



Imaginer les métropoles d'avenir

**RAPPORT DE DOMINIQUE PERBEN,
député du Rhône**

- Janvier 2008 -

XIIIe législature

« Réfléchir aux conditions à remplir pour que les métropoles françaises soient à la pointe de l'exigence de modernisation en terme d'attractivité et de développement durable dans la dynamique du Grenelle de l'environnement », telle était la mission confiée à Dominique Perben, député du Rhône.

Première partie - Le diagnostic

1- Métropole et métropolisation : de quoi parle-t-on ?

- 1.1- La métropolisation, un processus inévitable
- 1.2- La métropole est à l'origine de problèmes nouveaux
- 1.3- Les caractéristiques majeures des métropoles

2- Métropoles et métropolisation : où la France se situe-t-elle ?

- 2.1- La suprématie de Paris
- 2.2- Un rééquilibrage national et européen
- 2.3- Une situation variable suivant les critères de mesure
- 2.4- La France : un bilan honorable mais très contrasté

Deuxième partie - Les enjeux et les actions

1- Les enjeux

- 1.1- L'objectif
- 1.2- Les perspectives

2- Les actions

- 2.1- La maîtrise et le renouvellement du développement urbain
- 2.2- Les transports
- 2.3- Les ressources
- 2.4- La gouvernance

Conclusion

- Les propositions -

Les 19 propositions reprises dans ce rapport concernent en priorité les neuf plus grandes villes françaises (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes et Strasbourg).

- **Proposition n°1** – Création d'un observatoire de la métropolisation
- **Proposition n°2** – Lutter contre l'étalement urbain par :
 - des dispositions réglementaires (fixer des seuils de densité minimale, supprimer la règle de constructibilité résiduelle et la possibilité de fixer des surfaces minimales de parcelles dans les PLU) ;
 - des dispositions fiscales (augmenter la TFNB sur les terrains constructibles) ;
 - la mise en place d'outils fonciers ;
 - des incitations financières insérées dans la DGF et dans la DGE ;
 - le soutien à la gestion des territoires non urbanisés.
- **Proposition n°3** (et de 4 à 6) – Réinventer l'habitat sous un angle écologique grâce
 - à une meilleure information du grand public ;
 - à une meilleure formation et une meilleure collaboration de l'ensemble des professionnels
- **Proposition n°4** – Développer les quartiers écologiques
- **Proposition n°5** – Créer une charte définissant les « quartiers écologiques »
- **Proposition n°6** – Créer un label européen « Ville – Développement durable »
- **Proposition n°7** – Créer un label Haute Qualité Urbaine (HQU)
- **Proposition n°8** – Établir un nouveau schéma national des infrastructures nouvelles de transport et insérer des volets métropolitains au sein des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire

- **Proposition n°9** – Renforcer les missions de l'AFITF et donner la priorité au report modal
- **Proposition n°10** – Lancer un Plan national de développement des transports collectifs (PNDTC)
- **Proposition n°11** – Développer le transport combiné
- **Proposition n°12** – Péage urbain : engager une vaste concertation sur la base du modèle expérimenté à Milan
- **Proposition n°13** – Remplacer la taxe professionnelle par un nouvel impôt ne frappant plus directement l'investissement
- **Proposition n°14** – Réformer le Conseil économique et social
- **Proposition n°15** – Renforcer la contractualisation État/grandes métropoles
- **Proposition n°16** – Impliquer le secteur privé dans la gouvernance publique
- **Proposition n°17** – « Fusionner » les assemblées des départements et régions rattachées aux zones métropolitaines les plus urbanisées
- **Proposition n°18** – Élargir les périmètres géographiques des intercommunalités
- **Proposition n°19** – Élire les présidents des Communautés urbaines et des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants au suffrage universel

INTRODUCTION

« La France n'a pas suffisamment de grandes villes et elle le paie très cher. »

Pierre Mauroy - Décembre 2007

Cette citation, en exergue du rapport réalisé par Dominique PERBEN dans le cadre d'une mission parlementaire, fait un constat amer.

