



Réflexions sur l'opportunité de transformer en Métropole la Communauté urbaine d'Angers

## SOMMAIRE

1 <sup>ère</sup> PARTIE – Contexte historique et juridique de la création de Métropoles Une question de rééquilibrage	p.4 p.4
Un statut juridique et des moyens financiers convoités	p.5
2ème PARTIE – Être ou ne pas être Métropole ? Enjeux pour les agglomérations comme celles d'Angers Angers et les autres : situation	p.9 p.9
Intérêts et points de vigilance du statut de Métropole pour Angers Loire Métropole	p.14
3 <sup>ème</sup> PARTIE – Scénarios	p.18
Scénario 1	p.18
Scénario 2	p.19
Scénario 3	p.20
Conclusion	p.2
Composition de la commission	p.22

# QUELLE AMBITION POUR QUELLE MÉTROPOLE ?

Réflexions sur l'opportunité de transformer en Métropole la Communauté urbaine d'Angers

La présente contribution résulte d'une auto-saisine décidée par le Bureau du Conseil de développement au printemps 2017, suite à l'adoption d'une loi qui a interpellé un certain nombre de ses membres : la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Le Conseil de développement souhaitait comprendre pourquoi les agglomérations voisines, parfois plus grandes, parfois de même taille que celle d'Angers avaient obtenu l'adoption par le Parlement d'une loi leur permettant d'accéder au statut de Métropole, jusque-là réservé aux plus grandes agglomérations de France.

Alors que la Communauté urbaine Angers Loire Métropole, telle qu'elle était en décembre 2016 au moment des discussions sur le projet de loi, n'a pas souhaité rejoindre des agglomérations comme Tours, Dijon, Saint-Étienne, Clermont-Ferrand pour solliciter le statut de Métropole, le Bureau du Conseil de développement a donc décidé de constituer un groupe de travail pour étudier les risques et les opportunités de transformer en Métropole une Communauté urbaine comme celle d'Angers. Le groupe a bénéficié de l'appui du Centre de recherche Jean Bodin (Université d'Angers) et a associé à ses travaux des universitaires angevins (économistes, géographes, juristes).

Informé par le Président du Conseil de développement de l'engagement d'une réflexion sur ce sujet, le Président d'Angers Loire Métropole a pris acte de cette initiative et rappelé qu'il respectait la liberté du Conseil de développement.

# PARTIE 1

## CONTEXTE HISTORIQUE ET JURIDIQUE DE LA CRÉATION DE MÉTROPOLES

1

## Une question de rééquilibrage

Les Métropoles de droit commun s'inscrivent dans une logique évolutive. Dès les années 1960, la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) préconise un rééquilibrage des territoires par rapport à la capitale jugée trop centralisatrice. La création d'une dizaine de métropoles d'équilibre est préconisée.

Nouvelle étape importante dans cette volonté de rééquilibrage des territoires, le rapport Balladur en 2009 – *Il est temps de décider* – a pour objectif de faire exister les grandes villes de France, en Europe et dans le monde, en concurrence avec les grandes villes des États voisins. La logique est ici une logique d'attractivité du territoire et d'identification. 25 villes sont ciblées dans ce rapport pour devenir Métropoles, Angers fait partie de la liste.

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales est présentée comme l'aboutissement du processus lancé en 2008 avec le Comité Balladur. Il vise la refonte du paysage intercommunal et la suppression d'un certain nombre de syndicats. Il vise également à donner aux villes françaises davantage de visibilité sur la scène européenne et internationale. La loi du 16 décembre 2010 prévoit ainsi la création d'un statut de Métropole sur la base du volontariat et sous statut d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Aucune incitation financière n'est associée à cette évolution. De ce fait, seule la Métropole de Nice-Côte d'Azur est créée.

Quant à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, elle crée d'office 8 Métropoles de droit commun (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse), 2 dérogatoires sur demande (Brest et Montpellier), ainsi que 3 autres à statut particulier (Paris, Aix-Marseille, Lyon). Par la suite, la Métropole du Grand Nancy est créée en 2016, en se fondant sur la dérogation prévue à l'origine pour Brest. En intégrant Nice, les Métropoles sont alors au nombre de 15. La métropole apparaît comme le fer de lance de la politique gouvernementale, la diversité d'organisation et de statut est actée.

La dernière loi en date, la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, ouvre le statut de Métropole, dans un souci de développement intégré. 7 nouvelles Métropoles sont prévues : les décrets sont parus pour cinq d'entre elles (Tours, Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Metz) et les décrets des deux autres (Clermont-Ferrand, Toulon) sont attendus. Objet de nombreuses discussions politiques, cette loi a relancé le débat sur le rôle et la place des Métropoles, tout en ouvrant l'accès à ce statut à des agglomérations de taille moyenne.

Enfin, divers allocutions, rapports ou communiqués présidentiels et gouvernementaux émis tout au long de l'année 2017, tendent à confirmer la volonté politique actuelle de s'orienter vers une organisation territoriale à 2 niveaux d'intercommunalités : les Métropoles et les autres types de communautés.

#### → LA MÉTROPOLISATION : UNE RÉALITÉ DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE

On assiste ainsi, selon la terminologie utilisée par Pierre VELTZ<sup>1</sup>, au développement d'« une économie d'archipel ». 50 % du PIB mondial est produit dans 300 villes.

En France, 15 aires urbaines de plus de 500 000 habitants rassemblent 40 % de la population et 55 % de la masse salariale.

