologie, dans le cadre de la Feuille de route Néo Terra.
	2. Soutenir prioritairement les projets locaux basés sur l'identité d'un territoire, un terroir ou un savoir-faire, permettant de générer un écosystème et des emplois localisés.
	3. Accompagner davantage qu'aujourd'hui les porteurs de projets souhaitant développer une activité ancrée dans un territoire, de la conception à la mise en œuvre, et notamment faciliter l'identification des interlocuteurs.
	4. Les règlements d'intervention doivent favoriser les emplois pérennes et de qualité sur des activités enracinées dans les territoires et créées à partir des savoir-faire locaux. Ils doivent aussi renforcer les logiques de péréquation en tenant mieux compte des inégalités et de la diversité des territoires.
Miser sur l'économie de proximité	5. Aider au maintien des commerces dans les centres-bourgs.
	6. Encourager les territoires à mener la promotion de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) auprès des jeunes et des entrepreneurs locaux afin de trouver des réponses adaptées à leurs problématiques spécifiques.
	7. Encourager le Conseil régional à soutenir la création et le développement des structures de l'ESS.
	8. Développer le recours à l'innovation sociale, qui permet, en les associant au processus de création, de proposer aux usagers des services parfaitement adaptés à leurs besoins.
	9. Prioriser dans les projets, les investissements et les financements l'économie présentielle qui permet de répondre aux besoins de proximité des néo-aquitains et de contribuer à la pérennité des activités et de l'emploi dans les territoires.
	10. Le développement équilibré des territoires repose sur une organisation de type « polycentrique » qui nécessite de : construire des dynamiques territoriales fondées sur de nouveaux fonctionnements autour de pôles métropolitains d'équilibre et sur des complémentarités entre zones urbaines et zones rurales ; travailler aux échelles adaptées en construisant des communautés de projets ; déterminer une nouvelle forme d'organisation territoriale dans le cadre d'une nouvelle contractualisation régionale inter-collectivités.

Synthèse des préconisations du CESER

Pour une gouvernance incluant davantage les citoyens et les territoires	
Pour une meilleure démocratie	11. Les conseils de développement doivent être maintenus. Leur action doit être développée et améliorée, en les dotant des moyens et des droits d'une participation plus active de la société civile organisée.
	12. A l'échelle des territoires, mettre en place des outils de démocratie sociale territoriale associant élus, organisations syndicales et d'employeurs.
Pour une meilleure prise en compte des territoires	13. La CTAP doit être une véritable instance de coopération entre les collectivités territoriales, beaucoup plus qu'elle ne l'est aujourd'hui. Notamment en matière économique, elle doit veiller à ce que les compétences régionales et métropolitaines n'aient pas des effets contradictoires.
	14. Le CESER souligne la nécessité de garantir la cohérence de l'ensemble des dispositifs d'intervention en œuvre dans la région, quel qu'en soit le porteur, ce que le Conseil régional, en concertation avec la métropole et les autres collectivités, peut apporter.
	15. La loi NOTRe devra être évaluée. Elle devra être en particulier toilettée des doublons de compétences, notamment en matière économique entre la Région et la Métropole, afin d'éviter toute confusion et clarifier l'intervention attendue de chaque niveau de collectivité.
Pour une meilleure prise en compte des territoires	16. L'Etat doit agir en étroite concertation avec les territoires dans l'application de ses politiques. Cette concertation est plus aisée lorsque les politiques appliquées ne sont pas contradictoires entre elles.
	17. Afin de garantir une bonne application des objectifs du SRADDET dans les territoires, le Conseil régional devra les accompagner étroitement et prendre en compte les spécificités locales. Des évaluations de la mise en œuvre du SRADDET dans les territoires devront être menées régulièrement.
	18. De manière plus générale, le Conseil régional doit renforcer les dispositifs d'évaluation de ses politiques, beaucoup trop insuffisants à ce jour, afin d'être capable d'en mesurer tous les effets, attendus ou non.
	19. Le CESER souligne l'importance d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale, en investissant massivement dans l'emploi, la formation qualifiante, les compétences au plus près de la réalité des territoires, complémentaire des GPEC d'entreprises et de branches.

Synthèse des préconisations du CESER

Mieux vivre dans les territoires	
Améliorer la mobilité infrarégionale	20. L'Etat doit prendre sa part de financement des infrastructures ferroviaires et rattraper son retard. La priorité doit être donnée à l'investissement pour moderniser et renforcer le réseau ferroviaire pour relier l'ensemble des villes de la région à la capitale régionale et entre elles. La politique horaire LGV doit beaucoup mieux intégrer l'effet réseau en faveur de la diversité des territoires en articulant les horaires aux besoins de tous.
	21. Concernant le fret ferroviaire, aider au développement des lignes secondaires et rééquilibrer l'ensemble des modèles de transports en faveur du fret en faisant supporter au trafic routier de transit l'intégralité de ses coûts (infrastructure, environnementaux, sanitaires et sociétaux de ces trafics)
	22. Développer les initiatives en matière de transports publics permettant de désengorger les accès vers le centre de Bordeaux à l'image de la ligne reliant Créon à Bordeaux ou de la validité des abonnements d'un mode de transport à l'autre. Développer les aménagements de voies dédiées aux transports en commun partout où cela est possible.
	23. Accompagner les entreprises dans la gestion de leur mobilité et réfléchir à une politique de temporalité (transports collectifs, télétravail, Plan de Déplacement des Entreprises...).
Maintenir les services publics et de proximité dans les territoires	24. L'Etat doit assurer, dans les territoires, des services publics de qualité accessibles à tous, sous peine de les fragiliser davantage. L'offre de services publics de proximité doit être renforcée. L'Etat doit donner les moyens aux collectivités locales de leur autonomie financière.
Rendre le logement accessible dans les zones sous tension	25. Compte tenu de l'urgence que représente la question du logement dans les zones en fortes tensions atteindre le plus tôt possible le taux de 25% de logements sociaux prévu par la loi SRU. Mettre en place une politique de blocage et/ou d'encadrement des loyers. Se doter d'une politique forte de lutte contre la spéculation immobilière et foncière.
Utiliser la culture et le numérique comme leviers de développement économique des territoires	26. Le CESER appelle au rattrapage des retards et à la mise en cohérence des différents plans d'aménagement pour une couverture numérique rapide et effective de l'ensemble du territoire régional. Un suivi rigoureux de leur mise en œuvre doit être fait.
	27. L'arrivée prochaine de la 5G doit être anticipée dans les territoires afin de ne pas reproduire une fracture avec des territoires en retard d'une nouvelle évolution technologique.
	28. Compte tenu des risques forts de couper les personnes de leurs droits (justice, minimas, santé...), favoriser des politiques publiques autour de la médiation numérique qui ne soient pas discontinues (limites des appels à projets qui favorisent la précarité des acteurs en place : espaces publics numériques, tiers-lieux...) en stabilisant un maillage des points de médiation, et en favorisant l'itinérance des professionnels de numérique dans les territoires ruraux et auprès des populations les plus fragilisés. Amplifier les programmes autour du numérique au sein de l'Éducation Nationale
	29. Veiller à ce que le déploiement du très haut débit dans les territoires ne s'accompagne pas d'une disparition des services de proximité. Le développement des deux est au contraire intimement lié et permettra de garantir une humanisation des territoires.
	30. La culture dans toutes ses acceptions, du patrimoine au secteur créatif en passant par les festivals ou les tournages de fictions, représente aussi un levier de dynamisation des territoires qu'il convient d'encourager.



Table des matières

INTRODUCTION	11
I- METROPOLE ET METROPOLISATION : QUELLES DEFINITIONS ?	13
I.1 LES DIFFERENTES DEFINITIONS EXISTANTES ET LES CHOIX DE LA COMMISSION	13
I.1.1 METROPOLE	13
I.1.2 METROPOLISATION	15
I.2 LES DIFFERENTES THESES QUI S'OPPOSENT	17
I.2.1 LE « RUISSELLEMENT DES RICHESSES » : MYTHE OU REALITE ?	17
I.2.2 LES TERRITOIRES COMME BASE DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES	19
I.2.3 LA THEORIE DES CERCLES CONCENTRIQUES	20
II- LA METROPOLE BORDELAISE EST-ELLE DYNAMIQUE EN MATIERE ECONOMIQUE ?.....	23
II.1 BORDEAUX REMPLIT-ELLE LES CONDITIONS D'UNE METROPOLE ?.....	25
II.1.1. BORDEAUX-METROPOLE CONCENTRE LES EQUIPEMENTS METROPOLITAINS	25
II.1.2. BORDEAUX-METROPOLE CONCENTRE LES EMPLOIS GIRONDINS.....	27
II.1.3. BORDEAUX-METROPOLE CONCENTRE LES FONCTIONS METROPOLITAINES.....	30
II.2 QUELLES REALITES DU DYNAMISME ECONOMIQUE DE BORDEAUX-METROPOLE ?	32
II.2.1. UN DYNAMISME DEMOGRAPHIQUE REEL AVEC UNE PERIURBANISATION MARQUEE.....	32
II.2.2. BORDEAUX-METROPOLE FAIT PARTIE DES METROPOLES LES PLUS DYNAMIQUES ECONOMIQUEMENT	34
II.3 QUELS ATOUTS ET QUELLES LIMITES ?	41
II.3.1. LES ATOUTS	41
II.3.2. DES LIMITES COMPARABLES A D'AUTRES METROPOLES IMPORTANTES FRANÇAISES	45
II.4. CONCLUSION.....	50
III- LES DYNAMIQUES ECONOMIQUES DES AUTRES TERRITOIRES HORS BORDEAUX	51
III.1 QUELLES REALITES ET HETEROGENEITES DES DYNAMIQUES ECONOMIQUES AU SEIN DE LA REGION ?.....	51
III.1.1 LA SITUATION DES TERRITOIRES DANS L'AIRES D'INFLUENCE BORDELAISE	53
III.1.2 LA SITUATION DES TERRITOIRES HORS DE L'AIRES D'INFLUENCE BORDELAISE.....	55
III.2 LES FREINS RENCONTRES PAR CERTAINS TERRITOIRES	61
III.2.1. CERTAINES POLITIQUES NATIONALES ONT ACCENTUE LE RESSENTIMENT DES TERRITOIRES	62
III.2.2. LES DIFFICULTES DES TERRITOIRES ENCLAVES.....	65
III.3 CONCLUSION.....	68
IV- QUELS LEVIERS POUR UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EQUILIBRE DU TERRITOIRE REGIONAL ?.....	69
IV.1 POUR UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE EQUILIBRE DES TERRITOIRES	69
IV.1.1. SOUTENIR L'ECONOMIE DE PRODUCTION	69

IV.1.2. MISER SUR L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ	72
IV.2 POUR UNE GOUVERNANCE INCLUANT DAVANTAGE LES CITOYENS ET LES TERRITOIRES	75
IV.2.1. POUR UNE DÉMOCRATIE AMÉLIORÉE.....	75
IV.2.2. POUR UNE MEILLEURE COOPÉRATION AVEC LES TERRITOIRES.....	75
IV.3 MIEUX VIVRE DANS LES TERRITOIRES	79
IV.3.1. AMÉLIORER LA MOBILITÉ INFRA-REGIONALE	79
IV.3.2. MAINTENIR LES SERVICES PUBLICS ET DE PROXIMITÉ DANS LES TERRITOIRES	80
IV.3.3. RENDRE LE LOGEMENT ACCESSIBLE DANS LES ZONES SOUS TENSION	81
IV.3.4. LA CULTURE ET LE NUMÉRIQUE COMME LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES	82

CONCLUSION 85

COMPOSITION DE LA COMMISSION.....	87
LISTE DES INTERVENANTS	88
LISTE DES ANNEXES.....	90
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....	103
TABLE DES ABREVIATIONS	105
INTERVENTIONS EN SÉANCE PLENIÈRE.....	106

Introduction

Le phénomène de métropolisation est prégnant depuis plusieurs années, mais s'est renforcé en France suite à la création des métropoles en 2014. Pour certains économistes, la métropolisation est indispensable pour que les territoires puissent créer de la croissance économique dans un contexte de globalisation. A l'inverse, certains citoyens ont eu le sentiment que la montée en puissance des métropoles engendrait des inégalités territoriales.

Dans ce contexte, il est important de se demander si la création de Bordeaux-Métropole est un atout pour la région Nouvelle-Aquitaine ou si elle participe à la création ou au renforcement de déséquilibres économiques sur le territoire régional. En d'autres termes, la métropole bordelaise est-elle un vecteur de développement économique pour la Nouvelle-Aquitaine ou, au contraire, est-elle une source d'inégalités en son sein comme au sein du territoire régional ?

Une saisine du président du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

Par courrier en date du 13 août 2018¹, le Président du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a saisi l'assemblée socioprofessionnelle régionale d'un thème de travail sur « le développement économique et la métropolisation ».

Cette lettre de saisine exprimait en premier lieu un certain nombre d'attentes en termes de diagnostic et d'analyse des enjeux. En effet, si certains phénomènes liés à la métropolisation sont déjà connus, il convient d'en mesurer précisément les conséquences sur le plan économique.

En second lieu, la lettre de saisine sollicite des préconisations pouvant nourrir la définition des futures politiques économiques qui pourraient être mises en œuvre ou confortées en Nouvelle-Aquitaine.

Approche de la saisine par le CESER

Selon le CESER, la question soulevée par la saisine porte sur les effets de la concentration économique sur certaines aires urbaines liés à la métropolisation, en particulier de l'agglomération bordelaise. Ces effets se traduisent notamment à la fois par un élargissement des zones d'influence de ces aires urbaines en Nouvelle-Aquitaine et par des phénomènes de concentration (activités économiques, démographiques, d'équipement) sur certains territoires.

Cette question amène à aborder les phénomènes d'attractivité métropolitaine et de concentration des activités économiques. Elle vise également à identifier les dynamiques productives ainsi que les spécificités ou profils économiques des différents bassins d'emplois et les activités émergentes, susceptibles de favoriser un développement économique plus équilibré sur le territoire régional, des complémentarités et des coopérations entre bassins d'emplois.

Ces attentes confirment le fait que le travail attendu ne se limite pas à la seule dynamique de l'aire métropolitaine bordelaise, mais bien de l'ensemble des territoires régionaux, en considérant leurs spécificités et leurs potentiels de développement économique.

Dans le cadre de ses schémas régionaux, le Conseil régional a affirmé sa volonté de favoriser un développement économique équilibré du territoire régional.

Afin de répondre à la demande du Président du Conseil régional, le CESER Nouvelle-Aquitaine présente dans le présent rapport, notamment dans la dernière partie, certaines préconisations visant à atteindre un développement économique équilibré du territoire.

¹ En annexe 1.

La Section « Veille et Prospective » du CESER ayant été saisie par le Comité d’Orientation et de Suivi de l’Observatoire des Mutations Economiques en Nouvelle-Aquitaine (COSOMENA) de la question des évolutions nécessaires des agricultures de Nouvelle-Aquitaine à l’heure des transitions, il a été décidé de ne pas aborder ce sujet dans ce rapport sur la métropolisation. En effet, la question de l’agriculture étant fondamentale pour l’économie de la région, il n’est pas paru pertinent de la traiter de façon accessoire dans le présent rapport.

Un phénomène de métropolisation déjà présent en France, renforcé dans les régions par des décisions politiques

Le phénomène de métropolisation, en tant que processus de concentration urbaine, est un phénomène mondial, engagé bien avant la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM)² qui a créé administrativement les 22 métropoles françaises. Ce statut juridique des métropoles n’a donc été créé que pour acter une réalité déjà présente.

Cette réalité a par la suite été renforcée par la loi du 16 janvier 2015³ relative à la délimitation des régions qui a profondément modifié l’organisation administrative française, en faisant passer le nombre de régions de 22 à 13. La loi NOTRe⁴ du 7 août 2015 est venue compléter cette réorganisation territoriale en renforçant le rôle des régions, notamment dans le développement économique des territoires.

Certains Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ont adopté dans leur dénomination le terme de métropole qui ne correspond pas au statut juridique créé par la loi. Par exemple, Limoges-Métropole est un EPCI ayant le statut de communauté urbaine⁵.

Cette situation révèle toutefois que, si une seule métropole existe juridiquement sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine, le phénomène de métropolisation existe dans de nombreux territoires néo-aquitains : autour des anciennes capitales régionales (Limoges et Poitiers) mais aussi autour de territoires particulièrement dynamiques démographiquement ou économiquement (Biarritz-Anglet-Bayonne par exemple).

Face aux nombreuses définitions des métropoles existantes, le CESER a fait le choix d’adopter celle de la loi MAPTAM qui fixe des critères objectifs, en termes de seuil de population notamment, pour catégoriser une métropole. Dans le présent rapport, le terme « métropole » désignera donc l’une des 22 métropoles et, concernant la Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux-Métropole.

Le présent rapport s’attachera donc à évaluer le poids de la métropole bordelaise dans l’économie régionale ainsi que les autres dynamiques existantes en dehors de l’influence de la capitale régionale. Il étudiera la possibilité pour ces territoires d’exister de manière complémentaire, sur la base de leurs spécificités, dans le but de contribuer à un développement économique équilibré de l’ensemble du territoire néo-aquitain.

² [Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014](#) de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles

³ [Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015](#) relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁴ [Loi n°2015-991 du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁵ [L’article L5215-1](#) du Code général des collectivités territoriales prévoit que les communautés urbaines sont des EPCI regroupant plusieurs communes d’un seul tenant et sans enclave formant un ensemble de plus de 250 000 habitants ou ayant perdu la qualité de chef-lieu de région. Avec ses 209 000 habitants, l’agglomération de Limoges bénéficie du statut de communauté urbaine du fait de cette dernière disposition.

I- Métropole et métropolisation : quelles définitions ?

Comme évoqué en introduction, plusieurs définitions de la métropole existent. L'objet de la présente partie est de présenter succinctement l'état de la littérature sur ces sujets complexes et de justifier les choix retenus par le CESER dans son étude.

I.1 Les différentes définitions existantes et les choix de la commission

I.1.1 Métropole

En France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens, les autorités ont tenté depuis des décennies de favoriser le développement de métropoles pour rééquilibrer les territoires et contrebalancer des capitales de plus en plus hypertrophiées.

Pour cela, les autorités françaises se sont appuyées sur la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) en 1962, devenue Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale en 2005, puis Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)⁶ en 2014.

- **La métropole d'équilibre, produit d'une décision publique**

La création des métropoles d'équilibre au début des années 1960 est assez emblématique d'un pouvoir politique qui croit pouvoir décider de l'organisation économique par décret.

Le rôle de la DATAR sera d'aider à la mise en place d'une politique d'aménagement et de développement de territoires. Une des préoccupations des gouvernements français était en particulier de rééquilibrer le poids de Paris « *qui groupait, vers 1965, des sièges sociaux qui représentaient plus de 80 % du chiffre d'affaires de toutes les entreprises grandes et moyennes de France* »⁷.

Sur la base des travaux de J. Hautreux, R. Lecourt, M. Rochefort (1963) qui suggèrent de classer les villes suivant la qualité des services qu'elles distribuent, on va « *identifier les villes qui, possédant des attributs supérieurs à ceux que l'on trouve communément au niveau départemental, exercent dans la vie de relations de leur région un rôle polarisateur majeur ou simplement partiel ; ceci par opposition aux villes dont la fonction et l'influence régionales sont inexistantes ou en tout cas négligeables* »⁸.

La DATAR a ainsi retenu huit métropoles régionales : Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Marseille, Bordeaux, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Strasbourg, Nantes-Saint-Nazaire et Nancy-Metz. Ces villes ou réseaux de villes devaient constituer le moteur du processus de rééquilibrage des territoires en assurant la mise en place d'une politique de décentralisation engagée dans les années 1950. Or cette stratégie n'a pas résisté à l'épreuve des faits. « *L'expérience a été abandonnée en 1974, non pas à cause de son échec, mais parce que l'opération avait favorisé les grandes villes plus que leur territoire* »⁹.

Dans les années 1970, la priorité des autorités françaises va vers le monde rural et le développement de villes moyennes. Le soutien à l'agriculture et la mise en place de la politique agricole commune au sein de l'Union Européenne répondaient à cette nouvelle exigence.

⁶ Le CGET résulte de la fusion de la DATAR, du Comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

⁷ Source : Rochefort M., 2002, « *Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui* », Strates, hors-série

⁸ Source : Hautreux J. et Rochefort M., 1965, « *Physionomie générale de l'armature urbaine française* », Annales de géographie

⁹ Source : Le Bras H., 2017, « *Métropoles et périphérie : un paradoxe social* », Constructif, n°48,

Mais si les métropoles d'équilibre ne sont plus le cœur de cible des autorités, la plupart vont poursuivre leur développement de manière endogène pour progressivement s'adapter à un nouvel environnement national et international. Ce sont d'un côté les politiques de décentralisation qui, à partir des années 1980, vont entraîner une reconfiguration de l'architecture institutionnelle et économique de la France. C'est ensuite le processus de globalisation qui va s'accompagner d'une libéralisation des flux financiers et commerciaux dans la seconde moitié des années 1980 et conduire les métropoles à se confronter à la concurrence internationale.

Généralement, on définit la « métropolisation » comme un processus de concentration urbaine impliquant des villes de grande taille qui bénéficient d'une croissance soutenue de l'activité économique et de la population, et qui constituent un pôle d'attractivité pour les entreprises nationales et étrangères. Dans une approche plus économique, Bourdeau-Lepage et Huriot (2005) donnent la définition suivante : « Une métropole est considérée comme une ville qui agglomère des fonctions majeures de coordination d'activités complexes et qui remplit ces fonctions à l'échelle mondiale »

Comment peut-on caractériser une métropole ? Pour Bourdeau-Lepage et Huriot¹⁰, une métropole est plus qu'une grande ville :

- La taille de la population n'est pas un critère pour caractériser la métropole. Une population importante est le signe d'une mégalopolisation et non d'une métropolisation.
- Une métropole ne se décrète pas contrairement à ce qu'a tenté de réaliser la DATAR en favorisant l'émergence de « métropoles d'équilibre » destinées à contrecarrer la prééminence de Paris.
- La métropole peut en revanche se caractériser par ses fonctions spécifiques. Ce qui est au cœur de l'émergence d'une métropole c'est son rôle économique et en corollaire son influence sur les structures sociales.

Aussi, la métropole peut ainsi se caractériser par quelques concepts clés : l'agglomération, la coordination, la complexité et l'échelle mondiale.

- **Les formes géographiques de la métropole**

Pour Florent Le Néchet¹¹, Maître de conférences à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, la métropole est le niveau adéquat pour traiter des enjeux de l'aménagement durable, et assurer un fonctionnement cohérent avec les trois piliers : environnemental, social et économique.

Ainsi, les dynamiques de métropolisation ne sont pas uniformes et peuvent conduire à des structurations différentes pour les métropoles. On peut distinguer la métropole compacte qui se développe dans un espace limité, et de manière circulaire, autour d'un centre unique, de la métropole polycentrique basée sur les fonctions économiques et résidentielles.

A partir d'une synthèse de la littérature, Florent Le Néchet propose une typologie qui conduit à distinguer six structures métropolitaines. Elles sont présentées dans la figure 1 qui suit.

¹⁰ Source : Bourdeau-Lepage L. et Huriot J-M, 2005, "The metropolis in retrospect from the trading metropolis to the global metropolis", Recherches économique de Louvain

¹¹ Source : Le Néchet Florent, 2015, « De la forme urbaine à la structure métropolitaine : une typologie de la configuration interne des densités pour les principales métropoles européenne de l'Audit Urbain », Cybergeographie, European Journal of Geography

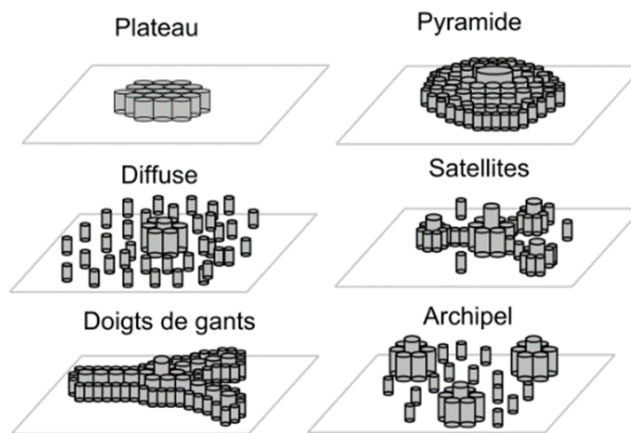


Figure1 : Six structures métropolitaines, Extrait de Le Néchet (2015).

Suivant Florent Le Néchet, huit indicateurs peuvent être retenus pour discriminer parmi les structures métropolitaines :

1. La taille, qui peut être appréhendée soit à partir du nombre d'habitants, soit à partir du nombre d'emplois, soit enfin par la superficie totale.
2. L'intensité ou la densité, qui peut être représentée par la densité de population, la densité d'emplois, la densité des bâtiments.
3. La concentration de la population.
4. La hiérarchie, mesurée soit par la différence de taille entre la centralité la plus importante et les suivantes, soit par les écarts entre les populations de plusieurs zones internes à la métropole.
5. La centralité, c'est-à-dire le regroupement dans un centre principal des fonctions supérieures.
6. La continuité de l'urbanisation.
7. Le non-monocentrisme.
8. La linéarité particulièrement observable dans le cas de métropoles côtières.

Dans le cas européen, Florent Le Néchet met en évidence deux grandes catégories de métropoles : les métropoles polycentriques qui peuvent être « éclatées », « discontinues », « hiérarchiques » ou « compactes » ; les métropoles monocentriques, « denses » ou « compactes ». Bordeaux est ainsi classée dans les métropoles monocentriques compactes, au même titre en France que Lyon et Paris. Les structures en plateau ou en pyramide (cf. figure 1) sont représentatives de ces métropoles. D'un autre côté, les métropoles de Grenoble, Nantes, Rennes Rouen ou Strasbourg sont considérées comme monocentriques discontinues alors qu'à l'inverse Toulon est une métropole polycentrique hiérarchique.

Il ressort de cette analyse qu'il n'y a pas une forme et donc une définition unique de la métropole. S'il y a peu de métropoles polycentriques, il y a en revanche beaucoup de métropoles faiblement monocentriques, c'est-à-dire des métropoles historiquement monocentriques qui ont connu un développement de pôles. Mais il y a une caractéristique commune. Une métropole affirme son rayonnement sur un territoire élargi.

I.1.2 Métropolisation

La définition de la métropole étant soumise à débat, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de s'intéresser au phénomène de métropolisation, c'est-à-dire à un processus contemporain d'urbanisation de plus en plus fréquent et qui concerne des zones urbaines de taille très différentes. Ainsi cela relativiserait l'importance des seuils parfois avancés, 1 million d'habitants pour les métropoles et 10 millions pour les mégalopoles, etc. qui trouvent vite leur limite lorsqu'on compare des zones urbaines dans des pays comme la Chine ou l'Inde avec d'autres en Europe par exemple.

La métropolisation, c'est avant tout une dynamique économique, accompagnée à la fois par les changements technologiques et institutionnels. D'un côté, à travers son impact sur les coûts de production et sur la productivité, la technologie va déterminer les conditions d'un développement

économique. De l'autre, la technologie va déterminer la configuration spatiale à travers ses effets sur les transports et communications.

En complément, l'ensemble des acteurs institutionnels, en fixant les règles du jeu, vont conditionner les formes d'échanges et d'organisation économique. Mais en retour l'organisation économique et spatiale va influencer les évolutions technologiques et spatiales. C'est cette dynamique et ces interactions qui vont de manière permanente expliquer la transformation des métropoles.

A ce titre, la théorie économique de l'agglomération fournit un cadre rigoureux pour comprendre comment les changements technologiques affectent les coûts de transports et de communications et au final expliquent le développement de métropoles. Mais ces théories sont insuffisantes dès lors qu'elles ne prennent pas en compte le rôle des institutions.

Pour Cynthia Ghorra-Gobin¹², Géographe et Directrice de recherche émérite au CNRS-CREDA (Centre de Recherche et de Documentation des Amériques), la métropolisation est bien plus qu'un simple étalement urbain, c'est surtout le reflet d'une restructuration urbaine résultat d'une dynamique spatiale et économique. La métropolisation reflète une nouvelle organisation spatiale de l'appareil productif, ce qui conduit certains auteurs à parler de territoire métropolitain structuré. Elle est aussi et surtout le symbole d'un processus de désindustrialisation au profit d'activités tertiaires. Ces activités ne sont plus concentrées sur la ville centre mais sont diffusées à l'ensemble du territoire, ce qui peut générer de nouvelles polarisations (métropole polycentrique).

Selon l'INSEE, la métropolisation est définie suivant quatre critères :

- *une concentration de fonctions métropolitaines¹³,*
- *une dynamique d'emploi,*
- *un développement de pôles secondaires,*
- *des flux importants et une animation de réseaux de territoires.*

Dans son dossier de septembre 2016¹⁴, réalisé en partenariat avec le CESER, l'INSEE indiquait que l'importance des fonctions métropolitaines dans certains territoires et le dynamisme de ces emplois illustrent le phénomène de « métropolisation » à l'œuvre.

¹² Source : Ghorra-Gobin Cynthia, 2010, « *De la métropolisation : un nouveau paradigme ?* », Quaderni n°73

¹³ Fonctions métropolitaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture-loisirs.

¹⁴ [INSEE Dossier n°3](#), Dynamiques territoriales, métropolisation et réseaux en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Septembre 2016

I.2 Les différentes thèses qui s'opposent

Les métropoles et le phénomène de la métropolisation ont nourri de nombreux articles et ouvrages qui présentent des théories qui parfois s'opposent fondamentalement.

I.2.1 Le « ruissellement des richesses » : mythe ou réalité ?

Parmi les différentes théories existantes, le CESER a choisi de s'intéresser à celles défendues par Laurent Davezies et Olivier Bouba-Olga¹⁵ car elles illustrent à elles seules les thèses qui s'opposent.

Les métropoles ont été construites selon le postulat que les richesses créées sur les territoires métropolitains « ruisselleraient » dans les territoires avoisinants, qui pourraient ainsi à leur tour se développer économiquement. Il convient de noter que cette théorie n'a pas de fondement scientifique et n'a pas été vérifiée empiriquement.

Ainsi, Laurent Davezies, économiste, ancien Maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris, Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), estime que les grandes métropoles ont des effets positifs pour les territoires qui les entourent. Les métropoles sont en effet ceux qui créent le plus d'emploi et de richesse, ce qui profite de fait aux territoires environnants.

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'auteur note que les métropoles françaises sont les territoires qui ont le mieux résisté à la crise financière et bancaire. Les activités productives modernes, notamment dans le secteur du tertiaire supérieur (y compris la banque) n'ont pas subi le même contrecoup que les autres secteurs. L'emploi salarié du tertiaire marchand, globalement moins affecté par la crise, y est plus présent. Les métropoles sont de plus largement désindustrialisées.

Alors que les grandes métropoles ont subi un choc moins violent que les autres territoires, ce sont elles qui ont le plus bénéficié des effets d'amortisseurs (emplois et revenus publics, progression des emplois privés du tertiaire supérieur ou du secteur domestique).

Pour Laurent Davezies, la redistribution entre les territoires des produits des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques est le principal instrument de cohésion territoriale en France aujourd'hui. Le budget de l'Etat et de la sécurité sociale opèrent, sans intention proprement territoriale, des prélèvements obligatoires à peu près proportionnels au revenu des ménages et donc des territoires. Ils effectuent ensuite des dépenses à peu près égales par habitants ce qui conduit à des transferts des territoires riches vers les plus pauvres. Alors que les disparités de PIB régionaux par habitants ont eu tendance à se creuser depuis trente ans, ces transferts expliquent, selon l'auteur, la réduction continue des disparités interterritoriales de revenu par habitant.

Par le biais des budgets publics, la redistribution interterritoriale a permis la croissance des régions les moins compétitives : ce sont en effet les territoires les plus pauvres qui disposent des ressources publiques les plus importantes. De même, c'est dans les régions les plus pénalisées (notamment au nord-est du pays) que la progression de la valeur ajoutée publique a le plus contribué, ces dernières années, à soutenir leur faible croissance.

¹⁵ Laurent Davezies est Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers
Olivier Bouba-Olga est Professeur des universités en Aménagement de l'espace et Urbanisme à l'Université de Poitiers

A l'inverse, Olivier Bouba-Olga considère qu'aucun effet de ruissellement des métropoles vers leurs territoires environnants n'est établi. Selon lui, donner tous les moyens de développement aux métropoles, au motif que l'agglomération des moyens sur un territoire est « *plus efficace, plus productive et génératrice d'innovation et de croissance* » relève d'un récit qu'il convient de déconstruire.

M. Bouba-Olga plaide pour un « nouveau récit territorial » fondé sur les spécialisations locales.

Si le modèle des métropoles était la réponse à tous les problèmes, elles auraient toutes un développement économique satisfaisant. Or, on constate que certaines « métropoles » vont bien, si l'on en juge par la croissance de leur population et des emplois créés : Toulouse, Nantes, Bordeaux, Rennes, Montpellier et Lyon. Mais d'autres vont moins bien : Rouen, Saint-Etienne et Nice, par exemple.

Paris, de son côté, perd chaque année des habitants, et la plupart des cadres qui y sont installés rêvent d'en partir¹⁶, en raison du prix du logement, des effets de congestion et des pollutions. Certains territoires « hors métropole » vont bien, toujours à l'aune des mêmes critères de création d'emplois, par exemple Vitré, Vire, Issoire, Figeac, et d'autres moins.

Pour Olivier Bouba-Olga, ces tendances montrent qu'il convient de partir des territoires et non de leur appliquer un modèle qui, s'il convient à certains territoires, pourraient ne pas s'adapter aux spécificités locales.

Il appuie notamment son analyse sur quatre approches :

- éviter de créer des catégories de villes (petites, moyennes, grandes et métropole) dont la construction repose sur un critère de taille ou de services sans tenir compte des spécificités territoriales,
- souligner l'importance de ce qui relie les territoires entre eux et ce que cela implique en termes de circulation des ressources (personnes, biens, informations), de complémentarités productives et territoriales,
- mesurer la « productivité » d'un territoire en ne prenant pas pour seuls critères, le PIB ou l'innovation qui masquent l'éventail des éléments/possibilités de développement économique social et environnemental,
- intégrer dans la réflexion les questions d'inégalités sociales et environnementales.

Le récit territorial défendu par Olivier Bouba-Olga n'a pas vocation à mettre en avant un modèle générique de développement des territoires, mais à montrer/valoriser la manière dont les collectifs d'acteurs se coordonnent, inventent parfois, pour créer les emplois, éviter que ne se creusent les inégalités sociales, réduire les problèmes environnementaux. Il repose sur la conviction que si des réponses globales doivent être apportées à des échelles plus larges - mondiales, continentales, nationales, régionales - d'autres se jouent à des échelles locales, dès lors que l'économie, la sociologie, la géographie et l'histoire des lieux diffèrent.

Il s'agit, pour résoudre des problèmes ou pour saisir des opportunités, d'identifier le sous-ensemble du monde social avec lequel on aurait intérêt à agir, pour partager des interrogations, pour fédérer les énergies. La question n'est pas de rechercher le « périmètre pertinent » de l'intervention publique mais des incitations aux collaborations entre les territoires (multi-acteurs, multi-échelles).

L'Etat, la Région et les Départements ont un rôle essentiel à jouer, pour :

- maintenir et développer des services publics de qualité,
- apporter les ressources génériques dont tout le monde a besoin,
- réduire les problèmes de mobilité (renforcer le réseau ferré – améliorer les cadences en particulier, développer les bus un peu plus « propres », soutenir les initiatives privées, ...),
- faciliter l'accès aux soins (maison de santé, unités mobiles, salariat de médecins, ...) et à l'enseignement supérieur dans les villes petites et moyennes (BTS, départements d'IUT, antennes universitaires, ...),

¹⁶ L'enquête menée par Cadremploi nous apprend que 84 % des cadres franciliens veulent quitter la région. Source : <https://www.cadremploi.fr/editorial/actualites/actu-emploi/detail/article/84-des-cadres-revent-de-quitter-paris-queles-sont-les-raisons-qui-motivent-les-souhaits-de-depart-d.html>

- favoriser les lieux de télétravail, etc.

En échangeant à chaque fois avec les habitants, pour identifier les meilleures solutions, sans restreindre les budgets.

Les territoires ont également un rôle essentiel à jouer, en lien avec l'Etat, la Région et les Départements pour rechercher soit des réponses macroéconomiques, soit un modèle générique à déployer sur l'ensemble d'entre eux. La bonne réponse consiste, aux échelles nationale et régionale, à donner à voir ce qui s'invente localement pour régler tel ou tel problème.

Pour Olivier Bouba-Olga, trop d'analyses se focalisent sur la question de la création de richesses, au détriment de celles de la réduction des inégalités sociales, ou de la transition écologique. Pour lui, l'enjeu fondamental consiste à redonner du sens, à aller vers un « changement des comportements et des attitudes s'appuyant sur un narratif mobilisateur, sur un récit commun positif – celui de l'apaisement de la crise des inégalités et de la crise écologique ».

Si l'on prend acte de cet autre récit territorial, la question de la « performance économique » de Bordeaux, comparativement à Nantes ou Lyon, n'est plus aussi évidente. Il convient d'intégrer dans la réflexion, puis dans les actes, les questions d'inégalités sociales et environnementales.

Certaines grandes villes vont bien si l'on en juge par la croissance de la population et de l'emploi, mais elles vont mal sur d'autres points, quand on constate qu'elles concentrent l'essentiel des personnes pauvres¹⁷, que leur croissance conduit à des évolutions violentes en matière de prix de l'immobilier¹⁸, qui produisent parfois « gentrification » et « ghettoïsation », qu'elles pâtissent également d'effets de congestion et/ou de pollution. L'obsession pour la compétitivité des métropoles produit tout un ensemble d'externalités négatives, sociales et environnementales, qui ne pourront être réduites que si les territoires réinterrogent leurs objectifs, qu'elles ne font plus de la croissance de leur population ou des emplois l'Alpha et l'Omega de leurs politiques de développement.

I.2.2 Les territoires comme base de toutes les politiques publiques

L'idée du territoire comme socle de l'intervention des politiques publiques semble réunir plusieurs auteurs. Outre Olivier Bouba-Olga, comme il vient d'être vu, Eric Charmes porte également une attention particulière sur le fait de baser les politiques publiques sur la réalité des territoires.

Éric Charmes est chercheur en sciences sociales appliquées à l'urbain. Il est directeur du laboratoire Recherches interdisciplinaires ville, espace, société (RIVES ; École nationale des travaux publics d'État (ENTPE), Université de Lyon,).

La pensée d'Eric Charmes, présentée notamment dans son ouvrage *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine* (Seuil, 2019), est axée sur les couronnes périurbaines.

