



CESER

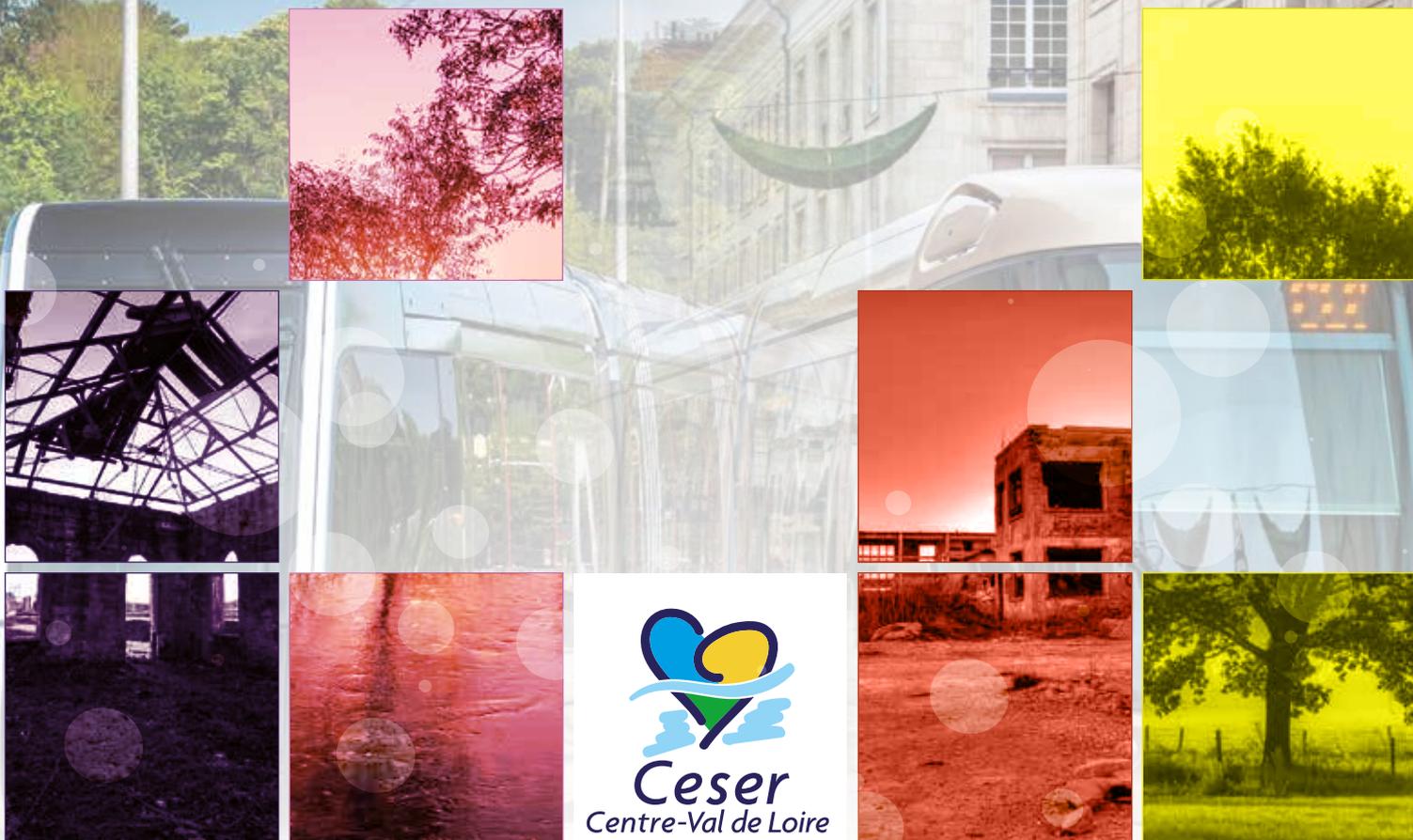
Centre-Val de Loire

Métropolisation et cohésion régionale

Tours et Orléans peuvent-elles «faire métropole» ?

Un défi régional en Centre-Val de Loire

SYNTHÈSE



Rapport de la section prospective - Octobre 2020

INTRODUCTION

Parmi les nouvelles régions françaises, la région Centre-Val de Loire constitue un territoire peu dense subissant l'attractivité de Paris et du bassin parisien. La question de sa métropolisation y est encore peu présente dans les esprits. Pourtant, en 2017, Tours et Orléans ont été instituées métropole même si elles n'en présentent pas tous les attributs, en termes de dimension, de fonctions et de visibilité internationale.