A l'heure de la compétition permanente entre les agglomérations européennes pour capter les flux, les richesses, les compétences et les populations, pouvoirs publics, secteur privé et société civile cherchent à créer l'environnement nécessaire au développement durable des aires métropolitaines, afin d'assurer leur compétitivité en Europe et dans le monde.

"Imaginer les métropoles d'avenir" ne signifie pas partir de zéro mais concevoir autre chose avec ce qui existe. Villes, quartiers, banlieues, l'univers urbain actuel porte en lui autant de contraintes que de défis et d'opportunités.

Ce rapport appelle maintenant une volonté politique pour passer aux actes, arbitrer entre le rêve d'un espace idéal et le principe de réalité. C'est à cette condition que les métropoles régionales pourront rayonner durablement à l'échelle européenne.

Première partie - Le diagnostic			Propositions
1- Métropole et métropolisation : de quoi parle-t-on ?			
1. 1 La métropolisation, un processus inévitable			
<i>La métropolisation est le résultat de phénomènes économiques issus de la globalisation</i>	Ouverture des marchés		
	Nouveaux modes de production et d'échange (prise en compte par les entreprises des performances des territoires)		
	Généralisation des TIC		
	Fonctionnement en réseau (d'entreprises, de transport, de technologies, mais aussi sociaux et politiques)		
<i>La métropolisation concentre les richesses</i>	Concentration des emplois et des services dans les villes (en 1999, 15 grandes aires urbaines concentraient 68% des fonctions supérieures de la France)		
	Main d'œuvre de plus en plus qualifiée		
	Population concentrée et urbanisation du territoire		
<i>La métropolisation est étroitement liée au développement des échanges et des déplacements</i>	Mobilité nouvelle des grandes villes, étalement autour des villes-centres		
	Accessibilité internationale généralisée		
<i>La métropolisation est amplifiée par les stratégies des villes</i>	Obtenir la taille critique pour des infrastructures lourdes et performantes		
	Installer des fonctions métropolitaines supérieures ou d'exception		
	Elargir le territoire et faire évoluer le centre-ville	La ville accélère un processus économique existant	
<i>La métropolisation, un phénomène général</i>	Métropoles mondiales, liées à la globalisation de l'économie	PARIS, LONDRES	
	Métropoles continentales de type européen	BRUXELLES, AMSTERDAM, BARCELONE, MILAN, STOCKHOLM...	
	Métropoles régionales	LYON, TOULOUSE, NANTES	
1. 2 La métropolisation à l'origine de problèmes nouveaux			
<i>Une urbanisation mal contrôlée et des transports quelquefois inadaptés</i>	Congestion urbaine, nuisances, coûts publics en hausse		
<i>Une coupure entre les différents espaces et les populations</i>	. <i>villes-centres</i> = étudiants, personnes âgées, ménages aisés . <i>premières couronnes</i> = jeunes ménages qualifiés . <i>banlieues</i> = familles nombreuses, ménages défavorisés		
<i>Une concurrence renforcée entre les grandes villes</i>	Toutes les grandes villes ne deviendront pas des métropoles		