Il s'interroge sur les solutions environnementales face à la périurbanisation. En effet, si le développement des maisons individuelles peut être problématique sur le plan environnemental par rapport aux habitats collectifs denses (notamment à cause de l'usage de la voiture et de l'artificialisation des sols), le problème majeur réside selon lui dans le fait que l'étalement se fait de manière discontinue. Aussi, les routes doivent être démultipliées (avec des conséquences sur la faune et la flore), les points de rencontre avec les autres usages de l'espace, en particulier agricoles et sylvicoles, augmentent également les besoins en réseau. Tout ceci engendre une transformation rapide des paysages.

¹⁷ Le taux de pauvreté était en moyenne de 14,3 % en France métropolitaine en 2012, mais il montait à 16,1 % dans les grands pôles urbains, et même à 19,5 % dans les villes-centres de ces grands pôles. Ces derniers concentraient 65,2 % de la population pauvre (Insee, 2015).

¹⁸ Les prix de l'immobilier sur Bordeaux ont ainsi été multipliés par 2,7 entre 2004 et 2018, pour atteindre 4 770 €/m² en 2018 (contre 3 600 € sur Nantes, par exemple), ce qui repousse progressivement, et de plus en plus loin, les catégories populaires et les classes moyennes (FOURQUET, 2019).

Afin d'améliorer le bilan environnemental des territoires ruraux périurbanisés sans porter atteinte aux projets des ménages désireux de vivre dans une maison à la campagne, l'auteur propose de maîtriser la localisation et les caractéristiques des nouveaux logements, en particulier les concentrer dans les agglomérations, en s'appuyant sur les gros bourgs et les petites villes qui parsèment les campagnes. Une telle polarisation pourrait, selon lui, redynamiser les petites villes de campagnes sans les faire changer de dimension. En prenant l'exemple d'un pôle de 6 000 habitants, Eric Charmes soutient qu'une commune peut accueillir un collège, voire un lycée, et des services de santé relativement étoffés. Les nouveaux habitants auraient ainsi l'ensemble des services à proximité réduisant d'autant les déplacements motorisés. **Par opposition à l'émiettement, la concentration de l'urbanisation sur quelques pôles aurait donc moins d'impact sur l'environnement. En regroupant les services publics et les écoles dans ces pôles, l'Etat pourrait également faire des économies, le maintien de ces services à tout prix dans des communes isolées étant très coûteux.**

Selon Eric Charmes, le principal frein au développement de l'urbanisation polarisée est qu'en France, l'acteur clé de l'urbanisation est la commune : **l'importance donnée à l'échelon communal pour décider des ouvertures à l'urbanisation est très favorable à l'émiettement.** L'autre frein relève des intérêts financiers des propriétaires terriens : ces derniers ont en effet intérêt à ce que leur terrain soit constructible.

Aussi, l'auteur propose des solutions intermédiaires dans le but de valoriser la part « campagnarde » des villes. Il note par exemple que l'entremêlement de la ville et de l'agriculture favorise les circuits alimentaires courts, notamment par l'intermédiaire des Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) qui connaissent un fort développement dans les couronnes périurbaines.

Ces deux propositions conduisent le CESER à penser qu'Eric Charmes comme Olivier Bouba-Olga entendent donc tous les deux, avec des angles et des argumentaires différents, ne pas gommer les spécificités des territoires en leur appliquant des modèles qui auraient réussi ailleurs, mais bien de prendre en compte ces spécificités locales pour les mettre en valeur et s'en servir comme socle du développement économique de ces territoires.

L'idée d'une politique territoriale pensée depuis la capitale française ou régionale et appliquée uniformément sur tous les territoires semble donc révolue. La prise en compte des spécificités locales doit être un préalable à l'adoption de toutes les politiques publiques ayant des conséquences sur les territoires. Cette nouvelle orientation permettrait également de répondre aux préoccupations exprimées par les citoyens, telle que la sensation de ne pas être entendu lorsqu'on est loin des lieux de pouvoirs.

I.2.3 La théorie des cercles concentriques

Afin de tenter de mesurer les effets de la métropolisation, tant positifs que négatifs, Pierre Delfaud, Professeur émérite à l'Université de Bordeaux et ancien Président de la section Veille et Prospective du CESER d'Aquitaine, propose de s'appuyer sur des cercles concentriques à partir de Bordeaux en privilégiant les relations distance-temps dans la géographie régionale¹⁹ :

- **« Bordeaux »**

L'aire urbaine bordelaise couvre 56 % du département de la Gironde et est composée de 252 communes.

Elle concentre 78 % de la population de son département et 20 % de celle de la Nouvelle-Aquitaine, affichant sur les cinq dernières années un taux de croissance démographique annuel moyen de 1,3 %, soit plus du double de celui de la Région dans son ensemble. Côté emploi, le poids relatif de l'aire urbaine de Bordeaux est plus fort encore : dépassant 80% sur son département et 22 % sur la Nouvelle-Aquitaine.

¹⁹ Pierre Delfaud, *Naissance d'une (très) grande région : La Nouvelle-Aquitaine, an 1*, Cahiers du GREThA, n°2017-1, janvier 2017

Cette polarisation, en chiffres absolus, place l'aire urbaine de Bordeaux au premier rang dans tous les secteurs d'activité par rapport aux autres aires urbaines de la région, et la zone d'emploi qui en découle au premier rang de toutes les zones d'emploi de Nouvelle-Aquitaine, aussi bien en ce qui concerne le tertiaire marchand ou non marchand, la construction et l'industrie, que l'agriculture (en raison du vignoble) ce qui est sans équivalent dans les autres zones d'emploi de France incluant une métropole régionale.

A l'intérieur de ce vaste territoire, les déplacements domicile-travail génèrent des « communes-dortoirs » avec leurs effets positifs (une certaine réanimation du milieu rural avec le développement des services publics (établissement scolaire, santé...) et privés (zones commerciales, agence immobilière...) et leurs effets négatifs (un déficit d'intégration sociale et financière).

- **Premier cercle concentrique**

A une distance approximative de 100 à 150 km de Bordeaux (1h à 1h30 par autoroute ou TER), ce premier cercle est composé des aires urbaines d'Angoulême, Périgueux et Agen mais aussi de Bergerac, Mont-de-Marsan, Saintes et Marmande. On y retrouve des migrations alternantes avec la métropole bordelaise, même si celles-ci restent faibles compte tenu des coûts de transport élevés.

Pour ces villes, deux visions s'opposent :

- *d'une part, une perte d'activité en particulier dans les fonctions tertiaires supérieures,*
- *d'autre part, compte tenu de l'encombrement et des coûts du foncier sur la métropole de Bordeaux, ces villes pourraient constituer des espaces pour accueillir des entreprises à la recherche d'espaces disponibles (activité de production, entreposage mais aussi valoriser les ressources locales (agroalimentaire à Agen, Mont-de-Marsan, Marmande) ou encore s'appuyer sur des spécialisations (pôle image d'Angoulême par exemple).*

Les conditions de vie offertes dans ces villes sont un atout d'attractivité (prix de l'immobilier, niveau de service...).

- **Second cercle concentrique**

Composé par les cinq aires urbaines de second niveau supérieures à 200 000 habitants : La Rochelle, Poitiers, Limoges, Pau et Bayonne, mais aussi Niort et Brive (au-dessus de 100 000 habitants), auxquelles on peut adjoindre Châtelleraut (autour de 70 000 habitants). A une distance supérieure à 200 km, et des temps de parcours de 2 à 3 heures par rapport à Bordeaux, les déplacements pendulaires sont marginaux. Ces villes ont leur propre zone d'influence et connaissent des développements assez hétérogènes.

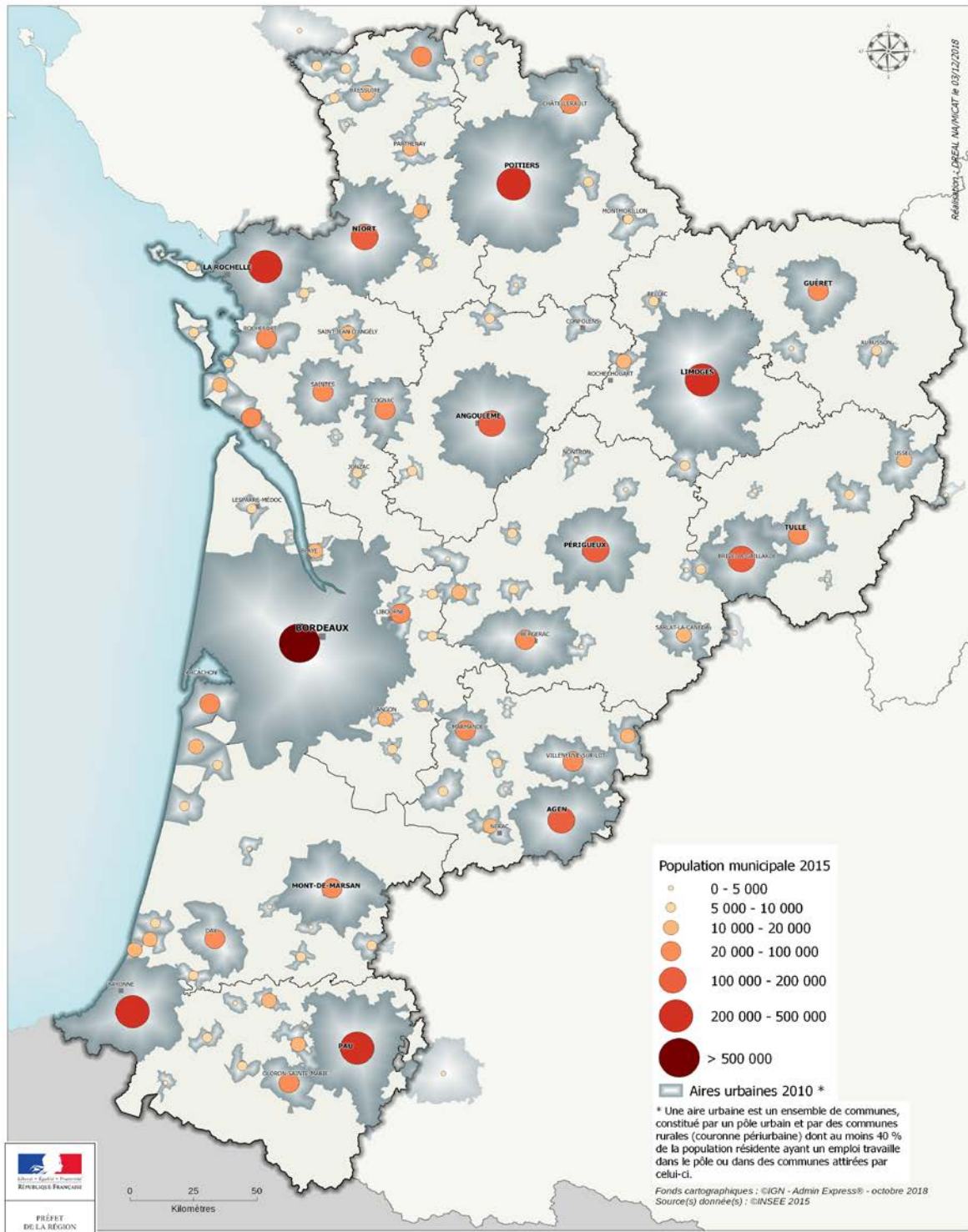
La Rochelle et Bayonne bénéficient de l'effet « littoralisation » qui s'étend sur Rochefort, Royan et Dax. Par ailleurs, la sphère productive reste active telle l'industrie ferroviaire, navale et aéronautique.

Pau vient juste derrière Bordeaux en ce qui concerne les activités d'industrie et les services aux entreprises.

Poitiers et Limoges concentrent les interrogations. Ces deux villes concentraient le plus grand nombre d'agents publics par habitant dans la Nouvelle-Aquitaine. Des alternatives doivent être trouvées dans la sphère marchande. Des synergies sont à explorer dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche mais aussi l'innovation et le transfert de technologies.

Brive et Châtelleraut apparaissent comme des aires moins dynamiques. Pour Châtelleraut, l'emploi dans l'industrie, notamment chez les équipementiers en automobile mais aussi dans une partie des services (en concurrence avec Poitiers) a décliné. Brive pourrait tirer parti de sa position de carrefour autoroutier (A 20/A 89) mais aussi de la dynamique touristique et de celle de l'industrie alimentaire. Aussi proche de Toulouse que de Bordeaux, Brive a une carte à jouer entre ces deux métropoles. »

L'étude de Pierre Delfaud reflète donc de nombreuses disparités sur le territoire régional que les autorités institutionnelles, tant régionales que nationales, se doivent de prendre en compte afin de veiller à un développement économique équilibré du territoire dans le respect des spécificités de chaque territoire. Il convient également de noter que la région Nouvelle-Aquitaine, comme la région Alsace par exemple, a la particularité d'être une région frontalière. Cette spécificité ne fait pas l'objet de développement dans le présent rapport.



II- La métropole bordelaise est-elle dynamique en matière économique ?

Carte des 28 communes de Bordeaux-Métropole :



Source : bordeaux-metropole.fr

La métropole bordelaise regroupe 28 communes²⁰, couvrant 570 km² et compte actuellement 749 595 habitants²¹. Selon Bordeaux-Métropole, le territoire regroupe 418 000 emplois, dont 10 % dans l'économie sociale et solidaire.

²⁰ Les 28 communes de Bordeaux-Métropole sont : Ambarès-et-Lagrave, Ambès, Artigues-près-Bordeaux, Bassens, Bègles, Blanquefort, Bordeaux, Bouliac, Bruges, Carbon-Blanc, Cenon, Eysines, Floirac, Gradignan, Le Bouscat, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Lormont, Martignas sur-Jalle, Mérignac, Parempuyre, Pessac, Saint-Aubin-de-Médoc, Saint-Louis-de-Montferrand, Saint-Médard-en-Jalles, Saint-Vincent-de-Paul, Talence, Villenave-d'Ornon

²¹ Source : Bordeaux-metropole.fr

Le budget de Bordeaux-Métropole est de 871 millions d'euros en section d'investissement et 991 millions d'euros en section de fonctionnement, soit un total de 1,862 milliard d'euros votés (source : Budget primitif 2019, bordeaux-metropole.fr)²².

Afin de donner un ordre de grandeur, et même s'il n'est pas possible de comparer des collectivités de natures différentes et n'exerçant pas les mêmes missions, le budget primitif 2019 du Conseil régional Nouvelle-Aquitaine se portait à 2,125 milliards d'euros en section de fonctionnement et 1,044 milliard d'euros d'investissement, soit un total de plus de 3,169 milliards d'euros votés²³.

Si le territoire de Bordeaux-Métropole représente moins de 1% de la surface du territoire régional (570 km² contre 84 061 km²) et si les habitants de la métropole représentent 12,6% du total des habitants de Nouvelle-Aquitaine (749 595 contre 5,956 millions d'habitants²⁴), le budget de Bordeaux-Métropole représente quant à lui près de 59% du budget du Conseil régional (1.862 milliard d'euros contre 3,169 milliards d'euros). Ces comparaisons n'ont aucune valeur scientifique mais ont simplement pour objet de visualiser quelques ordres de grandeur.

A l'intérieur de son territoire géographique, l'Établissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) Bordeaux-Métropole exerce les compétences transférées par les communes membres ou celles transférées par la loi. Il s'agit :

- du développement économique,
- de l'urbanisme,
- de l'habitat,
- de l'environnement (tri, collecte et traitement des déchets),
- de l'eau et de l'assainissement,
- des transports urbains et scolaires,
- des déplacements,
- de la voirie,
- de la signalisation,
- du stationnement,
- du marché d'intérêt national,
- des cimetières,
- de l'archéologie préventive,
- de l'aménagement numérique.

Depuis, le 1^{er} janvier 2015, certaines compétences ont été consolidées par la loi MAPTAM (citée supra). Pour les domaines intéressant le thème du présent rapport, il s'agit notamment :

- **Du développement et l'aménagement économique, social et culturel :**
 - o Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire,
 - o Actions de développement économique et soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire.
 - o Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain,
 - o Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme,
 - o Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, dans le cadre du Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.
- **De l'aménagement de l'espace métropolitain :**
 - o Schéma de cohérence territoriale (SCoT), Plan local d'urbanisme,

²² Il est précisé que ne sont prises en compte dans ce calcul que les dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement.

²³ Seules les dépenses réelles des sections d'investissement et de fonctionnement ont été prises en compte.

²⁴ Source : INSEE, recensement 2017 mis à jour le 30 décembre 2019

- Définition, création et réalisation, d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain,
- Constitution de réserves foncières,
- Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.

II.1 Bordeaux remplit-elle les conditions d'une métropole ?

II.1.1. Bordeaux-Métropole concentre les équipements métropolitains

Les équipements métropolitains fournissent des services comme les accès aux grands réseaux de mobilité, l'enseignement supérieur, les services judiciaires ou certains lieux de loisirs urbains et de culture.

En Gironde, 353 équipements urbains sont recensés dans la métropole bordelaise et Bordeaux en concentre 29 % à elle seule avec plus de 100 équipements, soit un taux de 4,2/10 000 habitants (pour un taux moyen en Gironde de 2,4/10 000 habitants)²⁵.

Parmi eux, l'enseignement supérieur est considéré comme un indicateur important du fait métropolitain. En Gironde, l'enseignement supérieur est concentré dans l'agglomération de Bordeaux, et notamment le campus Talence-Pessac-Gradignan, le campus de médecine de Carreire ainsi que les facultés historiques du centre-ville. Au cours de l'année universitaire 2017-2018, 92 407 étudiants²⁶ étaient recensés dans les établissements d'enseignement supérieur membres de la Communauté d'universités et établissements d'Aquitaine²⁷ (ComUE d'Aquitaine), représentant 44 % des effectifs étudiants de Nouvelle-Aquitaine. Les inscriptions universitaires ont ainsi enregistré une augmentation de près de 2% par rapport à l'année 2016-2017.

Il convient de préciser que parmi ces étudiants, 63 % ont obtenu leur baccalauréat en Nouvelle-Aquitaine et 12 % sont des étudiants de nationalité étrangère (au niveau national, 15 % des étudiants inscrits sont de nationalité étrangère).

Les étudiants inscrits dans les seules universités de l'agglomération bordelaise sont au nombre de 68 788 (Chiffres de la ComUE d'Aquitaine hors Université de Pau et des Pays de l'Adour et La Rochelle Université). A titre de comparaison en 2017-2018, l'Université de Poitiers enregistre 27 228 étudiants inscrits et l'Université de Limoges en compte 16 548.

Par ailleurs, les services judiciaires, caractéristique du fait métropolitain, ont été regroupés autour du Palais de justice. Le site accueille également l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM).

Les infrastructures ferroviaires et aéroportuaires représentent un atout pour la visibilité et le développement de Bordeaux. La gare SNCF de Bordeaux Saint-Jean a fait l'objet d'un réaménagement et d'une extension en 2017 qui permettent à la ville de Bordeaux d'accueillir un nombre plus élevés de voyageurs. En 2018, se sont ainsi plus de 16 millions de voyageurs qui sont passés par la Gare Saint-Jean, contre moins de 15 millions en 2017²⁸. A titre de comparaison en Nouvelle-Aquitaine, la gare de Poitiers a été fréquentée par un peu plus de 3 millions de voyageurs en 2018, près de 1,450 millions pour

²⁵ Source : A'urba, *Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux*, 2016

²⁶ Source : Les étudiants inscrits dans les universités et écoles membres de la ComUE d'Aquitaine promotion 2017-2018, mai 2019

²⁷ ComUE d'Aquitaine : Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel composé de 7 établissements fondateurs : Université de Bordeaux, Université Bordeaux Montaigne, Université de Pau et des Pays de l'Adour, La Rochelle Université, Science Po Bordeaux, Bordeaux INP (regroupe cinq écoles d'ingénieurs et une classe prépa intégrée), Bordeaux Science Agro.

²⁸ Source : https://ressources.data.sncf.com/explore/dataset/frequentation-gares/?q=Bordeaux+Saint+Jean&sort=nom_gare

Limoges-Bénédictins la même année. Hors Nouvelle-Aquitaine, la gare de Toulouse-Matabiau a accueilli 8,7 millions de voyageurs en 2018.

Du côté des infrastructures aéroportuaires, l'aéroport de Bordeaux-Mérignac est en 2018, selon l'Union des aéroports français et francophones associés²⁹, le 8^{ème} aéroport français en termes de trafic des passagers commerciaux (près de 6,8 millions de passagers, dont près de 44% de passagers nationaux et plus de 56% de passagers internationaux. Les passagers internationaux sont répartis en 68% en provenance de l'espace Schengen et 32% hors Schengen³⁰), en progression de 9,3% par rapport à 2017. Il se positionne juste devant l'aéroport de Nantes-Atlantique (6,2 millions de passagers) et trois places derrière Toulouse-Blagnac (9,6 millions de voyageurs). A titre d'information, les deux plus grands aéroports français en termes de trafic des voyageurs commerciaux sont Paris-Charles-de-Gaulle (plus de 72 millions de voyageurs) et Paris-Orly (plus de 33 millions de voyageurs).

Enfin, des équipements sportifs et culturels de grande dimension sont présents dans l'agglomération bordelaise : par exemple le Stade Matmut Atlantique (6^{ème} enceinte française en termes de capacité de spectateurs assis), l'Akéo Arena de Floirac, la Cité du vin ou l'Opéra de Bordeaux.

Tous ces équipements peuvent apporter à la ville et à la métropole de Bordeaux une visibilité et une influence au-delà de ses frontières géographiques et participer à son développement économique.

Zoom sur l'arrivée de la LGV à Bordeaux.

Le bilan intermédiaire de la LGV Sud Europe Atlantique réalisé par le concessionnaire (LISEA : société détenue par VINCI Concessions [33,4 %], Caisse des Dépôts [25,4 %], MERIDIAM [24,4 %] et ARDIAN [16,8 %])³¹, prévu par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite loi LOTI) après un an d'exploitation³², présente les effets de la LGV sur le foncier comme un « *accélérateur de tendances* » mais pas comme le principal responsable de l'augmentation des prix de l'immobilier à Bordeaux.

Plusieurs projets d'envergure ont en effet vu le jour avant la mise en service de la LGV et ont pu produire des effets sur le prix de l'immobilier dans la capitale de la région Nouvelle-Aquitaine. Par exemple :

- le classement de Bordeaux en 2007 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO,
- la transformation urbaine depuis le début des années 2000, notamment la construction du tramway ou les projets de rénovation et d'embellissement des quais.

Le bilan note par ailleurs qu'aucune étude ne permet à ce jour de conclure à un effet de la LGV sur l'augmentation du prix du foncier. En revanche, le projet Euratlantique est directement lié à l'arrivée de la LGV (Cf. infra partie II.3.1) et est revendiqué comme tel dans le bilan.

Sans citer de chiffres précis, le bilan note que, le temps de trajet entre Paris et Bordeaux ayant été réduit à 2h04, la compétitivité du ferroviaire par rapport aux autres moyens de transports incite les touristes franciliens, notamment d'affaires, à privilégier le train. Le bilan LOTI final permettra, lors de sa parution en 2022, de confirmer ou non cette tendance avec des données précises.

D'ores et déjà, le baromètre hôtellerie 2017 de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux notait une progression du taux d'occupation de 3,8 points par rapport à 2016 pour atteindre 74 %. S'il n'est pas fait de lien avec la LGV dans ce baromètre pour expliquer ces chiffres, le bilan LOTI indique que

²⁹ Source : [Union des aéroports français et francophones associés, Statistiques de trafic 2018](#)

³⁰ L'espace Schengen désigne un espace de libre circulation entre les Etats signataires de l'accord de l'espace Schengen le 14 juin 1985 et de la convention d'application de l'accord du 19 juin 1990, entrée en vigueur le 26 mars 1995. En 2018, l'espace Schengen regroupe 26 Etats : 22 des 28 membres de l'Union européenne (UE) (La Bulgarie, la Roumanie, Chypre et la Croatie n'y participent pas encore. L'Irlande et la Grande-Bretagne bénéficient d'un statut particulier et ne participent qu'à une partie des dispositions Schengen) et 4 Etats associés, non membres de l'UE (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein). Source : [vie-publique.fr](#)

³¹ Source : [Bilan LOTI 2018](#), *Bilan LOTI intermédiaire de la LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE*, LISEA

³² Le bilan LOTI final sera rendu après 5 années d'exploitation, soit en 2022.

ces derniers « témoignent toutefois de l'attractivité croissante de Bordeaux, à laquelle la LGV contribue ».

Ce bilan flatteur présenté par le concessionnaire doit toutefois être nuancé. En effet, si des entreprises se sont implantées à Bordeaux depuis la création de la LGV, aucune étude n'indique qu'elles ne s'y seraient pas implantées malgré tout. En effet, les implantations récentes des sociétés Ubisoft (octobre 2017), Deezer (avril 2018), Betcliv (fin 2017), Back Market (juin 2018), parmi d'autres, évoluent toutes dans le domaine du numérique, domaine dans lequel Bordeaux est devenue une place forte au niveau national. Ainsi, l'implantation de ces sociétés, notamment, si elle est certainement facilitée par le fait d'être située à 2h04 de Paris, est surtout motivée par l'avance prise par le territoire bordelais dans le domaine du numérique (ce point est développé infra, dans la partie II.3.1)

Ainsi, Nicolas Beraud, Directeur général de Betcliv, au sujet de sa décision de venir à Bordeaux, indiquait que la LGV « est évidemment un atout supplémentaire, mais le TGV n'est pas la raison principale de ce choix. Bordeaux possède un écosystème particulièrement dynamique et de très bonnes formations dans le domaine du numérique, ce qui permet d'attirer les talents. Et le coût des locaux commerciaux est beaucoup moins élevé qu'à Paris. »³³

Par ailleurs, au moment de la mise en service de la LGV, le tarif « Loisir » en seconde classe pour le trajet Bordeaux-Paris a augmenté de 16 %, passant de 96 € à 111 €³⁴. Il existe également une politique tarifaire plus avantageuse en fonction de la date de réservation et du nombre d'arrêts effectués sur le parcours, mais l'augmentation du tarif de l'offre standard, pour un trajet de 2h04 entre Paris et Bordeaux, doit être constatée. Ce trajet sera donc réservé à une clientèle de cadres travaillant à Paris, plutôt qu'à des ménages qui préféreront voyager moins vite à des tarifs moins élevés.

Enfin, même si le concessionnaire s'en défend, l'arrivée de la LGV à Bordeaux a eu un impact sur l'augmentation du prix de l'immobilier. L'arrivée d'une clientèle parisienne en nombre, dans un marché immobilier où les logements collectifs sont peu nombreux a entraîné de fait une augmentation des prix. Les biens les plus demandés (des maisons avec jardin) sont vite devenus rares et donc très chers. Cette situation avait créé un fort mouvement de contestation d'une partie des habitants bordelais quelques mois après la mise en service de la LGV.

Si l'arrivée de la LGV à Bordeaux n'explique pas à elle seule la flambée des prix immobiliers, le phénomène Airbnb étant également un facteur aggravant, il n'est toutefois pas possible de la dédouaner entièrement comme le fait le concessionnaire dans son rapport LOTI.

II.1.2. Bordeaux-Métropole concentre les emplois girondins

L'emploi salarié et non salarié en Nouvelle-Aquitaine entre 2000 et 2017 connaît une évolution très diverse selon les départements. Si certains départements enregistrent une chute marquée du niveau de l'emploi au moment de la crise économique de 2008, puis une reprise continue, plus ou moins marquée, jusqu'à 2017, d'autres ont du mal, ou ne parviennent pas, à retrouver leur niveau d'avant la crise.

La courbe de la Gironde dans le graphique ci-après se distingue par une reprise beaucoup plus marquée que les autres départements, et ce dès l'année 2009. A l'inverse, la Creuse et la Haute-Vienne ne connaissent pas le rebond des autres départements après 2008 et enregistrent au contraire une baisse continue, jusqu'en 2015, de l'emploi.

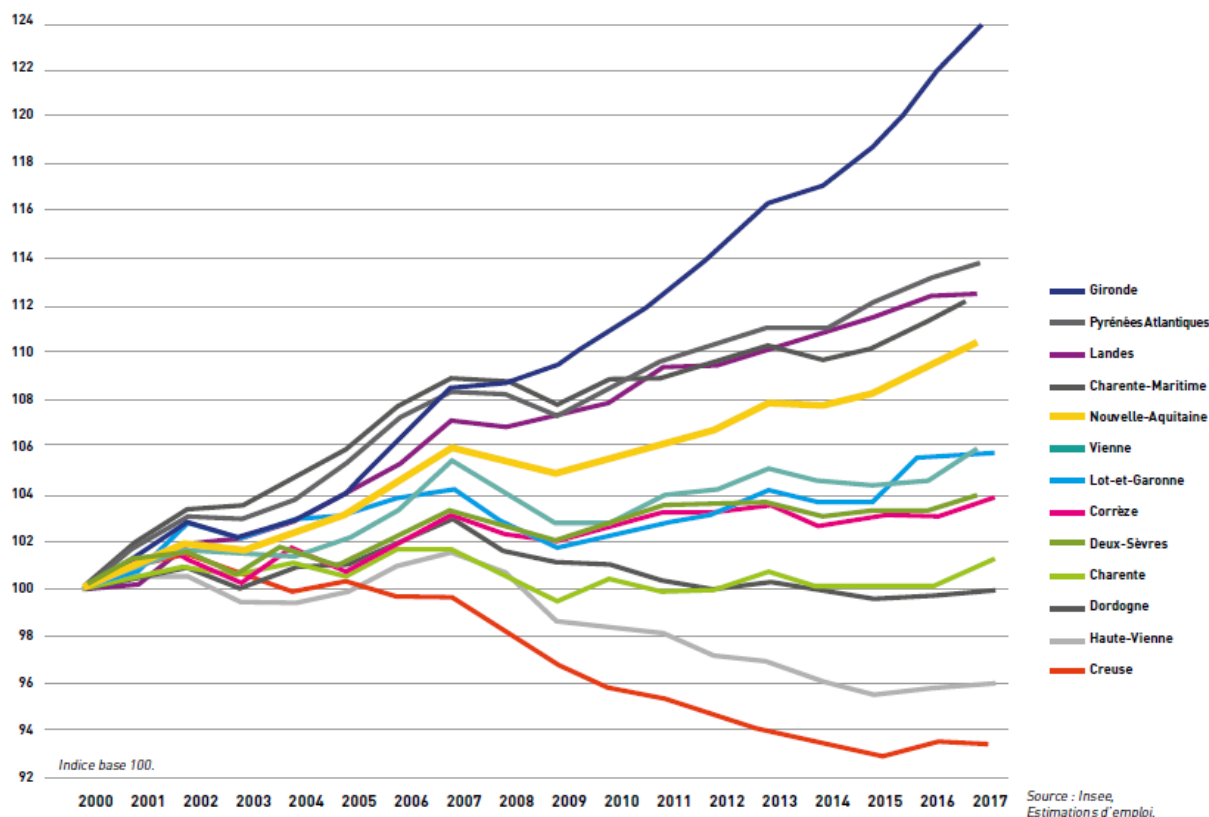
La Charente et la Dordogne ne connaissent pas non plus de rebond de l'emploi après 2008, mais arrivent malgré tout à maintenir un niveau stable, sans pour autant retrouver le niveau d'avant la crise.

³³ Le Monde, 17 novembre 2017, « Développement économique : « l'effet LGV » n'est pas garanti ».

³⁴ Source : <https://www.francebleu.fr/infos/transports/tgv-paris-bordeaux-la-sncf-augmente-les-prix-de-10-euros-en-moyenne-1489393698>

Emploi total (salarié et non salarié) au 31 décembre 2017

Évolution de l'emploi total par département



Source : DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine, *Chiffres clés de la Nouvelle-Aquitaine*, Edition 2019

Cette situation montre une distorsion du développement de l'emploi sur l'ensemble de la région dont bénéficie particulièrement la Gironde. Aucune étude ne permet d'affirmer que les emplois perdus en Haute-Vienne et en Creuse ont alimenté, en tout ou partie, l'évolution des emplois girondins.

La zone d'emploi de Bordeaux couvre une large partie du département de la Gironde. Elle structure fortement la région car elle concentre un cinquième de la population néo-aquitaine et un quart des emplois.

Dans son étude de 2017 par zones d'emploi, la DIRECCTE y notait un fort dynamisme de l'emploi « porté par le phénomène de métropolisation de la zone et un positionnement sur des activités à forte valeur ajoutée »³⁵.

Si l'attractivité de Bordeaux n'est pas contestable³⁶, il est noté que le rythme de créations d'emplois n'absorbe pas l'attractivité démographique de la métropole. L'étude précitée notait ainsi que « depuis la crise, le territoire enregistre une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi supérieure à la moyenne des autres territoires de sa classe ».

³⁵ Etude réalisée dans le cadre d'un partenariat DIRECCTE-INSEE-Pôle emploi-Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine. Source : Fiches par zones d'emploi, site de la [DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine](#)

³⁶ L'emploi girondin se concentre autour de Bordeaux : en 2009, la moitié des emplois salariés du département se situe à moins de 7,7km de l'Hôtel de Ville de Bordeaux et les trois quarts à moins de 20km. La commune de Bordeaux rassemble à elle seule 30 % des 513 000 emplois de la Gironde. L'atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux précise que l'aire urbaine de Bordeaux rassemble 426 000 emplois salariés, soit 83 % des emplois girondins. La densité moyenne y est de 78 emplois par hectare mais dépasse fréquemment les 5 000 emplois par hectare sur Bordeaux, avec des valeurs supérieures à 20 000 emplois par hectare sur l'hypercentre bordelais (qui rassemble 27 600 emplois entre la Place des Quinconces, la Place de la Bourse et la Place Pey-Berland, entre fonctions tertiaires et commerciales) et un maximum de 71 000 emplois par hectare sur le secteur de Mériadeck (près de 20 000 emplois, principalement à vocation tertiaire et administrative). Bordeaux rassemble par ailleurs le centre hospitalier de Pellegrin, avec 15 000 emplois, et les zones industrielles, tertiaires et commerciales au nord de la commune (Bordeaux-Lac et Bacalan) avec 17 000 emplois. Enfin, les zones d'activités de Mérignac, principalement autour de l'aéroport et de la filière aéronautique, rassemblent près de 33 000 emplois et la zone d'activité mixte de Bersol à Pessac compte plus de 17 200 emplois salariés.

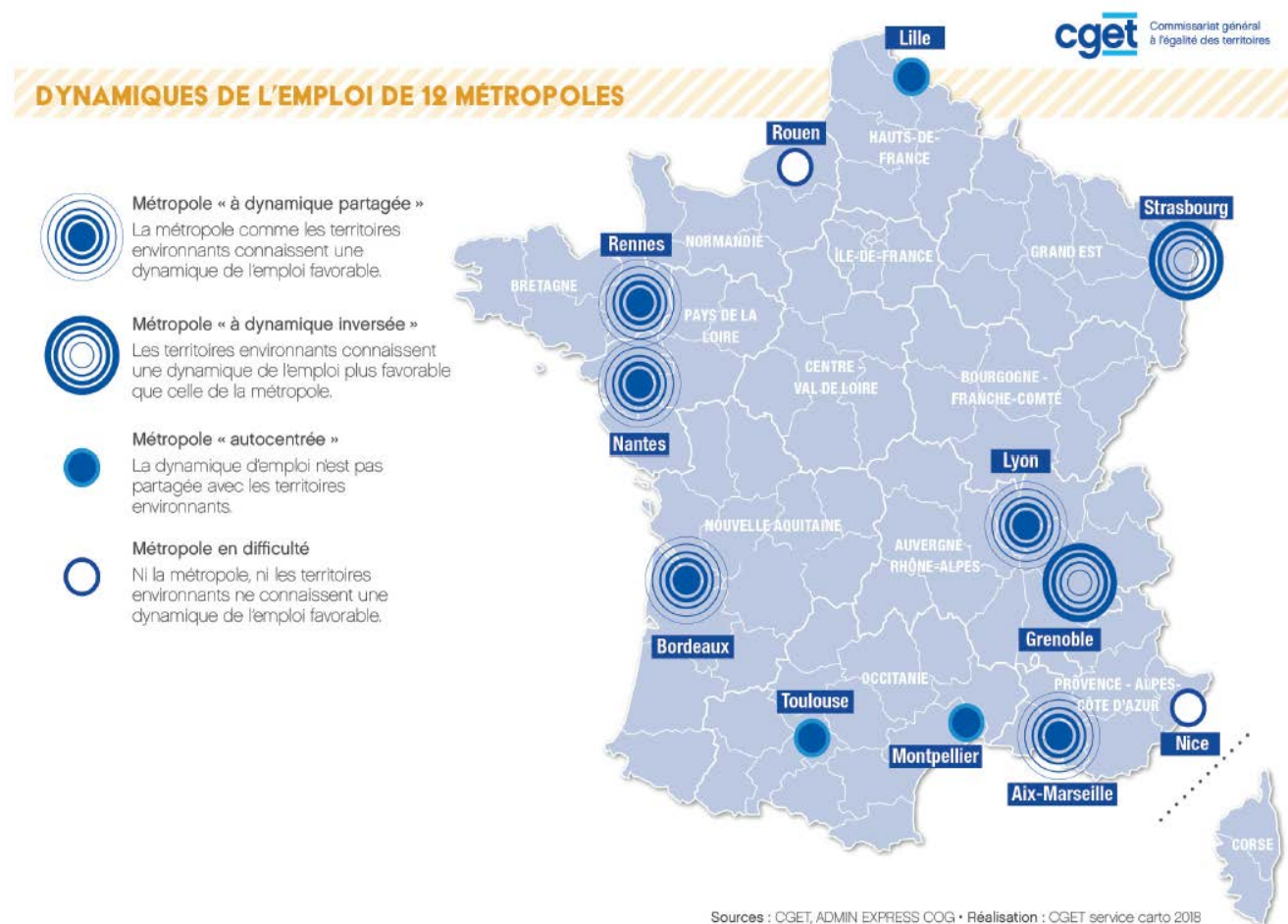
Il en résulte selon l'INSEE un taux de chômage plus élevé à Bordeaux-Métropole que par rapport à la Gironde ou à la Nouvelle-Aquitaine :

Emploi – Chômage au sens du recensement	Bordeaux Métropole (243300316)	Gironde (33)	Nouvelle-Aquitaine (75)
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail en 2016	407 377	654 927	2 322 302
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2016, en %	88,3	85,8	84,3
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2011 et 2016, en %	1,0	1,1	0,1
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2016	72,4	74,0	73,8
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2016	14,6	13,7	13,4

Sources : Insee, RP2011 et RP2016 exploitations principales en géographie au 01/01/2019

Source : [INSEE](https://www.insee.fr), comparateur des territoires

Par comparaison avec les autres métropoles, Bordeaux-Métropole se caractérise, à l'instar de Rennes, Nantes, Lyon et Aix-Marseille-Provence, par une dynamique de l'emploi favorable et partagée avec les territoires environnants.