La section prospective du CESER s'est interrogée sur les incidences à long terme de cette reconnaissance institutionnelle : le Centre-Val de Loire aura-t-il pu, dans 30 ans, se doter d'une organisation harmonieuse de son territoire, en maîtrisant les effets du développement de ses métropoles ? Les ressources des petites villes et des zones rurales seront-elles aspirées sous l'effet d'un tropisme métropolitain irréversible ? Faut-il craindre ou non de voir les deux métropoles, fortes de leur poids économique, démographique et budgétaire, mettre en œuvre des stratégies de développement ne tenant pas compte de leur contexte régional ? Comment peuvent-elles, au contraire, participer au développement des territoires environnants, tout en gagnant en attractivité, et au renforcement de la cohésion régionale ?

L'objectif de ce rapport de prospective est d'inciter à une prise de conscience des enjeux de la métropolisation par les décideurs régionaux et infrarégionaux comme par les membres de la société civile, pour faire éclore le débat. Les préconisations de celui-ci s'appuient sur 4 scénarios contrastés, projetés en 2050, qui abordent, sans détours, la question des disparités régionales, des relations entre les métropoles et les territoires régionaux périphériques et de la quasi-absence de coopérations entre les deux métropoles.



LA MÉTROPOLISATION, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le terme de métropole a un caractère polysémique. Les géographes et aménageurs l'envisagent en tant que forme urbaine et réalité géo-économique alors que les politistes et les juristes la considèrent comme un périmètre de gouvernance et d'action publique territoriale.

Même si la taille de la population constitue un critère très communément répandu, la métropole ne se définit pas par son poids démographique, mais par le niveau d'exercice et l'intensité des fonctions supérieures et de services rares qu'elle assure.

La métropole est aussi un concept issu d'un processus politique d'institutionnalisation de nouvelles réalités politiques et administratives. En France, 22 métropoles ont été créées en application des Lois MAPTAM (27/01/2014) et NOTRe (07/08/2015).

Il existe parfois un « hiatus » entre la réalité territoriale des métropoles de fait et la constitution d'entités politico-administratives. Tel est le cas de Tours et d'Orléans dont le défi est bien d'acquiescer tous les atouts des principales métropoles à visibilité européenne, et, dans un jeu gagnant-gagnant de se développer en synergie avec tous les territoires de la région.



LE STATUT DES MÉTROPOLIS FRANÇAISES : LES CAS D'ORLÉANS ET DE TOURS

Le législateur a aménagé des statuts spécifiques pour les trois principales métropoles françaises (Paris, Lyon, Marseille) et a élaboré un statut de droit commun pour les autres métropoles au travers de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Les métropoles ne disposent pas de la clause de compétence générale ; leurs compétences, transférées par obligation légale, sont spécialisées : développement économique et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat etc.

À ces compétences s'ajoutent celles transmises par décret en fonction des désirs exprimés par les métropoles. Les métropoles de Tours et Orléans ont obtenu leur statut en 2017 et ont reçu par décret des compétences de nature différentes. Tours Métropole Val de Loire a, par exemple, opté pour la compétence en matière de création, gestion et entretien d'équipements liés au tourisme ainsi que le soutien à la vie étudiante alors qu'Orléans Métropole a choisi d'exercer, entre autres, les compétences concernant le centre de formation des apprentis, la mission locale, la production d'énergie renouvelable.



TOURS ET ORLÉANS : DES MÉTROPOLIS AUX FONCTIONS MÉTROPOLITAINES INCOMPLÈTES ET À VISIBILITÉ LIMITÉE

Selon l'INSEE, le concept de fonctions métropolitaines permet d'établir une hiérarchie urbaine sur la base de cinq fonctions plus spécifiquement localisées dans les grandes aires urbaines : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs. À l'égard de ces critères, Orléans et Tours peuvent être qualifiées de métropoles « incomplètes ».

Le caractère inachevé des fonctions métropolitaines des deux métropoles régionales s'explique aussi en grande partie par leur dépendance/subordination à l'Île-de-France et à Paris. L'attractivité de cette dernière rend le développement métropolitain des grandes villes du bassin parisien difficile.