## Un statut juridique et des moyens financiers convoités



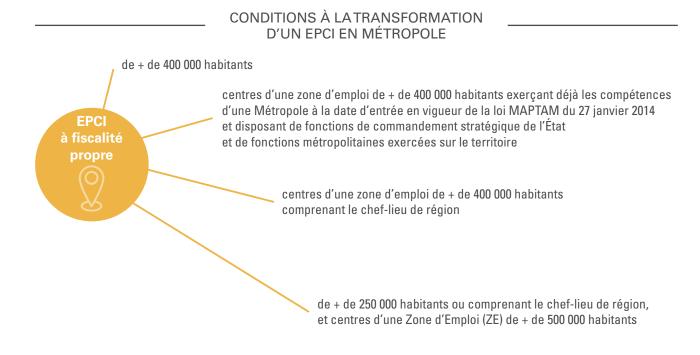
#### **STATUT**

#### > LA MÉTROPOLE, UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC À FISCALITÉ PROPRE DÉDIÉ AUX GRANDS TERRITOIRES URBAINS

La « Métropole » est le nom usuel que se sont données pendant plusieurs années les plus grandes agglomérations françaises, comme celle d'Angers qui a choisi le nom d'Angers Loire Métropole dès 2005. La « Métropole » est désormais la dénomination officielle du statut d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre le plus intégré. Il est le plus intégré, car il exerce en lieu et place des communes le plus grand nombre de compétences, mais aussi parce que le Département doit lui en transférer ou déléguer, et par convention, l'État et la Région peuvent également lui en déléguer pour son seul périmètre territorial.

La loi définit la Métropole comme « 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 cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional». La Métropole « valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. »

Seul un établissement public à fiscalité propre peut décider – par accord local – de se transformer en Métropole, dès lors qu'il remplit l'une de conditions suivantes <sup>2</sup> :



<sup>1</sup> Pierre Veltz, Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel - 1996

<sup>2</sup> Source : Article L5217 du CGCT modifié par la Loi n°2017-257 du 28 février 2017 - art. 70

#### > MÉTROPOLE / COMMUNAUTÉ URBAINE : UN DIFFÉRENTIEL DE COMPÉTENCES RÉDUIT

Le différentiel de compétences entre une Métropole et une Communauté urbaine est assez réduit, voire très réduit si l'on considère les nouveaux transferts des communes vers la Métropole. L'essentiel des transferts de compétences s'opère au moment du passage de Communauté d'agglomération en Communauté urbaine.

# COMMUNAUTÉS URBAINES MÉTROPOLES (art L.5215-20 CGCT) (art. L.5217-2 CGCT)

### Compétences obligatoires

# Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire

- > zones d'activités ; actions de développement économique ; tourisme ;
- > soutien et aides à l'enseignement supérieur et la recherche ;
- > équipements / établissements culturels, socio-culturels, socioéducatifs, sportifs d'intérêt communautaire
- > Lycées et collèges

#### Aménagement de l'espace communautaire

- Schéma de Cohérence Territoriale; Plans locaux d'urbanisme; opérations d'aménagement; ...
- > Organisation de la mobilité ; voiries, signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;

#### Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire

> Programme local de l'habitat; Politique du logement; aides financières au logement social; actions en faveur du logement social, des personnes défavorisées; Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre;

#### Gestion des services d'intérêt collectif

> Assainissement et eau ; cimetières, crématoriums et des sites cinéraires ; Abattoirs et marchés d'intérêt national ; Services d'incendie et de secours ; Contribution à la transition énergétique ; réseaux de chaleur ou de froid urbains ; Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; infrastructures de charge de véhicules électriques

#### Politique de la ville dans la communauté

#### Protection et mise en valeur de l'environnement et cadre de vie

> Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; Lutte contre la pollution de l'air ; Lutte contre les nuisances sonores ; Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

#### Compétences obligatoires

Toutes les compétences de la CU sont exercées de plein droit

Définition d'un intérêt métropolitain pour équipements sportifs et culturels

Nouvelles compétences par rapport à la CU :

#### Développement économique

- → Possibilité de participation à des sociétés de capital risque
- → Soutien et participation aux pôles de compétitivité

#### Aménagement

- → Participation à la gouvernance et l'aménagement des gares
- → Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain
- Établissement, acquisition et mise à disposition
  d'infrastructures et de réseaux de télécommunications

# Transfert ou délégation d'au moins 3 compétences du Département parmi :

- 1. Aides Fonds de Solidarité pour le Logement
- 2. Missions d'action sociale
- 3. Programme départemental d'insertion
- 4. Aide aux jeunes en difficulté
- 5. Prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté
- 6. Actions sociales en faveur des personnes âgées, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale
- 7. Tourisme, culture et construction, sport
- 8. Collèges
- 9. Gestion des routes

#### Possibilité de délégation de compétences par l'État à la Métropole, à sa demande

- 1. Logements
- 2. Grands équipements et infrastructures

Possibilité d'exercer des compétences de la Région à sa demande ou la demande de la Métropole

#### Compétences facultatives

En application de l'article L.5211-17 du CGCT, les communes peuvent décider de transférer à la communauté d'autres compétences que celles mentionnées ci-dessus. Ce transfert est opéré par délibération des conseils municipaux.

En résumé, ce qui change et ne change pas pour une Communauté urbaine se transformant en Métropole :

	INCHANGÉ ————————————————————————————————————					
>	Environnement					
>	Eau, assainissement					
>	Tourisme					
>	Archéologie préventive					
>	Énergie, bornes de recharge des véhicules électriques					
>	Cimetières, abattoirs, Marché d'intérêt national					
>	Gens du voyage					
>	La construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socio-culturels, socio éducatifs, sportifs d'intérêt communautaire					
>	GEMAPI					
>	Eaux pluviales					
_	RENFORCÉ —————					
>	Développement économique					
>	Aménagement					
	NOUVEAU ————					
>	Participation à la gestion aménagement des gares					
>	Participation au pilotage des pôles de compétitivité					
>	Transfert ou délégation par le département de trois compétences au moins parmi une liste de 9					
>	Signature d'un pacte État Métropole et accès privilégié au fonds d'investissement (10 Milliards d'€)					
>	Aménagement des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement					
>	Création et mise à disposition de réseaux de télécommunications.					
	POSSIBILITÉS OFFERTES ————————————————————————————————————					
>	Délégation de compétences de l'État					
>	Délégation ou transfert de compétences de la Région					
>	Adoption d'un schéma de développement économique propre à la Métropole					
>	Par convention, création ou gestion de certains équipements ou services confiés à une ou plusieurs communes membres					

# 2

#### **MOYENS FINANCIERS**

Les textes législatifs et réglementaires <sup>3</sup> et les politiques gouvernementales actuelles prévoient l'accès à des moyens financiers privilégiés.