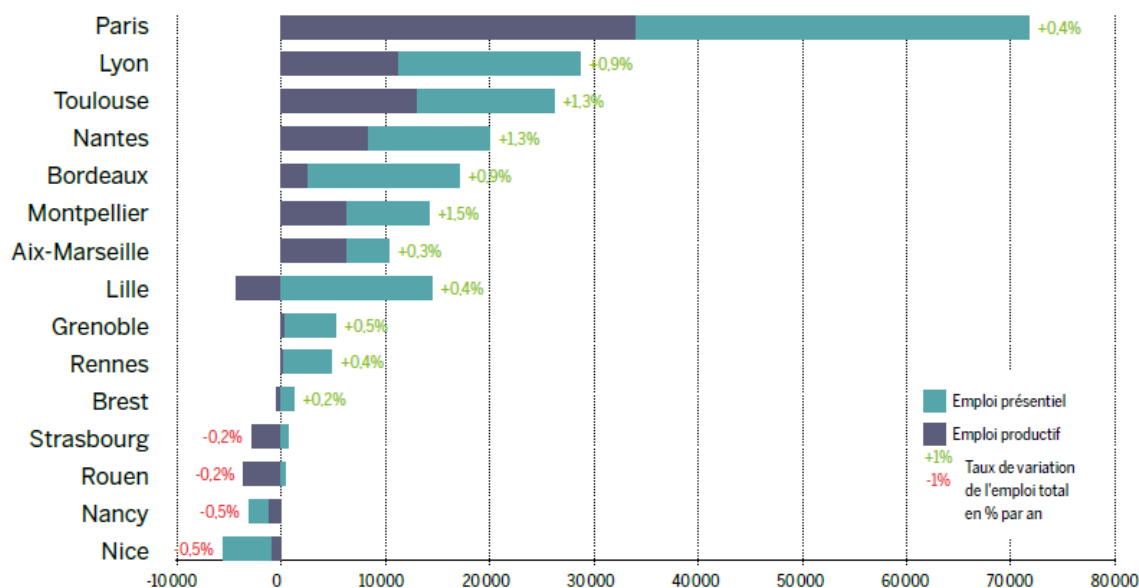
Source : CGET, Juillet 2018, [Rapport sur la cohésion des territoires](#)

Certaines métropoles, comme Lille, Toulouse ou Montpellier, connaissent une dynamique de l'emploi mais qui n'est pas partagée avec les territoires environnants. D'autres métropoles ont une dynamique de l'emploi moins favorable que leurs territoires voisins. C'est le cas de Strasbourg et Grenoble. Enfin, certaines métropoles peuvent être en difficulté car ni elles, ni les territoires qui les entourent n'enregistrent de dynamique de l'emploi.

Au regard de tous ces cas de figure, Bordeaux-Métropole, au niveau de la dynamique de l'emploi, est donc dans le peloton de tête.

Comparée aux autres métropoles, Bordeaux se caractérise par la plus forte progression des emplois de la sphère présentielle³⁷ entre 2008 et 2013 (+ 1,1 %). En revanche, les emplois de la sphère productive³⁸ n'évoluent que très modérément.

Variation de l'emploi par sphère entre 2008 et 2013



Source : Métroscope Juin 2017, p.20

II.1.3. Bordeaux-Métropole concentre les fonctions métropolitaines

Les fonctions métropolitaines sont définies par l'INSEE comme étant, parmi les quinze fonctions regroupant les professions exercées par les actifs, celles qui sont plus spécifiquement localisées dans les grandes aires urbaines. Elles sont au nombre de cinq³⁹ :

- Conception-recherche (professions de la conception, de la recherche et de l'innovation. Dans l'industrie, elles recouvrent les phases préliminaires à la fabrication. Elle se distingue de la fonction « Prestations intellectuelles » par la dimension d'innovation incluse dans les travaux des métiers concernés),
- Prestations intellectuelles (professions de mise à disposition de connaissances spécifiques pour le conseil, l'analyse, l'expertise, etc.),
- Commerce interentreprises (professions en relation directe avec le commerce de gros et le commerce entre les entreprises, que ce soit pour l'achat ou la vente),
- Gestion (professions de la gestion d'entreprise, de la banque et de l'assurance),
- Culture-loisirs (professions de la culture et des loisirs, sportifs ou non).

La zone d'emplois de Bordeaux concentre une grande partie (30 %) des emplois des fonctions métropolitaines de la région. Les cinq fonctions métropolitaines y sont surreprésentées, particulièrement les prestations intellectuelles, la conception-recherche (en lien avec l'aéronautique) et le commerce interentreprises.

³⁷ Sphère présentielle : activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. (Définition INSEE)

³⁸ Sphère productive : activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises correspondantes. (Définition INSEE)

³⁹ Pour mémoire, les dix autres fonctions définies par l'INSEE sont : agriculture et pêche, bâtiment-travaux publics, fabrication, transports-logistiques, entretien-réparation, distribution, services de proximité, éducation-formation, santé-action sociale, administration publique.

Dans une étude réalisée en partenariat avec Bordeaux-Métropole en février 2015⁴⁰, l'INSEE montrait que les activités métropolitaines supérieures (AMS) étaient un enjeu important pour la métropole bordelaise. Ces AMS sont essentielles au fonctionnement de l'économie d'un territoire et au développement stratégique des entreprises. Elles constituent également des éléments clés du rayonnement et de l'attractivité du territoire en permettant de créer de nouvelles valeurs ajoutées en retenant et en attirant une population jeune et diplômée.

Ces AMS sont réparties en quatre « segments » : le « High-tech industriel », le « High-tech services », les « Services aux entreprises à forte intensité en connaissance », les « Services financiers » :

1 L'ensemble des activités métropolitaines supérieures est constitué de quatre segments

Les activités métropolitaines supérieures en A88, par segment

Segment	Secteur d'activité*
Le high-tech industriel (HTI)	20 Industrie chimique
	21 Industrie pharmaceutique
	26 Fab.de produits informatiques, électroniques et optiques
	27 Fabrication d'équipements électriques
	28 Fabrication de machines et d'équipements n.c.a
	29 Industrie automobile
Le high-tech services (HTS)	30 Fabrication d'autres matériels de transport
	58 Édition
	62 Programmation, conseil et autres activités informatiques
	63 Services d'information
Services aux entreprises à forte intensité en connaissance (Seffc)	72 Recherche-développement scientifique
	59 Production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision ; enregistrement sonore et édition musicale
	60 Programmation et diffusion
	61 Télécommunications
	63 Services d'information
	69 Activités juridiques et comptables
	70 Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion
	71 Activités d'architecture et d'ingénierie ; activités de contrôle et analyses techniques
	73 Publicité et études de marché
	74 Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques
Services financiers (SF)	78 Activités liées à l'emploi
	82 Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises
	95 Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques
	64 Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite
	65 Assurance
	66 Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance

* Nomenclature agrégée 2008 - A88
 En bleu : une partie du secteur en A88 : certaines activités au niveau le plus détaillé (A732) sont exclues du champ des activités métropolitaines supérieures.
 Les activités de recherche-développement des universités sont exclues du champ des activités métropolitaines supérieures.
 De même, le secteur de la Défense est hors champ.
 Source : Insee

Les Activités Métropolitaines Supérieures représentent 18 % de l'emploi total de Bordeaux-Métropole, soit une part nettement supérieure à celle observée en Gironde (14 %) et dans l'ancienne région Aquitaine (11 %). Elles employaient en 2011 près de 69 000 personnes réparties dans 14 800 entreprises.

Ces 69 000 personnes sont réparties de la manière suivante à Bordeaux-Métropole :

2 Dans Bordeaux Métropole, 69 000 personnes travaillent dans les activités métropolitaines supérieures

L'emploi des activités métropolitaines supérieures en 2011, par segment et territoire

Segment	Bordeaux Métropole		Ensemble des 13 TGAU de province		France de province		France métropolitaine	
	Emplois	Part (%)	Emplois	Part (%)	Emplois	Part (%)	Emplois	Part (%)
High-tech industriel	10 104	14,7	165 505	17,5	465 221	20,9	617 888	17,2
High-tech services	12 484	18,1	194 010	20,6	315 069	14,1	571 221	15,9
Services aux entreprises à forte intensité en connaissance	26 955	39,1	377 857	40,1	896 763	40,2	1 512 773	42,2
Services financiers	19 393	28,1	205 292	21,8	552 108	24,8	885 452	24,7
Total	68 936	100,0	942 663	100,0	2 229 161	100,0	3 587 335	100,0

TGAU : très grandes aires urbaines
 Source : Insee, Recensement de la population 2011, exploitation complémentaire

La forte représentation de ces fonctions à grande valeur ajoutée au sein de Bordeaux-Métropole caractérise bien le territoire comme une véritable métropole.

⁴⁰ INSEE Dossier Aquitaine n°3, Les activités métropolitaines supérieures – Un enjeu pour Bordeaux Métropole,

II.2 Quelles réalités du dynamisme économique de Bordeaux-Métropole ?

II.2.1. Un dynamisme démographique réel avec une périurbanisation marquée

L'attractivité de la métropole bordelaise se vérifie par son dynamisme démographique, constant depuis plusieurs années. Entre 2008 et 2013, elle bénéficie en effet d'un solde migratoire⁴¹ et d'un solde naturel⁴² positifs. La croissance démographique de Bordeaux-Métropole est toutefois majoritairement due à son solde migratoire important.

Entre 2010 et 2015, le taux de croissance démographique annuel moyen de la métropole bordelaise a atteint 1,4 %, positionnant Bordeaux-Métropole juste derrière la métropole ayant connu la croissance la plus importante sur la même période (Montpellier avec + 1,9 %).⁴³

Il convient de préciser que si Bordeaux-Métropole peut afficher un taux de migration nette positif, elle le doit exclusivement aux élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés de 14 ans ou plus qui plébiscitent la métropole. Toutes les autres catégories socio-professionnelles enregistrent un déficit migratoire.⁴⁴



Source : Métroscope Juin 2017, p.22

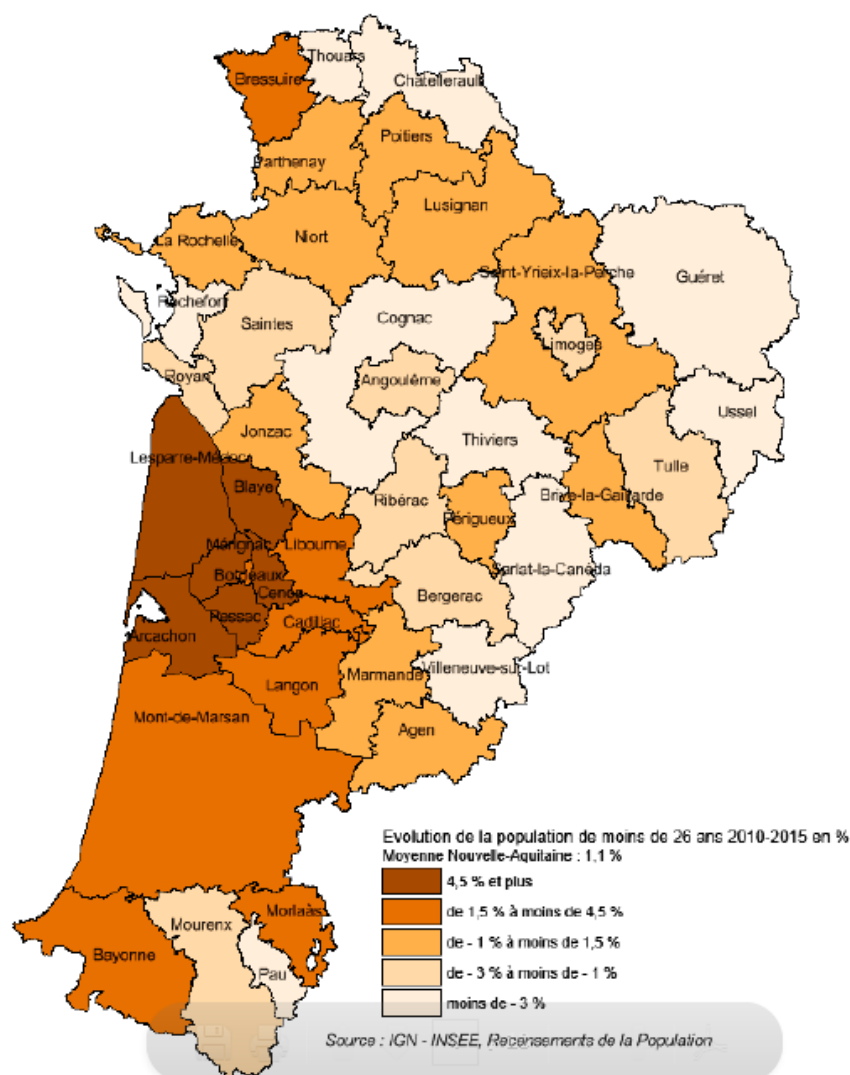
Alors que la croissance démographique décroît sur une grande partie du territoire de Nouvelle-Aquitaine, les zones ceinturant Bordeaux enregistrent une forte croissance de la population jeune entre 2010 et 2015 : + 7,9 % à Pessac, + 8,2 % à Mérignac et + 8,5 % à Cenon.

⁴¹ Solde migratoire : différence entre les entrées et les sorties du territoire.

⁴² Solde naturel : différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès.

⁴³ Source : [Observ'agglo, juin 2019, p.12](#)

⁴⁴ Source : [Métroscope, juin 2017, p.22](#)



Evolution de la population de moins de 26 ans (2010-2015)

Source : [DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine](#), collection « Etudes » n°56, Avril 2019⁴⁵

En 2015, la part des jeunes dans la population totale était de 22,6 % à Bordeaux contre 10,8 % pour l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine. La même année, le taux de chômage des jeunes à Bordeaux était de 27,1 % contre 29,4 % pour la région.

Par ailleurs, la croissance démographique de Bordeaux-Métropole se caractérise par une hétérogénéité entre la ville-centre, la métropole et l'aire urbaine. En effet, contrairement à Montpellier ou Lyon, dont l'attractivité est équivalente entre les trois niveaux territoriaux, la ville-centre de Bordeaux est beaucoup moins attractive que sa périphérie proche ou éloignée.

Cette situation s'explique notamment par un prix du foncier dans la capitale régionale qui exclut beaucoup d'habitants vers la périphérie.

Comme toutes les autres métropoles, Bordeaux présente un solde migratoire négatif avec le reste de son aire urbaine, signe de la périurbanisation des territoires environnant les strictes limites administratives des métropoles. En revanche, avec le reste du pays comme avec le reste de la région, le solde migratoire de Bordeaux-Métropole reste positif⁴⁶.

⁴⁵ Il est précisé que les noms de villes indiqués dans la carte sont les sièges des missions locales. Ils sont situés dans la zone d'influence de la mission locale. Dans certains cas, l'emplacement de la ville sur la carte ne correspond pas à l'emplacement géographique réel de la ville.

⁴⁶ Source : Métroscopie Juin 2017, p.23

II.2.2. Bordeaux-Métropole fait partie des métropoles les plus dynamiques économiquement

Les métropoles ont été construites sur l'hypothèse qu'elles seraient des pôles de dynamique économique et donc d'emploi. L'indice de concentration de l'emploi⁴⁷ permet notamment de mesurer l'attractivité d'une métropole : avec une moyenne de l'ensemble des métropoles de 1 040 emplois pour 1 000 actifs, l'hypothèse est tout juste confirmée sur le plan national.

En revanche, avec un indice de concentration d'emplois de 1 069 emplois pour 1 000 actifs, la métropole de Bordeaux confirme son attractivité au niveau national et sa capacité à offrir un volume d'emplois conséquent. A l'intérieur de Bordeaux-Métropole, la situation est toutefois contrastée :

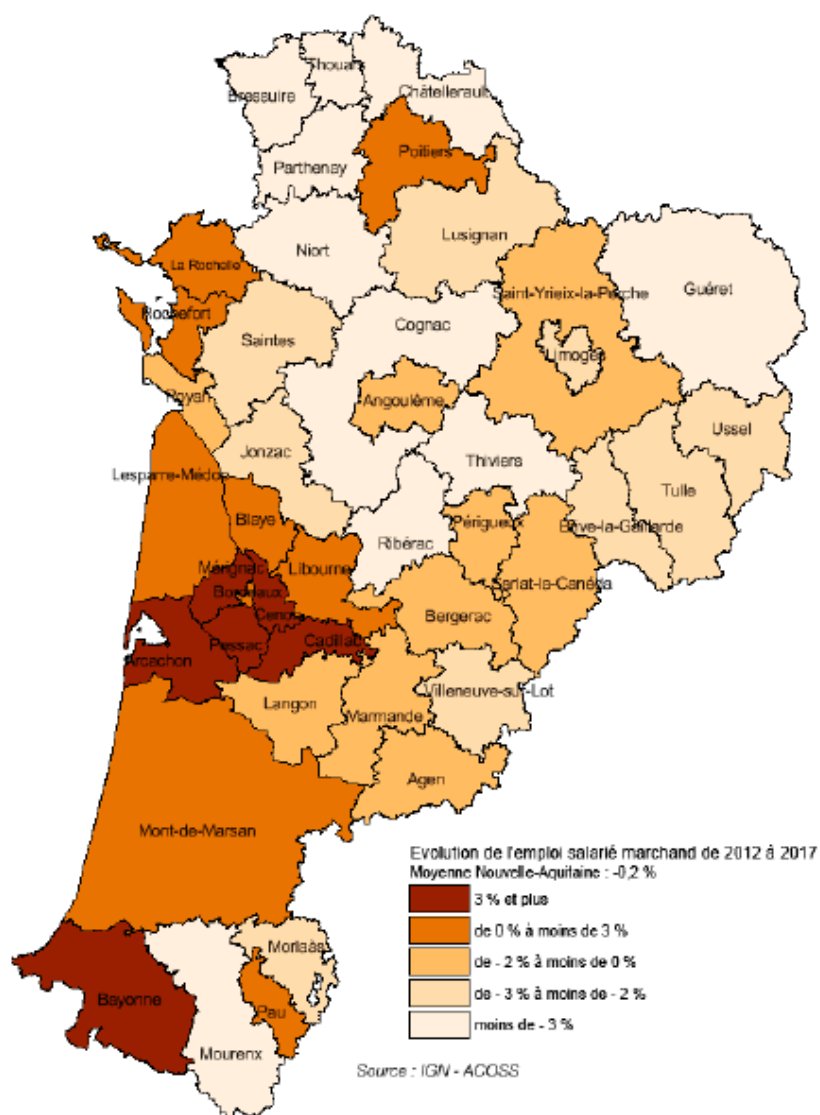
- Bordeaux, en tant que ville-centre de la métropole, propose plus d'emplois qu'elle ne compte d'actifs (1381 emplois pour 1000 actifs). De même, Mérignac ou Pessac, qui constituent des pôles d'emplois historiques de l'agglomération, affichent un taux de concentration de l'emploi fort.
- A Bruges, Blanquefort ou Bassens, la valeur de l'indicateur s'explique en partie par la présence d'importantes zones d'activités.
- Les communes où l'indice de concentration est inférieur à 1000 emplois pour 1000 actifs sont pour partie des communes très résidentielles, comme Le Bouscat, dont une part importante des habitants travaille à Bordeaux, des villes ayant une population étudiante importante telles que Bègles, Talence, Gradignan ou Villenave d'Ornon, ou certaines communes aux marges de la métropole comme Saint-Vincent-de-Paul, Saint-Aubin-de-Médoc ou Saint-Louis de Montferrand, qui ne constituent pas des pôles économiques majeurs de la métropole et laissent une grande part à la nature, contribuant ainsi à maintenir une haute qualité de vie sur le territoire de la métropole bordelaise.

Hors Grand Paris, Bordeaux est la deuxième métropole en termes de création nette d'emplois salariés dans le secteur privé en 2017 (14 460 emplois), derrière Lyon (21 870 emplois créés). Le taux de croissance de l'emploi salarié dans le secteur privé, entre 2016 et 2017, est également le deuxième de toutes les métropoles françaises avec + 3,9 %, hors Paris, Bordeaux arrivant juste derrière Nantes (+4,2% avec 13 227 créations nettes d'emplois salariés dans le secteur privé).⁴⁸

Entre 2012 et 2017, les seules zones de Nouvelle-Aquitaine où l'emploi a le plus progressé sont les zones autour de la métropole bordelaise et de Bayonne.

⁴⁷ L'indice de concentration de l'emploi rapporte le nombre d'emplois total d'un territoire au nombre d'actifs, occupés ou pas, de ce territoire. L'indice est exprimé en nombre d'emplois pour 1000 actifs. S'il est supérieur à 1000, cela signifie que la métropole offre du travail à des actifs extérieurs au territoire. Cet indice masque les flux de population (les « chassés-croisés » des entrées et sorties, si elles sont équivalentes, s'annulent). Source : [Métroscope Juin 2017](#), p.30

⁴⁸ Source : [Arthur Loyd Baromètre 2018](#), p.19



Evolution de l'emploi salarié marchand de 2012 à 2017

Source : [DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine](#), collection « Etudes » n°56, Avril 2019

Une économie principalement axée sur le secteur tertiaire

La région Nouvelle-Aquitaine compte un tiers des emplois encore dans la sphère productive, notamment dans les communes rurales à vocation agricole ou les bassins industriels et les communes accueillant de grands établissements. Dans les 40 dernières années, deux tiers des emplois créés l'ont été grâce à la sphère présentielle : dans les communes touristiques, dans les centres urbains qui accueillent les fonctions supérieures de services et dans les territoires périurbains avec le développement des services à la personne⁴⁹.

La zone d'emploi de Bordeaux enregistre, après Niort, la deuxième plus forte proportion d'emplois dans le secteur tertiaire marchand. Ainsi en 2013, plus de 48% de l'emploi salarié de la zone d'emploi concernait ce secteur et 33,5% le secteur tertiaire non marchand.

L'emploi salarié se répartit ensuite entre l'industrie (10,1%), la construction (5,8%) et l'agriculture (2,1%).

⁴⁹ Source : A'urba, audition devant le CESER en date du 14 mars 2019

L'économie présentielle, qui regroupe les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins des résidents ou des touristes⁵⁰, est la première source d'emplois pour l'aire métropolitaine. Les secteurs d'activités les plus importants sont le commerce, l'éducation-santé-action sociale, la construction et les services aux particuliers. Elle représente plus de 66 % de l'emploi salarié et est légèrement surreprésentée par rapport à la moyenne nationale.

Les trois secteurs les plus représentés sont les « Activités de services administratifs et de soutien », les « Activités financières et d'assurance » et le secteur « Transports et entreposage ».

Parmi les vingt premiers établissements employeurs de la zone d'emplois de Bordeaux comptant chacun 250 salariés et plus, onze sont des établissements publics (établissements hospitaliers, collectivités territoriales, université, CNRS). Les autres établissements sont soit liés au service public (SNCF Mobilités, Kéolis Bordeaux, La Poste, EDF), soit à la construction aéronautique et spatiale (Airbus Defense and Space, SAFRAN, Dassault Aviation).

Un secteur artisanal relégué en dehors de la métropole

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine bordelaise précise que 13 000 établissements artisanaux étaient recensés, soit 56 % des établissements girondins en 2010.

Ces établissements sont principalement situés en dehors de l'agglomération bordelaise, soulignant ainsi les difficultés d'accueil des artisans dans les territoires fortement urbanisés.

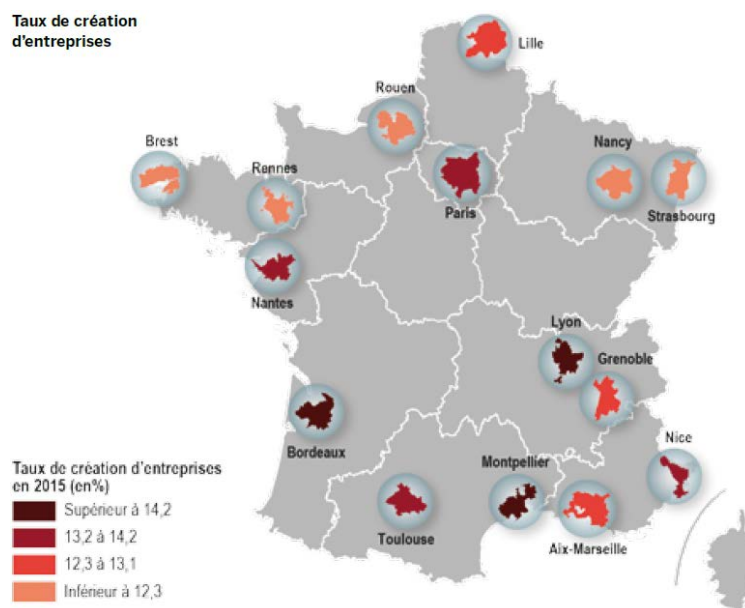
Ces difficultés sont particulièrement fortes au cœur de la ville-centre, alors même que les artisans sont en forte demande de proximité de leur clientèle potentielle. Le coût du foncier dans la capitale régionale, évoqué infra au sujet des particuliers, est ici illustré avec les artisans.

A cela s'ajoute la problématique de congestion du trafic routier intra-muros et du stationnement qui freinent les professionnels à intervenir à l'intérieur de Bordeaux. Nombre d'habitants du centre-ville de Bordeaux expriment en effet leurs difficultés à trouver un artisan plombier par exemple pour venir effectuer une intervention à leur domicile.

Un taux de création des entreprises élevé dont une majorité d'entreprises individuelles

En 2015, Bordeaux-Métropole enregistrait un taux de création des entreprises le plus élevé de toutes les métropoles françaises (environ 16,5% contre 12,5% la même année au niveau national) traduisant une certaine dynamique économique du territoire bordelais.

⁵⁰ Source : [INSEE](#)



Source : Métroscope Juin 2017, p.55

Sur les 58 043 entreprises créées en Nouvelle-Aquitaine en 2018, 14 311 l'ont été à Bordeaux-Métropole, soit près de 25 %. La majorité concerne le secteur des services aux entreprises (35,2 % des entreprises créées) suivi par le secteur « Commerce, transport, hébergement et restauration » (32,9 % des entreprises créées).

Créations d'entreprises en 2018 par secteur d'activité

Catégorie	Nombre		%	
	Bordeaux Métropole	Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux Métropole	Nouvelle-Aquitaine
Industrie	452	3 133	3,2	5,4
Construction	1 238	6 334	8,7	10,9
Commerce, transport, hébergement et restauration	4 714	16 911	32,9	29,1
Services aux entreprises	5 037	18 058	35,2	31,1
Services aux particuliers	2 870	13 607	20,1	23,4
Total	14 311	58 043	100,0	100,0

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (REE) - 2018

Champ : activités marchandes hors agriculture.

Parmi ces créations d'entreprises, 76 % sont des entreprises individuelles dont la répartition selon le secteur d'activité est la suivante :

Créations d'entreprises individuelles en 2018 par secteur d'activité

Catégories	Création d'entreprises individuelles		Part des entreprises individuelles dans les créations d'entreprises (%)	
	Bordeaux Métropole	Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux Métropole	Nouvelle-Aquitaine
Ensemble	10 828	43 651	75,7	75,2
Industrie	309	2 331	68,4	74,4
Construction	754	4 368	60,9	69,0
Commerce, transport, hébergement et restauration	3 772	12 461	80,0	73,7
Services aux entreprises	3 428	12 171	68,1	67,4
Services aux particuliers	2 565	12 320	89,4	90,5

Source : Insee, Répertoire des entreprises et des établissements (REE) - 2018

Champ : activités marchandes hors agriculture.

Au 31 décembre 2017, l'INSEE comptabilisait 68 295 entreprises à Bordeaux-Métropole (champ : activités marchandes hors agriculture). Les trois premiers secteurs d'activité représentés sont :

- le service aux entreprises (23 499 entreprises),
- le commerce, transport, hébergement et restauration (17 635 entreprises),
- les services aux particuliers (16 987 entreprises).

Les deux derniers secteurs d'activité représentés sont la construction (7 370 entreprises) et l'industrie (2 804 entreprises).

Selon le cabinet Deloitte⁵¹, les défaillances d'entreprises⁵² sont restées stables en Nouvelle-Aquitaine entre 2017 et 2018 (+ 0,3 %). Au cours de la même période, les défaillances d'entreprises ont diminué de 4 % en Gironde. L'étude ne présente pas de statistiques pour Bordeaux-Métropole. Elle précise toutefois que 94 % de ces procédures concernent des entreprises de moins de 10 salariés.

Nombre d'ouvertures de RJ, LJ ou sauvegardes directes par tranche d'effectif sur 5 ans

	2014	2015	2016	2017	2018	18vs17	Part 18
Moins de 10 salariés	5 417	5 408	4 673	4 385	4 359	(1%)	94%
10 à 49 salariés	336	333	214	213	250	17%	5%
50 salariés et plus	30	36	20	14	17	21%	0%
Total région	5 783	5 777	4 907	4 612	4 626	0%	100%

Source : Altares/Deloitte

(RJ : redressement judiciaire ; LJ : liquidation judiciaire)

Compte tenu de l'importance du nombre des entreprises individuelles dans le tissu économique néo-aquitain, il peut être intéressant de faire un zoom sur la situation des autoentrepreneurs⁵³.

⁵¹ Cabinet Deloitte, mars 2019, « [L'entreprise en difficulté en France en 2018, Une fin de cycle ?](#) », Deloitte Altares

⁵² Entreprises faisant l'objet de procédures de redressement judiciaire, de liquidation judiciaire ou de mesures de sauvegardes.

⁵³ Le régime de l'« auto-entrepreneur » s'applique depuis le 1er janvier 2009 aux personnes physiques qui créent ou possèdent déjà une entreprise individuelle pour exercer une activité commerciale, artisanale ou libérale (hormis certaines activités exclues), à titre principal ou complémentaire, et dont l'entreprise individuelle remplit les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise et qui opte pour exercer en franchise de TVA. Il offre des formalités de création d'entreprises allégées ainsi qu'un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

Nombre d'autoentrepreneurs économiquement actifs :

Nombre d'AE économiquement actifs (milliers)	2009	2017	2018	en % du total 2018	Evol. 2017 / 2018	Evol. 2009 / 2018
Charente	0,9	4,2	4,6	5%	11%	410%
Charente-Maritime	1,5	8,8	10,0	11%	13%	567%
Deux-Sèvres	0,6	3,2	3,6	4%	12%	473%
Vienne	0,9	4,5	5,0	6%	10%	429%
Dordogne	1,4	6,7	7,3	8%	9%	420%
Gironde	3,9	25,6	29,7	33%	16%	656%
Landes	1,0	5,6	6,3	7%	14%	507%
Lot-et-Garonne	0,7	4,1	4,5	5%	10%	526%
Pyrénées-Atlantiques	1,6	9,3	10,5	12%	14%	561%
Corrèze	0,5	2,6	2,8	3%	8%	418%
Creuse	0,3	1,3	1,4	2%	6%	397%
Haute-Vienne	0,7	3,8	4,2	5%	10%	505%
TOTAL	14,2	79,6	89,8	100%	13%	535%

Source : ACOSS-URSSAF

Si le CESER ne dispose pas de données propres aux autoentrepreneurs installés à Bordeaux-Métropole, les données ACOSS-URSSAF permettent de constater qu'un tiers des autoentrepreneurs sont installés en Gironde.

Suite à la création du statut d'autoentrepreneur en 2009, les statistiques ont connu une progression spectaculaire si on les compare sur une période de neuf ans. Entre 2017 et 2018, l'augmentation du nombre d'autoentrepreneurs reste soutenue : +16% en Gironde (plus forte progression par rapport aux autres départements néo-aquitains) et +13% au niveau régional.

Si le nombre de radiations d'autoentrepreneurs augmente de 3% entre 2017 et 2018 en Nouvelle-Aquitaine, l'augmentation au niveau de la Gironde est le double du niveau régional (+6%).

Nombre de radiations d'autoentrepreneurs :

Radiations (milliers)	2017	2018	en % du total 2018	Evol. 2017 / T4 2018
Charente	0,6	0,7	5%	13%
Charente-Maritime	1,5	1,5	11%	-3%
Deux-Sèvres	0,5	0,5	3%	-8%
Vienne	0,7	0,8	6%	7%
Dordogne	0,8	0,9	6%	10%
Gironde	4,9	5,2	38%	6%
Landes	0,9	0,9	6%	-2%
Lot-et-Garonne	0,6	0,6	4%	-2%
Pyrénées-Atlantique	1,5	1,5	11%	3%
Corrèze	0,5	0,4	3%	-18%
Creuse	0,2	0,2	1%	-4%
Haute-Vienne	0,7	0,7	5%	4%
TOTAL	13,5	13,8	100%	3%

Source : ACOSS-URSSAF

En effet, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008⁵⁴ a créé le statut d'entrepreneur individuel, appelé autoentrepreneur⁵⁵, dans le but de permettre notamment aux chômeurs de créer leur propre entreprise tout en conservant leurs allocations. L'idée était de faire baisser les chiffres du chômage par cette création.

Les salariés étaient également autorisés à bénéficier de ce statut afin de compléter leurs revenus. Si un régime de protection sociale était prévu initialement, il ne prévoyait toutefois pas de prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Depuis cette date, les autoentrepreneurs exerçant une activité libérale peuvent être affiliés au régime de protection sociale des indépendants, sous certaines conditions⁵⁶. Si l'activité a démarré avant le 1^{er} janvier 2018 ou si l'autoentrepreneur ne remplit pas les conditions, il doit recourir à une mutuelle privée.

Si le chiffre d'affaires moyen s'établit à 11 300 € environ en 2018, les résultats sont très hétéroclites selon les secteurs. Ainsi, le chiffre d'affaires réalisé par les micro-entrepreneurs dans le domaine des transports s'élève seulement à 5 856 euros par an. Viennent ensuite le commerce de détail (7 253 euros), les arts et spectacles (7 342 euros), les Autres activités personnelles (8 149 euros). À l'opposé, les activités juridiques apparaissent comme les plus lucratives avec 20 478 euros⁵⁷.

Le secteur des transports, porté par les plateformes de livraison à domicile comme Deliveroo ou Uber eat, connaît la plus forte progression entre 2017 et 2018 (+80%), après une progression de +44% en moyenne entre 2011 et 2018. Les revenus restent par ailleurs très faibles : l'INSEE notait en effet en février 2018 que les microentrepreneurs retirent en moyenne 440 euros mensuels de leur activité.

Cette part importante des autoentrepreneurs dans le paysage économique girondin alerte, au regard des revenus réalisés par la majorité d'entre eux, sur la précarisation du marché du travail.

⁵⁴ [Loi n°2008--776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie](#)

⁵⁵ Depuis la [loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises](#), dite loi Pinel, on parle désormais de micro-entrepreneurs.

⁵⁶ Source : <https://www.portail-autoentrepreneur.fr/academie/statut-auto-entrepreneur/couverture-arret-maladie>

⁵⁷ Source : [ACOSS stat n°288, juillet 2019](#)

II.3 Quels atouts et quelles limites ?

Comme vu précédemment, les infrastructures relatives aux transports de la métropole bordelaise, comme la Gare Saint-Jean ou l'aéroport de Mérignac, sont des atouts pour Bordeaux. Au regard du nombre de personnes transportées, ils constituent aussi une porte d'entrée importante pour le territoire, tant métropolitain que régional. Mais d'autres atouts contribuant à l'attractivité bordelaise peuvent être cités.

II.3.1. Les atouts

Une Université reconnue à l'échelle européenne

Le pôle universitaire de Bordeaux est reconnu pour l'excellence de sa recherche. L'Opération Campus de Bordeaux, débutée en 2008, permet notamment d'afficher l'unité de trois des quatre universités pour une meilleure lisibilité au niveau européen.

Fin 2011, un an après l'autonomie des universités, la communauté universitaire bordelaise s'est engagée dans trois programmes structurants :

- Création de l'Université de Bordeaux par fusion de trois universités,
- Opération Campus, projet immobilier d'envergure axé sur la rénovation et l'adaptation du patrimoine immobilier, la requalification des espaces publics et l'ouverture toujours plus grande du campus sur la ville.
- Initiative d'excellence (Idex) : ce programme d'investissements, porté en collaboration avec les établissements et organismes partenaires (CNRS et Inserm notamment), s'est traduit par la signature d'une convention de dotation d'un montant de 700 millions d'euros qui serviront à financer des programmes innovants en matière de recherche scientifique, de formation, de rayonnement international et d'attractivité, de transfert technologique et d'interface avec le monde socio-économique.

L'ambition de placer l'Université de Bordeaux parmi les meilleures universités européennes de recherche a été saluée, récompensée et encouragée par l'Etat français qui en a fait l'une des trois premières universités lauréate du programme « Initiative d'excellence ».

La filière viti-vinicole : une place importante dans l'économie métropolitaine et régionale

Les vignobles bordelais représentent 55 000 emplois (directs ou indirects, dont 26 000 actifs à temps plein dans les vignes), 5 800 viticulteurs (récoltants AOC), une production annuelle de plus de 5 millions d'hectolitres, près de 10 000 exploitations viticoles et 4,01 milliards d'euros de chiffre d'affaire annuel⁵⁸.

Cette filière, constitue une ressource majeure dans l'économie métropolitaine, girondine et régionale.

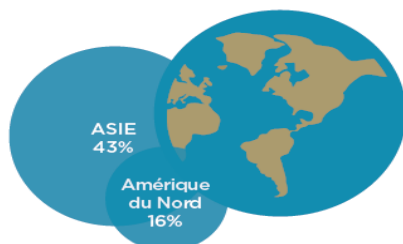
Grâce à cette filière, Bordeaux est la seule ville de Nouvelle-Aquitaine devenue une marque avec une visibilité au niveau international : 52 % du chiffre d'affaires est réalisé à l'export, représentant 2,09 milliards d'euros, 251 millions de bouteilles, soit 1,9 million d'hectolitres (Source : Conseil Interprofessionnel du Vin de Bordeaux (CIVB) 2019).

⁵⁸ Source : [CIVB 2019](#)

Répartition en valeur des exportations 2018

PAYS TIERS

71%
DES EXPÉDITIONS
1,49
MILLIONS D'EUROS (=%)



UNION EUROPÉENNE

29%
DES EXPÉDITIONS
602
MILLIONS D'EUROS (+12%)

Classement en valeur des exportations 2018

N°1 Hong-Kong

327 millions €
(+3%)
10 millions
de bouteilles (-4%)

16%

N°2 Chine

311 millions €
(-22%)
58 millions
de bouteilles (-31%)

15%

N°3 États-Unis

279 millions
d'euros (+21%)
26 millions
de bouteilles (-1%)

13%

SOURCE : CIVB / Douane // Cumul mobile 12 mois- Données arrêtées à fin décembre 2018 et évolutions par rapport à 2017

Un territoire à la pointe de la Recherche et Développement et de l'innovation numérique

Avec quatre pôles de compétitivité ancrés à Bordeaux (AEROSPACE VALLEY, ALPHA Route des Lasers et des Hyperfréquences, AGRI SUD OUEST INNOVATION et XYLOFUTUR), la ville se positionne comme leader dans le domaine de la recherche et développement.

Ces pôles représentent près de 74 200 emplois en France, dont 19 % dans la zone d'emploi de Bordeaux⁵⁹.