Si les deux métropoles sont portées par un certain dynamisme démographique, notamment par rapport au reste de la région, et par des économies tertiaisées, l'influence de l'Île-de-France (flux domicile-travail, flux d'étudiants et dépendance économique) pèse lourdement sur leur développement.





LA PLACE RÉDUITE DES TERRITOIRES DANS LES PROJETS MÉTROPOLITAINS DE TOURS ET D'ORLÉANS

Tours Métropole Val de Loire, une métropole pionnière : des contrats de réciprocité innovants mais limités, pour l'instant, au département d'Indre-et-Loire

Dans la perspective d'accéder au statut de métropole, l'agglomération tourangelle a affiché dès son acte de candidature, le projet d'établir des « Contrats de réciprocité » avec l'ensemble des territoires voisins. Aujourd'hui, 10 contrats de réciprocité lient la métropole à chacun des EPCI du département de l'Indre-et-Loire.

Neufs thématiques ont été proposées à la contractualisation (projet alimentaire territorial, développement économique, tourisme, marketing territorial, mobilité, énergie et déchets, prévention des risques d'inondation, culture et couverture 4G) parmi lesquelles les Communautés de communes pouvaient choisir. Les choix des thématiques ont été arrêtés de manière bilatérale.

Le caractère innovant et systémique de la démarche de Tours Métropole Val de Loire n'occulte cependant pas certaines limites : les contrats de réciprocité n'ont pas de financement propre ni d'ingénierie dédiée mais surtout, ils se limitent à l'Indre-et-Loire, aire d'influence de la métropole.

La coopération entre Orléans Métropole et ses périphéries : des solidarités à renforcer

Alors que le SDAU de 1974 a été conçu à l'échelle de l'aire urbaine et que le projet Métropole-Jardin des années 70, cherchait, avec le soutien de l'agglomération d'Orléans, à associer toutes les communes rurales et villes de toutes tailles situées entre Chinon et Briare, le SCOT d'Orléans se réduit, aujourd'hui, à l'agglomération Insee stricto sensu. Il semble, cependant, que l'idée d'un SCOT à l'échelle de l'aire urbaine orléanaise fasse son chemin.

Face aux réticences des territoires périphériques, la métropole semble vouloir aller « en douceur » vers un renforcement des liens avec ses voisins. Plusieurs initiatives significatives ont été prises par Orléans depuis son accession au statut de métropole.

Deux initiatives d'ordre stratégiques sont à mentionner :

- L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise devient TOPOS (Territoires de l'Orléanais- Prospective, Observation, Synthèse) et son territoire d'intervention couvre 126 communes, 7 EPCI.
- Une Conférence territoriale est en cours de concrétisation allant dans le sens d'une intensification des échanges entre acteurs de l'aire urbaine. Elle s'appuierait sur TOPOS.

Des actions territoriales et thématiques sont en cours de mise en œuvre parmi lesquelles :

- Une Convention a été validée en 2019 entre Orléans Métropole et la Communauté de Communes de la Beauce Loirétaine. D'autres conventions Métropole/EPCI devraient voir le jour sur ce modèle avec les Communautés de Communes Loire-Beauce, Forêt d'Orléans et Porte de Sologne.
- Des coopérations existent en matière de gestion des déchets et de lutte contre les inondations.

Pour qu'une relation forte entre la métropole d'Orléans et ses voisins s'installe, il faudrait que s'instaure une meilleure compréhension entre les différents niveaux de collectivités.

2050 scénario 1

DISPARITÉS

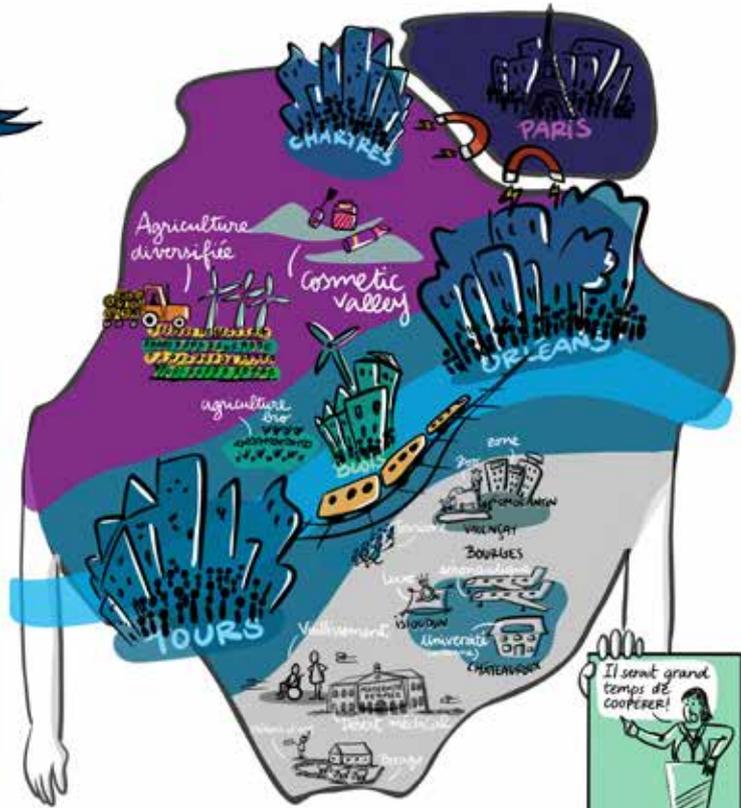
Métropolisation vs Dépeuplement

Centre-Val de Loire

Dans ce scénario, la Région ne parvient pas à inverser les dynamiques en cours donnant lieu à de fortes disparités entre le Nord et le Sud.

- POPULATION** Population concentrée dans les métropoles et le Nord. Dépeuplement et vieillissement dans le Sud.
- URBANISME** Déséquilibre Nord > Sud. Axe ligérien - frontière. Attraction de Chartres vers Île-de-France.
- ACTIVITÉS** Entreprises concentrées dans les villes. Spécialités selon les zones : Agriculture diversifiée (Cosmetic valley (Chartres), Énergie renouvelables (Blis), Tourisme (Valençay), Aéronautique (Boulogne), Loisirs (Ladrière).
- SERVICES PUBLICS** Problèmes d'accessibilité aux services publics et aux services de santé.

Agropolis conseil, financé par l'État, S.I. IRE - www.horizon2050.cvl.fr



SCÉNARIO 1 : Les déséquilibres persistent !

Les tendances à l'œuvre aujourd'hui se poursuivent avec une accentuation des déséquilibres territoriaux, les métropoles ligériennes continuant à « aspirer » les ressources régionales, en dépit de belles initiatives de développement local, notamment dans ses territoires à faible densité.

2050 scénario 2

COOPÉRATION

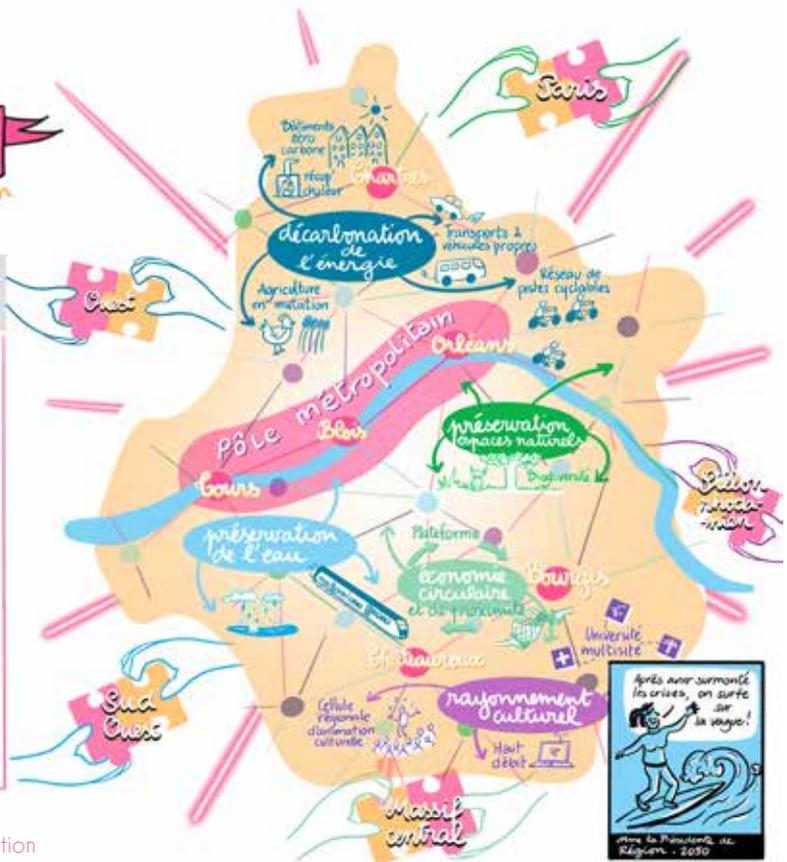
Polycentrisme - Attractivité-Innovation

Centre-Val de Loire

Dans ce scénario, suite à différentes crises, la Région devient actrice de la résilience et stimule les coopérations.

- POPULATION** Population stable en rapport à 2010 avec une augmentation des jeunes et des étudiants.
- URBANISME** Pôle métropolitain articulant l'ensemble des fonctions de la Région - villes moyennes - zones périurbaines - bien étroitement liées avec les autres régions.
- ÉNERGIE** Décarbonation de l'énergie. Baisse de la consommation de viande.
- MOBILITÉ** Plus de liaisons. Moins de carbone.
- ACTIVITÉS** Économie circulaire et recyclage. Économie de proximité. Services publics et accès aux soins. Développement d'une agriculture de proximité saine en énergie.

Agropolis conseil, financé par l'État, S.I. IRE - www.horizon2050.cvl.fr



SCÉNARIO 2 : De la fracture à la construction d'un avenir choisi.

La présence d'une volonté politique forte de réduction des inégalités est à l'œuvre et un retour à la cohésion se réalise au moyen de coopérations renforcées, à la suite d'un double choc (crise sanitaire et inondation centennale). La Région met en place des réseaux et des connexions inspirés du polycentrisme.



PRÉCONISATIONS

Les préconisations issues des réflexions nationales

La section prospective met en avant les facteurs de cohésion régionale que le CGET a analysé dans son rapport sur la cohésion des territoires de 2018. Elle prend acte des 14 préconisations du CESE considérant que ces préconisations peuvent globalement être mises en œuvre en Centre-Val de Loire.

Les préconisations de niveau régional

1- *Faire respecter les orientations et les règles du SRADET. Affirmer le rôle de cheffe de file de la Région en matière d'aménagement du territoire.*

2- *Créer des espaces de dialogue, renforcer et réussir les coopérations territoriales en Centre-Val de Loire.*

La rénovation de la CTAP permettrait d'organiser une concertation préalable à :

- La création d'un pôle métropolitain sur l'axe ligérien. La formation d'un pôle métropolitain unique Orléans-Blois-Tours contribuerait à renforcer la visibilité de l'ensemble de la région aux échelles nationale et européenne. Le pôle associerait les EPCI dans lesquels siègent des villes importantes de la Région Centre-Val de Loire, mais aussi des EPCI péri-métropolitains ainsi que des représentants de la Région.
- La généralisation des contrats de réciprocité avec les territoires et bassins de vie de la région. Le CESER préconise que les deux métropoles s'engagent dans la signature de contrats de réciprocité avec les autres EPCI de la Région, dans un jeu gagnant-gagnant. Les EPCI, en particulier des territoires ruraux pourraient intégrer dans leurs projets de territoires des initiatives partagées avec les métropoles.

3- *Promouvoir le polycentrisme régional*

- Agir en faveur du renforcement des centralités secondaires (villes petites et moyennes), la Région pourrait faciliter l'émergence de pôles régionaux de second et de troisième rang, en mobilisant une nouvelle génération de contrats de territoires infrarégionaux répondant aux critères des « Contrats intégrateurs communs » prévus par l'accord de méthode État-Régions du 30 juillet 2020.
- Repenser l'organisation des mobilités à l'échelle régionale, pour favoriser les flux croisés entre métropoles et pôles secondaires, mais aussi entre pôles secondaires eux-mêmes.

4- *Favoriser des (re)localisations plus équilibrées territorialement en se dotant d'une administration de mission (« DATAR » régionale).*

5- *Renforcer la valorisation des espaces naturels et du patrimoine bâti.*

6- *Coordonner la territorialisation des investissements de transition écologique*

7- *Renforcer la démocratie participative dans l'élaboration des options d'aménagement et associer les instances de la société civile organisée (Conseils de développement et CESER).*



CESER

Centre-Val de Loire
Conseil Économique, Social et Environnemental Régional du Centre-Val de Loire

9 rue Saint-Pierre Lentin • 45000 ORLÉANS • Tél. : 02 38 70 30 39 • Email : ceser@regioncentre.fr

ceser.regioncentre.fr