Rapport Dominique PERBEN
IMAGINER LES METROPOLES D'AVENIR

1. 3 Les caractéristiques majeures des métropoles				Propositions
		. La densité, la diversité et la diversification des populations et des activités	Les processus de métropolisation ? effets de seuil, notion d'excellence, nouvelle image urbaine, accessibilité, capacité événementielle,	
		. Les réseaux : captage des flux d'activités, d'informations et d'innovations	nouvelle image urbaine, accessibilité, capacité événementielle, création d'une aire de métropolisation, émergence d'un pouvoir	
		. La puissance et l'attractivité	métropolitain, partenariat public-privé, gestion du processus dans le temps	
		. L'irréversibilité		
2- Métropole et métropolisation : où la France se situe-t-elle ?				
2.1 La suprématie de Paris				
		Population de l'aire métropolitaine de Paris = 7 x celle de Marseille	Les grandes villes françaises n'ont pas le poids de leurs homologues européennes	
		Emplois qualifiés = 815 000 à Paris contre 76 000 à Lyon (1999)	La France se caractérise par l'absence de grandes agglomérations de plus de 2 millions d'habitants	
2.2 Un rééquilibrage national et européen				
2		National : les spécialisations urbaines se font grâce au niveau de qualification, à l'aptitude à l'innovation et à la qualité des équipements		
		Européen : les villes françaises ont un rayonnement qui compense leur faible taille démographique		
2.3 Une situation variable selon les critères de mesure				
	1) La hiérarchie démographique	Classe 1 (> 7 M hab.)	Paris, Londres	
		Classe 2 (3 à 5 M hab.)	Essen, Madrid, Barcelone, Milan, Berlin, Athènes	
		Classe 3 (1,5 à 3 M hab.)	Bruxelles, Lisbonne, Vienne, Stockholm mais aussi 4 villes en Allemagne, 3 au R.-U., 2 en Italie et... AUCUNE AGGLOMERATION FRANCAISE en classe 3	
	2) Les villes ports de commerce maritime	Etroitements liées au développement de l'arrière-pays (ex. : Rotterdam et la Randstad)		
	3) Villes et aéroports	Le trafic des aéroports est le reflet du rayonnement international de la ville, de la fonction de hub, des aménagements multimodaux (rail - route)	Dans l'ordre : Londres, Paris, Francfort, Amsterdam	

Rapport Dominique PERBEN
IMAGINER LES METROPOLES D'AVENIR

4) <i>L'accessibilité vers les villes étrangères européennes</i>	117 villes sont accessibles en aller-retour depuis Paris dans la journée		
5) <i>Les sièges des grands groupes européens</i>	Londres + Paris = 40% des sièges des grands groupes européens et de leur C. A.		
6) <i>Les places financières</i>	Elles constituent l'armature centrale autour de laquelle se forme l'espace économique européen.	L'Allemagne a un système financier polycentrique, organisé à travers ses 8 places boursières : Munich, Düsseldorf, Köln, Bonn...	
7) <i>Le tourisme urbain</i>	Londres : 44 millions/an ; Paris : 36 millions ; Rome, Venise, Berlin : 10-15 millions		
8) <i>Les foires et salons internationaux</i>	En tête, l'Allemagne, devant la France et l'Italie = héritage historique de l'Europe des marchands du Moyen-Age et de la Renaissance		
9) <i>Les congrès internationaux</i>	Seules 36 villes accueillent > 15 congrès internationaux par an. Paris = 300 !		
10) <i>Les musées</i>			
11) <i>Le patrimoine culturel des villes</i>			
12) <i>La population étudiante urbaine</i>	Elle constitue un important potentiel de main-d'œuvre qualifiée		
13) <i>L'édition de revues scientifiques</i>			
14) <i>Les réseaux de la recherche européenne</i>	En tête, Paris (2 340 participations à ces réseaux), Londres (1 450), Athènes (960)		
2.4 La France : un bilan honorable mais contrasté			
	<i>Classe 1</i> : prépondérance de Paris et Londres, largement en tête	La tradition historique centralisatrice permet la domination des 2 capitales	
	<i>Classes 2 et 3</i> : 8 capitales nationales mais aucune ville française	L'architecture urbaine française est solide.	
	<i>Classe 4</i> : on trouve Marseille, Lyon et Toulouse	Avec 30 villes au total dans le classement de 180 agglomérations étudiées, la France se situe après l'Allemagne (34) et le Royaume-Uni (31) pour le rayonnement de ses métropoles et avant l'Espagne et l'Italie (22).	
	<i>Classe 5</i> : 34 villes avec au moins une fonction de niveau européen parmi lesquelles Strasbourg, Bordeaux, Lille , Nice, Montpellier		
	<i>Classe 6</i> : 9 villes pour la France Cannes, Rennes, Nancy, Dijon, Rouen, Angers, Clermont, Mulhouse et Brest		