Par ailleurs, Bordeaux a été labellisée par l'Etat en avril 2019, avec douze autres métropoles⁶⁰, « Capitale French Tech ». La French Tech désigne l'ensemble des acteurs travaillant dans ou pour les entreprises technologiques et innovantes françaises, en France ou à l'étranger.

Déjà labellisée « French tech » en 2014, du fait de la croissance de ses écosystèmes de start-up et d'entreprises innovantes, Bordeaux est ainsi confirmée comme une place importante dans ces domaines de l'innovation et du numérique. Cette dynamique a été impulsée par des entrepreneurs du secteur, avec le soutien de Bordeaux-Métropole, de la CCI Bordeaux-Gironde et de la région Nouvelle-Aquitaine.

La Cité du numérique, au cœur du nouveau quartier Euratlantique sur la commune de Bègles, fait partie intégrante de ce projet et en a été désigné le bâtiment « totem », c'est-à-dire une des conditions pour que Bordeaux obtienne le label « Capital French Tech ». Ce lieu de 25 000 m² a pour ambition de faciliter les échanges entre les différents acteurs du numérique et se revendique comme un « accélérateur d'innovations ». A terme, une cinquantaine d'entreprises y seront installées ce qui devrait représenter

⁵⁹ Source : Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux, 2016, A'Urba

⁶⁰ Les autres capitales French Tech regroupent des écosystèmes locaux autour de : Aix-Marseille, Brest, Strasbourg, Paris, Grenoble-Valence-Annecy, Lille, Nantes, Montpellier, Lyon-Saint-Etienne, Rennes-Saint-Malo, Cannes-Grasse et Toulouse. A côté de ces capitales, 86 Communautés French Tech ont également été créées (38 en France, dont 4 en Nouvelle-Aquitaine, et 48 à l'international).

1 500 emplois. L'école sur l'Intelligence Artificielle du géant Microsoft y est implantée depuis septembre 2019, ce qui devrait en faire une « locomotive » du numérique à Bordeaux.

Ces atouts renforcent l'attractivité de la métropole bordelaise auprès des cadres exerçant dans les fonctions métropolitaines, notamment les fonctions « conception-recherche » et « prestations intellectuelles ».

Le tourisme : un atout solide

La richesse touristique de Bordeaux est reconnue et revêt de multiples facettes. Outre le patrimoine gastronomique qui offre à la ville une vitrine internationale grâce aux vins de Bordeaux, la richesse du patrimoine architectural de la ville représente également un atout important pour attirer les touristes. L'inscription depuis 2007 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO offre une protection et une valorisation du quartier historique du Port de la Lune, représentant un ensemble de 1 810 hectares au cœur de la ville. A l'exception de Paris, Bordeaux est la ville française qui compte le plus de bâtiments protégés⁶¹ : 350 édifices classés ou inscrits aux Monuments Historiques, dont trois édifices religieux inscrits au Patrimoine mondial depuis 1998 au titre des chemins de Saint Jacques de Compostelle.

Le baromètre touristique 2018 de Bordeaux-Métropole⁶² fait apparaître 6,1 millions de nuitées enregistrées dont 53 % dans les hôtels (+ 1,6 % par rapport à 2017) et 21 % dans les résidences hôtelières (+ 15 %). Les nuitées réalisées dans les hôtels ont été effectuées par des visiteurs étrangers pour 25 % d'entre-elles.

Bordeaux fait partie des vingt-deux contrats de destination en France qui ont pour but de créer des destinations au-delà des frontières administratives, permettant d'associer tous les acteurs français du tourisme, publics et privés, autour d'une même « marque de territoire » et de proposer une offre mieux structurée et plus visible sur le plan international. Les vingt-deux contrats⁶³ sont regroupés en cinq thèmes et Bordeaux apparaît dans le thème « Œnotourisme et gastronomie »⁶⁴. Les deux axes stratégiques du contrat bordelais sont l'œnotourisme et le tourisme fluvial et maritime⁶⁵.

A noter que l'œnotourisme enregistre une augmentation de + 10,8 % de fréquentation dans les châteaux par rapport à 2017 et qu'il constitue donc un secteur dynamique de l'économie touristique bordelaise. Ce dynamisme est confirmé par des agences touristiques spécialisées dans l'œnotourisme qui expliquent ces bons résultats, notamment, par une professionnalisation de l'accueil touristique dans les propriétés⁶⁶. Grâce au secteur viti-vinicole, Bordeaux est devenu une marque à part entière dont l'ensemble de la ville tire profit.

Enfin, Bordeaux-Métropole mise sur le tourisme d'affaires en organisant chaque année près de 100 congrès et 500 manifestations professionnelles. La métropole estime les retombées économiques à plus de 60 millions d'euros en 2017⁶⁷. Elle dispose en effet de sérieux atouts pour l'organisation de manifestations d'envergure comme par exemple le Palais de la Bourse, pouvant accueillir plus de 1 000 personnes au cœur du quartier historique, le Palais des congrès ou encore le Parc des expositions à Bordeaux-Lac qui abrite le nouveau « Palais 2 l'Atlantique », inauguré en mai 2019, pouvant accueillir jusqu'à 6 000 personnes assises.

⁶¹ Sources : sites de l'UNESCO, et [Bordeaux-Tourisme](#)

⁶² Source : <https://www.bordeaux-tourisme.com/Footer/Barometre-touristique/Bilan-activite-touristique-Annee-2018>

⁶³ Les 21 autres territoires signataires de contrats de destination sont : le mont Saint-Michel et sa baie, le Val de Loire, « Normandie Paris Ile-de-France : l'impressionnisme », « Autour du Louvre Lens », « Paris, la ville augmentée », Bretagne, « Arts de vivre en Provence », Corse, Guyane, Champagne, Bourgogne, Lyon, Montagnes du Jura, Massif des Vosges, Voyage dans les Alpes, Auvergne, Mont Blanc, Côte d'Azur et trois en Nouvelle Aquitaine : Vallée de la Dordogne, Pyrénées, « Biarritz destination golf ».

⁶⁴ Les quatre autres thèmes sont : L'offre patrimoniale ; Ecotourisme, bien vivre et découverte de sites naturels et patrimoniaux ; La montagne et le ressourcement ; Sport et détente.

⁶⁵ Sources : [Direction Générale des Entreprises](#) et [Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères](#)

⁶⁶ Sud-Ouest, 4 février 2020, « [Le tourisme du vin se porte bien](#) »

⁶⁷ Source : [Bordeaux-Métropole](#)

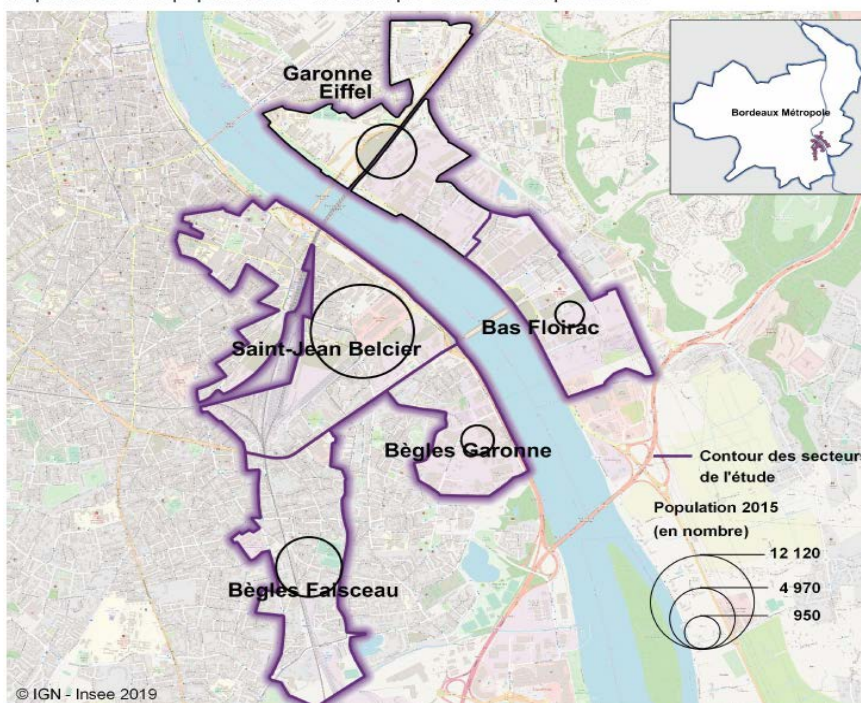
Le tourisme participe donc au rayonnement de la métropole bordelaise par rapport aux autres métropoles françaises et lui offre une reconnaissance au niveau international. Il conviendra toutefois de veiller à ce que le développement touristique de Bordeaux allie bon accueil des touristes et respect des habitants bordelais. Les questions environnementales doivent également être au cœur de l'activité touristique de Bordeaux.

Une opportunité à concrétiser : le projet Euratlantique

Cette Opération d'Intérêt National (OIN) vise, sur un territoire de 738 hectares répartis autour de la Gare Saint-Jean, de part et d'autre de la Garonne sur les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac, à créer 30 000 emplois supplémentaires à horizon 2030 et des logements permettant d'accueillir 50 000 nouveaux habitants avec un souci de mixité sociale et la présence de commerces et de services de proximité. Si ce projet permettait aux résidents de se rapprocher de leur emploi, il pourrait participer à la lutte contre l'étalement urbain et à la décongestion du trafic urbain.

1 En 2015, la moitié des habitants d'Euratlantique vit dans le secteur Saint-Jean Belcier

Répartition de la population d'Euratlantique dans les cinq secteurs



Source : Insee, estimations démographiques RP individu 2015, exploitation principale

L'ambition de la création de ce nouveau centre d'affaires est d'apporter à Bordeaux une visibilité nationale, voire européenne, par une densification de l'activité et des emplois.

Le cœur de cette opération d'envergure est la Gare Saint-Jean qui, depuis l'ouverture de la ligne à grande vitesse (LGV) Bordeaux-Paris en 2017 et le développement du réseau des transports collectifs transitant par la gare, est devenue une porte d'entrée mais également une vitrine de la métropole bordelaise.

Selon l'analyse de cette opération proposée par l'INSEE⁶⁸, la moitié des 30 000 emplois supplémentaires attendus proviendrait de la relocalisation d'entreprises déjà présentes dans l'unité urbaine de Bordeaux. L'autre moitié serait des créations pures ou des installations d'entreprises externes.

Ce projet permet également de réhabiliter certains quartiers gagnés par l'insalubrité, comme certaines zones du quartier Belcier.

⁶⁸ [INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine](#), n°81 octobre 2019, Bordeaux-Euratlantique, des quartiers en devenir

Cependant, à l'instar de nombreuses métropoles, Bordeaux souffre de limites qui commencent à nuire à son attractivité.

II.3.2. Des limites comparables à d'autres métropoles importantes françaises

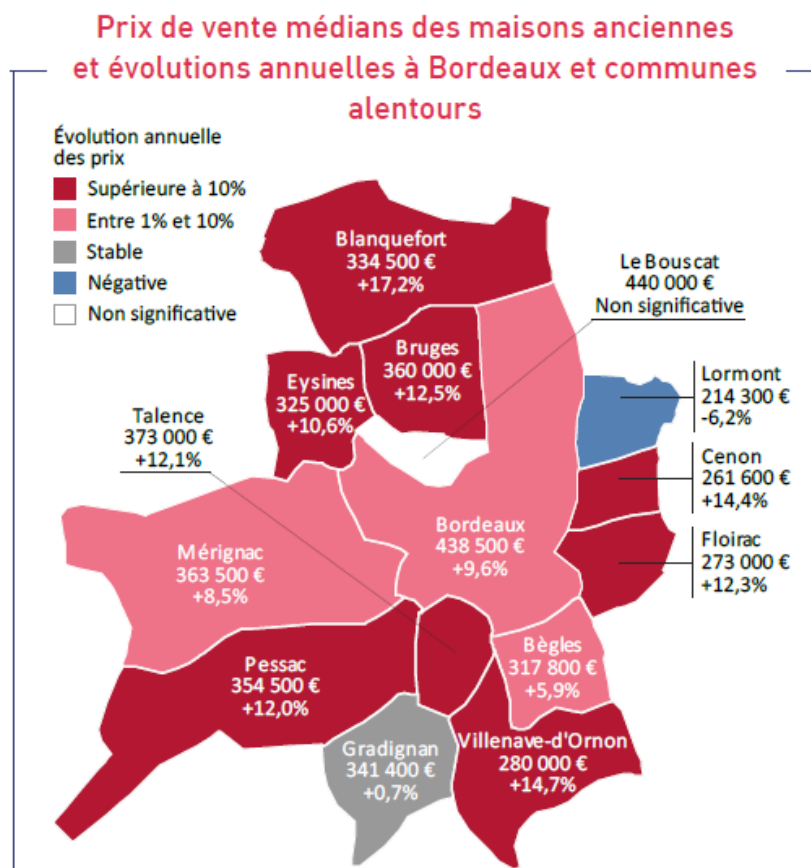
Un coût de l'immobilier à Bordeaux prohibitif pour l'immense majorité des citoyens

Selon le bilan annuel 2019 du baromètre LPI-SeLoger.com publié en janvier 2020 (évolution du prix des appartements anciens), Bordeaux est la troisième ville la plus chère de France (4 702 €/m²) derrière Paris (10 403 €/m²) et Lyon (5 065 €/m²).

Après avoir augmenté de 38 % en cinq ans et enregistré des hausses particulièrement importantes en 2017 (+ 14,1 %) et 2018 (+ 9,6 %), l'année 2019 est marquée par une stagnation du prix des appartements anciens (+ 0,2 %) ⁶⁹.

Bordeaux reste néanmoins parmi les villes les plus chères de France, excluant de fait les classes moyennes y travaillant vers la périphérie. Toutefois, la Chambre des Notaires de Gironde notait en février 2019 une augmentation de 9% sur un an du prix de vente médian des maisons anciennes dans les communes situées autour de Bordeaux. Les plus fortes hausses concernent Blanquefort (+ 17 %), Léognan (+ 19 %) et Artigues-près-Bordeaux (+ 20 %).

Les classes moyennes travaillant à Bordeaux sont donc contraintes de s'éloigner davantage de la capitale régionale. Elles ne peuvent ni se loger dans la ville-centre, ni dans les villes proches, augmentant ainsi les temps de transports et faisant chuter la qualité de vie des personnes concernées.



Source : [Chambre des Notaires de Gironde](#)

⁶⁹ Source : [La Tribune Bordeaux, 07 janvier 2020](#), « Les prix de l'immobilier plafonnent à Bordeaux »

Cette augmentation du coût de l'immobilier, outre l'arrivée de la LGV en 2017 comme vu précédemment, est expliquée par le fait que les politiques de réhabilitation du centre historique de la ville et des quais ont entraîné un retour dans le centre des classes supérieures. Gilles Pinson, Professeur à Sciences-Po Bordeaux, explique que ce retour a été suivi par celui des promoteurs qui construisent surtout des produits de défiscalisation inadaptés aux besoins du marché. Il regrette aussi que les élus de la métropole n'aient pas « *anticipé davantage les effets de leur politique, en contrôlant l'envolée des prix. Bordeaux-Métropole n'a adhéré à un établissement public foncier, capable de préempter les terrains, qu'en 2017.* »⁷⁰. Il regrette également l'absence de politiques de maîtrise d'ouvrage fortes qui auraient permis d'encadrer davantage les promoteurs.

Ce phénomène d'augmentation des prix commence à toucher les étudiants, qui constituent pourtant, comme il a été vu supra (Cf. partie II.2.1), le socle du dynamisme démographique de la métropole. Une enquête réalisée en octobre 2018 par la Communauté d'universités et établissements d'Aquitaine (ComUE d'Aquitaine) révélait que 55 % des étudiants déclaraient avoir rencontré des difficultés pour trouver un logement.

L'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) note ainsi une augmentation spectaculaire des demandes de logement, entre 2011 et 2017, de 250%. L'administrateur de l'URHAJ alerte sur le fait que les jeunes « *viennent parce qu'ils sont dans une grande précarité, quasiment à la rue. Il y a de plus en plus de demandes urgentes, de détresse. Certains ont épuisé leurs recours aux canapés des amis, d'autres dorment dans leurs voitures.* »⁷¹

L'augmentation des loyers, si elle est moins spectaculaire que pour l'achat dans le neuf et l'ancien, est également bien réelle notamment à cause de l'effet Airbnb. En effet, en proposant leurs logements à la location saisonnière, plus rentable, plutôt qu'à la location « classique », certains propriétaires contribuent à faire baisser durablement l'offre dans le parc locatif privé. S'ensuit une augmentation des loyers entraînant un départ des classes moyennes vers la périphérie.

La ville de Bordeaux tente, depuis mars 2019, de réguler cette activité de locations saisonnières afin d'en limiter les effets néfastes. Ainsi, les propriétaires ont l'obligation de s'enregistrer en mairie et ne peuvent pas louer leur résidence principale au-delà de 120 jours par an. Ceux qui louent une résidence secondaire doivent en changer l'usage et transformer leur bien en meublé de tourisme. Ces derniers doivent également compenser au profit de la location traditionnelle avec un bien de même superficie et dans la même zone que le bien mis en location saisonnière. Une cellule de contrôle a également été mise en place avec des agents chargés de traquer les annonces illégales. Selon la mairie de Bordeaux, ces dispositions auraient permis de remettre sur le marché 1 000 logements en un an⁷².

Toutefois, la ville de Bordeaux n'envisage pas d'interdire purement et simplement les locations saisonnières. En effet, cette pratique favorise malgré tout le tourisme, qui génère des retombées financières importantes pour la ville et pour la métropole. Sans compter la consommation des touristes sur place, la seule taxe de séjour a généré plus de 860 000€ de recettes en 2017 (soit 17% du total perçu par la ville), dont 660 000€ provenant d'Airbnb⁷³.

La première couronne étant elle aussi touchée par ce phénomène d'augmentation des loyers, les classes moyennes sont contraintes de « s'expatrier » dans la troisième couronne, c'est-à-dire en zone rurale et avec une faible offre de services publics.

Le manque d'offre d'habitations à loyers modéré (HLM) renforce ce phénomène.

La question du coût de l'immobilier dans la métropole bordelaise représente donc un danger pour son attractivité démographique qui ne repose exclusivement que sur le solde migratoire.

⁷⁰ Source : La Croix, 29/01/2020, « [Bordeaux, le logement devenu inabordable](#) »

⁷¹ La Nouvelle République, 30 janvier 2020, « [Bordeaux ou comment attirer sans exploser](#) »

⁷² Source : La Gazette des communes, 27/01/2020, « [La spéculation immobilière omniprésente à Bordeaux](#) »

⁷³ Source : La Tribune Bordeaux, 14/11/2018, « [Airbnb à Bordeaux : un coupable trop idéal ?](#) »

Une saturation des transports publics et un engorgement du réseau routier dangereux pour l'attractivité métropolitaine

La saturation du réseau routier et l'engorgement des transports publics bordelais constituent un véritable « point noir » pour la métropole. Ces phénomènes nuisent profondément à la qualité de vie que les nouveaux arrivants viennent chercher à Bordeaux et ils peuvent freiner le développement économique des entreprises situées dans la métropole.

La qualité de vie est fortement impactée pour une personne qui subit une augmentation de la distance et du temps de trajet domicile-travail. Ainsi, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Gironde notait en 2016⁷⁴ que les actifs girondins consomment plus d'arrêts de travail que les autres actifs français. Elle pointe notamment que certains territoires se démarquent avec un recours à l'arrêt de travail plus important et plus coûteux. « *C'est le cas du Nord Gironde avec une population importante qui travaille dans des secteurs à risque comme le bâtiment, mais plus encore du Langonnais où l'écart est très significatif. Cela s'explique notamment par un phénomène d'éloignement domicile-travail plus important.* »

Concernant l'activité économique, la CCI Bordeaux Gironde, dans une enquête publiée en septembre 2019⁷⁵, exprimait les difficultés vécues par les chefs d'entreprises au sujet des trajets domicile-travail effectués par leurs salariés et leur impact sur l'activité de leur société. Pour les chefs d'entreprises interrogés par la CCI (plus de 1 000), les principales difficultés rencontrées sont la saturation de la rocade et la congestion des axes d'entrée à la métropole.

Pour 78% des dirigeants estimant avoir des difficultés, ces dernières ont un impact négatif sur leur activité et 53% d'entre eux indiquent que cette situation génère des coûts supplémentaires.

Face à cette situation, 67% des dirigeants ayant participé à l'enquête de la CCI indiquent avoir déjà mis en œuvre des solutions pour faciliter les déplacements de leurs salariés, comme par exemple :

- Aménager des horaires de travail,
- Développer des systèmes de visioconférence,
- Aménager un parking vélo,
- Mettre en place le télétravail,
- Inciter au covoiturage.

Toutefois, l'enquête précise que ce sont les établissements de plus de 100 salariés qui sont les plus disposés à agir pour faciliter les déplacements.

Face à ce constat, déjà connu depuis de nombreuses années, la métropole devra pourtant absorber 300 000 habitants nouveaux d'ici à 2030 (dont 110 000 dans l'hypercentre métropolitain), selon les projections du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise. Comment Bordeaux-Métropole pourra-t-elle faire face ?

La métropole bordelaise aura donc à trouver des réponses à ces questions qui devront être compatibles avec les problématiques environnementales de gestion des ressources naturelles et de lutte contre la pollution.

Une pauvreté et une précarité très marquées au cœur de la métropole

Même s'il est souvent fait état de son dynamisme économique, des nombreuses créations d'emplois ou de l'attractivité de la métropole bordelaise, il est important de rappeler que Bordeaux-Métropole concentre également à l'intérieur de son territoire une grande pauvreté et de la précarité.

Dans son étude sur les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants⁷⁶, le CGET souligne que « *les métropoles concentrent non seulement la richesse mais aussi la pauvreté. Les riches y sont plus*

⁷⁴ « [Arrêts de travail : La Cnam de la Gironde accompagne et contrôle. Des résultats significatifs](#) », CPAM 33, juin 2016

⁷⁵ CCI Bordeaux Gironde, 2019, « [Impact des déplacements sur l'activité économique en Gironde : résultats de l'enquête 2019](#) »

⁷⁶ « [Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants – Une ligne de partage ?](#) », CGET, novembre 2019

riches et les pauvres plus pauvres. Les écarts de revenus et les inégalités sociales s’y creusent. En France, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains. »

L’INSEE confirme cet état de fait en Nouvelle-Aquitaine en précisant que les grandes aires urbaines concentrent les deux tiers des situations de pauvreté de la région⁷⁷. Les quartiers prioritaires de ces grandes aires abritent notamment « *une population plus jeune, souvent touchée par le chômage et davantage de familles nombreuses et/ou monoparentales bénéficiaires de prestations sociales. Le taux de pauvreté peut y dépasser les 50 % (...). Ainsi, le niveau de vie médian des personnes pauvres dépasse à peine 790 euros mensuels à Limoges Métropole, 805 euros à Bordeaux Métropole et dans la communauté urbaine du Grand Poitiers. »*

Les grandes aires urbaines Néo-aquitaines voient également les inégalités se creuser : « *A Bordeaux-Métropole, le niveau de vie plancher des 20 % des personnes les plus aisées est 4,5 fois supérieur au revenu plafond des 20% les plus modestes. »*

En Nouvelle-Aquitaine, les données 2016 permettent de constater que le taux de pauvreté⁷⁸ est très élevé à Bordeaux, par rapport au niveau régional. Les ménages dont le référent fiscal a moins de trente ans constituent la part de la population la plus nombreuse à vivre sous le seuil de pauvreté et particulièrement dans la ville de Bordeaux. :

Taux de pauvreté 2016 :

	Ensemble	Moins de 30 ans
Bordeaux	17%	29%
Bordeaux-Métropole	14%	24,6%
Nouvelle-Aquitaine	13,7%	23,1%

Source : INSEE, Fichier localisé social et fiscal 2016 (Mise en ligne le 26/07/2019, géographie au 01/01/2019)

Si ce taux est stable dans la ville de Bordeaux par rapport au taux de pauvreté 2013, il est en revanche en augmentation pour la métropole de 0,8 %⁷⁹.

Comparée aux autres métropoles, Bordeaux se classe en 6^{ème} position sur 22, derrière Grenoble (13,9%) et devant Clermont (14,6 %). Nantes Métropole enregistre le taux de pauvreté 2016 le moins élevé de toutes les métropoles (11,9 %) et Strasbourg Eurométropole détient le taux le plus élevé (19,5 %).

⁷⁷ Source : INSEE Analyse Nouvelle-Aquitaine n°70, 787 000 Néo-aquitains vivent sous le seuil de pauvreté, les deux tiers sous l’influence des grandes aires urbaines, janvier 2019

⁷⁸ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d’individus dont le niveau de vie est inférieur pour une année à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). Le seuil de pauvreté monétaire, qui correspond à 60% du niveau de vie médian de la population, s’établit à 1 026 euros par mois pour une personne seule en 2016. (Source : [INSEE](#))

⁷⁹ Source : INSEE, Fichier localisé et fiscal (FiLoSoFi) année 2013, Mise en ligne le 25/04/2019, découpage géographique au 01/01/2014.

Taux de pauvreté 2016 des 22 métropoles françaises :

Métropoles	Taux
Strasbourg Eurométropole	19,5
Montpellier Méditerranée Métropole	19,2
Métropole Européenne de Lille	19,1
Aix-Marseille-Provence	18,4
Grand Paris	18,3
Saint-Etienne Métropole	18,2
Métropole du Grand Nancy	17,7
Métropole Nice Côte d'Azur	17,6
Metz Métropole	17,1
Métropole Rouen Normandie	16,7
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	16,7
Métropole de Lyon	15,7
Tours-Métropole-Val-de-Loire	15,7
Toulouse Métropole	15,1
Orléans Métropole	14,9
Clermont-Auvergne Métropole	14,6
Bordeaux-Métropole	14
Grenoble Alpes Métropole	13,9
Dijon Métropole	13,5
Brest métropole	13,3
Rennes Métropole	12,7
Nantes Métropole	11,9

Source : INSEE, Fichier localisé social et fiscal 2016 (Mise en ligne le 26/07/2019, géographie au 01/01/2019)

L'INSEE souligne également que la part des emplois précaires présente des disparités importantes au sein même de l'aire urbaine de Bordeaux. Elle oscille en effet entre 14 % pour le quartier du Grand Caillou et 33,2 % pour celui de Saint-Michel⁸⁰.

⁸⁰ Source : INSEE dossier Nouvelle-Aquitaine n°5, *Activité économique et emploi : la moitié des QPV en décrochage*, février 2018

II.4. Conclusion

Au regard des études citées ci-dessus, il est possible de tirer quelques constats sur la métropole bordelaise et également sur le fait métropolitain.

Si les atouts de la métropole bordelaise sont nombreux et incontestables, le modèle métropolitain engendre également des inégalités à l'intérieur même de la métropole qui sont souvent occultées par des créations d'emplois nombreuses.

L'attractivité du territoire bordelais, confirmée notamment par la croissance démographique continue et la forte création d'emplois, est désormais menacée par les effets négatifs de la métropolisation qui atteignent un niveau critique dans la capitale de Nouvelle-Aquitaine.

Exclusion des classes moyennes de plus en plus loin de la ville-centre, engendrant des temps de transports de plus en plus longs pour celles travaillant au cœur de Bordeaux. Saturation des transports publics comme le tramway qui était jusqu'alors un atout pour l'attractivité de la ville. Augmentation des inégalités à l'intérieur même de Bordeaux-Métropole, censée créer emplois et richesse.

Tous ces points sont très peu mis en avant lorsqu'il s'agit de traiter de la question métropolitaine. Ils se retrouvent pourtant dans la majorité des métropoles françaises et se doivent d'être traités avec des réponses appropriées.

L'enjeu est donc bien de garantir l'attractivité de la métropole bordelaise tout en apportant des réponses aux graves inégalités présentes au cœur de Bordeaux. Des projets d'envergure comme Euratlantique seront-ils un levier pour apporter des emplois vers des quartiers défavorisés pour en réduire les inégalités ? Ou au contraire, ne risquent-ils pas de créer davantage d'inégalités et de nuisances par la concentration d'activités sur un territoire déjà saturé ? A ce stade, et au regard des informations à sa connaissance, le CESER ne peut qu'être en veille.

III- Les dynamiques économiques des autres territoires hors Bordeaux

III.1 Quelles réalités et hétérogénéités des dynamiques économiques au sein de la région ?

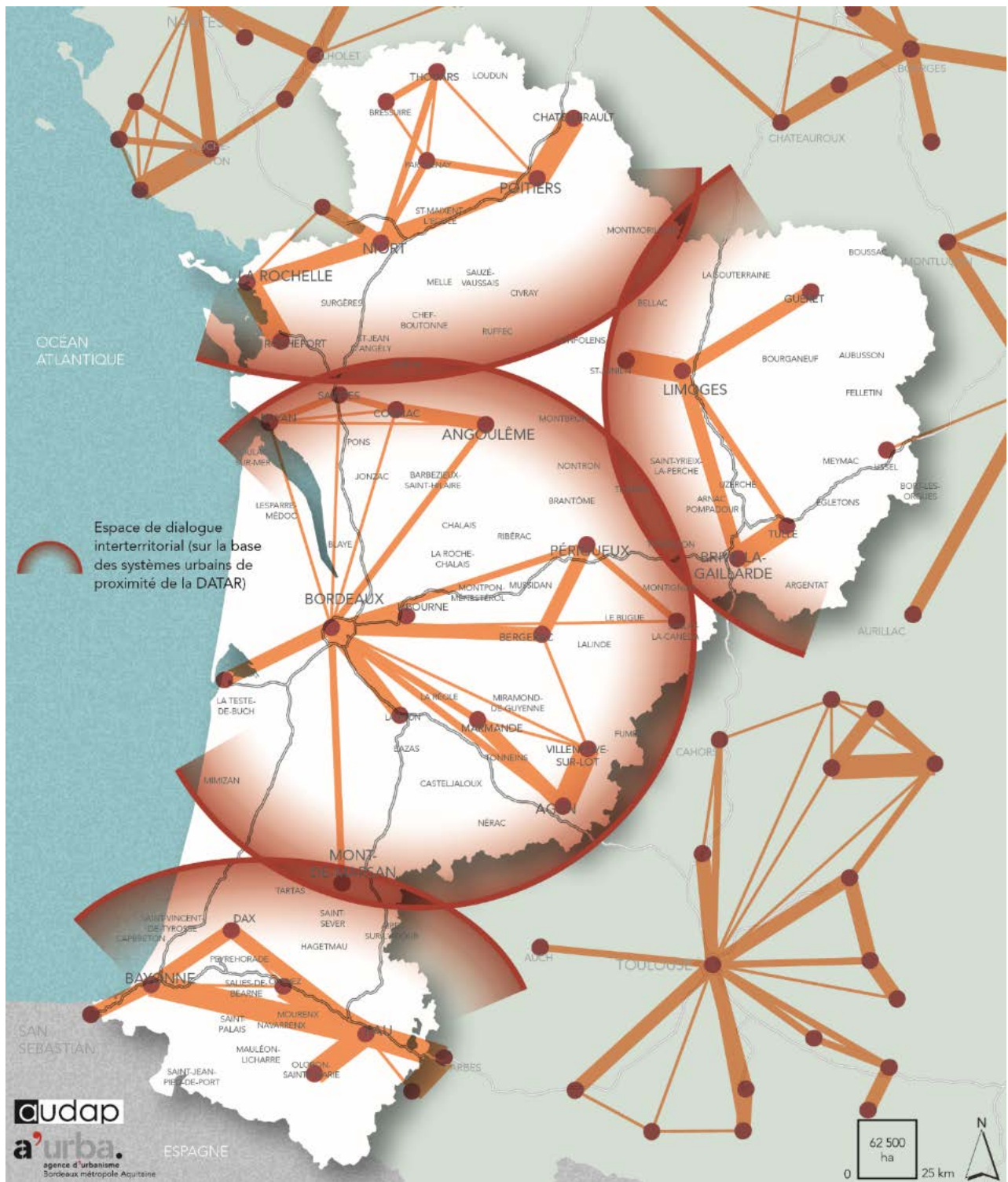
Lors de son audition devant la commission « Economie » du CESER, l'Agence d'Urbanisme de Bordeaux-Métropole A'URBA présentait une organisation spatiale des territoires basée sur les systèmes urbains de proximité. Pour réaliser cette carte, A'URBA a croisé sept indicateurs de la DATAR qui, une fois combinés, permettent de faire émerger des flux préférentiels et des « systèmes urbains de proximité ». Ces sept indicateurs sont :

- domicile-travail,
- migrations résidentielles,
- liens résidences principales - résidences secondaires,
- relations grandes vitesses (offre aérienne et TGV),
- liens siège-établissements dans les secteurs technologiquement innovants,
- liens siège-établissements dans l'ensemble des secteurs,
- partenariats scientifiques européens.

Comme le montre la carte ci-après, cette analyse permet de proposer quatre systèmes urbains en Nouvelle-Aquitaine :

- un système « Limousin »,
- un système infrarégional au nord de la région, principalement autour de l'axe Châtelleraut-Poitiers-Niort-La Rochelle-Rochefort,
- un système local interrégional bicéphale autour du tandem Bayonne-Pau, raccroché à Tarbes tout proche,
- un large système centré sur Bordeaux en lien avec des aires urbaines de six autres départements.

Cette carte tend à démontrer que des territoires de coopération existent en dehors de Bordeaux-Métropole. Mis à part le territoire entre Bayonne et Pau à l'extrême sud de la région, cette répartition des coopérations reflète approximativement le découpage des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. La principale différence, outre la situation basco-béarnaise, étant le positionnement d'Angoulême vers Bordeaux plutôt que vers Poitiers. A mi-chemin entre ces deux pôles, la préfecture de Charente semble en effet avoir choisi de coopérer plus étroitement avec la capitale régionale (Cf. chapitre III.1.1 « Zoom sur la politique de coopération de Bordeaux-Métropole »).



En s'appuyant sur cette présentation, le CESER propose donc de s'intéresser dans un premier temps aux territoires faisant partie du système sous l'influence de la métropole bordelaise, puis, dans un second temps, aux autres territoires de Nouvelle-Aquitaine.

III.1.1 La situation des territoires dans l'aire d'influence bordelaise

Des territoires dynamiques économiquement

Du fait de la périurbanisation évoquée précédemment, les territoires les plus proches des métropoles les plus dynamiques connaissent une croissance de l'emploi.

C'est le cas pour les EPCI situés à moins de 80 km de Bordeaux-Métropole qui enregistrent, entre 2006 et 2016, la plus forte progression de l'emploi dans la sphère présentielle par rapport aux autres territoires comparables au niveau national (+ 1,5 %) ⁸¹. L'emploi dans la sphère productive évolue quant à lui beaucoup plus modérément sur la même période.

4 Évolution annuelle de l'emploi présentiel et productif dans et autour des neuf métropoles les plus dynamiques entre 2006 et 2016

en %

	Métropole			EPCI situés à moins de 80 km de la métropole		
	Ensemble	Sphère productive	Sphère présentielle	Ensemble	Sphère productive	Sphère présentielle
Montpellier Méditerranée Métropole	1,6	2,2	1,3	0,8	0,4	1,0
Toulouse Métropole	1,5	1,8	1,3	0,7	0,3	1,0
Nantes Métropole	1,3	1,7	1,1	0,7	0,3	1,0
Bordeaux Métropole	1,0	0,9	1,0	1,1	0,3	1,5
Métropole de Lyon	0,9	1,0	0,9	0,3	-0,2	0,7
Rennes Métropole	0,8	0,5	0,9	0,5	0,0	0,8
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	0,6	0,9	0,4	0,2	0,3	0,2
Métropole du Grand Paris	0,4	0,6	0,3	0,1	-0,4	0,3
Métropole Européenne de Lille	0,4	-0,2	0,7	-0,2	-1,0	0,2

Champ : limites territoriales des communes et des EPCI en vigueur au 1^{er} janvier 2019.
 Source : Insee, recensements de la population de 2006 et 2016, distancier Métrio.

Des territoires qui tirent parti de leur proximité avec Bordeaux-Métropole

Lors des auditions menées par la commission dans le cadre du présent rapport, les représentants des communes et des groupements de communes rencontrés se montraient tous satisfaits ou optimistes dans leur collaboration avec Bordeaux-Métropole. Le Maire de Libourne, et Président de la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI), indiquait même que selon lui « la métropole est une chance et non un risque » et que le plus important est de « construire un projet en acceptant le fait métropolitain » (Cf. Annexe 3).

En proposant une offre immobilière plus grande et moins coûteuse que dans la métropole, les communes alentour sont conscientes de leurs atouts pour attirer le mouvement périurbain dans leur territoire.

De la même manière, lors de son échange avec les conseillers du CESER, le Directeur du service « Stratégies territoriales » de la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux notait une demande croissante en matière d'habitat du fait de la multiplication des mouvements pendulaires avec la métropole bordelaise.

De son côté, Bordeaux-Métropole est consciente que les tensions sur le marché de l'immobilier et l'engorgement des transports nuisent à son attractivité. Elle doit donc conserver cette attractivité en se

⁸¹ Source : [INSEE Première n°1771](#), « Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent », septembre 2019

tournant vers son arrière-pays. Plus ce dernier sera attractif, plus la métropole bordelaise le restera également.

C'est pour cette raison que la métropole développe une politique de coopération active avec ses territoires voisins.

ZOOM sur la politique de coopération de Bordeaux-Métropole avec les territoires :

A partir de l'année 2014, Bordeaux-Métropole a choisi de tisser des liens bilatéraux avec d'autres villes de Nouvelle-Aquitaine. Cette politique, intitulée « Bordeaux métropole coopérative », vise à faire face à ses difficultés de mobilité, de logement, de ressources (naturelles, énergétiques, alimentaires), de logistique notamment.

A ce jour, six protocoles de coopération ont été formalisés soit en bilatéral, soit conjointement avec la ville de Bordeaux :

Angoulême en 2016. Les thèmes abordés entre les deux villes sont :

- Vers un « Pass culture »⁸² : « *La culture devient un « terreau relationnel » entre Angoumoisins et Bordelais en partageant les publics, en facilitant la circulation de ces derniers et en les mélangeant* »⁸³,
- Rapprocher les écosystèmes autour de la vigne,
- L'expérimentation dans la santé numérique,
- Les gares comme lieu d'affaire (autour de la LGV).

Communauté d'Agglomération du Libournais en 2017. La coopération est prévue autour des thèmes suivants :

- L'accueil et la mobilité des populations,
- Le développement économique et touristique,
- Les approvisionnements alimentaires en circuits courts et la valorisation des ressources locales.

Val de Garonne Agglomération (Marmande) en 2018. L'accord porte principalement sur :

- La gouvernance et la logistique alimentaires durables,
- La mobilité et la complémentarité de l'offre résidentielle,
- L'économie créative et l'innovation numérique appliquée aux grands événements,
- La transition énergétique territoriale.

Les deux collectivités ont par ailleurs répondu en commun en juin 2018 à l'appel à projets régional « Soutien au développement des circuits alimentaires locaux » (aide financière du Conseil régional, la DRAAF et la Caisse des dépôts). La Communauté de communes Réolais en Sud Gironde était également partie prenante de cet appel à projets.

Saintes en 2018. Les thèmes de cette coopération sont principalement :

- L'enseignement supérieur et la recherche,
- Le tourisme et les innovations,
- La culture et le patrimoine.

Mont-de-Marsan Agglomération en 2019. Les deux axes prioritaires de coopération portent sur :

- La culture,
- La promotion touristique.

Limoges en 2019. Trois axes prioritaires de coopération ont été identifiés :

- Prospective et développement urbain (Préfiguration d'une agence d'urbanisme ou de développement à Limoges, sur le modèle de l'agence A'Urba de Bordeaux-métropole),

⁸² Si la dénomination est la même, il ne s'agit pas ici du « Pass culture » porté par le Ministère de la culture ayant pour but de faciliter l'accès des jeunes à la culture.

⁸³ Source : « [Bordeaux-Angoulême 2025, exercice de prospective stratégique](#) », août 2016, A'Urba

- Culture et patrimoine,
- Mobilité et infrastructures.

A côté de ces protocoles formalisées, une **lettre d'intention a été signée le 7 février 2020 entre Bordeaux-Métropole et le Parc Naturel Régional du Médoc**⁸⁴ afin de renforcer les collaborations dans différents domaines tels que : les ressources naturelles, le tourisme, les mobilités et le développement économique. Le protocole d'accord définitif devrait être signé après les élections municipales.

Libourne, et prochainement le PNR du Médoc, sont les seules collectivités girondines avec lesquelles Bordeaux-Métropole a formalisé une coopération. Toutes les autres sont éloignées, voire très éloignées comme Limoges, de l'influence de la métropole bordelaise. Cette situation a inquiété certains acteurs économiques locaux, comme le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) Bordeaux Gironde⁸⁵. Selon lui, la métropole doit prioritairement s'occuper de sa périphérie, dont les territoires ont les mêmes problématiques en termes d'emploi, de logement et de mobilité.

Pendant, comme vu précédemment, Bordeaux-Métropole est dans l'obligation de se soucier du développement des territoires de son arrière-pays. Compte tenu de la baisse de la qualité de vie des Bordelais du fait de l'engorgement des transports, de la congestion de la circulation et du coût de l'immobilier, l'attractivité de Bordeaux est désormais liée à l'attractivité des communes alentour. Cette politique de coopération est un moyen utilisé par la métropole pour y parvenir.

La principale difficulté de cette politique réside davantage dans une absence de pilotage et de coordination entre ces protocoles de coopération de Bordeaux-Métropole, les contrats de ville d'équilibre du Département de la Gironde et les contrats de territoire du Conseil régional.

A l'inverse de Libourne, qui bénéficie d'une desserte du TGV et de plusieurs lignes du réseau TER, certains territoires proches de la métropole souffrent malgré tout d'un certain enclavement, susceptible de freiner leur développement économique.

Mont-de-Marsan, positionnée comme ville intermédiaire entre Bordeaux et Pau, peut également tirer parti de cette situation. Son maire, lors de son audition devant la commission, a clairement indiqué que, compte tenu de la saturation des voies de communication et des coûts très élevés de l'immobilier, sa ville attire aujourd'hui une population travaillant à Bordeaux mais à la recherche de logements bons marchés et d'une meilleure qualité de vie.

Le premier magistrat de la ville de Mont-de-Marsan note également que, depuis quelques années, il a observé le départ d'activités industrielles et de services vers Bordeaux. Cela implique pour l'agglomération montoise des efforts humains et financiers pour inciter les entreprises locales à maintenir et ancrer leurs activités dans ce territoire.

III.1.2 La situation des territoires hors de l'aire d'influence bordelaise

Certains territoires connaissent un dynamisme économique endogène durable

En dehors de l'aire d'influence de Bordeaux-Métropole, au sens des systèmes urbains présentés par l'agence A'Urba précédemment, les situations sont plus contrastées : certains territoires présentent un dynamisme économique depuis de nombreuses années quand d'autres rencontrent des difficultés à sortir d'une atonie économique.

⁸⁴ Source : <https://arlfm.com/news/parc-naturel-regional-du-medoc-vers-plus-de-cooperation-avec-bordeaux-metropole-21336>

⁸⁵ Source : La Tribune Bordeaux, 14 octobre 2019, « [Bordeaux Métropole et la coopération : l'heure de resserrer la focale ?](#) »

Ainsi, dans son étude de septembre 2016 relative aux dynamiques territoriales, métropolisation et réseaux en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, l'INSEE soulignait que « *la dynamique de métropolisation ne se manifeste pas seulement dans les plus grandes communes. D'une part, les communes en périphérie proche des grandes villes bénéficient de leur dynamique, telle Bessines (Deux-Sèvres), où de nombreux emplois ont été créés dans la fonction gestion, en lien avec les activités financières et d'assurance très présentes à Niort. Ces territoires en périphérie offrent notamment une plus grande disponibilité foncière, avec un coût moindre. La croissance de l'emploi y est parfois plus forte que dans la commune principale. D'autre part, le dynamisme de communes plus éloignées peut s'expliquer par le développement d'activités spécifiques, ce qui est le cas de Civaux (Vienne), qui a accueilli une centrale nucléaire (mise en service en 1997).* »

En Nouvelle-Aquitaine, le phénomène de métropolisation n'est pas présent uniquement autour de la métropole bordelaise. D'autres territoires concentrent également une activité économique importante et développent une attractivité démographique.

L'aire urbaine de Niort est ainsi un bon exemple de dynamisme économique durable, hors de l'influence de la métropole bordelaise. Une étude de l'INSEE d'octobre 2013⁸⁶ notait les très bonnes conditions d'emplois de ce territoire : plus de contrats à durée indéterminée (CDI), moins de temps partiel, forte présence des femmes dans l'emploi, faible taux de chômage par rapport aux aires urbaines comparables.

Cette situation favorable s'explique principalement par la présence historique de mutuelles d'assurances. Ce secteur offre 18 % des postes, juste derrière l'emploi public. L'importance de ces emplois, principalement dans la fonction « Gestion », fait de Niort l'aire urbaine la plus « métropolitaine » de France, malgré sa taille.

L'implantation des mutuelles à Niort a débuté avant-guerre avec la création en 1934 de la Mutuelle d'Assurance Automobile des Instituteurs de France (MAAIF), qui deviendra la MAIF après l'ouverture des prestations au-delà du secteur automobile, par des instituteurs des Deux-Sèvres, dans un esprit résolument anticapitaliste.

En 1950, la MAAIF soutient la création de la Mutuelle d'Assurance des Artisans de France (MAAF), sur son modèle, à destination des artisans et des professions libérales. Elle est également impliquée dans la création, en 1974, de la Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales, destinée aux agents territoriaux. D'autres sociétés mutualistes nationales viendront implanter à Niort leur « direction régionale », à l'instar de Groupama.

Les valeurs humanistes et anticapitalistes défendues par ces sociétés à leur création ont trouvé un fort écho dans la région niortaise, où le socialisme est historiquement ancré. Le secteur des mutuelles est devenu le premier employeur de la ville (environ 9 000 salariés). L'agglomération niortaise a par ailleurs développé dans son pôle universitaire des formations supérieures dédiées et des centres d'expertise et de recherche en gestion du risque reconnus au niveau national.

Y compris aujourd'hui, les mutuelles n'envisagent pas de quitter Niort pour la région parisienne, les contraintes de la vie parisienne étant trop importantes au regard des éventuels avantages. Ainsi, le Directeur Général de MAAF déclarait en 2018 : « *Nous avons un peu moins de 3 000 salariés à Niort, et ce n'est ni envisageable ni nécessaire de les transférer vers Paris, compte tenu du coût des bureaux et des contraintes de transport* »⁸⁷. Pour preuve, sa société investissait, à l'époque de cette déclaration, 50 millions d'euros pour rénover et agrandir ses locaux niortais.

Le territoire est également bien pourvu en infrastructures routières (autoroutes A83, A10 et la 2X2 voies D611 qui mène à La Rochelle en moins d'une heure) et ferroviaires (ligne TGV permettant de rejoindre Paris en 1h50). Cette situation très favorable par rapport à d'autres territoires de la région explique aussi son attractivité et son dynamisme économique.

⁸⁶ Décimal n°331, Octobre 2013, « [L'aire urbaine de Niort, une réelle attractivité à cultiver](#) », INSEE Poitou-Charentes

⁸⁷ Le Monde, 22/01/2018, « Niort, paradis des assureurs »

Niort évolue également dans le secteur bancaire et abrite notamment le siège de la Banque Populaire Centre Atlantique, qui intervient sur les trois ex-régions de la Nouvelle-Aquitaine.

Ces activités font aujourd’hui de Niort, selon la Banque de France, la quatrième place financière de France après Paris, Lyon et Lille.

Le dynamisme économique de Niort est donc totalement endogène et ne subit aucune influence de la métropole bordelaise.

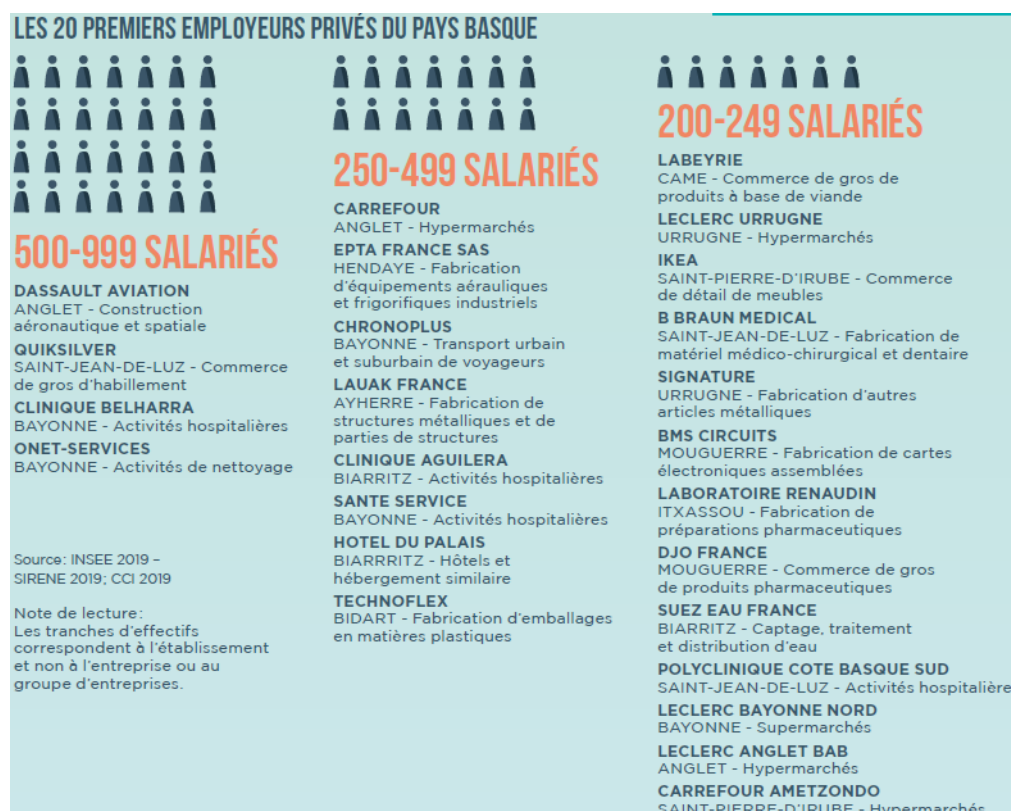
D’autres territoires sont dans la même situation favorable. A titre d’exemple, le Pays Basque connaît un dynamisme démographique et économique soutenu depuis de nombreuses années. L’attractivité démographique ne se dément pas et a porté la Communauté d’agglomération du Pays Basque à la deuxième place de la région en termes de nombres d’habitants (306 306 habitants en 2019⁸⁸) derrière Bordeaux-Métropole.

Les emplois progressent également de manière soutenue (+7% en cinq ans) pour atteindre 150 212 en 2019. Il convient de préciser à ce stade que 96% des établissements implantés au Pays Basque comptent moins de 10 salariés et représentent 48 % des emplois du Pays Basque. Seuls 0,6 % des établissements comptent au moins 50 salariés, mais ils concentrent 28 % des emplois.

La répartition des emplois par secteurs d’activités est la suivante :

- Services : 58 % (contre 60 % en Nouvelle-Aquitaine),
- Commerces : 15 % (contre 13 % en Nouvelle-Aquitaine),
- Industrie : 9 % (contre 10 % en Nouvelle-Aquitaine),
- Construction : 8 % (contre 7 % en Nouvelle-Aquitaine),
- Tourisme : 7 % (contre 4 % en Nouvelle-Aquitaine).

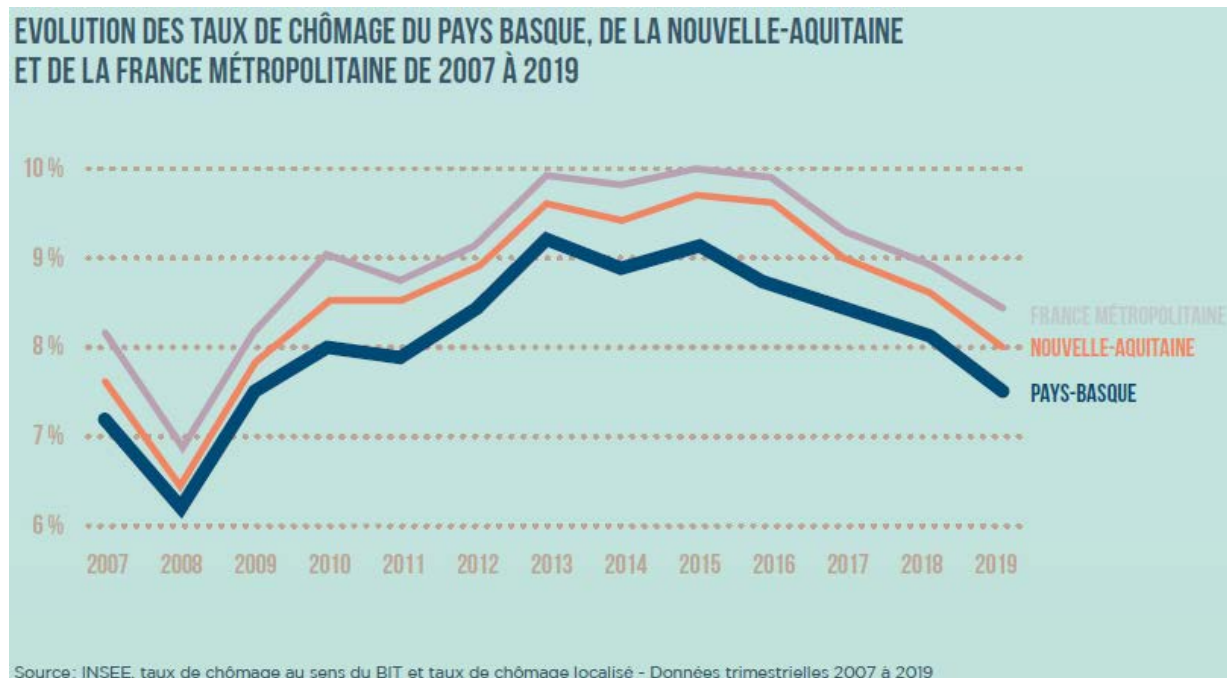
Les vingt premiers établissements employeurs privés du Pays Basque regroupent des secteurs d’activité aussi vastes que la construction aéronautique et spatiale (DASSAULT AVIATION à Anglet), le commerce (Quicksilver à Saint-Jean-de-Luz, Labeyrie à Came) ou les transports (Chronoplus à Bayonne) par exemple.



⁸⁸ Source : CA Pays Basque, CCI Pays Basque, audap, janvier 2020, « [Observatoire économique du Pays Basque 2019](#) »

La zone d'emploi de Bayonne, qui regroupe notamment les communes d'Anglet et de Biarritz⁸⁹, enregistre au 1^{er} trimestre 2019 un taux de chômage de 7,5 % (contre 8 % en Nouvelle-Aquitaine et 8,4% au niveau national)⁹⁰.

L'évolution du taux de chômage au Pays Basque depuis 2007 suit la même courbe que la Nouvelle-Aquitaine que le niveau national mais reste constamment à un niveau plus favorable.



Pour préserver cette bonne dynamique et diversifier encore ses activités, la Communauté d'agglomération du Pays Basque entend soutenir activement les filières innovantes et attirer les entreprises à haute valeur ajoutée. Pour cela, elle a créé la Technopole Pays Basque qui regroupe enseignement supérieur, recherche, développement économique et services aux entreprises.

La Technopole Pays Basque se déploie sur quatre sites, ayant chacun un secteur spécifique⁹¹ :

- **IZARBEL** à Bidart consacré aux industries et aux services numériques : regroupe plus de 110 entreprises et 1 000 salariés, un incubateur, une pépinière, l'École Supérieure des Technologies Industrielles Avancées (ESTIA, 750 élèves) et le cluster numérique Pays Basque Digital.
- **Technocité** à Bayonne spécialisé dans les domaines de l'aérospatial et des matériaux avancés : labellisé par le Pôle de compétitivité Aerospace Valley, le site accueille actuellement 20 entreprises et 250 emplois. La filière aéronautique est très importante au Pays Basque puisqu'elle emploie plus de 4 000 salariés, uniquement dans les trois établissements les plus importants (Turbomeca à Bordes, Dassault Aviation à Anglet et Messier-Bugatti-Dowty à Bidos). Elle fait également travailler de nombreux sous-traitants et prestataires de services.
- **Arkinova** à Anglet dédié à la construction durable. Le site est en cours de structuration, mais il regroupe déjà un centre de ressource technologique (Nobatek), une école d'ingénieurs (ISA BTP), des laboratoires de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, un lycée et la Fédération Compagnonnique des Métiers du Bâtiment. L'ensemble de ces structures regroupent sur le site plus de 2 000 apprenants.
- **ID Océan**, technopole multi-sites dédiée à l'innovation durable au service de l'océan et à l'économie bleue.

⁸⁹ La zone d'emploi de Bayonne regroupe au total 137 communes. Source : [INSEE](#)

⁹⁰ Source : CA Pays Basque, CCI Pays Basque, audap, janvier 2020, « [Observatoire économique du Pays Basque 2019](#) »

⁹¹ Un cinquième site, dédié à l'agriculture et à l'agroalimentaire est en cours de création.

Malgré leur spécialisation, ces quatre sites ont toutefois vocation à agir en réseau afin de développer des synergies entre les filières.

La spécificité et l'identité du Pays Basque tiennent aussi à son agriculture qui développe des produits de qualité certifiés par de nombreux labels (Appellation d'Origine Protégée, Indication Géographique Protégée ou Label Rouge). Le secteur agricole compte environ 2 000 exploitations. Grâce aux ports de Bayonne et Saint-Jean-de-Luz, la pêche tient également une place importante dans ce secteur.

L'originalité du Pays Basque, outre son identité culturelle forte, est également d'être un territoire frontalier, avec une coopération importante avec ses voisins Basques espagnols, avec qui l'identité basque est partagée. Ainsi, l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre soutient de nombreux projets sur l'ensemble de ce territoire qui s'étale sur les deux pays.

Concrètement, l'un des projets les plus récents concerne l'école d'ingénieurs ESTIA basée à Bidart et citée précédemment, dans le domaine de la robotique. L'ESTIA s'est en effet associée à un centre technologique et un groupe d'entreprises du Pays Basque espagnol afin de développer un projet de plateforme robotique permettant l'usinage de matériaux composites. Ce projet collaboratif baptisé « Txipirentsi-2 » a été signé le 15 janvier 2020.

L'économie sociale et solidaire (ESS) tient également une place importante au Pays Basque. Avec 1 293 établissements employeurs pour près de 12 500 salariés, l'ESS pèse 13 % dans l'emploi du territoire (Communauté d'agglomération Pays Basque)⁹².

Afin de renforcer davantage son identité et surtout dans le but que les richesses produites soient consommées dans le territoire, le Pays Basque a créé en 2013 une monnaie locale dénommée Eusko. Cette monnaie est gérée par une association à but non lucratif (Euskal Moneta) à laquelle il faut adhérer. L'eusko a un taux de change à parité avec l'euro (1 eusko=1euro). En 2013, 343 538 euskos ont été imprimés sous forme de billets. Au début de l'année 2020, plus d'un million et demi d'euskos sont en circulation, preuve du grand succès de cette démarche.

Après une bataille juridique gagnée contre l'Etat, le réseau compte aujourd'hui plus de 3 800 adhérents particuliers, 1 000 professionnels, 22 communes adhérentes ainsi que la Communauté d'Agglomération du Pays Basque. Ces chiffres font de l'eusko la plus importante monnaie locale d'Europe, devant le Chiemgauer allemand et le Bristol Pound anglais⁹³.

Cette monnaie a pour principal objectif de soutenir l'économie locale du Pays Basque : le commerçant payé en euskos va vouloir réutiliser cette monnaie et donc se tourner vers des fournisseurs locaux membres du réseau. Ces derniers vont faire appel à des entreprises ou prestataires membres du réseau au lieu de se tourner vers des entreprises hors du territoire. Comme le résume l'association Euskal Moneta : « *L'eusko crée ainsi un cercle vertueux d'échanges économiques locaux, ce qui renforce les entreprises du Pays Basque, et donc l'emploi local* ».

Historiquement et culturellement, le Pays Basque est donc plus tourné vers ses voisins espagnols que vers la métropole bordelaise. Dans le développement de ses activités, il n'est donc absolument pas dépendant de la capitale régionale.

Toutefois, la validation par le Conseil régional Nouvelle-Aquitaine, lors de sa séance plénière des 16 et 17 décembre 2019, du contrat de territoire signé avec la Communauté d'Agglomération Pays Basque montre que ce territoire est également bien intégré dans sa région administrative. Ce contrat vise notamment à préciser les modalités du partenariat entre la Région et la Communauté d'Agglomération autour d'un plan d'actions pluriannuel. Ces actions sont notamment axées sur le développement du tourisme (notamment amélioration de l'accueil ou mise en valeur du patrimoine) ou le développement économique.

⁹² Source : CRESS Nouvelle-Aquitaine, avril 2018, [L'économie sociale et solidaire en Nouvelle-Aquitaine, Panorama 2018](#)

⁹³ Source : [Association Euskal Moneta](#)

Un dynamisme économique à l'est de la région à confirmer

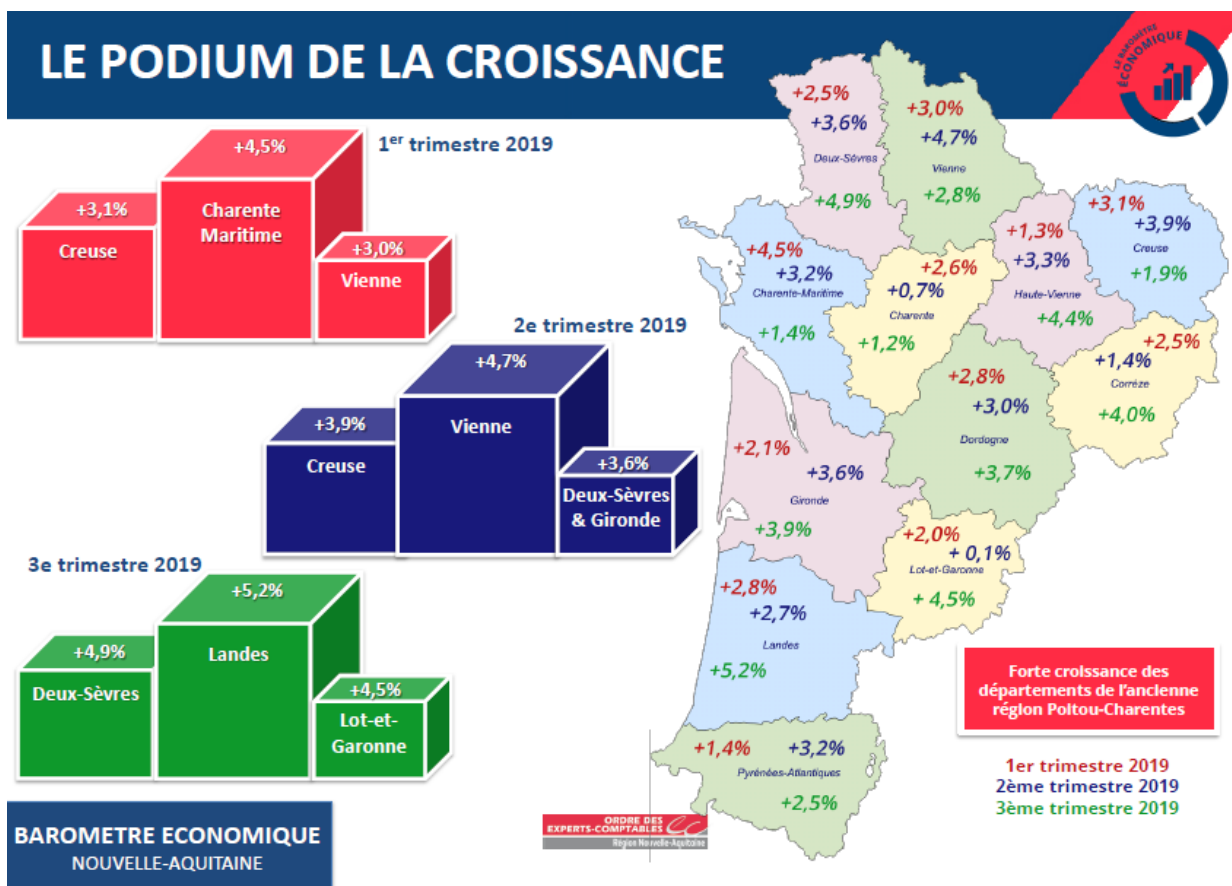
D'autres territoires, parfois stigmatisés pour une atonie économique due à un enclavement géographique, présentent également un dynamisme économique prometteur.

L'ordre des experts-comptables de Nouvelle-Aquitaine, dans son baromètre économique régional 2019 présente des chiffres tout à fait encourageants sur la situation économique de la Creuse ou de la Vienne, qui paraissaient pourtant décrocher par rapport aux autres territoires de la région dans d'autres études. Il convient de préciser que cette étude porte sur un nombre restreint d'entreprises (environ 58 000 sur environ 400 000 au niveau régional) et sur un temps court : trois trimestres d'une année ne permettent pas de dégager une tendance.

Cependant, l'originalité de cette étude est d'être la seule base de données issue de flux d'informations transmis aux organismes fiscaux et sociaux (déclarations de TVA, déclarations sociales et liasses fiscales mensuelles) et non de comptes déposés aux greffes ou d'enquêtes d'opinion réalisées auprès des chefs d'entreprises, qui ont par ailleurs leur intérêt. Ces résultats présentent donc des données réelles, qui mériteront d'être confirmés avec le temps.

Au cours des deux premiers trimestres 2019 la Creuse est le deuxième département en termes de croissance du chiffre d'affaires (+3,1% au premier trimestre et +3,9% au deuxième). Dans le même temps, la croissance du chiffre d'affaire au niveau régional atteignait au premier trimestre 2019 +2,4% au niveau régional et +2,1% au niveau national et pour le deuxième trimestre +3,1% au niveau régional et +2,4% au niveau national.

Ces comparaisons avec les niveaux national et régional renforcent les bonnes performances des entreprises creusoises sur la même période. Elles permettent également de souligner les bons chiffres de la Vienne, de la Haute-Vienne, de la Dordogne et du Lot-et-Garonne.



Source : [Ordre des experts-comptables](#) Région Aquitaine

Les représentants des experts-comptables expliquent ces bonnes performances par des dynamismes locaux. Ainsi, les bons chiffres en Dordogne sont expliqués par les nouvelles entreprises installées récemment sur l'axe Saint-Astier/Terrasson, notamment dans le domaine de la parfumerie. Cette activité nécessite en effet des bases logistiques importantes auxquels le foncier de ces territoires peut apporter une solution.

Ces données très récentes font donc état d'un dynamisme économique marqué dans le nord et l'est du territoire régional, ce qui n'apparaît pas aussi clairement dans les données INSEE plus datées.

Si ces bons chiffres devront être confirmés en 2020 pour voir s'il s'agit d'une tendance solide, ils permettent toutefois d'inscrire ces territoires dans une dynamique économique positive.

En revanche, les experts-comptables alertent sur le niveau des investissements très bas en Nouvelle-Aquitaine. Si les deux premiers trimestres 2019 enregistraient une légère reprise au niveau régional, notamment grâce à un fort niveau d'investissements en Dordogne, Creuse et Haute-Vienne, le troisième trimestre connaît une forte baisse de -5,1%, contre -0,7% au niveau national. Cette tendance, si elle se confirmait dans les années à venir, pourrait ternir les bons chiffres évoqués précédemment : une entreprise qui ne peut pas investir aura des difficultés à créer de la croissance.

III.2 Les freins rencontrés par certains territoires

Réunie en congrès en octobre 2019, l'Union des maires de Dordogne a exprimé le ressenti de certains territoires à l'égard de la métropole bordelaise : « *On vit très mal ce que l'on appelle la métropolisation. Sur les trois dernières années, l'Aquitaine a gagné 16 000 habitants dont 12 000 pour la seule métropole bordelaise. Mais l'Aquitaine ne se résume pas à Bordeaux (...)* »⁹⁴. Les élus craignaient également que la diminution de 50% de la construction, prévue dans le projet de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), ne se fasse à leurs dépens et au profit de la métropole.

Justifiés ou non, ces craintes et ressentiments, exprimés à l'encontre de la métropole comme du Conseil régional, s'entendent dans de nombreux territoires ruraux, éloignés géographiquement des centres de décisions bordelais. Ils expriment une frustration de territoires se sentant abandonnés de toutes les politiques publiques alors qu'ils voient dans le même temps tous les moyens converger vers la métropole et que les schémas régionaux définissent leurs capacités d'intervention sur leur propre territoire.

Ce ressenti existe et doit être pris en compte par la métropole, dans ses relations avec ses voisins, par la Région, qui doit concerter ces territoires pour l'élaboration de ses schémas régionaux, et par l'État, dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire. En effet, la prolifération de ce sentiment d'abandon des territoires peut représenter à terme un danger pour la démocratie. Les mouvements sociaux que connaît le pays depuis 2018 doivent être pris comme une sérieuse mise en garde et doivent nourrir la réflexion des décideurs sur la manière d'inclure l'ensemble des territoires, y compris les plus éloignés des capitales nationale et régionale, dans la définition des politiques publiques.

Ce ressenti n'est pas né du jour au lendemain dans les territoires mais a grandi après une succession de politiques nationales ayant éloigné peu à peu les centres de décisions du terrain. Ce sentiment est accentué par l'abandon des services publics dans les territoires et en raison aussi d'infrastructures routières et ferroviaires insuffisantes.

⁹⁴ La Dordogne Libre, 10 octobre 2019, « *Un congrès pour mobiliser les édiles de Dordogne* »

III.2.1. Certaines politiques nationales ont accentué le ressentiment des territoires

Les lois de 2015 réformant l'organisation territoriale ont creusé un fossé entre les territoires...

Présentée par le Gouvernement de l'époque avec « *un objectif de montée en gamme des services publics, la volonté de conforter les territoires et de n'en laisser aucun sur le bord du chemin* »⁹⁵, force est de constater que la réforme créant un nouveau découpage régional n'a pas produit les résultats escomptés.

La fusion des régions est intervenue suite à l'adoption de la loi du 16 janvier 2015⁹⁶ faisant passer l'organisation territoriale de 22 à 13 régions métropolitaines. Ce nouveau découpage géographique a été complété par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République⁹⁷, dite loi NOTRe, qui a confié aux régions de nouvelles compétences. Elles sont désormais les collectivités responsables, sur leur territoire, « de la définition des orientations en matière de développement économique ». Les régions détiennent ainsi la compétence exclusive pour l'octroi d'aides aux entreprises. Elles sont par ailleurs responsables du pilotage stratégique du développement économique régional par le biais du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et du SRADDET.

Par ailleurs, la suppression de certaines régions devait, selon le Gouvernement, générer des économies budgétaires. En mai 2014, André Vallini, alors Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, indiquait : « *Le budget des collectivités locales représente au total 250 milliards d'euros. Les meilleurs spécialistes pensent qu'en tablant sur des économies d'échelle et des suppressions de doublons qui pourraient à terme représenter de 5% à 10% on arrive à un gain annuel de 12 à 25 milliards d'euros à moyen terme. Ce qui est beaucoup. Sans parler des gains de temps et d'efficacité qui sont difficilement quantifiables mais sans doute très importants.* »⁹⁸

Le chiffrage réalisé par la Cour des Comptes cinq ans plus tard vient une fois encore doucher l'optimisme gouvernemental. Dans son rapport sur les finances publiques locales 2019⁹⁹, la Cour des Comptes constate que la réforme territoriale de 2015 a généré des surcoûts dans toutes les régions fusionnées.

Ces surcoûts sont liés d'une part à l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents sur le régime le plus favorable (+18,5% en Nouvelle-Aquitaine). Cette situation ne concerne que les sept nouvelles régions issues de la fusion de deux ou trois anciennes régions.

D'autre part, toutes les régions fusionnées ont conservé les sites situés dans les anciens chefs-lieux de région. En Nouvelle-Aquitaine, si les membres de l'équipe de la direction générale ont pour la plupart été regroupés à Bordeaux, les sites de Limoges et Poitiers ont été préservés ainsi que l'ensemble des agents y exerçant. Si les assemblées plénières du Conseil régional se déroulent exclusivement à Bordeaux, les commissions permanentes alternent quant à elles entre les trois sites. L'engagement de l'exécutif régional était en effet de garantir l'équilibre et la continuité des services dans les territoires. Cette organisation multi-sites génère inévitablement des coûts liés aux déplacements entre les différents sites.

Lors de la discussion du texte au Parlement, certains territoires se sont vus transférés d'une région à l'autre, suivant que le texte se trouve en examen à l'Assemblée Nationale ou au Sénat. Ainsi, le Poitou-Charentes et le Limousin se sont un temps retrouvés avec la région Centre. Dans une autre version, seul

⁹⁵ Source : <https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ15060536G.html>

⁹⁶ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁹⁷ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁹⁸ Source : Le Figaro, 8 mai 2014, « [De 12 à 25 milliards de gain grâce à la réforme territoriale](#) »

⁹⁹ Source : Cour des Comptes, septembre 2019, [Les finances publiques locales 2019](#), fascicule 2, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Le Poitou-Charentes devait être regroupé avec le Centre. Au final, le Limousin et le Poitou-Charentes ont rejoint l'Aquitaine. Ces incertitudes ont révélé que la composition des nouvelles régions n'était pas basée sur des logiques territoriales, mais selon des critères beaucoup plus obscurs. Les territoires ne pouvaient donc pas s'approprier cette réforme et accepter rapidement le nouveau découpage adopté par le législateur.

Cette fusion des régions a été particulièrement mal vécue par les capitales des anciennes régions. En Nouvelle-Aquitaine, Limoges et Poitiers ont été dépossédés de ce titre, entraînant le départ vers Bordeaux de certaines directions régionales des services de l'Etat et des directions générales du nouveau Conseil régional. Toutes les décisions se prennent désormais à Bordeaux, accentuant ainsi le phénomène de métropolisation du fait de la concentration des pouvoirs politiques dans la capitale régionale.

La ville de Limoges a tenté de mesurer les impacts de la réforme territoriale sur son territoire en faisant appel au cabinet EDATER¹⁰⁰. Cette étude met tout d'abord en avant, au-delà des chiffres et des réalités, « l'électrochoc local » qu'a représenté cette réforme : « *La perte du statut de capitale régionale a été vécue comme un traumatisme. Sentiment d'annexion, d'aspiration, d'assèchement des forces vives, d'abandon* ». Cet aspect « psychologique » de la réforme, bien que non quantifiable dans des études, doit être considéré et aurait dû être mieux anticipé et accompagné par l'Etat.

L'étude d'EDATER conclut toutefois que les effets de la réforme sur la ville de Limoges, après examen de données socio-économiques objectives, sont minimales : « *Il est important d'insister sur le fait que les difficultés socioéconomiques de Limoges et de son territoire existaient bien avant la réforme territoriale, alors même que la ville était capitale régionale et qu'existait le Conseil régional du Limousin.* »

S'il n'existe pas d'étude comparable sur la ville de Poitiers, il est légitimement possible de penser que les constats, tant sur l'aspect psychologique que sur les incidences réelles de la réforme, auraient été partagés.

Ce redécoupage territorial n'a donc pas atteint tous ses objectifs et a pu participer à nuire à la confiance des territoires envers l'Etat. La manière dont la loi NOTRe a été adoptée a poursuivi l'érosion de cette confiance.

Dans son rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi NOTRe¹⁰¹, l'Assemblée Nationale note que la méthode d'élaboration de ce texte était inadaptée : « *l'absence de véritable étude d'impact, la cadre contraignant et rigide de la réforme de la carte intercommunale et des transferts de compétences, mais aussi les hésitations s'agissant de la suppression des départements, ont largement détérioré la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales.* » Les rapporteurs ajoutent qu'en « *priviliégiant l'augmentation de la taille de certaines entités territoriales (intercommunalités, régions) et le renforcement de leurs compétences, les réformes territoriales ont entraîné une perte de proximité pour les citoyens et, de manière paradoxale au regard de leurs objectifs, remis en évidence le rôle essentiel de la commune et du département.* »

Cette détérioration de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que la perte de proximité avec les citoyens expliquent donc en partie les propos des élus périgourds cités précédemment. Mais ce ressentiment des territoires envers les capitales est également alimenté par les politiques de restriction budgétaire soutenues par l'Etat depuis de nombreuses années.

¹⁰⁰ EDATER, 2019, *Etude d'impact socio-économique, pour la ville de Limoges, de la mise en œuvre de la réforme territoriale portant sur la nouvelle délimitation des régions*

¹⁰¹ [Rapport d'information n°2539](#), 18 décembre 2019, Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

...accentué par la baisse des dotations aux collectivités et les diverses politiques de réduction des dépenses publiques

La baisse des dotations aux collectivités a débuté avec le budget de l'année 2012, après un premier gel en 2011, suivant le principe affiché par le Premier ministre de l'époque que les collectivités devaient, au même titre que l'Etat, participer à l'effort de redressement des comptes du pays.

Ce principe a ensuite été acté par le Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'Etat et les collectivités le 16 juillet 2013.¹⁰² Les lois de programmation des finances publiques fixent également des objectifs de réduction des concours financiers aux collectivités territoriales. Entre 2014 et 2017, cette baisse de la dotation globale de fonctionnement a atteint 9,2 milliards d'euros selon le rapport d'information de l'Assemblée Nationale précité.

Cette baisse des dotations a fortement dégradé la relation entre l'Etat et les collectivités. Les politiques de maîtrise budgétaire dans les services de l'Etat ont accentué ce phénomène.

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) initiée en 2007 puis la Modernisation de l'Action Publique (MAP) à partir de 2012 ont été des programmes visant à redonner de la cohérence à l'action de l'Etat tout en contrôlant mieux les moyens utilisés. Elles ont entraîné de profondes réorganisations des services de l'Etat, et notamment de l'implantation des services déconcentrés dans les territoires.

Dans cette logique, la Direction Générale des Finances Publiques procède, depuis sa création en 2008¹⁰³, à une politique de rationalisation de son réseau très stricte qui se traduit chaque année par un nombre important de suppressions de postes. Ainsi au budget 2019, le plafond d'emploi de la DGFIP était diminué de 2 130 équivalents temps plein (ETP) après les suppressions de 2018 (-1 600 ETP) et de 2017 (-1 630 ETP)¹⁰⁴. Cette rationalisation se traduit également par une diminution du nombre d'implantations dans les territoires qui a baissé de plus de 8% entre 2012 et 2018, passant de 4 403 à 3 688. La commission des finances du Sénat notait en 2018 que « *cet effort de rationalisation a en priorité porté sur les trésoreries, avec quelques 607 fusions intervenues entre 2012 et 2018, principalement en milieu rural. (...) Au total, 5 438 postes ont été supprimés ou déplacés à l'occasion de ces opérations.* »

Ces fermetures de trésoreries sont dommageables pour les territoires ruraux concernés. Mais du fait d'un manque de coordination entre les services de l'Etat dans la politique de rationalisation des différents ministères, un même territoire peut être victime de plusieurs fermetures. Ainsi, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, la commission des lois du Sénat notait qu'il « *n'est pas rare qu'un même territoire « perde » en même temps plusieurs services publics, ce qui représente une grave menace pour sa cohésion, sans rien apporter à l'usager. En particulier, rien ne justifie a priori que tous les services de l'Etat se regroupent au chef-lieu du département ou de la région. Le présent projet de loi de finances, qui prévoit une réduction importante des effectifs des DIRECCTE, ne devrait guère améliorer les choses* ». Ce genre de situation est parfaitement de nature à faire naître, chez les élus ruraux comme chez la population, un sentiment d'abandon de l'Etat.

C'est pourquoi il est indispensable que l'Etat assure une véritable concertation avec les territoires dans le cadre de sa politique de maîtrise des dépenses publiques sous peine de déstabiliser profondément des territoires déjà fragilisés.

¹⁰² Source : [Relevé de conclusion de la réunion du 16 juillet 2013](#) à l'Hôtel de Matignon

¹⁰³ La DGFIP est issue de la fusion de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Direction de la Comptabilité Publique (DGCP)

¹⁰⁴ Source : Sénat, 22 novembre 2018, [Rapport général n°147](#) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019

III.2.2. Les difficultés des territoires enclavés

De réelles difficultés liées au manque de services de proximité et de services publics

Les fermetures de services de l'Etat ainsi que des services de la vie quotidienne, comme les commerces de proximité par exemple, accentuent les inégalités entre les territoires.

S'agissant des commerces, le taux de vacances en centre-ville est en constante augmentation : le taux moyen au niveau national est passé de 7,2% en 2012, à 9,5% en 2015 pour atteindre près de 12% en 2018¹⁰⁵.

Ce taux global recouvre toutefois des situations très diverses. En effet, en Nouvelle-Aquitaine, certains territoires connaissent une situation très favorable, du fait d'un dynamisme touristique soutenu. C'est le cas de Biarritz et La Rochelle, qui connaissent des taux de vacances exceptionnels de moins de 3%.

En revanche, il est constaté que, plus la ville est petite, plus le taux de vacances des commerces en centre-ville augmente. En effet, les grandes enseignes nationales ou internationales privilégient les métropoles ou les grandes villes pour leur implantation. Par ailleurs, les commerces dans les villes moyennes ou petites sont principalement tenus par des commerçants indépendants, plus fragiles aux aléas du marché.

S'agissant des services publics, l'INSEE, dans son étude de janvier 2020¹⁰⁶, a montré que, selon que l'on habite à côté de la métropole ou aux confins du Limousin, le temps d'accès au minimum des services publics¹⁰⁷ varie du simple au double.

S'il faut en moyenne huit minutes pour accéder aux services publics les plus courants, les habitants de Treignac (Corrèze) se trouvent quant à eux à plus de quinze minutes des mêmes services. Il en est de même pour les habitants des bassins de vie du littoral et notamment Soulac-sur-Mer, Lacanau, ou Lège-Cap-Ferret.

Les équipements les plus courants dans les territoires objets de l'étude de l'INSEE sont les collèges, la police ou la gendarmerie, les gares, les centres de finances publiques, le réseau Pôle Emploi et les maisons de santé. A l'inverse, les équipements les plus rares sont les formations supérieures ou spécialisées, la justice et les maternités.

Même si le temps d'accès moyen aux services publics n'excède jamais 17 minutes en Nouvelle-Aquitaine (alors qu'il atteint 21 minutes dans certains bassins de vie de l'Aveyron par exemple), ces inégalités peuvent faire naître des frustrations dans les territoires les moins bien dotés.

Celles-ci sont justifiées lorsque l'on constate que l'absence de services publics est un des freins à l'attractivité d'un territoire. Citée dans un rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux¹⁰⁸, une enquête réalisée par l'IFOP pour Familles rurales confirme le rôle central des services publics dans l'attractivité de ces territoires :

¹⁰⁵ Source : Fédération pour la promotion du commerce spécialisé, 2019, Palmarès Procos 2019 des centres-villes commerçants.

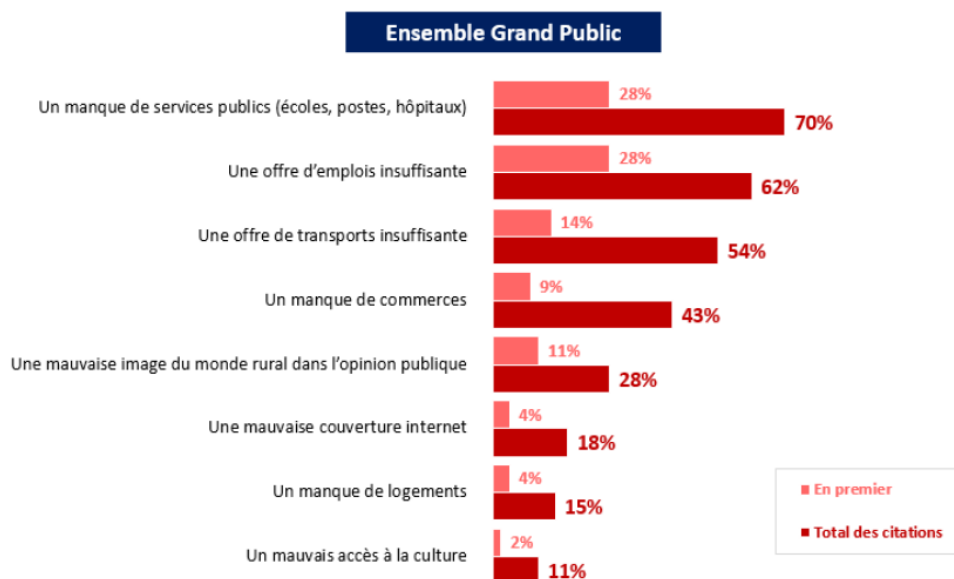
¹⁰⁶ Source : INSEE Flash Nouvelle-Aquitaine n°53, Janvier 2020, « [Services aux publics : des temps d'accès plus longs aux confins des départements néo-aquitains](#) »

¹⁰⁷ Le panier « services aux publics » défini par l'INSEE est composé de 37 des différents services de l'administration publique dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé ainsi que des services semi-publics comme les gares, le réseau Pôle-Emploi, les services de la Poste, les maisons de santé et les maternités.

¹⁰⁸ Source : Assemblée Nationale, 10 octobre 2019, [Rapport d'information n°2297](#) sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux

QUESTION : Selon vous, quels sont les freins principaux à l'installation de nouveaux habitants dans le monde rural ? En premier ? En deuxième ? En troisième ?

Base : Aux personnes qui souhaitent quitter le monde rural, soit 00% de l'échantillon



Source : Etude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales. Octobre 2018

Le réseau des Maisons de Services Au Public (MSAP) constitue une première réponse à ces difficultés d'accès aux services au public. Créées par la loi NOTRe pour remplacer les Maisons de Services Publics (MSP), « *elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public, ainsi que tous les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population* » (art.100 de la loi NOTRe).

Plus concrètement et selon le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, une MSAP « *est un lieu dans lequel les habitants peuvent être accompagnés par des agents-médiateurs dans leurs démarches administratives sur de nombreuses thématiques : emploi, retraite, famille, social, santé, logement, énergie, accès au droit, etc... Les MSAP revêtent diverses formes, au regard des besoins de la population locale et des spécificités du territoire (permanences sur les marchés, service itinérant...).* Six opérateurs sont aujourd'hui partenaires de ce dispositif : Pôle Emploi, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole et le groupe La Poste. » Le ministère indique que les premiers bénéficiaires de ce programme sont les citoyens éloignés des administrations, notamment en zones rurales et périurbaines.

Dans son rapport de mars 2019 sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux¹⁰⁹, la Cour des Comptes notait, en s'appuyant notamment sur l'expérience de la Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté (départements de la Corrèze et de la Creuse), une hétérogénéité dans l'offre et dans la qualité de l'offre proposée par les MSAP : « *pour la CAF, après deux années de fonctionnement, les remontées d'information de son réseau indiquent que nombre de MSAP ne sont pas en mesure d'accomplir les missions définies dans le cahier des charges. De la même manière, les remontées d'information des agences de Pôle emploi font apparaître l'hétérogénéité des services proposés par les MSAP selon le type d'acteurs qui les portent. Afin de garantir une certaine qualité de l'accompagnement des usagers, les formations des agents des MSAP assurées au plan local par les opérateurs sont cruciales.* »

¹⁰⁹ Cour des Comptes, mars 2019, [L'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#)

Si les MSAP répondent effectivement à un besoin des populations isolées, elles sont donc perfectibles et ne répondent pas à l'ensemble des problématiques.

Ainsi, la question de l'accès aux soins est essentielle et ne peut pas être traitée dans les MSAP. Si cette problématique n'est pas spécifique aux territoires ruraux, les métropoles et les grandes aires urbaines étant également confrontées à la pénurie de médecins généralistes ou de certains spécialistes et aux fermetures de lits et de services dans les centres hospitaliers, elle les concerne malgré tout fortement. Le vieillissement de la population, particulièrement marqué dans les territoires isolés, impose en effet un accès aux soins de bonne qualité.

Or, une étude de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) de mai 2018 souligne que c'est « *dans les communes rurales des périphéries des grands pôles et dans les communes hors influence des pôles que la part de la population ayant l'accessibilité la plus faible aux médecins généralistes est la plus grande.* »¹¹⁰

Ce manque de médecins peut avoir des conséquences sur d'autres professionnels de santé. Ainsi, le rapport de l'Assemblée Nationale sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux précité note que « *80% du chiffre d'affaires d'une pharmacie est constitué par les médicaments prescrits par les médecins, tandis que les actes des auxiliaires médicaux ne peuvent être remboursés que s'ils ont initialement fait l'objet d'une prescription médicale* ».

Ce même rapport fait état d'initiatives locales pouvant apporter des solutions. Ainsi, sur la base des Communautés Professionnelles Territoriales de Santé (CPTS) créées par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, des professionnels de santé des départements de Corrèze et de la Creuse se sont regroupés afin d'assurer une permanence des soins sur le Plateau de Millevaches, y compris les week-ends. Le rapport précise que « *le partage des dossiers médicaux, de la patientèle, et l'existence d'une régulation téléphonique permettent le fonctionnement de ce réseau* ».

Ces initiatives locales, basées sur l'implication d'acteurs locaux, si elles doivent être saluées, ne sauraient résoudre l'ensemble des problèmes d'accès aux soins dans les territoires ruraux. En effet, lorsqu'une maternité ferme, la population n'a d'autre solution que de faire un trajet plus important pour se rendre dans la maternité de référence de son territoire.

La question de l'accès aux services publics est donc vitale pour l'attractivité des territoires éloignés de l'influence des métropoles.

La question des infrastructures routières et ferroviaires

Certains territoires de Nouvelle-Aquitaine sont freinés dans leur développement économique par un enclavement géographique dû à des infrastructures routières et/ou ferroviaires insuffisantes.

Le cabinet EDATER, dans son étude sur la ville de Limoges précitée, constatait que l'ancienne capitale limousine était défavorisée, notamment par rapport à Poitiers, du fait de ses infrastructures routières et ferroviaires. Alors que Poitiers est reliée à Bordeaux par l'autoroute A10, la route nationale 10 et la LGV, Limoges est beaucoup moins bien dotée pour rejoindre la capitale régionale, que ce soit par route ou par train. Son aéroport n'arrive qu'en quatrième position régionale, loin derrière les aéroports de Bordeaux, Biarritz et Pau.

Selon l'étude, l'enclavement constitue la principale fragilité de Limoges qui, s'il persistait, pourrait « *contribuer à isoler le territoire limougeaud des autres dynamiques régionales* ».

Un territoire peu attractif voit en effet sa démographie chuter, sa population vieillir et ses entreprises quitter le territoire. Ce cercle vicieux peut entraîner son isolement et son décrochage par rapport aux autres territoires. Ce n'est pas le cas de Limoges car sa population active, si elle est en deçà de la moyenne nationale, reste stable entre 2010 et 2015, « *traduisant des potentialités d'activités économiques* », mais un territoire rural aura plus de mal à résister.

¹¹⁰ Source : DREES, mai 2018, Etudes & Résultats n°1061 « [10 000 médecins de plus depuis 2012](#) »

L'exécutif régional de la Nouvelle-Aquitaine est conscient de cette situation et de ces risques et finance des actions visant à améliorer la situation tant sur les routes que sur le ferroviaire dont il a la compétence. Il souligne cependant régulièrement que l'Etat n'assume pas sa part de responsabilité dans le financement des infrastructures qui lui incombent. Le Conseil régional est ainsi contraint, s'il veut que ses investissements soient réalisés, de se substituer à l'Etat et aller au-delà de ses compétences dans le financement de ces infrastructures de transports. Cette situation est d'ailleurs régulièrement dénoncée par le CESER dans ses avis¹¹¹.

Constaté au niveau national, et pas seulement en Nouvelle-Aquitaine, le manque de financement des infrastructures de transports par l'Etat a été dénoncé par le Sénat. Celui-ci a déposé le 21 décembre 2018 une proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires. Selon le rapport de la commission des lois du Sénat, « *la persistance de cet enclavement, se double d'une montée des inégalités économiques et sociales entre les territoires, accentuée par le phénomène de métropolisation, et alimente le sentiment d'abandon d'une partie de la population française. L'enclavement des territoires résulte, avant tout, d'une offre de mobilité, notamment en transports collectifs, insuffisante, ainsi que d'un manque d'infrastructures de transport adaptées. C'est pourquoi la présente proposition de loi entend faire du désenclavement des territoires un des objectifs prioritaires de la programmation des investissements relatifs aux infrastructures de transport.* »

Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 20 février 2019 et transmise à l'Assemblée Nationale le même jour. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée n'a pas encore examiné ce texte qui est donc en attente depuis plus d'un an.

La problématique du désenclavement des territoires doit donc être prise à bras le corps par l'Etat afin de permettre aux plus isolés de rebondir économiquement et ainsi de gagner en attractivité.

III.3 Conclusion

La région Nouvelle-Aquitaine offre donc une diversité de situations territoriales qui ont des problématiques propres. Si certaines peuvent être communes, comme celle des infrastructures ferroviaires et routières insuffisantes qui isolent certains territoires, leur diversité montre qu'une réponse unique à la problématique du développement économique déséquilibré du territoire régional est impossible.

En particulier, l'impact des politiques de l'Etat sur les territoires est tout à fait majeur. L'adaptabilité est un principe des services publics de l'Etat. Si faire évoluer les services de l'Etat est une nécessité, cela doit cependant se faire pour et en concertation avec les territoires. Or, leur développement se fait de façon très diverses. Ainsi, des territoires ont réussi à développer une dynamique économique endogène et forte grâce à leur histoire et à leurs spécificités locales, quand d'autres sont freinés dans leur développement économique par des situations qu'ils ne peuvent pas maîtriser car elles sont la conséquence de politiques nationales.

L'ensemble de ces diversités doivent être prises en compte et les réponses apportées, tant par l'Etat que la Région, doivent être adaptées à ces spécificités. Cela suppose une concertation étroite de l'ensemble des acteurs.

Aux côtés de l'Etat, la Région, l'ensemble des collectivités locales mais aussi les acteurs du monde économiques ont tous, dans leurs compétences respectives, des leviers qui peuvent atténuer certains déséquilibres et favoriser un développement économique endogène des territoires.

¹¹¹ Par exemple : Avis du CESER sur le compte administratif exercice 2018, séance plénière des 18 et 19 juin 2019

IV- Quels leviers pour un développement économique équilibré du territoire régional ?

L'aménagement du territoire a longtemps été construit sous forme descendante, de la capitale vers les territoires, imposant de manière uniforme des modèles sur des problématiques pourtant très diverses et sans prendre en compte la réalité des territoires.

Il a aussi été réduit trop souvent à une conception « compétitive » engendrant des logiques de concentration et de mise en concurrence des territoires, creusant de fait des fractures territoriales. Au fil du temps, l'aménagement du territoire est devenu le « parent pauvre » des politiques publiques.

Il est temps de repenser et se doter d'une stratégie globale et dynamique d'aménagement des territoires. Elle devra intégrer le nécessaire changement de paradigme que supposent la transition écologique et la réduction des inégalités. De nouveaux indicateurs du « bien vivre dans les territoires » sont à imaginer pour orienter ces politiques publiques : travail, emploi ; santé ; qualité environnementale ; accès aux services publics et aux besoins essentiels ; démocratie et citoyenneté...

Il convient en effet de repenser fondamentalement le modèle de l'aménagement du territoire, en plaçant ce dernier au centre de toutes les politiques publiques. Les territoires doivent créer leur aménagement, en fonction de leurs atouts et de leurs spécificités, et non le subir.

Au travers du projet de loi dit des 3D, le Gouvernement entend revisiter sa vision de l'aménagement du territoire. La Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, dans son discours de lancement de la phase de concertation du texte, insistait sur la diversité des territoires et sur la nécessité « *d'accepter que pour accompagner et encourager cette diversité, des outils particuliers soient développés à tel endroit et pas à un autre. Ainsi, en fonction de la maturité des gouvernances locales, des configurations géographiques, historiques ou des besoins locaux, le Gouvernement souhaite que des réponses adaptées puissent être trouvées. L'époque n'est plus à l'uniformité de l'application des politiques publiques sur le territoire mais au soutien des initiatives, des expériences, des innovations.* »¹¹²

La phase de concertation venant tout juste de débiter au moment de la finalisation du présent rapport, il conviendra de vérifier la traduction concrète de ces bonnes intentions à l'issue du processus parlementaire.

En attendant ce nouveau texte, le CESER propose les leviers d'action ci-dessous visant à favoriser un développement économique équilibré du territoire régional.

IV.1 Pour un développement économique équilibré des territoires

IV.1.1. Soutenir l'économie de production

L'économie de production (agriculture, industrie), ne pouvant pas se développer au cœur de la métropole, elle constitue un fort levier pour permettre aux territoires éloignés de se développer économiquement.

¹¹² Source : [Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales](#)

Accompagner le monde agricole vers l'agro-écologie

Le secteur agricole fera l'objet d'une étude complète par la Section Veille et Prospective du CESER comme évoqué en introduction du présent rapport, il est cependant nécessaire de rappeler l'importance de ce secteur dans l'économie régionale néo-aquitaine, première région agricole de France et d'Europe. Ce secteur maille l'ensemble du territoire régional, crée du lien et des richesses entre les territoires urbains et ruraux et est une production, en majorité, non délocalisable. Ce secteur en pleine mutation doit être soutenu, afin de soutenir l'identité même de la Nouvelle-Aquitaine.

Cet accompagnement doit prioritairement porter sur la mise en œuvre des enjeux de la Feuille de route Néo Terra. En effet, cette dernière vise notamment à la certification « Haute Valeur Environnementale » des exploitations agricoles. Si le CESER approuve cette démarche participant à mener l'agriculture néo-aquitaine vers l'éco-responsabilité, il renouvelle sa demande, formulée dans son avis sur la feuille de route Néo Terra lors de la séance plénière du 3 juillet 2019¹¹³, d'un accompagnement de la profession agricole vers l'agro-écologie (notamment la fin de l'utilisation des pesticides de synthèse et prioritairement des substances cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction, ainsi que l'arrêt des modes d'alimentation du bétail générant de la déforestation importée, et un accompagnement vers l'autonomie protéinique), d'une information à tous les acteurs de la chaîne alimentaire, d'un engagement des distributeurs et d'une communication forte auprès des consommateurs. Un certain nombre d'actions sont prévues dans la Feuille de route Néo Terra pour répondre à ces enjeux. Le CESER sera attentif à leur mise en application.

Préconisation 1 : Le CESER approuve la démarche de la Feuille de route Néo Terra visant à la certification « Haute Valeur Environnementale » des exploitations agricoles néo-aquitaines. Celles-ci devront toutefois faire l'objet d'un accompagnement étroit par la Région afin que le monde agricole puisse changer en profondeur son modèle. Outre l'accompagnement de la profession agricole, l'agro-écologie nécessite une prise de conscience de tous les acteurs de la chaîne alimentaire, un engagement des distributeurs et une communication forte auprès des consommateurs.

Favoriser le développement d'activités à partir de savoir-faire locaux

La spécialisation des territoires sur des types d'activités correspondant à leurs spécificités ne doit pas être un tabou. En plus de préserver un lien social et une identité locale, ces savoir-faire locaux peuvent générer un écosystème et des emplois durables dans le territoire.

Pour cela, il convient d'accepter que toutes les productions, industrielles ou artisanales, ne peuvent pas s'implanter dans tous les territoires. Ces productions, pour générer un intérêt et des retombées sur le territoire, doivent être basées sur son identité, son histoire ou un savoir-faire ancestral reconnu.

Ainsi, les activités liées à la tapisserie à Aubusson, à la porcelaine à Limoges ou à l'image à Angoulême sont devenues des marqueurs des territoires dans lesquels elles se trouvent. Ces activités, pour ne citer que ces quelques exemples, génèrent autour d'elles un écosystème regroupant des industriels, des sous-traitants, des artisans, des commerces ou des métiers d'art qui offre des retombées économiques non négligeables pour ces territoires. Des centres de formation axés sur ces activités peuvent ensuite être développés localement.

Le CESER encourage à soutenir ces modèles partout où cela est possible en Nouvelle-Aquitaine, en se basant sur des savoir-faire ou des productions identifiant fortement un territoire.

¹¹³ Avis du CESER sur la Feuille de route du Conseil régional sur la transition énergétique et environnementale dit « Néo Terra », [Séance plénière du 3 juillet 2019](#)

Ces spécificités locales pourraient apparaître au regard des spécificités industrielles déjà existantes dans certains territoires. Ainsi, comme le résume le tableau ci-dessous¹¹⁴, l'industrie agroalimentaire est fortement présente en Dordogne, dans les Landes et le Lot-et-Garonne. L'industrie du Bois-papier-carton-meubles est surtout présente en Charente et en Haute-Vienne. Les produits électriques, électroniques ou optiques sont le deuxième secteur de Charente et le troisième de Corrèze. Enfin, le matériel de transport (aéronautique, spatial, nautisme, automobile) est le premier secteur industriel en Charente-Maritime et le deuxième pour les Pyrénées-Atlantiques.

Cette répartition des secteurs industriels selon les territoires peut être une première base de « spécialisation ». De même que les filières prioritaires soutenues par la Région dans le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et qui, pour certaines d'entre-elles, recouvrent les secteurs industriels évoqués précédemment¹¹⁵.

Le but étant de créer localement des écosystèmes forts, basés sur une identité territoriale forte empêchant la délocalisation des activités ainsi créées. Cette réussite ne peut toutefois être garantie sans une amélioration des infrastructures routières et/ou ferroviaires, dont les industriels sont dépendants pour leurs approvisionnements en matières premières puis pour la livraison de leur production (Voir infra Chapitre « Mieux vivre ensemble », partie « Améliorer la mobilité »). Il est aussi nécessaire que le territoire puisse bénéficier d'une couverture numérique qui permette aux entreprises de fonctionner de manière optimale (Voir infra, chapitre IV.3.4).

Des spécificités industrielles				
	Agroalimentaire	Bois, papier carton, meubles	Produits électriques, électroniques, optiques	Matériel de transport (aéronautique, spatial, nautisme, automobile)
Effectifs	32 000 salariés <i>(hors commerce de gros et artisanat commercial)</i> 14% de l'industrie	29 500 salariés 13% de l'industrie	18 000 salariés 8% de l'industrie	28 000 salariés 12% de l'industrie
Principales productions				
Poids du secteur	1 ^{er} secteur industriel pour : • La Dordogne • Les Landes • Le Lot et Garonne	1 ^{er} secteur industriel pour : • La Charente • La Haute-Vienne	• 2 ^{ème} secteur industriel pour la Charente • 3 ^{ème} secteur industriel pour la Corrèze	• 1 ^{er} secteur industriel pour la Charente-Maritime • 2 ^{ème} secteur industriel pour les Pyrénées Atlantiques

Les territoires doivent pouvoir fonder leurs projets de développement économique sur des inventaires des acquis (savoir-faire, atouts culturels,...) qu'il convient d'encourager.

Préconisation 2 : Soutenir prioritairement les projets locaux basés sur l'identité d'un territoire, un terroir ou un savoir-faire, permettant de générer un écosystème et des emplois localisés. Ces spécificités locales émergeront aisément à la suite de la réalisation d'inventaires des acquis, dont le CESER encourage la réalisation dans tous les territoires.

¹¹⁴ Source : Agence Régionale pour l'Orienteation, la Formation et l'Emploi, 2018, Portrait territorial de la Nouvelle-Aquitaine

¹¹⁵ Les onze filières prioritaires soutenues dans le SRDEII sont : Industries agroalimentaires et filières agricoles ; Bois et industries papetières ; Aéronautique, spatial, défense et sous-traitance mécanique ; Matériaux avancés ; Chimie verte et écoprocédés ; Filières vertes et écotecnologies ; Photonique ; Numérique ; Santé et bien-être ; Cuir, luxe, textile et métiers d'art ; Tourisme.

Pour développer ces projets, les porteurs de projets allant dans ce sens doivent être accompagnés dans la globalité de leur parcours et notamment dans l'identification de leurs interlocuteurs dans les différentes structures qu'ils sont amenés à croiser (CCI, Région,...). Si un accompagnement solide est déjà proposé par l'agence de Développement et d'Innovation de Nouvelle-Aquitaine (ADI N-A) et par le réseau consulaire, qui constituent une porte d'entrée intéressante, les nouveaux entrepreneurs montant leurs projets sans aucun soutien logistique sont parfois démunis, ne serait-ce que pour identifier ces interlocuteurs.

Ces projets doivent en outre garantir des emplois pérennes et de qualité afin que le dynamisme économique ainsi créé puisse être réinjecté dans le territoire.

Préconisation 3 : Accompagner davantage qu'aujourd'hui les porteurs de projets souhaitant développer une activité ancrée dans un territoire, de la conception à la mise en œuvre, et notamment faciliter l'identification des interlocuteurs.

Préconisation 4 : Adapter et moduler les règlements d'intervention pour :

- Favoriser les emplois pérennes et de qualité sur des activités enracinées dans les territoires et créées à partir des savoir-faire locaux.
- Renforcer les logiques de péréquation dans le développement économique en tenant mieux compte des inégalités et de la diversité des territoires (démographies, richesse, équilibre territorial ...).

Le CESER appelle à concevoir, piloter et évaluer les politiques économiques en fonction de leur impact sur la qualité de vie, la réduction des inégalités, l'usage sobre des ressources et leur capacité à favoriser des emplois de qualité.

IV.1.2. Miser sur l'économie de proximité

L'économie de proximité (commerces, artisanats, services) peut également être un levier pour le développement économique des territoires.

Aider au maintien des commerces dans les centres-bourgs

Comme il a été vu précédemment (Chapitre III.2.2 Les difficultés des territoires enclavés), la fermeture des commerces dans les territoires ruraux affaiblit fortement l'économie dans les petites villes. Ce phénomène, connu depuis longtemps, touche majoritairement les petites communes rurales ou les villes moyennes enclavées, où le tissu commercial est principalement composé de commerçants indépendants. Ces derniers ont moins de capacité pour faire face aux aléas du marché que les grandes enseignes nationales ou internationales, qui s'établissent quant à elles dans les métropoles ou les grandes aires urbaines.

Le programme national Action cœur de ville¹¹⁶ affiche l'ambition de permettre à certains territoires concernés de redynamiser leur centre-ville en y favorisant la réimplantation de commerces. Certaines villes auditionnées par le CESER ont souligné le bénéfice qu'elles avaient pu tirer de ce programme. Ce programme complet devrait permettre notamment de traiter des questions de réhabilitation de logements ou d'implantation de commerces en centre-ville.

¹¹⁶ Le programme national Action cœur de ville, initié en mars 2018, vise à mettre en œuvre des actions de revitalisation construites autour d'un projet de territoire. La convention signée entre la commune, l'intercommunalité et les partenaires publics et privés est construite autour 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. Source : [CGET](#)

Le CESER appelle à poursuivre cet effort, afin de permettre à certains territoires de retrouver de l'attractivité et donc une dynamique démographique pouvant entraîner à terme une dynamique économique.

Préconisation 5 : Aider au maintien des commerces dans les centres-bourgs, sur le modèle du programme Action cœur de ville qui a fait ses preuves, notamment en Nouvelle-Aquitaine, afin de favoriser le retour d'une dynamique démographique, et à terme une dynamique économique, dans des territoires touchés par une baisse démographique inquiétante.

Faire de l'économie sociale et solidaire un pilier du développement des territoires

La Nouvelle-Aquitaine est une des régions motrices de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) en France, avec l'Île-de-France et la région Auvergne-Rhône-Alpes. Dans certains territoires de la région, l'ESS est historiquement ancré. C'est le cas de Niort où les activités bancaires et assurantielles sont un des grands secteurs employeurs de l'économie sociale et solidaire en Nouvelle-Aquitaine.

Les enjeux économiques sont en effet très importants : en 2017, 12% des salariés de la Nouvelle-Aquitaine travaillent dans l'ESS ce qui représente 223 230 salariés au total (dont 195 537 équivalents temps plein)¹¹⁷.

Les principaux secteurs d'activité concernés par l'ESS sont :

- Action sociale (92 500 salariés) : établissements associatifs relatifs à l'hébergement médico-social et social, l'aide à domicile, l'aide par le travail ou l'accueil de jeunes enfants,
- Activités financières et d'assurance : l'ESS représente 45% de ce secteur avec les banques coopératives (15 000 salariés) et les mutuelles (12 000 salariés),
- Soutien aux entreprises (31 191 salariés) : activités administratives, professionnelles ou scientifiques dédiées aux entreprises,
- Enseignement (25 000 salariés) : enseignement associatif privé, enseignement culturel, sportif, formation continue des adultes,...
- Santé humaine (12 900 salariés) : activités hospitalières, sage-femme, médecine généraliste, soins dentaires,...
- Coopératives agricoles (23 000 salariés) regroupant 63 000 agriculteurs coopérateurs. (Source : lacooperationagricole.coop)

En Nouvelle-Aquitaine, la Gironde (53 583 salariés), les Pyrénées-Atlantiques (29 166 salariés) et les Deux-Sèvres (22 476 salariés) sont les trois départements employant le plus de salariés dans l'ESS.

Pour reprendre les termes de la Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire Nouvelle-Aquitaine (CRESS N-A), l'ESS doit être considérée comme un laboratoire d'expérimentation, permettant d'inventer sur le terrain des réponses aux besoins sociaux et territoriaux. Elle paraît donc particulièrement adaptée pour faire émerger sur un territoire un écosystème autour de ses problématiques propres.

Le CESER encourage donc les territoires à miser sur l'ESS, par une promotion de cette démarche auprès des jeunes et des entrepreneurs, pour apporter une réponse à leurs problématiques spécifiques. Il encourage également la Région à continuer à soutenir la création et le développement des structures de l'ESS comme il l'a affiché dans le SRDEII.

Par ailleurs, le CESER propose d'élargir la place accordée à l'innovation sociale, qui consiste à « élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le

¹¹⁷ Source : [Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire Nouvelle-Aquitaine](http://chambre-regionale-de-ess-nouvelle-aquitaine.fr)

logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations. » (Source : Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire)

L'innovation doit ici s'entendre au sens organisationnel, social, citoyen, plus que technologique. Elle permet notamment d'associer l'utilisateur final au processus de création du service ou du produit, permettant ainsi de mieux répondre à ses besoins.

Préconisation 6 : Encourager les territoires à mener la promotion de l'ESS auprès des jeunes et des entrepreneurs locaux afin de trouver des réponses adaptées à leurs problématiques spécifiques.

Préconisation 7 : Encourager le Conseil régional à soutenir la création et le développement des structures de l'ESS.

Préconisation 8 : Développer le recours à l'innovation sociale, qui permet, en les associant au processus de création, de proposer aux usagers des services parfaitement adaptés à leurs besoins.

L'économie présentielle, qui regroupe notamment le commerce, l'artisanat, les services à la personne, les services au public, les nouvelles formes d'économie comme l'économie circulaire, l'économie collaborative, l'économie sociale et solidaire ainsi que le tourisme, doit être priorisée selon le CESER.

Au-delà des emplois non délocalisables, ces activités participent à la qualité de vie, au maintien du lien social et à l'équilibre des territoires.

Préconisation 9 : Le CESER invite le Conseil régional à favoriser et prioriser dans les projets, les investissements et les financements l'économie présentielle qui permet de répondre aux besoins de proximité des néo-aquitains et de contribuer à la pérennité des activités et de l'emploi sur les territoires.

Préconisation 10 : Le développement équilibré des territoires repose sur une organisation de type « polycentrique » qui nécessite de :

- Construire des dynamiques territoriales fondées sur de nouveaux fonctionnements autour de pôles métropolitains d'équilibre et sur des complémentarités entre zones urbaines et zones rurales ;
- Travailler aux échelles adaptées en construisant des communautés de projets ;
- Déterminer une nouvelle forme d'organisation territoriale dans le cadre d'une nouvelle contractualisation régionale inter-collectivités prenant en compte le niveau infra-régional.

IV.2 Pour une gouvernance incluant davantage les citoyens et les territoires

IV.2.1. Pour une démocratie améliorée

Maintenir, renforcer les conseils de développement durables ; Inventer des formes de démocratie sociale territoriale

Un conseil de développement est une instance consultative mise en place dans les EPCI de plus de 50 000 habitants ainsi que dans les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Composés de citoyens bénévoles représentant les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, ils ont pour but de faire émerger une parole collective sur des questions d'intérêt commun afin d'enrichir la décision politique. Ils sont consultés « *sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.* » (Art. L5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales)

Le Conseil de Développement Durable de Bordeaux-Métropole a été créé en 1999 et regroupe 105 membres, autant que d'élus métropolitains. Il a notamment produit en 2017 des documents intéressants sur la métropolisation bordelaise¹¹⁸.

Le CESER préconise que Bordeaux-Métropole tisse des liens plus étroits avec son Conseil de développement durable afin de faire participer plus activement et plus fréquemment les citoyens à la vie de la métropole. Ceci pourrait participer à l'émergence de projets collectifs sur le territoire métropolitain.

Préconisation 11 : Les conseils de développement doivent être maintenus. Leur action doit être développée et améliorée, et ils doivent être dotés des moyens et des droits d'une participation plus active de la société civile organisée.

Préconisation 12 : A l'échelle des territoires, mettre en place des outils de démocratie sociale territoriale associant élus, organisations syndicales et d'employeurs.

IV.2.2. Pour une meilleure coopération avec les territoires

Renforcer la coopération entre les différentes collectivités territoriales sur le territoire de la région

Les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) ont été créées par la loi MAPTAM précitée. Présentent dans chaque régions, elles sont chargées « *de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.* » (Art. L1111-91-1 du Code général des collectivités territoriales).

¹¹⁸ C2D de Bordeaux-Métropole, 2017, *La métropole vue depuis le périurbain* ; C2D de Bordeaux-Métropole, 2017, *Métropole et mondialisation par le bas*

Sont membres de la CTAP les exécutifs régionaux et départementaux, les EPCI de plus de 30 000 habitants et un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants, et un représentant des communes par strate (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants dans chaque département). L'instance est présidée par le Président du Conseil régional.

Cette instance vise notamment à coordonner les interventions des personnes publiques sur le territoire régional. Ceci est d'autant plus important lorsqu'une compétence est partagée par plusieurs collectivités. Il en est ainsi du développement économique. Si la Région est chef de file en la matière, en charge notamment de l'ensemble du volet de planification par l'élaboration des schémas stratégiques (SRADDET, SRDEII), la métropole détient également des compétences en matière de développement économique. La concertation et la coordination entre la région et la métropole sont donc essentielles pour éviter les politiques aux effets contradictoires sur un même territoire.

Or, le CESER estime que la CTAP ne joue pas suffisamment son rôle en la matière et que celui-ci doit être réaffirmé fortement. Elle est pourtant théoriquement l'instance idéale pour veiller à un développement économique équilibré du territoire. Alors que la CTAP pouvait être le lieu de coproduction du projet régional en associant les problématiques de toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, elle n'a à ce jour pas repris pour elle cette possibilité.

Préconisation 13 : La CTAP doit être une véritable instance de coopération entre les collectivités territoriales, beaucoup plus qu'elle ne l'est aujourd'hui. Notamment en matière économique, elle doit veiller à ce que les compétences régionales et métropolitaines n'aient pas des effets contradictoires.

La Région doit pouvoir garantir la cohérence de la politique économique

En tant que chef de file du développement économique sur l'ensemble du territoire régional, le Conseil régional doit pouvoir garantir aux territoires qu'ils bénéficient tous des mêmes conditions pour assurer un développement économique. Pour cela, la Région doit pouvoir veiller à la cohérence des politiques de coopération mises en œuvre par différents acteurs sur son périmètre.

En effet, Bordeaux-Métropole mène une politique de coopération active avec certains territoires, parfois éloignés de la métropole. Le Conseil départemental de Gironde déploie depuis 2018 des contrats de ville d'équilibre avec des villes moyennes autour de la métropole. Le Conseil régional a lui-même contractualisé avec de nombreux territoires régionaux des contrats de territoire (52 signés à ce jour) et il développe plusieurs programmes d'intervention en application du SRDEII comme « Usine du futur », l'Accélérateur PMI-ETI ou encore Croissance Premium. L'Etat intervient également avec le programme « Territoires d'industrie ». Un même territoire peut souscrire à l'ensemble de ces politiques de coopération, sans aucune garantie qu'il y ait une cohérence d'ensemble.

Le Conseil régional peut offrir une vision régionale à l'ensemble de ces partenariats qui, s'ils peuvent faire sens pris au cas par cas, risquent éventuellement de créer des déséquilibres s'ils se développent de manière déréglée.

Le CESER s'est déjà inquiété de la cohérence de tous ces dispositifs d'intervention dans les territoires dans son avis sur le dispositif des territoires d'industrie¹¹⁹. La crainte est en effet que, sans cohérence entre elles, ces politiques n'aient aucun effet sur les territoires, voire désorganisent les politiques publiques.

La complémentarité de l'ensemble de ces politiques entre elles doit pouvoir être vérifiée. Les territoires doivent également être accompagnés face à cette multitude de programmes. Le Conseil régional semble être le plus légitime pour assurer ces rôles, en concertation avec les autres collectivités concernées (Départements, Métropole, EPCI, communes).

¹¹⁹ [Avis du CESER sur les territoires d'industrie en Nouvelle-Aquitaine](#), séance plénière des 10 et 11 décembre 2019

Préconisation 14 : Le CESER souligne la nécessité de garantir la cohérence de l'ensemble des dispositifs d'intervention en œuvre dans la région, quel qu'en soit le porteur, ce que le Conseil régional, en concertation avec la métropole et les autres collectivités, peut apporter.

L'Etat doit clarifier les compétences des collectivités, notamment en matière économique, et assurer une cohérence dans ses différentes politiques publiques

La loi NOTRe précitée a créé beaucoup d'ambiguïtés dans les territoires. En partageant les compétences économiques entre le Conseil régional et la métropole, la loi a généré des problèmes d'interprétation pour certains territoires qui ne savent pas qui fait quoi sur leur périmètre géographique.

Le domaine de la santé illustre cet antagonisme. Plusieurs services d'urgence ou des maternités ont été fermés ces dernières années. La raison invoquée était la sécurité des patients, le nombre d'actes effectués dans ces services étant inférieur aux normes minimales. Ces fermetures interviennent la plupart du temps dans des territoires isolés, ce qui explique le nombre insuffisant d'actes pratiqués.

Mais la principale raison de ces fermetures ressentie dans les territoires concernés relève de l'économie budgétaire que l'Etat cherche à réaliser à tout prix. Ces territoires ont l'impression que leur population est ainsi mise en danger du fait de la fermeture de ces services pour cause d'économie.

De nombreuses mobilisations ont lieu partout en France pour protester contre ces fermetures qui pénalisent encore les territoires les plus isolés. Des élus ont même remis leur démission au Préfet en signe de désapprobation. L'Association des Maires de France s'est exprimée pour dénoncer cette situation et indiquer que « *face à ce retrait des pouvoirs publics dans les territoires ruraux notamment, l'AMF demande à nouveau que la réorganisation de l'offre de soins ne se fasse pas au détriment des services de proximité et de l'égal accès aux soins des habitants et que les élus locaux soient étroitement associés à la gouvernance des hôpitaux.* »¹²⁰ Si l'AMF se montre favorable aux Groupements hospitaliers de territoire (GHT), elle précise toutefois qu'elle sera très attentive « *à ce que la réorganisation autour d'un établissement centre ne réduise pas l'activité des autres établissements ou, à tout le moins, que les déplacements de services spécialisés soient compensés par la mise en place de consultations avancées.* »

L'AMF rappelle enfin qu'un « *établissement hospitalier n'est pas une entité indépendante mais un service vital ancré dans un territoire. Toute modification du fonctionnement de l'établissement, ou déplacement, a des effets sur le territoire en matière d'emploi, de transports, de services....* »

Parallèlement à cette politique de fermeture d'établissements et de services de proximité, le Gouvernement augmente son soutien financier aux Maisons de Santé Pluri-professionnelles (MSP).

Ce soutien financier a augmenté de près de 97% entre 2017 et 2018 pour atteindre près de 36 millions d'euros¹²¹. Si ces structures répondent à un réel besoin de la population, en regroupant dans un même lieu des professionnels de santé de plusieurs disciplines différentes (médecin généraliste, kinésithérapeute, infirmier, ...), elles ne peuvent se substituer à un service d'urgence ou à une maternité.

La concomitance de ces deux politiques peut sembler contradictoire lorsque l'on se place dans la situation des territoires qui perdent un établissement ou un service hospitalier. L'Etat doit donc agir dans une grande concertation avec ces territoires et les accompagner vers des solutions de remplacement.

Préconisation 15 : La loi NOTRe devra être évaluée. Elle devra être en particulier toilettée des doublons de compétences, notamment en matière économique entre la région et la métropole, afin d'éviter toute confusion et clarifier l'intervention attendue de chaque niveau de collectivité.

¹²⁰ Source : [L'AMF défend l'égalité d'accès aux soins des habitants](#)

¹²¹ Source : [Ministère des Solidarités et de la Santé](#)

Préconisation 16 : L'Etat doit agir en étroite concertation avec les territoires dans l'application de ses politiques. Cette concertation est plus aisée lorsque les politiques appliquées ne sont pas contradictoires entre elles.

Garantir la bonne application des objectifs du SRADDET dans les territoires

Conscient des déséquilibres existants entre les différents territoires de Nouvelle-Aquitaine, la Région a inscrit dans son SRADDET l'objectif de développement économique équilibré du territoire : « C'est l'atténuation de la ligne de fracture entre les territoires littoraux/métropolitains et les territoires de l'intérieur, entre les territoires ruraux et les territoires urbains qui est ici recherchée. En se gardant d'une approche simpliste car les réalités sont plus nuancées, il ne faut pas sous-estimer les ruptures qui existent entre les territoires qui accueillent de la population et ceux qui en perdent. »¹²²

Les objectifs contenus dans le SRADDET sont une bonne cible en termes d'égalité du territoire. En étant prescriptif envers les autres schémas (SCOT, PLUI), son application pourra améliorer sensiblement le dynamisme économique de certains territoires aujourd'hui fragiles.

Pour faire appliquer ces prescriptions partout en Nouvelle-Aquitaine, l'exécutif régional devra éviter de reproduire les schémas anciens utilisés par l'Etat dans l'aménagement du territoire : il ne doit pas imposer purement et simplement ses objectifs dans les territoires. Il doit au contraire accompagner ces territoires vers ces objectifs grâce à une concertation étroite avec l'ensemble des acteurs.

Des évaluations de l'application du SRADDET au plus près des territoires devront être menées régulièrement. Plus généralement, le Conseil régional devra renforcer les dispositifs d'évaluation de ses politiques. Ces évaluations devront non seulement pouvoir mesurer les effets attendus des politiques régionales, mais également les effets inattendus qui se sont produits malgré tout. C'est à ce prix que le Conseil régional pourra véritablement mesurer l'efficacité de ses politiques.

Préconisation 17 : Afin de garantir une bonne application des objectifs du SRADDET dans les territoires, le Conseil régional devra les accompagner étroitement et prendre en compte les spécificités locales. Des évaluations de la mise en œuvre du SRADDET dans les territoires devront être menées régulièrement. Il conviendra d'engager dès que possible le travail d'actualisation du SRADDET pour, au-delà des objectifs et des règles, y décrire les voies et moyens de ce développement équilibré et de ce mieux vivre en pleine concertation avec et entre les territoires tenant compte des préconisations du CESER

Préconisation 18 : De manière plus générale, le Conseil régional doit renforcer les dispositifs d'évaluation de ses politiques, beaucoup trop insuffisants à ce jour, afin d'être capable d'en mesurer tous les effets, attendus ou non.

Investir massivement dans l'emploi, la formation, les compétences au travers d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) anticipatrice et au plus près des besoins du terrain

L'Etat, les collectivités et les entreprises, doivent anticiper au travers d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) en investissant massivement dans l'emploi, la formation qualifiante, les compétences au plus près de la réalité des territoires.

La GPEC est en effet une condition de réussite majeure des projets territoriaux afin de répondre aux besoins des porteurs de projets souhaitant s'implanter. Elle doit pour cela être pensée en amont et ne pas être ancrée dans une vision « court-termiste ».

¹²² Source : Rapport d'objectifs du SRADDET, décembre 2019, p.32

La Région doit pouvoir être en mesure d'impulser des dynamiques en matière de ressources humaines vers les secteurs d'activités les plus porteurs.

Préconisation 19 : Pour développer l'emploi des salariés et sécuriser leurs parcours professionnels, accroître l'attractivité des territoires et favoriser la réponse aux besoins en ressources humaines des entreprises, le CESER souligne l'importance d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, complémentaire des GPEC d'entreprises et de branches. Le CESER appelle les organisations d'employeurs, les organisations de salariés, la Région et l'Etat à construire le cadre de ce nouvel outil au service des acteurs du territoire.

L'accompagnement des projets de territoires devra, progressivement, reposer sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale.

IV.3 Mieux vivre dans les territoires

Développer l'attractivité d'un territoire ne relève pas de la seule responsabilité d'un maire ou d'un Président d'intercommunalité. Rendre un territoire accessible par le train ou par la route, développer des services publics ou des services de proximité ou encore une offre de logement adaptée implique plusieurs acteurs publics comme privés. C'est la concertation et la coopération entre ces derniers qui peut rendre possible les conditions de la redynamisation d'un territoire.

IV.3.1. Améliorer la mobilité infrarégionale

L'Etat doit assumer ses responsabilités en matière de financement des infrastructures de transport ferroviaire

Le rapport d'objectif du SRADDET souligne que « *la qualité des infrastructures de transport ferroviaire (de voyageurs et de marchandises), qui conditionne les déplacements et les échanges au sein de la région et avec l'extérieur, est aujourd'hui dans un état déficient pour le réseau structurant et catastrophique pour le réseau secondaire. Malgré 1,4 milliard d'euros investis sur les infrastructures ferroviaires au-delà de sa compétence par la Région depuis la régionalisation du transport ferroviaire, l'insuffisance des investissements de l'Etat et de SNCF-Réseau impose la mise en œuvre d'un effort exceptionnel de nature financière pour l'Etat et la Région, de nature technique pour SNCF-Réseau.* »

Le CESER a déjà déploré dans ses avis que les finances régionales aient à supporter la part de financement des infrastructures relevant de la responsabilité de l'Etat. Compte tenu de l'importance du réseau ferroviaire dans l'activité économique de la région, ne serait-ce qu'en termes de déplacements des salariés vers leur lieu de travail, cette question est vitale pour la Nouvelle-Aquitaine.

Consciente de cette importance, la Région pallie l'absence de l'Etat pour améliorer le réseau, ou au moins qu'il ne se dégrade pas plus. Cette situation n'est plus acceptable et l'Etat doit désormais prendre sa part et respecter ses engagements.

Par ailleurs, la question du fret ferroviaire ne doit pas être négligée, notamment concernant les lignes secondaires.

Préconisation 20 : L'Etat doit prendre sa part de financement des infrastructures ferroviaires et rattraper son retard. La priorité doit être donnée à l'investissement pour moderniser et renforcer le réseau ferroviaire pour relier l'ensemble des villes de la région à la capitale régionale et entre elles. La politique horaire LGV doit beaucoup mieux intégrer l'effet réseau en faveur de la diversité des territoires en articulant les horaires aux besoins de tous.

Préconisation 21 : Concernant le fret ferroviaire, aider au développement des lignes secondaires et rééquilibrer l'ensemble des modèles de transports en faveur du fret en faisant supporter au trafic routier de transit l'intégralité de ses coûts (infrastructure, environnementaux, sanitaires et sociétaux de ces trafics)

Encourager les initiatives permettant de désengorger Bordeaux-Métropole

Il est clair que la question de la congestion automobile de la métropole bordelaise concerne un territoire beaucoup plus large qui est le bassin de vie. Cette question ne peut donc être traitée que par une seule collectivité. Cette nécessité de coopération semble avoir été comprise.

C'est ainsi que la Région Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux-Métropole et le Département de la Gironde se sont regroupés pour créer une ligne de cars à haut niveau de service entre Créon et Bordeaux. Cette ligne permet de rejoindre le centre de Bordeaux (Place de la République) en 50 minutes avec des connexions tout au long du parcours avec les autres moyens de transports de la métropole (Tramway et bus) ou de la région (cars régionaux).

Cette ligne a rencontré un véritable succès dès sa mise en service en septembre 2019, preuve d'un réel besoin de la population.

Cette concertation entre les collectivités se traduit également, depuis la fin du mois de février 2020, par un accès illimité à la ligne n°42 du TER, reliant Parempuyre et Pessac-centre et reliant Parempuyre et Bordeaux Saint-Jean, offert aux abonnés du réseau de Transports Bordeaux Métropole (TBM). Ces connexions entre différents modes de transports ainsi que la facilité d'accès offerte aux voyageurs abonnés auprès d'un autre réseau font partie de ces initiatives intéressantes à encourager et à développer.

Préconisation 22 : Développer les initiatives en matière de transports publics permettant de désengorger les accès vers le centre de Bordeaux à l'image de la ligne de bus reliant Créon à Bordeaux ou de la validité des abonnements d'un mode de transport à l'autre. Développer les aménagements de voies dédiées aux transports en commun partout où cela est possible.

Préconisation 23 : Accompagner les entreprises dans la gestion de leur mobilité et réfléchir à une politique de temporalité (transports collectifs, télétravail, Plan de Déplacement des Entreprises...).

IV.3.2. Maintenir les services publics et de proximité dans les territoires

Comme il a été vu supra, la présence d'un minimum de services publics et de services de proximité dans un territoire est indispensable pour un territoire qui souhaite attirer de nouveaux habitants, notamment des jeunes actifs (commerces de proximité, écoles, médecins, modes de gardes,...).

L'Etat doit s'attacher à lutter contre la désertification de certains territoires et permettre à tous les citoyens d'accéder à des services publics et des services de proximité de qualité. C'est à cette condition que les ménages et les entreprises viendront s'installer dans les territoires éloignés de la métropole régionale et des grandes aires urbaines.

Comme il a été vu dans le chapitre précédent, le démantèlement du réseau de la DGFIP a eu des conséquences dans les territoires concernés par les fermetures de trésoreries.

L'installation dans cinquante communes de France, dont sept en Nouvelle-Aquitaine¹²³, de services de la DGFIP annoncée par le Ministre de l'action et des comptes publics le 20 janvier 2020 ne saurait

¹²³ Agen, Angoulême, Bergerac, Dax, Guéret, Limoges, Pau

compenser le démantèlement du réseau organisé depuis au moins douze ans. D'autant plus que l'annonce du Ministre ne précise pas les services concernés ni leur dimensionnement exact.

L'Etat doit au contraire assurer le maintien des services publics dans les territoires, notamment les plus fragiles. Le développement du numérique, s'il peut répondre à des besoins, ne doit pas être envisagé comme la solution miracle qui permettrait à l'Etat de remplacer les accueils physiques par des ordinateurs en libre-accès. En effet, l'INSEE¹²⁴ révélait récemment que 17% de la population est confronté à « l'illectronisme ou illettrisme électronique », désignant ainsi le fait de ne pas posséder les compétences numériques de base (envoyer des courriers électroniques, consulter ses comptes en ligne, utiliser des logiciels, etc.) ou de ne pas se servir d'internet (incapacité ou impossibilité matérielle).

Préconisation 24 : L'Etat doit assurer, dans les territoires, des services publics de qualité accessibles à tous, sous peine de les fragiliser davantage. L'offre de services publics de proximité doit être renforcée. L'Etat doit donner les moyens aux collectivités locales de leur autonomie financière.

IV.3.3. Rendre le logement accessible dans les zones sous tension

Améliorer l'offre de logements dans les territoires en tension

Si les prix de l'immobilier paraissent se stabiliser au début de l'année 2020, l'augmentation spectaculaire connue ces dernières années, tant sur le marché de l'ancien que du neuf, y compris dans le marché de la location, a exclu les classes moyennes du centre-ville bordelais. Elles n'ont pas d'autre choix que de se loger dans les territoires ruraux et d'augmenter ainsi considérablement leurs trajets domicile-travail, avec les nuisances que cela comporte.

Il est urgent d'utiliser tous les leviers possibles pour ramener le marché immobilier bordelais à un niveau acceptable. Pour cela, une politique d'encadrement des loyers doit être mise en place. Une action forte doit également être mise en œuvre pour que Bordeaux respecte le plus rapidement possible les exigences de la loi SRU de 25% de logements sociaux dans son parc de logements. Actuellement, ce taux est inférieur à 18% à Bordeaux, qui a jusqu'à 2025 pour atteindre cet objectif légal.

Préconisation 25 : Compte tenu de l'urgence que représente la question du logement dans les zones en fortes tensions (métropole, zone côtières,...), atteindre le plus tôt possible le taux de 25% de logements sociaux prévu par la loi SRU. Mettre en place une politique de blocage et/ou d'encadrement des loyers. Se doter d'une politique forte de lutte contre la spéculation immobilière et foncière (outil de gestion publique du foncier, fiscalité sur la spéculation, décourager les logements vides...).

¹²⁴ INSEE Première, *Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base*, n°1780 octobre 2019

IV.3.4. La culture et le numérique comme leviers de développement économique des territoires

Développer la couverture numérique en très haut débit et lutter contre l'illectronisme.

L'accès au très haut débit est une nécessité pour les territoires, notamment les plus enclavés. Le Directeur de la Banque des Territoires déclarait ainsi en 2018 qu'un « *territoire qui n'est pas connecté, au XXI^{ème} siècle, c'est un territoire qui se meurt* ».

La France connaît un retard dans le déploiement de la fibre optique par rapport à d'autres pays développés. L'OCDE note ainsi dans une étude récente¹²⁵ que sur 37 pays étudiés, la France se place en 24^{ème} position, ne gagnant que cinq places depuis 2005.

Les différents acteurs, publics comme privés, ont pris la mesure de l'urgence du déploiement de la fibre optique dans les territoires et une accélération de la mise en œuvre peut être constatée dans certains territoires. Ainsi dans le Limousin par exemple, le syndicat mixte Développement de l'Offre Régionale de Services et de l'Aménagement des télécommunications en Limousin (DORSAL) prévoit un déploiement de la fibre sur la totalité du territoire dans quatre ans¹²⁶. Au total, cette opération représente un investissement de plus de 381 millions d'euros, cofinancé par l'Europe, l'Etat, la Région Nouvelle-Aquitaine, les départements de la Creuse, de la Corrèze et de Haute-Vienne ainsi que des collectivités locales concernées par ces travaux.

Préconisation 26 : Le CESER appelle au rattrapage des retards et à la mise en cohérence des différents plans d'aménagement pour une couverture numérique rapide et effective de l'ensemble du territoire régional. Un suivi rigoureux de leur mise en œuvre doit être fait.

Préconisation 27 : L'arrivée prochaine de la 5G doit être anticipée dans les territoires afin de ne pas reproduire une fracture avec des territoires en retard d'une nouvelle évolution technologique.

Ce déploiement du très haut débit dans les territoires doit s'accompagner d'un accompagnement des Français à l'utilisation du numérique. En effet, selon un sondage de l'Institut CSA publié en juin 2018, 23% des Français ne seraient pas à l'aise avec le numérique. Cette situation peut entraîner l'isolement des personnes concernées ou les exposer à des risques en termes de cybersécurité.

Afin d'offrir un accompagnement adapté des personnes vers une utilisation éclairée du numérique, le CESER invite à favoriser des politiques développant la médiation numérique au plus près des besoins, et notamment dans les territoires ruraux

Le déploiement du numérique ne doit pas encourager les opérateurs publics et privés à supprimer les services de proximité. Ces derniers doivent au contraire participer à l'appropriation du numérique par tous, par le biais des tiers-lieux par exemple. Le maillage du territoire par l'Education Nationale, les EHPAD et les tiers-lieux (qu'il convient de développer) peut être une solution pour apporter des offres de formation au numérique, même dans les lieux les plus enclavés.

Préconisation 28 : Compte tenu des risques forts de couper les personnes de leurs droits (justice, minimas, santé...), il convient de favoriser des politiques publiques autour de la médiation numérique qui ne soient pas discontinues (limites des appels à projets qui favorisent la précarité des acteurs en place : espaces publics numériques, tiers-lieux...) en stabilisant un maillage des points de médiation, et en favorisant l'itinérance des professionnels du numérique dans les territoires ruraux et auprès des populations les plus fragilisés. Une attention particulière devrait être portée aux publics scolaires.

¹²⁵ Source : OCDE, mars 2020, [Statistiques du haut débit de l'OCDE](#)

¹²⁶ Source : [DORSAL](#)

Préconisation 29 : Veiller à ce que le déploiement du très haut débit dans les territoires ne s'accompagne pas d'une disparition des services de proximité. Le développement des deux est au contraire intimement lié et permettra de garantir une humanisation des territoires.

Développer le rôle de la culture pour améliorer l'attractivité des territoires

« Chaque ville peut et doit avoir un lieu de culture, car l'attractivité d'un territoire tient d'abord à sa richesse culturelle » a déclaré en mars 2019 le Ministre de la Culture pendant la deuxième rencontre nationale du programme Action cœur de ville¹²⁷.

En effet, le patrimoine et l'architecture sont un atout majeur pour les territoires. Un patrimoine valorisé par l'apport de projets artistiques, artisanaux et commerciaux permettra de développer le tourisme. En effet, les patrimoines, bâti et naturel, et l'architecture, sont des atouts majeurs pour les territoires. Les projets de découverte, de connaissance et de restauration de son environnement construit et naturel, les projets artistiques, artisanaux, commerciaux, permettent de développer des activités scientifiques, artisanales, commerciales. Il peut également générer des activités artisanales et commerciales autour de ce patrimoine. Le Ministère de la Culture, par l'intermédiaire des DRAC (Direction régionale des affaires culturelles), ainsi que les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), peuvent accompagner les territoires dans leurs projets de valorisation.

Un programme comme celui d'Action cœur de ville a notamment permis à la ville d'Angoulême de valoriser son patrimoine en mettant en valeur ses remparts et en incitant à la restauration des façades et des logements d'immeubles privés. Le maire de la ville a indiqué que « Action cœur de ville a joué un rôle d'accélérateur. Le partenariat avec Action logement de 10 millions d'euros en termes de réhabilitation permet d'enclencher une véritable dynamique en cœur de ville. »

La richesse et la diversité du patrimoine architectural en Nouvelle-Aquitaine se prête parfaitement à ces actions de valorisation, qui doivent être encouragées. Une étude du CESER est en cours sur ce sujet du développement des territoires grâce aux patrimoines et permettra d'avoir des propositions plus approfondies.

Plus généralement, le secteur culturel est un secteur économique dynamique. Plus de 25 000 entreprises ont une activité culturelle et créative, regroupant 75 200 emplois en Nouvelle-Aquitaine (Source : Le LABA, février 2020). La création et la créativité contribuent à l'attractivité de nombreux territoires. Ainsi, les métiers de l'art représentent un atout pour la revitalisation des centres villes, notamment par l'installation d'ateliers d'art, de lieux de production et d'exposition. Ceci peut créer un effet d'entraînement pour que d'autres commerces s'implantent dans le territoire.

Par ailleurs, plusieurs festivals d'envergure comme par exemple le Festival International de la Bande Dessinée d'Angoulême, Garorock de Marmande ou la Foire du Livre de Brive offrent à ces territoires, et donc à la Région Nouvelle-Aquitaine, une visibilité nationale qui peut générer des retombées économiques par le biais du tourisme. A côté de ces événements établis, certains événements culturels récents sont aussi consacrés à la mise en valeur du patrimoine, à l'image des « Traversées de Poitiers » qui est une biennale d'art contemporain, en cœur de ville, dans le respect des droits culturels.

Certaines œuvres documentaires ou de fictions françaises permettent, au-delà de la découverte de nos territoires, une véritable compréhension qualitative de ces derniers. Cette promotion peut aussi revêtir une dimension internationale lorsqu'un territoire néo-aquitain accueille une production hollywoodienne avec les plus grandes stars du moment. C'est le cas du dernier film de Ridley Scott, « Le Dernier Duel », en tournage au Château de Beynac en Dordogne.

Préconisation 30 : La culture dans toutes ses acceptions, des patrimoines naturel, bâti, architectural, au secteur créatif, en passant par les festivals, les fêtes de la nature ou les tournages de fiction et de documentaires, représente aussi un levier de dynamisation des territoires qu'il convient d'encourager.

¹²⁷ Source : [Ministère de la Culture](#)



Conclusion

Nous ne pouvons plus continuer comme avant...Les fractures territoriales, la crise sociale et l'urgence écologique nous amènent à réfléchir au sens et aux finalités de l'activité et du développement économique territorial. Pour encourager cette dynamique et apporter sa contribution, le CESER propose en ce sens 30 préconisations destinées à promouvoir un développement économique équilibré et responsable garantissant un mieux vivre dans les territoires grâce à une gouvernance politique et économique incluant toutes les parties prenantes.

Pour le CESER, la diversité des territoires néo-aquitains doit servir de base à des développements économiques endogènes. En effet, chaque spécificité locale (savoir-faire, identité forte, terroir...) peut être mise en valeur et être le fondement d'un écosystème local. Pour cela, l'ambition ne doit pas être de reproduire sur son territoire un modèle ayant réussi ailleurs. Il convient véritablement de partir de ses ressources propres pour mettre en place une dynamique pouvant déboucher sur l'implantation d'un artisan en centre-bourg, qui pourra encourager des commerces à s'y implanter également. L'idée est que cette dynamique, très localisée au départ, déclenche un cercle vertueux entraînant le territoire dans un développement économique.

Les territoires, notamment les plus fragiles, doivent être accompagnés pour parvenir à faire émerger ces écosystèmes endogènes. L'Etat, la Région, la Métropole, les autres collectivités mais aussi les acteurs économiques locaux, ont tous un rôle à jouer pour favoriser un développement économique de tous les territoires.

Le CESER considère ainsi que le soutien à l'économie de production est indispensable au développement économique équilibré des territoires. Les autorités doivent donc, afin de générer un écosystème et des emplois localisés de qualité, porter une attention toute particulière aux projets locaux basés sur l'identité d'un territoire, un terroir et ses compétences ou un savoir-faire. Leur accompagnement doit donc être soutenu de façon plus volontariste qu'actuellement et ce, de la conception à la mise en œuvre. L'identification des interlocuteurs compétents dans les différentes institutions concernées doit être facilitée.

L'économie de proximité doit également être soutenue. Ainsi, l'aide au maintien des commerces dans les centres-bourgs doit être encouragée. L'appui à l'économie sociale et solidaire (ESS), dont les activités sont fondées sur le principe de solidarité et d'utilité sociale mais aussi de coopération territoriale, doit également être développé. L'ESS est ainsi un moyen de mettre l'accent sur des projets en adéquation avec les attentes des territoires. Enfin, l'innovation sociale, car elle répond aux besoins des citoyens, doit être encouragée, au même titre que l'innovation technique.

L'économie présentielle, qui regroupe notamment le commerce, l'artisanat, les services à la personne, les services aux publics ou l'économie territoriale, doit être développée. En répondant aux besoins de proximité des habitants et en contribuant à la pérennité des activités et de l'emploi sur les territoires, elle doit devenir un atout majeur de leur développement économique.

Dans cette optique, les territoires devraient développer des activités complémentaires et non concurrentielles entre-eux. Pour cela, le CESER préconise de construire des dynamiques territoriales autour de pôles métropolitains d'équilibre et sur des complémentarités entre zones urbaines et zones rurales. La construction de communautés de projets permettra de trouver les échelles adaptées à ces pôles d'équilibre.

Afin d'atteindre ces objectifs de développement économique vertueux des territoires, le CESER estime qu'une valorisation du rôle des Conseils de développement est nécessaire. Ils constituent des espaces de dialogue entre la société civile, les élus locaux et les citoyens, à l'échelle des intercommunalités et des territoires de projet. Ils contribuent à enrichir les politiques publiques locales, en apportant aux élus intercommunaux et métropolitains un regard prospectif et transversal, indispensable pour faire émerger des projets et des solutions innovantes, adaptées à chaque territoire. Ils ont donc un rôle essentiel pour réussir leur transition écologique et sociale comme économique.

Par ailleurs il est absolument nécessaire que soient clarifiées les compétences respectives de l'État, des métropoles et des régions en matière économique.

Le flou législatif actuel n'offre pas les conditions de réussite optimale pour le développement des territoires. Dans ce contexte, la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) représente une opportunité de dialogue, de concertation et de coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Sous la présidence de la Région, elle est le lieu d'élaboration d'orientations stratégiques partagées et de coordination de ces stratégies. La Région se trouve donc dans une position lui permettant de proposer une cohérence régionale des stratégies de développement des territoires.

Il est indispensable que la Région soit un partenaire actif des différentes collaborations qui se nouent entre collectivités. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les accords de coopération que la Métropole noue avec maintenant de nombreux territoires à travers la Nouvelle Aquitaine.

Sur ce domaine, comme sur l'ensemble des politiques publiques, il apparaît indispensable que les orientations proposées s'appuient sur une évaluation approfondie des diverses politiques publiques menées, ou à mener, sur les territoires.

Composition de la commission

Collège 1	Collège 2	Collège 3	Collège 4
AIGRON Lucile	AGOSTINI Jean-François	AUDIGUET Nathalie	FOURNEYRON Emmanuelle
BOUATBA Chantal	AUGRAND Catherine	COUVEZ Anne	MENOU François-Xavier
BRAUD Daniel	CHAUTRU Lionel	EWALD Jean-Marc	ROUX Bernard
BRETTES Alain	DEBAERE Patrick	PIERRE Benoît	
DUFAU Bernard	FREMONT Valérie	REY Serge	
ESTRADE Guy	LIBOUTET Marie-Pierre	TAPINOS Ariane	
GROS Jean-Pierre	ROZIER Serge	VIDAL Norbert	
JECKO Jean-René	RUIZ Julien		
JURADO Nilda	SAËZ-PAYENCET Cécile		
LALONDRELLE Jonathan	SOLUREAU André		
LAPORTE Nathalie			
LOUGE Jacques			
PHAM Trang			
PLUMAT Laëtitia			
TARJUS Catherine			

Président : Daniel BRAUD
Rapporteure : Valérie FREMONT
Secrétaire : Anne COUVEZ

Chargé de mission : Stéphane DELAGE
Assistante de commission : Emilie DECAP
Documentaliste : Béatrice GAMIN

Liste des intervenants

Le CESER remercie tout particulièrement les personnes ayant accepté d'intervenir dans le cadre du processus d'auditions :

3 septembre 2018

- Stéphane LEVASSEUR, Chef de la division études développement économique et emploi, INSEE Nouvelle-Aquitaine

22 octobre 2018

- Pierre DELFAUD, Professeur émérite à l'Université de Bordeaux

28 novembre 2018

- Jean-Claude CLEDEL, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Aquitaine

17 décembre 2018

- Guillaume MALBERT, Chef de projet CADET (Contrat aquitain de développement de l'emploi dans les territoires) au sein de l'Agence de développement et d'innovation Nouvelle-Aquitaine (ADI N-A)
- Elise VOUVET, adjointe au maire d'Angoulême en charge de la relation institutionnelle et de la promotion du territoire, et Sandrine FAUCON, Directrice de l'Innovation managériale et territoriale de la ville d'Angoulême
- Stéphane TRAUMAT, Directeur de l'entreprise SCUB (entreprises de services numériques développant des solutions digitales innovantes) installée à Angoulême

17 janvier 2019

- Philippe BUISSON, maire de Libourne et Président de la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI)
- Charlotte CORRIUS, Directrice de la cohésion et de l'ingénierie territoriale du pôle DATAR.

14 février 2019

- Nicolas VITEL, Directeur du service « Stratégies territoriales » de la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux
- Geneviève BARAT, Vice-Présidente de la Région Nouvelle-Aquitaine en charge de la ruralité, du vivre ensemble, de la vie associative et de la citoyenneté

14 mars 2019

- Lionel BRETIN, chargé d'étude/géographe au sein de l'équipe « Dynamiques territoriales » de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux-Métropole
- Charles DAYOT, Maire de Mont-de-Marsan et Président de la Communauté d'agglomération

18 avril 2019

- Olivier BOUBA-OLGA, Professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université de Poitiers

16 mai 2019

- Daniel BENQUET, Maire de Marmande et Président de Val de Garonne Agglomération
- Franck DUPONT, Directeur général de la société Aliénor Ciments basée à Tonneins

26 septembre 2019

- Elues représentant Bordeaux-Métropole :
 - Christine BOST, Maire d'Eysines
 - Mylène VILLANOVE, Conseillère métropolitaine en charge des coopérations territoriales

- Vincent FELTESSE, Conseiller municipal et métropolitain à la Ville de Bordeaux et à Bordeaux-Métropole, Conseiller régional, Ancien Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux (C.U.B., de juillet 2007 à avril 2014), Président de l'association Bordeaux métropole des quartiers 2020

20 janvier 2020

- Lucas SARLANGE, Vice-Président du Conseil de l'Ordre des Experts-Comptables d'Aquitaine

Liste des annexes

Annexe 1 : Courrier de saisine du Président du Conseil régional

Annexe 2 : La création juridique des 22 métropoles françaises

Annexe 3 : Fiche audition Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI)

Annexe 4 : Fiche audition Communauté d'Agglomération de Mont-de-Marsan

Annexe 5 : Fiche audition Val de Garonne Agglomération

Annexe 6 : Fiche audition Bordeaux-Métropole

Annexe 1

Courrier de saisine du Président du Conseil Régional



Le Président
JBG/CL

Monsieur Dominique CHEVILLON
Président du CESER Nouvelle-
Aquitaine
14, rue François de Sourdis
CS 8183
33077 BORDEAUX cedex

Bordeaux, le **13 AOUT 2016**

Monsieur le Président,

Les 33 zones d'emploi qui maillent le territoire régional de la Nouvelle-Aquitaine ont des profils fort disparates et des trajectoires de développement différentes liées à leur histoire économique, aux spécificités de leurs implantations et de leurs infrastructures ou à leur positionnement économique.

Notre assemblée régionale a déjà pleinement identifié et pris la mesure de ce défi majeur de la recherche d'équilibre au bénéfice de l'ensemble de ses territoires. Nous nous sommes efforcés d'y apporter un premier niveau de réponse dans le Schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII) adopté en décembre 2016, et dans les dispositifs et règlements d'intervention économiques récents ou ceux en cours de préparation.

L'accroissement du poids de l'aire métropolitaine bordelaise dans la répartition de certaines fonctions économiques, la fragilisation de certaines autres agglomérations et de territoires plus excentrés mais aussi les fortes disparités de développement entre la zone littorale et l'intérieur du territoire sont des phénomènes connus. Nous en mesurons déjà certaines conséquences territoriales à commencer par une plus forte attractivité métropolitaine et par une concentration des nouvelles activités les plus motrices, voire les plus innovantes. Cette tendance lourde qui mérite toutefois d'être évaluée avec précision et que certains jugent positives au nom d'une théorie d'un « ruissellement des richesses » qui reste à démontrer, impose des réponses régionales adaptées.

Notre pari doit aujourd'hui être de faire de la variété et de la complémentarité des profils économiques de nos territoires une richesse et un atout pour notre région plutôt qu'un handicap supplémentaire pour les pôles décrits comme « secondaires » et, plus

Hôtel de Région
14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 BORDEAUX CEDEX
T. 05 57 57 73 90
nouvelle-aquitaine.fr



Le Président
JBG/CL

encore, pour certains territoires marqués par une réelle déprise ou risquant d'y être confrontés.

Au-delà des simples diagnostics et constats et en s'appuyant néanmoins sur une analyse prospective approfondie de ce qui se joue à travers les phénomènes à l'œuvre, il convient donc que les institutions publiques mais également les acteurs socio-professionnels anticipent les transformations et dessinent les politiques les plus susceptibles de satisfaire un objectif de création ou de maintien d'emplois qualifiés et d'activités économiques pérennes sur tous les territoires.

L'enjeu est ainsi de faire en sorte que l'aire métropolitaine bordelaise et les autres parties du territoire puissent chacune connaître des perspectives d'évolution les plus favorables possibles malgré leurs modes de développement différenciés. Il est surtout d'œuvrer à ce que le dynamisme de la métropole (ou d'une partie de celle-ci), qui demeure un atout maître de notre région, ne se fonde pas sur la fragilisation du reste de la Nouvelle-Aquitaine.

Aussi, je sollicite votre bienveillance pour que le CESER puisse d'ici l'automne 2019 apporter une analyse fine concernant ces différents enjeux et livrer des préconisations concrètes pouvant nourrir la définition des futures politiques économiques qui pourraient être mises en œuvre ou confortées en Nouvelle-Aquitaine.

Ce travail devra bien sûr s'appuyer sur les dynamiques productives ou présentes existantes (principales filières et spécialités fortement ancrées, vocation industrielle dans des secteurs technologiques de pointe, pôles d'enseignement et d'activités de recherche, richesse et atouts des activités agricoles et agro-alimentaires, fort potentiel touristique, etc.).

Il pourra surtout mettre en lumière d'une part les activités émergentes et les potentiels de développement qui vous paraîtraient insuffisamment identifiés et d'autre part les services et les mesures d'accompagnement qu'il convient de renforcer voire de réorienter notamment dans un esprit de complémentarité économique et de coopération entre les bassins d'emplois et de vie, un de nos objectifs stratégiques du Sradet en cours d'élaboration.

Dans cette perspective, Monsieur Bernard UTHURRY, Vice-Président chargé du développement économique et de l'économie numérique, et Monsieur Philippe NAUCHE, Vice-Président chargé de l'économie territoriale et de l'économie sociale et

Hôtel de Région
14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 BORDEAUX CEDEX
T. 05 57 57 73 90
nouvelle-aquitaine.fr



Le Président
JBG/CL

solidaire ainsi que l'ensemble des élus et des services du Conseil régional concernés par ces enjeux, sont naturellement à votre disposition pour préciser et envisager les attentes sur ce sujet et vous accompagner dans la réalisation de cette étude.

Vous remerciant par avance de la contribution que votre assemblée pourra apporter sur ce sujet, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Bonne nuit

Alain ROUSSET

Hôtel de Région
14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 BORDEAUX CEDEX
T. 05 57 57 73 90
nouvelle-aquitaine.fr

Annexe 2

La création juridique des 22 métropoles françaises¹²⁸

[La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales](#) a créé le nouveau statut d'Établissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) dénommé « Métropole » (art.12 de la loi, codifié L5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

Ce texte définit la métropole comme étant un EPCI regroupant « *plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et 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* ».

Hors région Ile-de-France, ce texte fixe les critères d'éligibilité au statut de métropole aux EPCI « *qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.* »

La métropole exerce de plein droit, dans le périmètre métropolitain, un certain nombre de compétences, en lieu et place des communes (développement économique, politique locale de l'habitat, gestion des intérêts collectifs comme l'eau et l'assainissement...), et également du département (transports scolaires, voirie...) et de la région.

Par ailleurs, par convention avec le département ou la région, elle peut recevoir des compétences en matière d'aide sociale, ou concernant les collèges et les lycées, ou de développement économique.

La seule métropole créée sur la base de la loi du 16 décembre 2010 est la métropole Nice Côte d'Azur.

[La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#) (dite loi MAPTAM) crée d'une part les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence et, d'autre part, consolide les métropoles de la loi de 2010 en complétant leur statut.

Les seuils fixés à l'article L5217-1 du code général des collectivités territoriales sont modifiés pour permettre la transformation en métropole au 1^{er} janvier 2015 des « *EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 650 000 habitants.* »

La loi crée également une collectivité territoriale à statut particulier, la métropole de Lyon, regroupant les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon et du département situé sur cette aire urbaine. La métropole de Lyon est donc une collectivité territoriale et non un EPCI comme les métropoles dites « de droit commun ».

En plus de la métropole du Grand Paris, de celle d'Aix-Marseille-Provence et de la métropole à statut particulier de Lyon, 11 métropoles dites « de droit commun » sont créées sur la base de la loi du 27 janvier 2014 : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

[La loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain](#) élargit la possibilité de transformation en métropole à tous les EPCI de plus de 400 000 habitants et ceux de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Sur cette base, sept nouvelles métropoles ont été créées : Metz, Orléans, Tours-Val-de-Loire, Dijon, Clermont-Auvergne, Saint-Etienne et Toulon-Provence-Méditerranée.

¹²⁸ Sources : legifrance.gouv.fr et vie-publique.fr

Au 1^{er} janvier 2019, la liste des 22 métropoles françaises est donc (par ordre alphabétique de la ville-centre) :

- **Métropoles de droit commun :**
 - o Bordeaux-Métropole,
 - o Brest Métropole,
 - o Clermont-Auvergne Métropole,
 - o Dijon Métropole,
 - o Grenoble Alpes Métropole,
 - o Métropole Européenne de Lille,
 - o Metz Métropole,
 - o Montpellier Méditerranée Métropole,
 - o Métropole du Grand Nancy,
 - o Nantes Métropole,
 - o Métropole Nice Côte d'Azur,
 - o Orléans Métropole,
 - o Rennes Métropole,
 - o Métropole Rouen Normandie,
 - o Saint-Etienne Métropole,
 - o Strasbourg Eurométropole,
 - o Métropole Toulon-Provence-Méditerranée,
 - o Toulouse métropole,
 - o Tours-Métropole-Val-de-Loire,

- **Métropoles à statut particulier :**
 - o Métropole d'Aix-Marseille-Provence,
 - o Métropole du Grand Paris,

- **Collectivité territoriale à statut particulier :**
 - o Métropole de Lyon.

Annexe 3

Communauté d'agglomération du Libournais (CALI) : audition devant la Commission « Economie » du CESER le 17 janvier 2019 de M. Philippe BUISSON, Président de la CALI et Maire de Libourne

M. Buisson, Président de la Communauté d'agglomération du Libournais commence sa présentation en précisant que « la métropole est une chance et non un risque », que le plus important est de « construire un projet en acceptant le fait métropolitain » et que « la métropole Bordelaise ne pouvait devenir juste un entre soi ».

La Communauté d'agglomération du Libournais est un territoire qui offre des alternatives sur l'habitat par exemple avec un gros travail réalisé sur le cœur de ville.

M. Buisson précise que Libourne est « l'épi centre de la Nouvelle-Aquitaine », une ville avec deux entités ; ville centre, ville moyenne, ville de 25 000 habitants et 90 000 sur la Communauté d'agglomération.

- Une ville centre pour son arrière-pays
- Une ville métropolitaine

Au fil de l'histoire, les élus se sont très peu rencontrés. Ce n'est qu'en fin d'année 2014 que les deux collectivités ont souhaité partager leurs visions sur la nouvelle organisation territoriale et les enjeux identifiés.

Les premiers échanges ont permis d'identifier trois axes de travail :

- **L'accueil et la mobilité des populations.** C'est-à-dire, d'identifier les complémentarités entre Bordeaux Métropole et la Communauté d'agglomération en matière de parcours résidentiel et professionnel, proposer des réponses en matière d'habitat, encourager des pratiques plus durables (co-voiturage, télétravail...). Sur la mobilité, il reste des points noirs à travailler puisque en voiture Libourne-Bordeaux aux heures de pointes c'est près de 2 h de trajet. L'enjeu de la mobilité ferroviaire est fondamental. L'idée d'un RER métropolitain est très intéressante à creuser.

Au-delà, le développement de l'habitat est un axe majeur pour ce territoire. Il faut cependant être attentif à ne pas développer des cités dortoirs.

- **Le développement économique et touristique.** Sur cet axe, une démarche de marketing territorial est mise en place pour renforcer l'attractivité de l'espace péri-métropolitain. La déclinaison de la stratégie est de nature à conforter l'installation d'entreprises. Sur le volet touristique, les villes de Bordeaux et Libourne sont connectées par le réseau fluvial. Il y a naturellement des rapprochements à envisager et la Communauté d'agglomération du Libournais peut offrir un prolongement à l'offre touristique de Bordeaux, entre tourisme fluvial et l'œnotourisme. La Communauté d'agglomération du Libournais dispose de foncier qui permet à des entreprises de s'installer qui ne trouve pas sur la métropole ou à des coûts trop importants.

- **Les approvisionnements en circuits courts et la valorisation des ressources locales.**

La promotion de l'agriculture locale et durable est un enjeu identifié pour ce territoire métropolitain. Ces préoccupations rejoignent les questions de gouvernance alimentaire portées dans le cadre de l'agenda 21 de la métropole Bordelaise. Aujourd'hui, l'élaboration d'une stratégie va être mise en place en s'appuyant sur les nouveaux modes de consommation et la mise en place d'un cluster.

D'autres projets sont envisagés dans le cadre de cette coopération sur des ressources dont la métropole a besoin, bois énergie et bois d'œuvre notamment.

Le fait d'être en Communauté d'agglomération permet des financements plus importants. Par ailleurs, aujourd'hui, il n'y a pas d'aspiration vers la métropole des emplois publics par exemple ou de difficulté sur la carte sanitaire. Un enjeu à venir reste sur la carte judiciaire. Enfin, il est urgent de travailler sur l'adéquation entre le système de formation et les besoins des entreprises.

Annexe 4

Communauté d'agglomération de Mont-de-Marsan : audition devant la Commission « Economie » du CESER le 14 mars 2019 de M. Charles DAYOT, Président de la Communauté d'Agglomération et Maire de Mont-de-Marsan

Quatre thématiques générales de débat ont été abordées lors de cette réunion avec un double constat de départ :

- une concentration Girondine : Bordeaux et son aire urbaine sont devenus en quelques années, comme la grande métropole de Lyon, une zone de concentration des activités économiques et de services qui aspire les emplois des territoires voisins et au-delà.
- des territoires plus ou moins enclavés autour de la Métropole de Bordeaux qui cherchent à exister en développant des alliances, des complémentarités et des particularités/spécificités.

1) Les dynamiques de développement de Mont-de-Marsan sur le plan territorial et économique

Mont-de-Marsan agglomération compte, au 1er janvier 2018, 55 777 habitants soit environ 116 habitants au km² et une évolution positive à un rythme annuel de l'ordre de 0,2% (essentiellement due au solde naturel, témoignant à la fois d'une moindre attractivité externe mais également d'un fort renouvellement de sa population). L'intercommunalité autour de la ville de Mont-de-Marsan est née en janvier 2002. Elle concentre 13,4 % de la population des Landes et constitue le deuxième pôle démographique du département juste après l'agglomération du Grand Dax.

La dynamique économique de Mont-de-Marsan Agglomération se matérialise par un accroissement constant (mais faible) du nombre d'établissements actifs (passage de 4 027 établissements actifs en 2009 à 4 599 en 2017), et par un tissu économique résidentiel construit essentiellement autour des filières tertiaires (base aérienne, services administratifs liés au statut de Préfecture, services à la personne et aux entreprises : 66 % des établissements et 80% des emplois) agroalimentaire et bois, sur une zone d'influence lando-gersoise correspondant à un bassin de chalandise d'environ 140 000 habitants.

L'agglomération compte également un bassin de formation et de recherche avec 11 établissements ou sections de Formation Post-Bac qui totalise 1 600 étudiants principalement en sciences et génie des matériaux, génie biologique, réseaux et télécommunications, design, management et métiers de la santé.

Elle bénéficie également d'un écosystème, en émergence, favorable à l'entrepreneuriat grâce à la présence des structures d'accueil et d'accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises (chambres consulaires, BGE Tec Ge Coop, ADIE) ainsi que le parc technologique SO WATT et sa pépinière d'entreprises La Fabrik (thématiques : numérique open source, projet cybersécurité).

Pour autant, ces dynamiques à l'œuvre ne doivent pas occulter les défis que doivent actuellement relever l'agglomération et la ville de Mont-de-Marsan, notamment pour ce qui concerne :

- l'aménagement équilibré du territoire et son désenclavement : le territoire bénéficie mal des grands flux (pas d'effet Atlantique sur la démographie), une desserte ferroviaire peu performante (pas de LGV), et une autoroute peu fréquentée (A65), éloignement des métropoles créatrices d'emploi (pas de système pendulaire avec la Métropole) ;
- la forte dépendance à vis-à-vis de l'emploi public (Base aérienne : 3 500 personnes et hôpital : 2 500 personnes) une baisse régulière de l'emploi dans la sphère privée (des difficultés de recrutement) ;
- la difficulté de faire progresser les projets innovants localement, « tentés ou trustés » par les métropoles environnantes ;
- et les besoins en matière d'équipements structurants de qualité.

2) Les relations/coopérations avec la métropole de Bordeaux et les villes voisines

L'ambition de la Communauté d'Agglomération du Marsan est de gérer le territoire de façon équilibré et durable en conduisant selon un modèle de développement défendu par Olivier BOUBA OLGA : un projet commun de développement reposant sur la solidarité intercommunale, le respect de l'identité des communes et leur intégrité territoriale.

Fortement restructurée, la communauté d'agglomération a dans cette optique engagé différentes démarches volontaires parallèles et complémentaires tendant à valoriser son action, à s'ouvrir vers l'extérieur et à se rapprocher d'autres collectivités pour mettre en place des coopérations.

Trois niveaux de coopération sont engagés :

- **Un projet de coopération avec Bordeaux-Métropole dans le cadre de la démarche « Bordeaux métropole coopérative ».** Deux axes de travail ont été retenus :
 - o Culture, notamment sur le volet muséal,
 - o Promotion touristique.
- **Un projet d'entente intercommunale avec la communauté de communes du Pays Grenadois.** formalisant des échanges réguliers entre les deux EPCI. Reposant sur le principe du volontariat, les deux collectivités affirment ainsi leur volonté de s'engager dans des démarches de coopération pour renforcer les dynamiques et la visibilité de leurs territoires et formaliser les démarches de rapprochement engagées pour renforcer leur attractivité économique, culturelle et touristique tout en concevant des dispositifs garantissant aux habitants un cadre de vie privilégié et préservé, et ainsi donner corps à leur communauté d'intérêts. Cette entente inspirés de l'exemple de la Coopération Val de Charente / Océan¹²⁹ permettra d'œuvrer à la réflexion et à la mise en œuvre d'actions solidaires au travers d'une identité nouvelle, celle de l'entente « Mont-de-Marsan Agglo & Pays Grenadois ».
- **Une collaboration avec le Pôle d'Equilibre Territorial et Rurale (PETR) Adour-Chalosse Tursan (ACT).** Dans le cadre de la contractualisation territoriale avec le Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine, Mont-de-Marsan s'est engagé avec le PETR ACT pour bénéficier d'un contrat de dynamisation et de cohésion. Incluant le pays grenadois, ce territoire de projet a du sens au regard des points communs naturels importants entre l'agglomération de Mont-de-Marsan et le PETR, des atouts à partager et des dynamiques à construire ensemble.

3) Les évolutions économiques et sociales de Mont-de-Marsan

- 29 050 emplois en 2015 (soit + 1 010 emplois supplémentaires entre 2008 et 2015). Ces 29 050 emplois sont issus à plus de 80 % du secteur tertiaire (administration publique, enseignement, santé, action sociale, commerce, transports, services divers)
- 78 % de ces emplois se trouvent dans la commune de Mont-de-Marsan
- 36 emplois créés pour 100 nouveaux habitants sur la même période
- 2 habitants pour 1 emploi.

La zone d'emploi de Mont-de-Marsan draine près de 161 000 habitants, soit 41 % de la population totale du département des Landes. L'attractivité de Mont-de-Marsan vis-à-vis de la population active reste moins élevée que celles des zones d'emplois atlantiques, mais bénéficie néanmoins d'un certain dynamisme, à l'exception des actifs qualifiés. Elle fait aussi partie des zones d'emploi qui ont résisté durant la crise financière de 2008 mais qui ont en revanche perdu de leur dynamisme.

Le taux de chômage s'élève à 7,1 % (1er Trimestre 2018) contre 9 % pour le département des Landes, 8,6 % en Nouvelle-Aquitaine et 9,2 % au niveau national.

4) Les démarches et projets de Mont-de-Marsan pour créer les conditions de son développement futur

- Le dispositif « Cœur de ville » : pour redynamiser le centre de ville de Mont-de-Marsan et attirer de nouvelles enseignes / des investisseurs et de nouveaux habitants dans le centre-ville.
- Le soutien de l'enseignement supérieur sur des filières clés : réseau et télécommunications et cybersécurité / design / génie biologique / science et génie des matériaux.
- Le soutien à l'entrepreneuriat et l'innovation pour attirer des talents : projet de centre de ressources et pépinière d'entreprises cybersécurité en lien avec les savoir-faire locaux de la BA 118 et des formations en réseaux et télécommunications dispensées par l'IUT des Pays de l'Adour.

¹²⁹ Coopération Val de Charente / Océan réunissant les communautés d'agglomération Royan atlantique, celle de Saintes, le grand Angoulême et le grand Cognac

Annexe 5

Val de Garonne Agglomération : audition devant la Commission « Economie » du CESER le 16 mai 2019 de M. Daniel BENQUET, Président de Val de Garonne Agglomération et Maire de Marmande

Val de Garonne Agglomération regroupe 62 228 habitants sur 43 communes. D'une superficie de 657 km², l'agglomération couvre plus de 12 % du territoire Lot et Garonnais. Au sein de ce territoire, la grande aire urbaine de Marmande rassemble près de 35 000 habitants (la ville de Marmande compte quant à elle près de 20 000 habitants).

Ce territoire essaie de se structurer en pôle d'équilibre. Pour ce faire, il s'appuie sur trois dynamiques de développement :

1/ **l'agroalimentaire** : que ce soit dans la production ou l'industrie alimentaire. L'agglomération a développé une coopération inter-territoriale avec Bordeaux.

2/ **la mécanique / métallurgie** : dans les domaines de l'automobile, les nacelles élévatrices, les outils pour le monde agricole ou l'aéronautique (travail lié au titane).

3/ **la logistique** : ce secteur se développe de plus en plus. Les entreprises trouvent dans l'agglomération un territoire qui leur permet d'irriguer tant l'Occitanie que l'agglomération bordelaise. A Marmande, les 160 hectares dédiés à la logistique sont bientôt saturés. Une nouvelle phase de développement va bientôt être lancée.

Une étude réalisée par le Cabinet PORTIER a permis de montrer une caractérisation sociale, agricole et industrielle du territoire.

Les leviers de développement identifiés pour l'avenir du territoire sont :

- Le parcours résidentiel : l'économie résidentielle est à développer.
- Le tourisme.
- La culture : s'appuyer sur les deux vitrines que sont le festival Garorock (Marmande) et le festival international de journalisme (Couthures-sur-Garonne).
- La formation : principalement axée sur le niveau inférieur à BAC + 2 et dans les domaines industriels et BTP, ce qui correspond aux besoins du territoire.
- Les porteurs de projets souhaitant développer les ressources du territoire sont accompagnés, que ce soit dans la phase initiale ou dans le développement du projet.

Concernant les relations de coopération avec la métropole bordelaise, la dynamique économique des années 90 a surtout profité aux métropoles. Aujourd'hui, les territoires reculés tentent de s'accrocher à cette dynamique métropolitaine. La ville de Marmande essaie de le faire avec la philosophie de l'Aïkido : accompagner le mouvement sans se faire déséquilibrer.

Jusqu'à présent, la ville de Marmande travaille plus avec le Réolais qu'avec le Bergeracois ou les villes de Mont-de-Marsan ou Libourne. Des études vont être réalisées afin de pouvoir développer les coopérations avec ces villes.

Marmande connaît une véritable dynamique d'emploi : c'est le seul territoire du Lot-et-Garonne à voir le chômage baisser. Cette tendance lourde de création d'emplois et de développement est expliquée grâce à la réactivité du territoire en faveur des entreprises.

Selon M. BENQUET, les logiques administratives avec Agen sont frustrantes pour Marmande, du fait notamment d'antagonismes historiques. Le développement de Marmande se joue donc du côté de Bordeaux. Le diagnostic réalisé par le cabinet PORTIER, évoqué précédemment, a permis de réviser les circuits locaux et de renforcer la coopération avec la métropole. M. BENQUET confirme que son ressenti est très positif vis-à-vis de la métropole bordelaise.

Par ailleurs, développer des relations avec la ville de Bergerac fait partie des projets, qui partage de nombreuses problématiques avec Marmande. Un diagnostic inter-villes doit être réalisé afin de voir comment les deux communes pourraient combler leurs manques respectifs et établir une véritable coopération.

Les projets de Val de Garonne : diagnostic territorial en refonte, études sur les énergies renouvelables : projet d'être territoire à énergie positive à l'horizon 2050. Développer l'économie circulaire. Développer la promotion territoriale.

Marmande s'appuie également sur les labels « Action cœur de ville » et « Réinventons le cœur de ville »

pour redynamiser son centre-bourg et pour améliorer la qualité de l'habitat dans son centre-ville. L'amélioration de l'habitat est un véritable enjeu pour Marmande car 40 % de l'habitat est dégradé. Le programme « Réinventons le cœur de ville » va permettre de réaménager la rue la plus commerçante de Marmande, qui concentre un tiers de l'ensemble des logements défavorisés de la commune.

Le parcours résidentiel marmandais impose des déplacements vers Bordeaux. Actuellement, sept allers-retours par jours sont assurés par le TER. Marmande avait sollicité un renforcement de cette ligne mais il lui a été répondu que, compte tenu des investissements réalisés par la Région sur l'aérodrome d'Agen, aucun investissement ne pourrait être réalisé à court ou moyen terme sur le rail à Marmande. Le cadencement pourrait être doublé si la signalisation était améliorée jusqu'à Langon. Marmande se bat pour faire avancer cette question.

Annexe 6

Bordeaux-Métropole : audition devant la Commission « Economie » du CESER le 26 septembre 2019 de Mme Marie-Hélène VILLANOVE, conseillère municipale de Bordeaux et conseillère métropolitaine en charge des relations institutionnelles avec les territoires, et de Mme Christine BOST, Maire d'Eysines, conseillère métropolitaine en charge des zones d'activités de proximité, de l'économie sociale et solidaire, du commerce et de l'artisanat¹³⁰

Bordeaux-Métropole insiste sur la démarche de coopération territoriale initiée par Alain JUPPE, qui a débuté en 2016 avec la signature de la coopération avec la Ville d'Angoulême et la communauté d'agglomération du Grand Angoulême.

Six protocoles bilatéraux de coopération ont été signés :

- Ville d'Angoulême et la communauté d'agglomération du Grand Angoulême,
- Communauté d'agglomération de Libourne,
- Communauté d'agglomération de Val de Garonne,
- Ville de Saintes,
- Ville de Mont-de-Marsan,
- Ville de Limoges.

Bordeaux-Métropole n'a pas formalisé de coopération avec la Creuse ni la Corrèze mais des discussions ont été nouées avec ces territoires.

La métropole est consciente d'avoir besoin des autres territoires pour conserver son attractivité même si ce sont les autres territoires qui la sollicitent le plus souvent pour formaliser des contrats de coopération.

Dans le même temps des experts, comme Jean-Marc OFFNER et Martin VANIER, conseillent à Bordeaux-Métropole de développer ces partenariats, qui se veulent être gagnant/gagnant pour les deux parties. Par exemple, Angoulême accompagne Bordeaux-Métropole dans des salons comme le Marché International des Professionnels de l'Immobilier (MIPIM) à Cannes alors qu'elle ne pourrait pas y aller seule.

Concrètement, Bordeaux-Métropole entend recréer du bon sens entre les territoires. Par exemple, l'accord avec Marmande sur les circuits courts a permis aux fruits et légumes de Marmande d'être livrés directement à Bordeaux sans passer par Rungis comme avant.

Le développement des coopérations avec les territoires est un enjeu important pour Bordeaux-Métropole, notamment pour contrer les effets pervers de l'évolution démographique qui évince certaines catégories de population en dehors de Bordeaux.

La métropole étant saturée, tant pour les logements que pour les transports, elle a tout intérêt à travailler avec les territoires voisins pour une meilleure répartition des richesses et des emplois. Les représentantes de Bordeaux-Métropole citent notamment le territoire de La Réole qui dispose d'une grande capacité de développement, surtout grâce à un foncier beaucoup moins cher que dans la capitale régionale.

La métropole a créé 8 000 emplois salariés nets. Entre 65 et 70% des emplois girondins sont concentrés sur la métropole. Bordeaux-Métropole n'est cependant pas en mesure d'indiquer si ces emplois sont des créations ou des flux, aucune analyse sur l'origine de ces emplois n'ayant été menée. Mme SORRIN précise qu'il s'agit principalement d'emplois résidentiels.

¹³⁰ Mmes VILLANOVE et BOST étaient accompagnées de Mme Emmanuelle RIPERT-CHOLLET, Conseillère spéciale Attractivité, Economie, Entreprises, Emploi au cabinet du Président, M. Guillaume TAILLEFER, cabinet du Président, Mme Charlotte SORRIN, Directrice générale adjointe en charge du développement, et de Mme Cécile COURAUDON, Responsable du service Entreprises et filières d'excellence.

La métropole bordelaise dispose d'un grand vivier d'emplois à haute valeur ajoutée intellectuelle, notamment dans le domaine du numérique. Toutefois, le poumon reste l'économie de proximité et l'artisanat. En volume, les PME et les TPE restent des leviers créateurs d'emplois très forts.

Mme VILLANOVE indique que le poids démographique de la métropole a diminué depuis sa création : elle en conclut que la théorie de la métropole qui assècherait les territoires environnants est fautive et qu'elle participe au contraire à une irrigation de ces territoires. Le sentiment d'abandon des territoires est donc erroné selon elle et elle en veut pour preuve le fait que certaines métropoles n'irriguent pas du tout leurs territoires environnants.

Bordeaux-Métropole est consciente que l'ambition pour l'emploi dans la métropole doit être poursuivie avec les territoires environnants.

La Métropole entend privilégier de bonnes relations avec la Région Nouvelle-Aquitaine pour une bonne articulation avec les schémas. La Région, le Département et la Métropole travaillent déjà ensemble. Dans la feuille de route adoptée fin 2016, l'objectif est de créer 100 000 emplois d'ici 2020. Pour cela, il conviendra de s'appuyer sur les filières porteuses (aéronautique, tourisme,...) et sur les « vitrines » de la région sans négliger l'économie sociale et solidaire qui est également indispensable.

Concernant la question des mobilités, les représentantes de Bordeaux-Métropole signalent l'existence des cars express mis en place avec la communauté d'agglomération de Libourne qui connaissent un grand succès et sur lequel le Président du Conseil Régional a travaillé. Des réflexions sont en cours avec Marmande pour développer le même service.

L'aménagement du territoire doit être cohérent et moins centralisateur autour de la métropole.

L'objectif du million d'habitants n'est pas défendu par le Président de Bordeaux-Métropole. Les représentantes de Bordeaux-Métropole précisent que les retours bénéfiques des coopérations, s'ils sont plus évidents pour les territoires que pour la métropole, demandent un temps long pour qu'ils se fassent sentir.

Selon Mesdames BOST et VILLANOVE, la métropole bordelaise diffuse autant qu'elle concentre. Certaines métropoles comme Rouen ne diffusent pas du tout sur leurs territoires environnants et sont en décroissance. Quand un groupe important comme THALES décide de s'implanter dans la métropole avec 200 salariés, il le fait car il est séduit par le territoire.

L'Etat considère la métropole comme un laboratoire d'expérimentations. Il suit les travaux de la métropole bordelaise mais il n'est pas partenaire, il ne propose ni ingénierie ni financement à l'instar du Conseil Départemental.

Éléments de bibliographie

Rapports et analyses statistiques

LOYD, Arthur, 2018. *Le Baromètre 2018 : attractivité et dynamisme des métropoles françaises*. Éd. Arthur Loyd.

C2D Bordeaux Métropole, 2017. *La métropole vue depuis le périurbain*. Éd. Bordeaux Métropole.

C2D Bordeaux Métropole, 2017. *Métropole et mondialisation par le bas*. Éd. Bordeaux Métropole.

LASNIER, Yann, RIQUIER-SAUVAGE, Dominique, 2019. *Les métropoles : apports et limites pour les territoires*. Rapport du CESE. Éd. Journaux Officiels.

CGET, Ministère de la cohésion des Territoires, France Urbaine, AdCF, 2019. *Les coopérations interterritoriales : zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*. Paris : CGET.

CGET, Ministère de la cohésion des Territoires, 2018. *Rapport sur la cohésion des territoires*. Paris : CGET.

DIRECCTE Nouvelle-Aquitaine, INSEE, Pôle Emploi, Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine, mars 2017. *Fiches zones d'emploi*. En ligne : <http://nouvelle-aquitaine.directe.gouv.fr/Les-33-zones-d-emploi-de-la-region-Nouvelle-Aquitaine-face-a-la-crise>

INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine, 2018. *En Nouvelle-Aquitaine, les banlieues et les couronnes des aires urbaines bénéficient de l'attractivité de la région*. Janvier 2018, n°50.

INSEE Conjoncture Nouvelle-Aquitaine, 2019. *Un début d'année 2019 prometteur*. Juillet 2019, n°19. INSEE Nouvelle-Aquitaine.

INSEE Conjoncture Nouvelle-Aquitaine, 2019. *Bilan économique 2018*. Juin 2019, n°18. INSEE Nouvelle-Aquitaine.

INSEE Dossier Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, 2016. *Dynamiques territoriales, métropolisation et réseaux en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*. Septembre 2016, n°3.

FNAU, AdCF, France URBAINE, CGET, 2017. *Métroscope : 50 indicateurs clés pour les métropoles françaises*. Éd. Métroscope.

FNAU, OBSERV'AGGLO, AdCF, France Urbaine, 2019. *Les grandes agglomérations françaises en 70 indicateurs*. Paris : FNAU, juin 2019

France Stratégie, La Note d'Analyse, 2017. *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*. Paris : France Stratégie, novembre 2017, n°64.

SENAT, 2018. *Rapport général fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances. Tome III, Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales. Annexe 15a, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, crédits non répartis et actions et transformations publiques*. Enregistré à la présidence du Sénat le 22 novembre 2018.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2019. *Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)*. Enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 18 décembre 2019.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2018. *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Mission d'Information Commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*. Enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 31 mai 2018.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2019. *Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*. Enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 10 octobre 2019

Monographies et articles

A'urba, *Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux*, 2016. Bordeaux : Éd. Mollat.

Alternatives économiques, Les Dossiers, *Les campagnes sont de retour*, 2018

BOUBA-OLGA, Olivier, 2019. *Pour un nouveau récit territorial*. Éd. Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, Collection Les Conférences POPSU.

BOUBA-OLGA, Olivier et GROSSETTI, Michel, 2018. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?*. Éd. Archives HAL du CNRS.

CHARMES, Eric, 2019. *La revanche des villages : Essai sur la France périurbaine*. Paris : Éd. Du Seuil. Collection La République des idées.

DAVEZIES, Laurent et PECH, Thierry, 2014. *La nouvelle question territoriale*. Éd. Terra Nova

VELTZ, Pierre, 2019. *La France des territoires, défis et promesses*. Éditions de l'Aube.

Table des abréviations

AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
BTS	Brevet de Technicien Supérieur
CALI	Communauté d'Agglomération du Libournais
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CIVB	Conseil Interprofessionnel du Vin de Bordeaux
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
ComUE	Communauté d'Universités et Établissements d'Aquitaine
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
ENM	Ecole Nationale de la Magistrature
ENTPE	École Nationale des Travaux Publics d'État
EPCI	Établissements Publics de Coopération Intercommunale
ESS	Économie Sociale et Solidaire
ETI	Entreprise de Taille Intermédiaire
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IUT	Institut Universitaire de Technologie
LGV	Ligne à Grande Vitesse
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MSAP	Maisons de Services Au Public
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OIN	Opération d'Intérêt National
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNR	Parc Naturel Régional
QPV	Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRDEII	Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation
UNESCO	Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

CONTRIBUTION GROUPE CGT

Nous sommes à la croisée des chemins. La crise actuelle met en lumière les inégalités sanitaires, sociales et territoriales. Elle a aussi fait apparaître d'autres « possibles », fait émerger d'autres aspirations à plus de justice, de solidarité, à une conception plus humaine et de proximité et qu'on appelle « faire territoire ».

Toutes les politiques publiques d'aménagement du territoire sont percutées, réinterrogées, tout particulièrement celles visant à « métropoliser » le pays. Déjà, face à la force du mouvement des « gilets jaunes » à Bordeaux, des universitaires et chercheurs avaient critiqué la « métropolisation à marche forcée » et « sa violence inouïe à l'égard des classes populaires et moyennes ».

Les principaux choix ont consisté à promouvoir une vision « compétitive » et « attractive » des territoires en concentrant les investissements publics et privés sur des territoires dit « d'excellence », à fort potentiel : les métropoles. Cette vision néolibérale a nourri de fait des déséquilibres de tous ordres (de développement économique, d'accès aux soins, aux transports, aux services publics et services de proximité essentiels, au logement etc...). Peu à peu, la concurrence a pris le pas sur une vision équilibrée, coopérative et égalitaire du développement des territoires. Le rapport montre très justement comment certains territoires (pays-basque, ...) en s'appuyant sur leurs atouts, leur culture ont su et pu se développer malgré tout. Mais il révèle surtout les distorsions de développement à l'œuvre, les décrochages inquiétants, les d'inégalités criantes au cœur même de la métropole et aussi entre territoires. A cela s'ajoute l'impact environnemental d'un aménagement du territoire qui, de fait, éloigne de plus en plus les citoyens de leur lieu de travail, des services de proximité, et multiplie les gâchis.

Cette crise doit être l'occasion d'un véritable débat public pour repenser notre politique d'aménagement du territoire.

A l'inverse de la logique actuelle de concentration des investissements sur les territoires dits « compétitifs », la CGT considère urgent d'impulser un autre modèle de développement plus équilibré, plus horizontal, plus homogène, plus soutenable. Il doit privilégier le développement économique et social de qualité et de proximité. Il doit aussi être fondé sur la complémentarité et la coopération entre les territoires : métropole, ville moyenne, territoires ruraux. Enfin, il doit viser l'égalité de droits pour les citoyens et les territoires, au travers d'une véritable répartition des richesses.

Cela suppose, entre autre, comme le note le rapport, la mise en place de puissants outils de péréquation (au plan national et régional) pour corriger les inégalités et permettre à tous les territoires de se développer.

Enfin, une véritable stratégie d'aménagement du territoire est à reconstruire. Elle ne doit plus être le parent pauvre des politiques publiques, et il ne peut être question de s'en remettre à la « main invisible du marché ». A cet égard la première version du CPER dans son approche « étriquée », ses montants financiers à la baisse, comme dans ses modalités d'élaboration n'est pas acceptable. Il doit être porteur d'une autre ambition pour les territoires, pour la lutte contre des inégalités, pour accélérer la transition écologique:

- par un plan de rattrapage en matière de transports publics, en particulier ferroviaire pour irriguer tous les territoires et favoriser le report modal du transport de marchandises.

- par une nouvelle politique de santé en développant les hôpitaux, les centres et maisons de santé de proximité.
- par une stratégie de rattrapage de la couverture numérique. Les retards pris en la matière sont inadmissibles et nécessitent une évaluation des politiques publiques. Ils révèlent les dégâts et les limites de la « libéralisation » du secteur des télécommunications.
- par des investissements massifs dans les services publics de proximité indissociables d'un développement économique durable des territoires.
- par une stratégie de maîtrise et de « dé-marchandisation » du foncier, pour contrôler l'urbanisation et protéger les terres agricoles, pour garantir un accès au logement de qualité et à des prix accessibles à tous.

Enfin, nous constatons que la démocratie sociale et citoyenne est la grande absente des évolutions institutionnelles et territoriales. Rarement le sentiment et le vécu d'un éloignement des lieux de décisions, d'inaccessibilité des services (non recours), d'absence de lisibilité ou d'opacité des politiques publiques,... n'ont été aussi forts. Ils sont les signaux très inquiétants d'une gestion des territoires de plus en plus « administrative », technocratique, sur fond libéral. Nous partageons le point de vue du rapport d'une évaluation de la loi NOTRe.

Pour la CGT, il y a urgence démocratique. Urgence avant tout de retisser le rapport de proximité citoyenne en partant avant tout de l'échelon communal et en favorisant les coopérations entre les niveaux institutionnels : communes, départements et régions. Urgence aussi et surtout à inventer une démocratie sociale permettant aux travailleurs de participer, aux travers de moyens et des droits nouveaux, aux choix des politiques publiques dans les territoires, comme dans les stratégies des entreprises.

INTERVENTION DE PHILIPPE DESPUJOLS AU NOM DU GROUPE UNSA

Monsieur le Président,
Chers collègues,

La crise sanitaire met à mal la métropolisation en particulier dans le domaine de l'urbanisme, du transport et du développement économique.

Un modèle économique à repenser

Pour l'UNSA, cette crise doit nous interroger sur les modèles économiques et financiers qui s'appliquent depuis plusieurs décennies et nous inciter à mettre en œuvre une vraie relocalisation des échanges et à développer l'emploi local.

De nombreux emplois vont disparaître et des entreprises vont rencontrer de graves difficultés économiques, les obligeant à repenser leur fonctionnement. La reconversion va être pour certains un passage obligé et pour d'autres l'occasion d'aller vers un autre modèle répondant à d'autres aspirations notamment écologiques.

Si les circuits courts ou locaux laissent espérer de nouveaux modes de consommation plus responsables et plus solidaires, il va être nécessaire de réfléchir à l'application de ces logiques en matière d'emploi.

De plus, l'expérience du confinement et du télétravail « massif » va définitivement faire évoluer les perceptions des entreprises comme des salariés sur les modes d'organisation du travail, et donc sa géographie,

Avec le développement du travail à distance, de la fibre dans les territoires, des démarches en lignes, des communications virtuelles : "les attraits potentiels à la concentration vont-être à priori accessibles n'importe où".

Cela doit permettre de redistribuer l'emploi dans les territoires et de rééquilibrer le modèle de développement au profit des villes moyennes.

Un besoin de changer de cadre de vie

Dans la mouvance de la plateforme "Des bras pour ton assiette", mise en place, pendant le confinement, pour prêter main-forte aux paysans pour les récoltes, les projets de "retour à la terre" ou de vie à la campagne se multiplient chez les citoyens.

Dans ce contexte, le renforcement de la proximité n'est pas un appel au retour en arrière mais bien au contraire un facteur d'innovation sociale.

La région Nouvelle-Aquitaine a les atouts nécessaires pour établir des orientations permettant de construire de nouvelles solidarités au plus près des territoires.

Force est de constater que la société régionale est aujourd'hui fragmentée dans sa population et entre des espaces où les enjeux s'appréhendent de manière très différente, et où les conséquences notamment de la crise sanitaire, du changement climatique, de l'étalement urbain ne produisent pas les mêmes effets.

Pour « mieux vivre » ensemble, le Conseil régional doit miser sur toutes les solidarités, en assurant à tous un environnement accessible, un cadre de vie de qualité, des services adaptés et encourager l'emploi local.

Pour l'UNSA, il est nécessaire de repenser le maillage territorial pour les équipements et services aux habitants en intégrant les apports des technologies de l'information et de la communication.

Aujourd'hui, plus encore qu'hier, équité sociale, protection de l'environnement et efficacité économique doivent guider nos choix d'aménagement du territoire et de développement économique, que ce soit dans les grandes aires urbaines, dans les quartiers sensibles, les villes périphériques, ou les territoires excentrés ou peu denses.

Les grandes aires urbaines sont certes le creuset des dynamiques économiques et sociales contemporaines, mais engendrent également des phénomènes de ségrégation sociale et spatiale.

L'aménagement du territoire et le développement économique doivent plus que jamais être réalisés à partir des besoins exprimés par les territoires, après une concertation étroite de l'ensemble des acteurs locaux avec pour objectifs de favoriser l'élaboration de pactes de croissance locaux s'appuyant sur les

ressources dont bénéficient les métropoles et de remobiliser les territoires, leur potentiel et leur capacité d'initiatives dont ils ont su faire preuve pendant le confinement.

Villes petites et moyennes, un entre-deux idéal ?

Entre Métropole et campagne, une troisième voie existe peut-être dans des villes à taille humaine. Il faut mettre en valeur l'extraordinaire chance qu'a la Nouvelle-Aquitaine d'avoir un réseau de villes petites et moyennes. Une des leçons de la pandémie sera justement leur valorisation.

L'urgence est de susciter la renaissance de leurs activités, la réimplantation des ateliers, des usines, la ré-industrialisation. Après le confinement, il faut retrouver le plaisir du "small is beautiful".

C'est pourquoi, l'UNSA insiste sur le nécessaire maillage des métropoles de Nouvelle-Aquitaine avec leur territoire régional, avec les autres villes et les espaces ruraux, et aussi sur la nécessité de constituer des réseaux interrégionaux et des coopérations transfrontalières permettant un développement économique soutenable et respectueux de l'environnement.

L'UNSA votera le rapport.

Les publications récentes du CESER Nouvelle-Aquitaine



Ces documents sont accessibles sur le site du CESER www.ceser-nouvelle-aquitaine.fr
ou en version éditée sur simple demande à contact@ceser-nouvelle-aquitaine.fr



CESER
RÉGION
NOUVELLE-
AQUITAINE

N° ISBN 978-2-11-162188-6
Dépôt légal : Juillet 2020



© CESER Nouvelle-Aquitaine 2019
Design Graphique : Kymzo.Design
Photothèque Région Nouvelle-Aquitaine :
Pôle communication CESER Nouvelle-Aquitaine
Impression : Service Reprographie de la Région Nouvelle-Aquitaine



Ceser Nouvelle-Aquitaine

ceser-nouvelle-aquitaine.fr

Site de Bordeaux

14 rue François de Sourdis
CS 81383
33077 Bordeaux Cedex
Tel. 05 57 57 80 80

Site de Limoges

27 boulevard de la Corderie
CS 3116
87031 Limoges Cedex 1
Tel. 05 55 45 19 80

Site de Poitiers

15 rue de l'Ancienne Comédie
CS 70575
86021 Poitiers Cedex
Tel. 05 49 55 77 77