L'article L. 5217-12 du CGCT reconnaît l'existence d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) spécifique pour les métropoles qui se situe hors enveloppe normée :

« I. – Les métropoles bénéficient, à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de leur création, d'une dotation globale de fonctionnement égale à la somme des deux éléments suivants :

1° Une dotation d'intercommunalité, calculée selon les modalités définies au I de l'article L. 5211-30 ;

2° Une dotation de compensation, calculée selon les modalités définies à l'article L. 5211-28-1.

II. – Pour l'application du 1° du l du présent article, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2. »

Le statut de Métropole donne accès à une contractualisation privilégiée avec l'État (Pactes État-Métropole, Contrats de réciprocité, etc.) avec des moyens dédiés. Elle donne également accès aux financements liés à l'innovation : fonds d'investissement de 10 milliards à l'automne 2017. Dans un contexte financier contraint, ces possibilités de financements dédiés ne sont pas négligeables.

Enfin, ce statut de Métropole permet d'être identifiée parmi les grandes villes et de pouvoir bénéficier d'une logique institutionnelle et financière propre à cette catégorie.

<sup>3</sup> Le droit afférent au financement des métropoles a été précisé par une ordonnance 2014-1490 du 11 décembre 2014 et un décret 2014-1746 du 29 décembre 2014.

<sup>4</sup> Indicateur du rayonnement décisionnel des agglomérations ou de leur insertion dans l'économie de la connaissance, utilisé par l'INSEE qui retient 5 fonctions : conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture, loisirs.

# PARTIE 2

## ÊTRE OU NE PAS ÊTRE MÉTROPOLE ? ENJEUX POUR LES AGGLOMÉRATIONS COMME CELLE D'ANGERS

1

## Angers et les autres : situation

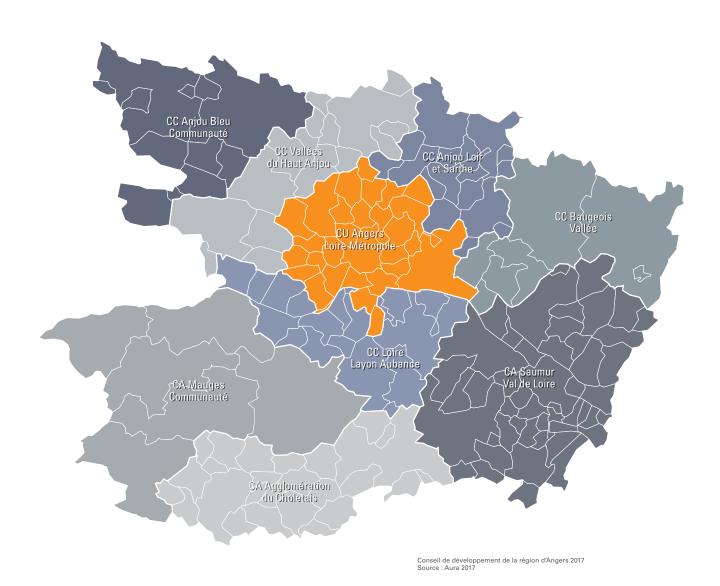


#### ANGERS, UNE COMMUNAUTÉ URBAINE DE 290 633 HABITANTS AU 1er JANVIER 2018

À ce jour, au regard de la loi du 28 février 2017, la Communauté urbaine peut prétendre partiellement au statut de Métropole négocié par les parlementaires des agglomérations qui ont sollicité ce statut pour leur territoire, car elle est le centre d'une zone d'emploi de 467 000 habitants. D'ailleurs, Angers figurait explicitement dans la liste des Métropoles proposées dès 2009 dans le Rapport Balladur.

Critères alternatifs	Satisfait par Angers Loire Métropole ?	Motifs / Observations sur la situation d'Angers Loire Métropole
EPCI à Fiscalité Propre de + de 400 000 habitants	Non	EPCI de 290 633 habitants
EPCI à Fiscalité Propre centres d'une zone d'emploi (ZE) de + de 400 000 habitants exerçant déjà les compétences d'une Métropole à la date d'entrée en vigueur de la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et ayant sur son territoire des fonctions de commandement stratégique de l'État et des fonctions métropolitaines	Oui EN GRANDE partie	Centre d'une ZE de + de 400 000 habitants MAIS n'exerçant pas toutes les compétences d'une Métropole au 27 janvier 2014  Elle dispose de fonctions métropolitaines <sup>4</sup> (Université, Recherche, CHU, ADEME) et d'un certain nombre de fonctions de commandement stratégique de l'État (Préfecture, Cour d'Assises, Cour d'Appel, Génie militaire) MAIS n'a pas de rectorat et de directions régionales de l'État.
EPCI à Fiscalité Propre centres d'une zone d'emploi de + de 400 000 habitants comprenant le chef-lieu de région	Non	Centre d'une ZE de + de 466 688 habitants MAIS pas chef-lieu de région
EPCI à Fiscalité Propre de + de 250 000 habitants ou comprenant le chef-lieu de région, et centres d'une ZE de + de 500 000 habitants	Non	EPCI de 290 633 habitants MAIS centre d'une ZE de 466 688 habitants

### > LES INTERCOMMUNALITÉS DU MAINE-ET-LOIRE AU 1er JANVIER 2018



<sup>5</sup> Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Tours

<sup>6</sup> Population de la Communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2018, après l'intégration de la commune nouvelle Loire Authion.



#### ANGERS ET LES MÉTROPOLES ACTUELLES ET FUTURES, DE MÊME STRATE

#### > STRATE DE POPULATION : 5 MÉTROPOLES ONT UNE POPULATION INFÉRIEURE À CELLE D'ANGERS

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, il y aura 22 Métropoles en France. Dans la plupart des cas, l'accès au statut de Métropole des 7 nouvelles agglomérations<sup>5</sup>, résulte d'un intense lobbying politique.

L'élargissement du statut à des agglomérations comme celles de Tours ou d'Orléans repose la question du positionnement d'Angers.

	Population de la commune	Population de l'intercommunalité	Population de la Zone d'Emploi	Nombre de communes de l'EPCI
Angers	155 734	290 633 <sup>6</sup>	466 688	31
Brest	139 386	213 171	454 267	8
Clermont-Ferrand	141 463	291 433	524 687	21
Dijon	153 003	254 387	429 240	24
Nancy	104 072	259 813	513 684	20
Metz	118 634	226 280	509 310	44
Orléans	114 375	284 234	480 596	22
Saint-Étienne	172 023	397 384	639 667	45
Toulon	163 760	432 138	610 386	12
Tours	134 803	297 232	537 089	22

Par ailleurs, il n'est pas inenvisageable que de nouvelles évolutions s'opèrent à la demande d'agglomérations comme celles d'Amiens, Le Havre ou Limoges.

À ce jour, il semble que seules les grandes Communautés urbaines et d'agglomérations suivantes n'aient pas demandé à bénéficier de ce statut : Reims (CA : 223 787 hab.), Nîmes (CA : 249 966 hab.), Le Mans (CU : 204 873 hab.), Perpignan (CU : 266 611 hab.), Mulhouse (CA : 271 440 hab.) et Angers (CU : 290 633 hab.).

De fait, le statut de Communauté urbaine risque de devenir résiduel. Il ne demeurerait plus que 10 Communautés urbaines : Reims, Caen, Perpignan, Le Mans, Dunkerque, Poitiers, Arras, Le Creusot-Montceau, Alençon et enfin Angers, qui est devenue la plus grande Communauté urbaine de France.

On constate que certains EPCI sont passés directement du statut de Communauté d'agglomération à Métropole, alors que d'autres sont passés par la case « Communauté urbaine ». Par exemple, Dijon créé sous statut de district en 1976, est devenu Communauté d'agglomération en 1999, puis Communauté urbaine en 2015 et Métropole en avril 2017. Il en va de même d'Orléans, qui est passé début 2017 au statut de Communauté urbaine pour accéder à celui de Métropole quelques mois plus tard.

Angers Loire Métropole est devenu au 1<sup>er</sup> janvier 2016 une Communauté urbaine à la suite de l'abaissement du seuil de population pour ce statut à 250 000 habitants. Cette transformation est récente, mais antérieure à celles de Tours et Orléans.

### > LES MÉTROPOLES DE FRANCE



#### > COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES DANS LES MÉTROPOLES EXISTANTES

Les compétences sont quasiment identiques à celles de la Communauté urbaine. Il n'y a pas de nouvelles compétences importantes transférées de la part des communes lors du passage de Communauté urbaine à Métropole. Quant aux compétences du Département passées à la Métropole, un transfert a minima s'est opéré dans la plupart des cas sur le seul périmètre de la Métropole – une délégation pourrait aussi être prévue. Relevons par exemple :

# NANTES MÉTROPOLE Attribution des aides au titre du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) Personnes âgées et action sociale ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires **BORDEAUX MÉTROPOLE** Attribution du FSL et du FAJ Compétence Tourisme Réseau routier départemental **BREST MÉTROPOLE** Attribution des aides au titre du FSL et du FAJ Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu Gestion des routes départementales RENNES MÉTROPOLE Attribution des aides au titre FSL et du FAJ Prévention spécialisée

# Intérêts et points de vigilance du statut de Métropole pour Angers Loire Métropole



#### **INTÉRÊTS**

#### > LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES ET DES POTENTIALITÉS D'EMPLOIS ET D'ATTRACTIVITÉ

Le premier objectif fixé par l'État aux Métropoles est de faire émerger des pôles de développement nationaux et internationaux dynamiques axés sur l'innovation, la recherche et la création dans les domaines de la nouvelle économie (le numérique, les systèmes intelligents ...) et de la transition écologique appuyés, pour cela, sur de solides fonctions métropolitaines (universités, centres de recherche et de création...). À cette fin, l'État propose à chaque Métropole des pactes d'innovation spécifiques dotés de moyens importants (150 millions d'euros en 2017 et 210 millions d'euros en 2018) et un accès privilégié au Fonds national d'investissement de 10 milliards d'euros.

Sur ce plan, Angers Loire Métropole présente des atouts certains en termes d'équipements, d'attractivité et de cadre de vie :

- Le territoire bénéficie d'infrastructures de grande qualité et de labels qui assurent son rayonnement.
- La présence de 38 000 étudiants, de nombreuses équipes scientifiques, du Pôle du Végétal, de la Cité des Objets Connectés, des sièges de l'ADEME et de l'Office Communautaire des Variétés Végétales (OCVV), une capacité d'organisation et d'accueil de salons et festivals de renommée internationale – tels le World Electronic Forum (WEF) – offrent un fort potentiel créatif et attractif.
- Le cadre de vie et des services à la population reconnus pour certains à rayonnement régional (CHU, Pôle justice...) alimentent cette réalité d'une Métropole du bien-être et du bien vivre.

Pour autant, cette richesse peut s'altérer si elle n'est pas confortée. La concurrence que se livrent les villes est très vive et la course aux labels se joue aujourd'hui à l'échelle européenne, voire internationale.

Qui peut présager de l'avenir de certaines fonctions supérieures angevines (Pôle justice, CHU, volet recherche de l'Université, Cité des Objets Connectés, etc.) si Angers Loire Métropole ne s'inscrit pas dans le réseau des grandes villes et finit par se laisser distancer? Un enjeu particulièrement important se présente dans le numérique avec le développement des « villes intelligentes » et la montée en puissance dans ce domaine des grands groupes mondiaux (les GAFAM<sup>7</sup>) qui risquent de monopoliser les process et les codes au détriment des pouvoirs démocratiques locaux.

#### > UNE PLUS GRANDE VISIBILITÉ ET UN RAYONNEMENT ÉLARGI

La 2° idée-force de l'État pour les Métropoles est de créer des pôles de rayonnement nationaux et internationaux attractifs pour les investisseurs, les créateurs, les chercheurs, les étudiants. À cette fin, des campagnes de marketing territorial sont menées à l'international pour faire connaître ces grandes villes et leurs atouts. Les Métropoles elles-mêmes ont constitué un réseau qui a aussi pour but de les promouvoir.

Force est de reconnaître qu'Angers souffre à tort depuis longtemps d'un manque de notoriété et peine à se détacher de son image de ville moyenne de second rang. Seule en Europe, avec Londres à avoir accueilli un évènement comme le WEF en 2017 et en 2022 l'IHC (International Horticultural Congress), elle aurait beaucoup à gagner à s'inscrire dans ce réseau pour faire valoir ses ressources et apparaître comme une vraie Métropole.

Ne pas saisir l'opportunité d'une transformation en Métropole ne serait-il pas pour Angers risquer un déclassement au sein des grandes villes de France ?

<sup>7</sup> L'acronyme désigne les géants américains du Web : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft. L'expression GAFAM est utilisée pour qualifier ces grands acteurs d'Internet qui dominent le marché numérique et ont construit les plus grosses bases utilisateurs au monde.

#### > UNE PARFAITE ADÉQUATION AVEC LE PROJET DE TERRITOIRE 2030 D'ANGERS LOIRE MÉTROPOLE

Angers Loire Métropole a un atout dont ne disposaient pas d'autres candidates à la Métropole : elle est dotée d'un projet de territoire 2030, fixant des ambitions fortes en matière de développement de la recherche, de l'innovation, de la création d'entreprises... particulièrement dans les domaines du numérique et du végétal et en matière de transition écologique. Ces ambitions visent aussi le renforcement de l'attractivité du territoire angevin. Or, il s'agit là précisément des objectifs essentiels assignés aux Métropoles.

L'élaboration d'un pacte État-Métropole serait l'opportunité de décliner de façon précise ces objectifs pour Angers Loire Métropole et de les programmer dans le temps avec un appréciable soutien financier de l'État.

#### > L'ACCÈS À DES MOYENS FINANCIERS PRIVILÉGIÉS

L'accès à des financements privilégiés pour les Métropoles, prévu tant par la loi que par la politique annoncée par le Président de la République à l'été 2017, est particulièrement déterminant.

À titre d'exemple, l'État conclut avec les Métropoles des pactes métropolitains d'innovation et attribue des financements pour des projets innovants sur des thématiques ciblées. 150 millions d'euros ont été attribués aux 15 Métropoles en 2017 :

- 5,6 millions d'euros à Brest Métropole pour son Campus mondial de la mer
- 9,5 millions d'euros pour Nantes Métropole et son Projet alimentaire territorial et marché d'intérêt national de demain
- 7,1 millions d'euros à Rennes Métropole pour les mobilités intelligentes
- → soit 22 millions d'euros pour les 3 Métropoles de l'Ouest. 221 millions d'euros sont prévus en 2018 pour les nouvelles Métropoles.

Des financements sont également dédiés aux projets résultant d'une alliance des Métropoles avec leurs territoires voisins, périurbains et ruraux, définis dans le cadre de « Contrats de réciprocité ».

Ces financements privilégiés font craindre aux Communautés urbaines et Communautés d'agglomérations une baisse des dotations et autres moyens dédiés aux territoires urbains non métropolitains.

#### > UNE PLACE RENFORCÉE DANS LE RÉSEAU DES VILLES DE L'OUEST

Angers Loire Métropole fait partie de deux pôles métropolitains :

- l'un structuré autour de son territoire, le Pôle métropolitain Loire Angers,
- l'autre constitué des grandes agglomérations de l'Ouest, le Pôle métropolitain Loire Bretagne.

Dans ce Pôle métropolitain Loire Bretagne (PMLB), 3 des 5 agglomérations partenaires ont déjà le statut de métropoles (Nantes, Rennes et Brest).

Parallèlement, Tours et Orléans ont également bénéficié de cette évolution statutaire.

Le développement des agglomérations de l'arc Atlantique est un élément moteur dont Angers doit aussi tirer bénéfice.

Cependant, Angers révèle à côté de ses points forts, quelques lignes de faiblesses par rapport à ses voisines. Ses fonctions métropolitaines sont ainsi inférieures à celles de Nantes et Rennes, mais au même niveau que Tours et Brest. Angers figure parmi les agglomérations dont l'essor est essentiellement porté par des logiques endogènes, avec de faibles apports exogènes. De même, malgré un fort dynamisme étudiant et une part des étudiants dans la population totale supérieure à celle de Nantes, les jeunes actifs sont moins présents à Angers qu'à Nantes, Rennes, Tours, Brest ou encore Orléans.<sup>8</sup>

Le statut de Métropole pourrait placer Angers sur un pied d'égalité avec ses partenaires de même rang et lui permettre de s'affirmer dans les réseaux.

<sup>8</sup> Observ'Agglo Septembre 2016 - ADCf et FNAU



#### RISQUES ET POINTS DE VIGILANCE

#### > UNE CONCENTRATION DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS À LA MÉTROPOLE ?

→ Conserver, au sein d'Angers Loire Métropole, une logique de proximité en favorisant une organisation déconcentrée

L'un des risques du statut métropolitain pourrait être d'entraîner une polarisation accrue du territoire d'Angers Loire Métropole sur Angers, avec un dessaisissement progressif de responsabilités des communes et par conséquent, un éloignement des citoyens des lieux de décisions. Résultat de nombreux transferts de compétences, cette évolution devrait être évitée et appelle des dispositions préventives : projet de territoire décentralisé, délégations substantielles aux communes organisées en polarités dans le cadre d'un pacte de cohérence. Selon l'exemple de la Métropole de Bordeaux et de son projet de « Métropole du ¼ d'heure », il faut en effet veiller à favoriser l'accès aux services pour chaque citoyen quel que soit son territoire communal d'appartenance. Dans une Métropole comme Angers, le numérique doit être également un levier important d'amélioration de l'accessibilité des services.

En réalité, la mise en place du nouveau statut pourrait se faire sans grand changement de compétences par rapport à la situation actuelle, donc sans fortes incidences pour les communes et les citoyens. Elle devrait en revanche être l'occasion de repenser la gouvernance du territoire <sup>10</sup> et de fonder une véritable identité métropolitaine. <sup>11</sup> Par ailleurs, les bénéfices espérés du statut métropolitain (dynamisme économique, rayonnement, avantages financiers) ne retomberaient pas sur la seule Ville d'Angers mais seraient profitables à l'ensemble des communes et des habitants d'Angers Loire Métropole.

#### > UN DESSAISISSEMENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL ?

#### → Limiter les transferts de compétences

C'est le procès le plus fréquent fait aux métropoles. Le risque est réel si le transfert des compétences est maximal, touchant les 9 compétences possibles ou la plupart d'entre elles.

Or, un tel niveau de transfert des compétences départementales n'a jusqu'ici été atteint dans aucune des métropoles existantes (à l'exception du cas très particulier de Lyon, avec un périmètre d'agglomération proche de celui du département).

Si une Métropole se voit déléguer les 3 compétences minimales comme on l'observe généralement, les pouvoirs et responsabilités essentiels du Conseil départemental ne sont remis en cause que de façon marginale. D'autant que le transfert de compétences entre le Conseil départemental et la Métropole doit se faire en plein accord, ce qui ménage incontestablement les uns et les autres.

Par ailleurs, une Métropole qui a les moyens d'investir dans l'innovation et le développement de l'emploi, est plutôt un atout pour le Département. Une nouvelle dynamique métropolitaine doit aussi bénéficier aux territoires voisins d'Angers Loire Métropole, voire à l'ensemble du département, dans une logique d'irrigation par capillarité, plus que par ruissellement.

#### > UN CREUSEMENT DES FRACTURES VILLES/CAMPAGNE?

#### → Construire un pacte de confiance avec les collectivités et groupements environnants

Par le volet territorial du Contrat de réciprocité, chapitre obligatoire du pacte État-Métropole, l'État conforte sa volonté de renforcer les coopérations entre chaque Métropole et les territoires ruraux environnants.

La Métropole n'a pas vocation à accaparer tous les projets de développement du territoire, mais à porter plus spécifiquement ceux qu'elle doit générer dans l'innovation et la nouvelle économie. Ainsi, plus elle est innovante, plus elle bénéficie de retombées (financement, image, dynamique, emploi...)

<sup>9</sup> Cf. contribution Angers, Cité des usages du numérique – Juillet 2016

<sup>10</sup> Cf. contribution Gouvernance générale du projet de territoire et politiques culturelles et sportives - Octobre 2016

<sup>11</sup> Cf. La Métropole, la nouvelle frontière démocratique ?, Conseil de développement de Nantes Métropole – Septembre 2017

<sup>12</sup> Cf. contribution Se rassembler sur le territoire angevin pour réduire la précarité et combattre la pauvreté – Juin 2015

et induit des opportunités de développement pour les territoires ruraux voisins, notamment dans l'économie résidentielle qui est le principal vecteur d'emplois.

Quant aux Communautés de communes voisines d'Angers Loire Métropole, particulièrement celles du Pôle métropolitain Loire Angers, la création de la Métropole pourrait leur offrir une opportunité intéressante de collaboration. Le Contrat de réciprocité, qui prévoit des actions et des financements conjoints en faveur des territoires ruraux, serait en effet un bon outil pour alimenter le Pôle métropolitain en projets, au-delà du SCoT et du programme européen LEADER, par exemple dans le champ de la transition énergétique pour la mise en oeuvre du futur Plan Climat Air Energie Territorial. Le Contrat de réciprocité est donc une opportunité à saisir pour donner vie au Pôle métropolitain Loire Angers.

Ainsi, pour que la Métropole soit aussi une opportunité pour les territoires voisins, comme pour le coeur de l'agglomération et ses quartiers prioritaires notamment, elle doit se construire selon une méthode et sur la base d'un projet élaboré en concertation avec ces territoires.

#### > DES RISQUES DE FRACTURE SOCIALE AU SEIN DE LA MÉTROPOLE ?

#### → Assurer un développement endogène harmonieux

Le dynamisme économique s'accompagne souvent d'une aggravation des inégalités entre ceux qui réussissent et ceux qui ne bénéficient pas de la croissance. Les poches de grande pauvreté se situent davantage dans les Métropoles qu'en milieu rural. L'essor métropolitain doit autant que possible être profitable à tous. Cela implique des politiques amplifiées de formation, d'insertion, d'accompagnement social d'autant plus pertinentes que, dans certains de ces domaines, le statut métropolitain peut doter une agglomération de compétences renforcées.

Une organisation collaborative des services administratifs territoriaux dans ces domaines pourrait être mise en œuvre en développant la transversalité entre les acteurs compétents et en évitant la segmentation des interventions. 12

Toutefois il faut être conscient que la Métropole n'est pas, en soi, un gage de dynamisme si les politiques publiques, les initiatives privées des entreprises et des associations ne lui en donnent pas les moyens.

Pour éviter que des inégalités sociales ne se développent, la Métropole devrait donc mettre en oeuvre un projet qui réponde à la fois aux besoins éducatifs et sociaux et aux attentes citoyennes.

En ce qui concerne le domaine environnemental, une attention particulière devrait être portée aux problématiques de transports et mobilité et de lutte contre le changement climatique. Un changement de regard et une nouvelle impulsion sont indispensables pour réussir à relever les défis climatiques en cours et annoncés.

### → FAISABILITÉ D'UNE MÉTROPOLE À ANGERS

Angers Loire Métropole répond à l'essentiel des conditions pour devenir Métropole, puisqu'elle est au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et qu'elle dispose d'incontestables fonctions métropolitaines et de commandement stratégique sur son territoire. La seule condition manquante tient au fait que, en tant que Communauté d'agglomération, elle n'exerçait pas toutes les compétences d'une Métropole en janvier 2014. Or, avec le passage au statut de Communauté urbaine, c'est désormais le cas.

Alors que d'autres agglomérations viennent à leur tour de se porter candidates, il est fort probable que la liste actuelle des Métropoles évolue, à court ou moyen terme. Comme le préconisait le rapport Balladur, l'agglomération d'Angers pourrait par conséquent légitimement prétendre à devenir Métropole. Or, les exemples récents de création de Métropoles montrent bien que la détermination et le consensus des élus locaux ont été décisifs dans les choix du gouvernement, les critères juridiques retenus n'ayant été souvent qu'une adaptation à ces choix.

## PARTIE 3

## SCÉNARIOS

À la lumière de ce qui précède, 3 scénarios peuvent être envisagés, à court ou moyen terme, quant à l'évolution de la Communauté urbaine Angers Loire Métropole en Métropole :

- > Scénario Statu quo : rejet de la transformation en Métropole et maintien de la Communauté urbaine
- > Scénario Transformation en Métropole avec des compétences nouvelles limitées : intégration proche de la situation actuelle
- > Scénario Transformation en Métropole très intégrée : une intégration très poussée associant de nombreuses compétences nouvelles

## scénario 1 : statu quo

### Rejet du statut de métropole et maintien de la Communauté urbaine

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 – date de la transformation de la Communauté d'agglomération en Communauté urbaine – les élus communautaires se sont appropriés les nouvelles compétences et le nouveau fonctionnement de leur intercommunalité. Pour cette raison, certains élus ne souhaitent pas une nouvelle transformation de la Communauté urbaine en Métropole, qui sous-tend le transfert de nouvelles compétences. Deux ans de fonctionnement ont permis aux élus de la Communauté urbaine, en particulier les maires, de trouver leurs marques et de développer des collaborations satisfaisantes. Aussi ne jugent-ils pas utile cette nouvelle transformation en Métropole dont les bénéfices réels ne sont pas certains.

#### > AVANTAGES

La Communauté urbaine a atteint un fonctionnement efficient et garant d'une certaine efficacité dans les politiques publiques qu'elle mène sans avoir besoin d'intégrer de nouvelles compétences. Le partage des rôles entre la Communauté urbaine et les communes serait maintenu à l'identique, sans que les maires aient le sentiment de perdre du pouvoir.

Par ailleurs, ce statu quo pourrait satisfaire les partisans d'une ville moyenne sans forte croissance, sans surdensité, sans encombrement et étalement à l'infini.

#### > INCONVÉNIENTS

Ce refus de transformation pourrait engager un déclassement relatif d'Angers Loire Métropole dans la hiérarchie urbaine régionale et nationale, alors qu'elle supporte déjà une image d'agglomération moins forte que Nantes et Rennes. À cela s'ajoute le risque d'un manque à gagner relatif au dynamisme économique qui pourrait engendrer des pertes ou des stagnations des fonctions métropolitaines (CHU, Cour d'appel, Recherche universitaire, Cité de l'Objet Connecté). La probabilité d'une perte d'attractivité et de rayonnement laisse supposer des incidences sur l'emploi dans la Communauté urbaine comme dans toute la région angevine, dans un contexte économique déjà difficile.

Ce statu quo aurait également des conséquences négatives quant aux ressources financières d'Angers Loire Métropole, puisqu'il faudrait compter sur moins de soutiens financiers de l'État pour s'engager dans la nouvelle économie et l'innovation. D'un territoire qui se veut dynamique et innovant, Angers Loire Métropole pourrait passer à un territoire en stagnation ou en perte de vitesse.

Enfin, ce scénario fait l'impasse sur les gains de cohérence et d'efficacité que pourraient apporter à la gestion publique, l'intégration de plusieurs compétences nouvelles.

## scénario 2

# Transformation en métropole à court ou moyen terme avec intégration limitée de nouvelles compétences

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 – date de la transformation de la Communauté d'agglomération en Communauté urbaine – les élus communautaires se sont appropriés les nouvelles compétences et le nouveau fonctionnement de leur intercommunalité. Au vu des possibilités offertes par l'État, ils approuvent la transformation en Métropole avec une intégration limitée de nouvelles compétences et le maintien d'une organisation interne décentralisée.

#### > AVANTAGES

La transformation en Métropole s'inscrirait dans un cadre plus favorable à la mise en œuvre du Projet de territoire 2030 porté par les élus communautaires. Serait facilitée en particulier la mise en œuvre des 5 ambitions définies dans ce Projet de territoire, dont 2 essentielles :

- Le renforcement des atouts économiques en matière de recherche, d'innovation, de créations d'entreprise, de numérique, de végétal, de transition écologique
- Le renforcement de l'attractivité permettant ainsi d'éviter l'affaiblissement des fonctions supérieures et du rayonnement du territoire

Angers se verrait ainsi positionnée à sa place réelle dans la hiérarchie urbaine régionale et nationale, notamment vis-à-vis de Nantes, Rennes et Tours. Angers Loire Métropole pourrait accéder à des moyens financiers privilégiés, un avantage non négligeable, en période de restriction.

La gamme des compétences restant assez proche de celle de la Communauté urbaine, il n'y aurait pas de bouleversement majeur de l'organisation actuelle et les services urbains pourraient être développés pour l'ensemble des communes du territoire, ceci dans une vision partagée et renouvelée. Cette Métropole serait collaborative avec ses communes, comme avec les territoires voisins avec lesquels elle pourrait nouer un contrat de réciprocité dans le cadre du Pacte État-Métropole.

Quant au Conseil départemental, le transfert limité à quelques compétences mineures n'aurait pas d'incidences importantes sur ses responsabilités et ses moyens d'action, mais apporterait quelques gains de cohérence dans les domaines transférés à Angers Loire Métropole.

#### > INCONVÉNIENTS

Le passage au statut de Métropole après celui très récent en Communauté urbaine pourrait être vécu par les maires comme une source de lassitude et une crainte de régression. Ils pourraient en effet avoir l'impression de perdre encore plus de compétences et de pouvoir dans leur commune. Cette crainte pourrait d'ailleurs être partagée par les intercommunalités voisines, en cas de concentration du développement des équipements et de l'habitat sur Angers Loire Métropole.

Le possible renforcement des décisions et des procédures au siège d'Angers Loire Métropole présenterait un risque d'éloignement des usagers des centres de décisions.

Ce modèle d'agglomération à forte volonté de croissance pourrait aussi être récusé par ceux de nos concitoyens qui préfèrent le modèle d'une ville moyenne sans poussée excessive... mais où l'emploi n'est pas certain.

Toutefois, tous les risques de ce scénario pourraient être prévenus et maîtrisés.

## scénario 3

# Métropole très intégrée associant de nombreuses compétences nouvelles

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 – date de la transformation de la Communauté d'agglomération en Communauté urbaine – les élus communautaires se sont appropriés les nouvelles compétences et le nouveau fonctionnement de leur intercommunalité. Mais soucieux de renforcer la cohérence de l'action publique et de mieux mutualiser les services locaux, les élus souhaitent une Métropole très intégrée, associant de nombreuses compétences nouvelles, préalablement exercées par les communes et surtout par le Département.

#### > AVANTAGES

Ce scénario offrirait les mêmes avantages que le scénario 2 pour ce qui est du développement et du rayonnement. La transformation en Métropole très intégrée permettrait également d'obtenir une Dotation Globale de Fonctionnement plus élevée, tout en prenant en considération qu'elle générerait aussi des charges plus importantes. Surtout, les politiques locales de développement, d'aménagement, d'animation sportive et culturelle, de solidarité, pourraient être définies avec plus de cohérence et appliquées avec plus de maîtrise sur le territoire d'Angers Loire Métropole.

La gestion des services publics locaux mutualisés permettrait d'éviter les chevauchements et l'alourdissement des coûts de fonctionnement qui en résultent. L'intégration des compétences faciliterait le croisement des différents champs de l'action publique, comme l'économique et le social, et la rendrait ainsi plus pertinente. Ce modèle de Métropole serait également le plus proche du modèle gouvernemental.

#### > INCONVÉNIENTS

Très attachés à leurs responsabilités et leurs moyens d'action, les élus d'Angers Loire Métropole et ceux du Conseil départemental plus encore, pourraient manifester une forte opposition au modèle présenté dans ce scénario. Le Conseil départemental en particulier pourrait se voir amputé de compétences majeures, mettant en cause sa légitimité. Il n'y aurait sans doute pas de consensus possible pour cette évolution.

Les nouveaux bouleversements importants dans la répartition des compétences impliqueraient des adaptations structurelles importantes pour la Communauté urbaine, les communes et plus encore, le Conseil départemental.

Parce qu'il présente un risque non négligeable de centralisation, d'éloignement des décisions des citoyens et de réduction des pouvoirs communaux, ce scénario appelle de fortes mesures préventives.

## CONCLUSION

Réflexions sur l'opportunité de transformer en Métropole la Communauté urbaine d'Angers

Après débat, le groupe de travail 'Métropole' a exprimé à la majorité une forte préférence pour le deuxième scénario, proposant de transformer la Communauté urbaine en Métropole à court ou moyen terme, avec intégration limitée de nouvelles compétences.

En effet, le statut de Métropole offrirait à Angers Loire Métropole des atouts supplémentaires non négligeables pour conforter son dynamisme économique et son attractivité, sans compter le renforcement de sa coopération avec les territoires voisins.

Bien qu'Angers Loire Métropole ne réponde pas actuellement à la totalité des conditions requises – elle ne détenait pas les compétences Culture et Sport en Janvier 2014, qu'elle a obtenues depuis – elle pourrait néanmoins acquérir le statut métropolitain grâce à un vigoureux lobbying, appuyé sur un large consensus social.

Le statut de Métropole ne va pas de soi. Il résultera d'une volonté et d'un engagement déterminés des élus et des forces vives du territoire.

ANNEXES disponibles en ligne sur www.conseil-dev-loire.angers.fr : Glossaire, bibliographie et notes sur les Métropoles de droit commun.

#### > COMPOSITION DE LA COMMISSION

Co-animation : Jean-Claude DENIS (Membre de droit) et Martine LONG (Université d'Angers)

Membres: Alain LEBOUC (Président du Conseil de développement)
Frank BOURASSEAU (SOMINVAL), Jean-François CAILLAT (CHU),
Philippe CHALOPIN (Personne qualifiée), Jean-Claude CHUPIN (Personne qualifiée),
Jean-Paul FRADIN (Personne qualifiée), Annie GASNIER (Club de la presse),
Nicole LE CORRE (CIDFF), Christian PIHET (Membre Associé), Michel PINEAU (PEEP 49),
Alain RABEAU (Personne qualifiée), Louis-Marie RIVIERE (Membre de droit),
Claudine THOMAS (Personne qualifiée)

Invités: Thierry CAILLEAU, Michèle FAVREAU, Isabelle LEROUX (Faculté de droit, économie et gestion, Université d'Angers), Laurent COLOBERT (Conseil départemental de Maine-et-Loire)

Avec la participation de François PÉAN (Stagiaire, Université d'Angers), Agnès CLENET et Thimotée MASSON (Centre Jean BODIN, Université d'Angers)

Création et mise en page : Conseil de développement de la région d'Angers

Crédits cartographiques : source AURA p.10, source IGN p.12 Impression : Ville d'Angers/Angers Loire Métropole – Décembre 2017

Le Conseil de développement de la région d'Angers est l'instance de concertation d'Angers Loire Métropole et du Pôle métropolitain Loire Angers. Cette contribution résulte d'une auto-saisine du Conseil de développement, suite à l'adoption d'une loi, la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, ouvrant l'accès au statut de Métropole à des agglomérations de même strate qu'Angers.

Elle est le fruit d'une réflexion collective d'une quinzaine de membres du Conseil de développement, qui ont associé à leurs travaux des universitaires angevins.

Par cette initiative, rendue possible par l'indépendance et la liberté d'expression de l'instance de consultation angevine depuis sa création en 2002, le Conseil de développement entend alerter les élus d'Angers Loire Métropole sur la nécessité d'engager dès à présent une réflexion sur le statut de l'Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui les rassemble, tant il semble influer sur l'avenir de l'agglomération angevine et ses perspectives de développement économique, de l'emploi, de la recherche et de l'innovation notamment.



83, rue du Mail – CS 80011 - 49020 ANGERS CEDEX 02 Tel. 02 41 05 51 81 conseil-developpement@angersloiremetropole.fr

www.conseil-dev-loire.angers.fr