Deuxième partie - Les enjeux et les actions				Propositions
1- Les enjeux				
	1.1 L'objectif			
		Encadrer et appuyer ce mouvement de la métropolisation, facteur de croissance essentiel. Nécessité d'une concurrence et d'une coordination entre les villes	Le temps du constat et de l'analyse est achevé. La France doit se donner un nouveau modèle de développement métropolitain	
	1.2 Les perspectives			
		Evolution de l'Europe des villes-territoires au détriment de l'Europe des Etats	L'U.E. s'est dotée d'un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)	
		Imaginer le schéma d'une Europe polycentrique, dans laquelle la France se trouve idéalement située et directement impliquée	Articulation entre les pôles : "Méditerranée occidentale", "Sud Atlantique" et "Méditerranée centrale"	
		6 pôles régionaux sont constitués pour observer, recenser, comparer les actions menées sur les différents territoires	. Engager des projets communs contribuant au développement durable . Mettre en place des instances décisionnelles à l'échelle des territoires concernés	PROPOSITION 1 Création d'un Observatoire de la métropolisation
2- Les actions				
	2.1 La maîtrise et le renouvellement du développement urbain			
	<i>Lutter contre l'étalement urbain est une priorité</i>	Redensifier les centres-villes par des mesures réglementaires, fiscales, financières ainsi que par la mise en place d'outils fonciers locaux	Mener une politique active d'achat, de gestion et de cession de terrains	PROPOSITION 2 Lutter contre l'étalement urbain par : - des dispositions réglementaires (fixer des seuils de densité minimale, supprimer les minima de parcelles dans les PLU) - la mise en place d'outils fonciers - des incitations financières insérées dans la DGF et DGE - le soutien à la gestion des territoires non-urbanisés.
	<i>Moderniser le bâtiment et la ville, réinventer l'habitat, placer la dimension écologique au cœur des projets</i>	- Informer le client sur 3 critères : . consommation d'énergie . émission de gaz à effet de serre . part d'énergie renouvelable pour tous les équipements, bâtiments et infrastructures - Rendre obligatoire la présence de l'architecte urbaniste dans les projets		PROPOSITION 3 Réinventer l'habitat sous un angle écologique grâce à : - une meilleure information du grand public - une meilleure collaboration de l'ensemble des professionnels
				PROPOSITIONS 4 et 5 Développer les quartiers "écologiques" , dont la définition précise figurera dans une charte européenne (impact écologique, matériaux utilisés, autonomie énergétique...)
				PROPOSITIONS 6 Créer un label européen "Ville Développement durable"
	<i>La qualité de vie, le cadre de vie, le style de vie à la française constituent une richesse qu'il faut placer au cœur de la réflexion</i>	Pour éviter une extension urbaine permanente, engager un renouvellement architectural dont les modifications seraient apportées à l'échelle d'un secteur d'habitation cohérent.	Ex. : Barcelone et son programme "22@", un projet de rénovation de grande ampleur d'un quartier qui donne lieu à un phénomène identitaire nouveau. Ex. : Le Brésil, pionnier de la production urbaine et du bien-être collectif	PROPOSITION 7 Créer un label "Haute Qualité Urbaine"

Rapport Dominique PERBEN
IMAGINER LES METROPOLES D'AVENIR

2.2 Les transports			Propositions
		Il s'agit de réorienter les offres de transport pour répondre durablement au défi métropolitain et au défi climatique. L'enjeu principal est la réduction des gaz à effet de serre, non celle du nombre de véhicules. Les métropoles à forte densité (Asie) ont une consommation d'énergie 5 à 7 fois moindre que les Etats-Unis. La vraie question est à nouveau celle de l'urbanisme.	
<i>La programmation et la gestion des infrastructures de transport</i>	. Garantir la cohérence de la programmation des infrastructures de transport, au sein des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). . Procéder à l'évaluation environnementale de ces infrastructures. . Accroître les moyens financiers de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), envisager le partenariat public-privé.		PROPOSITIONS 8 et 9 - Etablir un schéma national des infrastructures nouvelles de transport, complété par des propositions métropolitaines au sein des SRADT - Renforcer la missions de l'AFITF et donner la priorité au report modal
<i>Le transport de voyageurs</i>	Motiver l'ensemble des acteurs à privilégier les transports collectifs, en développant les investissements structurants et en incitant davantage les entreprises (PDE) + faciliter l'auto-partage + TER GV		PROPOSITION 10 Lancer un Plan national de développement des transports collectifs
<i>Le transport de marchandises</i>	Routier, fluvial ou ferroviaire, son redéploiement fait partie intégrante de la réflexion sur les métropoles du futur.	La priorité donnée à la route engendre des nuisances considérables à la collectivité.	PROPOSITION 11 Développer le transport combiné
<i>Le péage urbain</i>	Il est en place à Londres, Madrid, Stockholm, en Norvège. Berlin, Cologne, Hanovre (Munich demain) ont choisi d'interdire les centres-villes aux véhicules polluants.	Depuis le 02/01/08 à Milan, les véhicules, classés en 5 catégories selon les normes européennes, ont un accès payant (poids lourds, véhicules anciens ou polluants) ou gratuit (deux-roues, transports en commun, services publics, véhicules propres) au centre-ville	PROPOSITION 12 Péage urbain : engager une vaste concertation sur la base du modèle expérimenté à Milan

Rapport Dominique PERBEN
IMAGINER LES METROPOLES D'AVENIR

2.3 Les ressources				Propositions
		L'enjeu pour l'Etat consiste à faire que les politiques publiques s'adaptent au territoire - et non l'inverse. Pour cela, l'un des outils majeurs demeure la fiscalité et les ressources qu'elle dégage	Au cœur des débats : la taxe professionnelle, emblème de l'autonomie des collectivités territoriales françaises, elle pèse entre 30 et 38 % de leurs ressources propres.	PROPOSITION 13 Remplacer la taxe professionnelle par un nouvel impôt local ne frappant plus l'investissement mais prenant en compte chiffre d'affaires, valeur ajoutée, excédent brut d'exploitation et résultat net
Le constat		- La TP accentue les écarts de richesse entre les collectivités - La fiscalité locale pèse très peu sur le choix de localisation des entreprises	Si la France demeure attractive (dans le top 5 pour les investissements directs étrangers), cet impôt local frappant les investissements est une originalité qui pénalise notre pays.	
Les perspectives		Après d'innombrables aménagements mais jamais de réforme radicale, on peut envisager le remplacement de la TP par un nouvel impôt dont l'assiette comptable serait mixte	L'attractivité des métropoles françaises passera aussi par leur attractivité fiscale	
2.4- La gouvernance				
	Établir les bases d'une démocratie écologique en réformant le Conseil économique et social	Pour une meilleure gouvernance du développement durable, il faut faire toute la place aux partenaires environnementaux, au sein d'un nouveau "Conseil économique, social et environnemental"	Il y a urgence, pour la France, à adapter sa démocratie locale aux enjeux urbains contemporains	PROPOSITION 14 Réformer le Conseil économique et social
	Renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles	Pour qu'elles jouent leur rôle dans la compétition européenne, l'Etat doit soutenir les métropoles dans le cadre d'une stratégie nationale concertée (contrats d'objectifs)	Lille est citée comme exemple de gouvernance à échelle réellement métropolitaine, tout comme Stockholm.	PROPOSITION 15 Renforcer la contractualisation Etat / grandes métropoles
	Faire participer les secteurs privés à la gouvernance publique	Rôle + fort des associations professionnelles et des CCI, déjà prévu par la loi Jacob/Dutheil de 2005 (réforme de la carte consulaire)	Les politiques de développement économique doivent impliquer le secteur privé dans des partenariats pour financer de grands équipements	PROPOSITION 16 Impliquer le secteur privé dans la gouvernance publique
	Désacraliser le schéma de l'administration territoriale française	- Fusion du département et de la région grâce à l'élection unique de "conseillers territoriaux" - Elargissement du périmètre géographique des intercommunalités - Donner aux aires métropolitaines françaises et européennes une légitimité politique		PROPOSITION 17 Fusionner les assemblées des départements et des régions rattachées aux zones les plus urbanisées PROPOSITION 18 Elargir les périmètres géographiques des intercommunalités PROPOSITION 19 Elire le président des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants