

En détail
SYNTHÈSE

Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants

Une ligne de partage ?

Novembre 2019



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

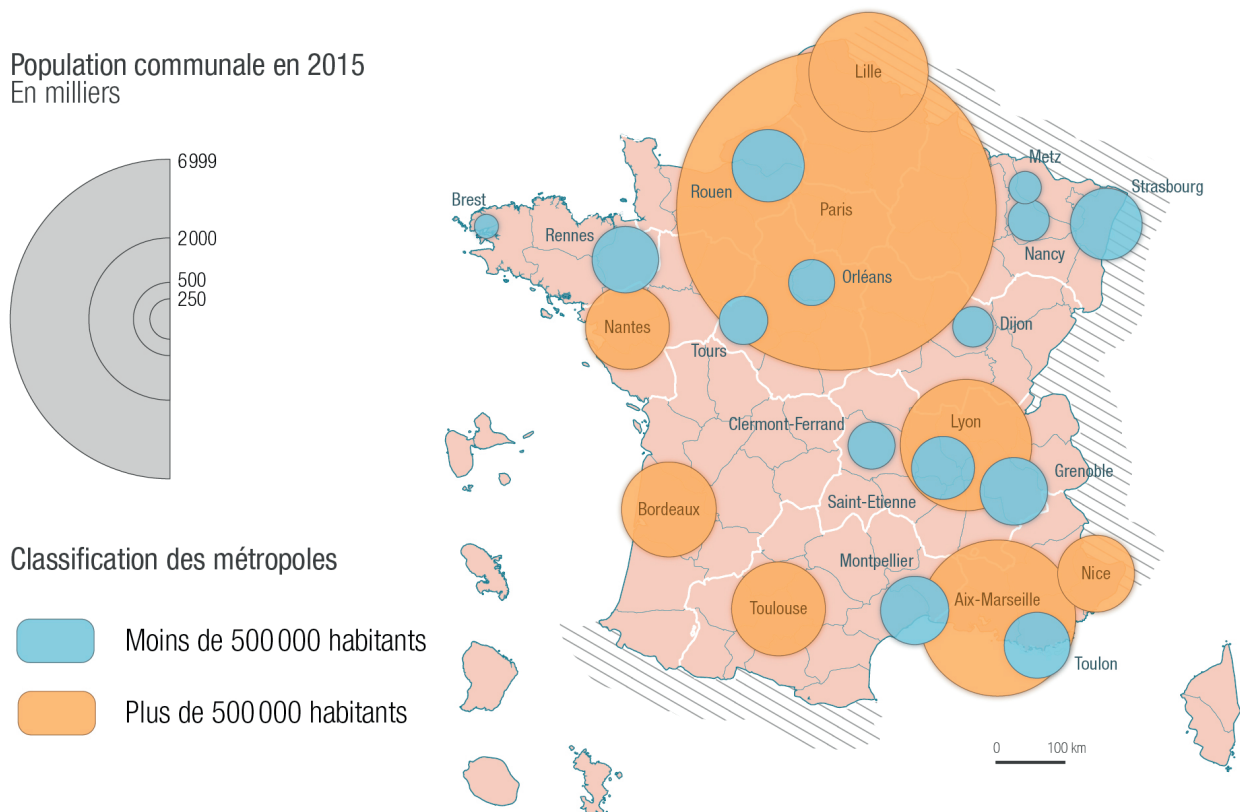
Avant-propos

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la France compte 22 **métropoles**, c'est-à-dire 22 intercommunalités aux compétences renforcées, suite aux lois MAPTAM et NOTRe¹, notamment dans les domaines du développement économique et du logement.

En **géographie économique**, les métropoles sont souvent décrites comme des **locomotives des économies régionales, concentrant les emplois plus encore que la population**, en particulier dans certains **secteurs de pointe et/ou innovants**, pleinement inscrites dans les **chaînes de création de valeur** qui s'organisent aujourd'hui à l'**échelle mondiale**.

Les 22 métropoles françaises correspondent-elles à cette description ? Revêtent-elles ces caractéristiques ? Présentent-elles toutes le même profil ? Après une présentation succincte des grandes mutations aujourd'hui à l'œuvre dans le domaine économique, ce « En détail-synthèse » mobilise plusieurs indicateurs socio-économiques et étudie leurs évolutions sur la période récente pour comparer les 22 métropoles françaises entre elles. L'analyse met en exergue une ligne de partage entre les métropoles françaises de plus de 500 000 habitants et celles de moins de 500 000 habitants. **Deux « profils » semblent se dégager, deux « familles » de métropoles, portées par des dynamiques et une situation par rapport aux EPCI voisins différentes.**

Les Métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants en France



Sources : IGN 2018 ; Insee RP 2015 • Réalisation : CGET 2019

Note

(1) Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », et loi du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République, dite loi «NOTRe ».

Quelles sont les grandes mutations économiques actuelles et en quoi concernent-elles les métropoles ?

Quelles sont les grandes mutations aujourd'hui à l'œuvre dans le domaine économique ? A quelle(s) échelle(s) jouent-elles ? En quoi et comment affectent-elles les territoires ? La littérature scientifique qui traite la question des liens entre géographie et développement économique propose différentes grilles d'analyse. Les gains de performance issus des **économies d'agglomération** ont été mis en évidence par de nombreux chercheurs, notamment ceux de la « nouvelle économie géographique »². La productivité plus importante des entreprises localisées dans les grandes villes ou grandes agglomérations résulterait des coûts de production plus bas dans ces territoires et/ou d'une plus forte propension à innover. Toutefois, des travaux comme ceux d'Olivier Bouba-Olga remettent en cause l'idée que la « taille » - démographique - du territoire détermine sa performance économique. D'après lui, les réussites et les difficultés économiques des territoires relèveraient bien moins des effets d'agglomération que de leur histoire, de leur spécialisation et des **relations qu'entretiennent les acteurs locaux**, entre eux et avec des acteurs d'autres territoires³. D'autres analyses, telles que celles de Laurent Davezies et Magali Talandier, visent moins à expliquer les différences de « performance » économique des territoires en mobilisant les effets d'agglomération ou les relations qu'entretiennent entre eux les acteurs qu'à mettre en lumière la **prégnance des activités productives ou des activités présentes**

Notes

(2) Voir notamment : Philippe Askenazy et Philippe Martin, « *Promouvoir l'égalité des chances à travers les territoires* », note du Conseil d'analyse économique n°20, février 2015.

(3) Voir notamment : Olivier Bouba-Olga, *Dynamiques territoriales – Eloge de la diversité*, 2017, Editions de l'actualité scientifique Nouvelle Aquitaine ; Olivier Bouba-Olga, *Pour un nouveau récit territorial*, 2019, les conférences POPSU. <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-bouba-olga/2019/04/18/pour-un-nouveau-recit-territorial/>

dans les territoires et les **interdépendances** qui les relient les uns aux autres, notamment du fait des mécanismes de transfert nationaux, les inscrivant dans des **systèmes productivo-résidentiels**⁴.

Un point semble réunir ces différentes approches : à un modèle construit autour des entreprises industrielles et manufacturières assurant le développement de leur territoire d'implantation, s'est substitué **un modèle où les chaînes de valeur sont plus fragmentées** et où **la frontière entre industrie et services est ténue si ce n'est poreuse**.

D'après Pierre Veltz, on assiste au passage d'une économie fondée sur la consommation de biens à une économie construite, d'une part, sur la **consommation d'usages** et, d'autre part, sur la prolifération, dans le processus de production, de **tâches et missions relevant du tertiaire**, comme la conception et le marketing⁵. Dès lors, une coupure trop forte entre centres de conception et unités de fabrication devient inopérante et contreproductive. Parallèlement, en connectant tous les acteurs entre eux, le **numérique** instaure une mise en réseau instantanée des **innovations**. La circulation des connaissances se fait ainsi de plus en plus fluide. Elle s'accompagne de **nouveaux modes d'organisation du travail et des entreprises** qui encouragent l'entrepreneuriat et favorisent les emplois les plus qualifiés. La création de valeur se joue de plus en plus dans des

(4) Voir notamment : Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, 2008, Editions du Seuil, La République des idées ; Magali Talandier, « *Réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland* », in Maxime Huré, Max Rousseau, Vincent Béal, Sébastien Gardon, Marie-Clotilde Meillerand, (Re)penser les politiques urbaines. *Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, 2018, Ed. du PUCA, Recherche.

(5) Pierre Veltz, *La société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif*, 2017, Editions du Seuil, La République des idées.

écosystèmes, connectés les uns aux autres, rapprochant produits et procédés, mêlant grandes et petites entreprises, universités, start-ups, incubateurs et acteurs financiers.

Ces évolutions dessinent une **nouvelle géographie économique**, au bénéfice des **grandes aires urbaines**, avantagées par leurs infrastructures matérielles et intellectuelles de haut niveau et les fonctions supérieures et financières qu'elles concentrent. Dans leurs stratégies d'implantation et de développement, les entreprises tiennent compte des gains tirés des effets d'agglomération. Et les attentes en termes de résidence des personnes les plus qualifiées, privilégiant l'accessibilité de certaines aménités, renforcent encore les phénomènes de concentration. **Les métropoles sont ainsi les territoires qui bénéficient le plus de la mondialisation, s'insèrent le mieux dans l'économie mondialisée.** Aujourd'hui, l'activité économique mondiale se répartit en effet essentiellement dans une dizaine de grandes régions urbaines situées sur les côtes Est et Ouest des Etats-Unis, en Europe du Nord, dans la zone géographique Chine-Japon-Corée et en Inde, et plus particulièrement dans les métropoles de rayonnement international qui s'y concentrent⁶.

Il faut cependant souligner que les métropoles concentrent non seulement la richesse mais aussi la **pauvreté**. Les riches y sont plus riches et les pauvres plus pauvres. Les écarts de revenu et inégalités sociales s'y creusent. En France, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains⁷. Certaines études nord-américaines⁸ analysent plus finement la stratification socio-économique dans les grandes villes. Elles révèlent un « effet sablier » et un phénomène de dualisation spatiale : les métropoles offrent des opportunités aux catégories les plus qualifiées, notamment aux professions intellectuelles supérieures, ainsi qu'aux catégories les moins qualifiées (ex : personnels de service) qui représentent un « nouveau prolétariat tertiaire », mais très peu aux classes moyennes et professions intermédiaires. Leur éviction des grands centres urbains, où les prix des logements sont très élevés, semble donc actée, alors que ces catégories ont longtemps porté le dynamisme économique des pays dits développés. Le même processus commence à s'observer en France, dans le Grand Paris en particulier⁹.

Au vu de ces analyses, comment se comportent les territoires auxquels le législateur a, en France, donné le statut de « métropole » ?

Eléments méthodologiques

Afin de comparer la situation et la dynamique des 22 métropoles françaises, plusieurs indicateurs ont été retenus :

- l'évolution du nombre d'emplois entre 2008 et 2015, ce qui permet de prendre en compte l'effet des crises de 2008 et 2010, étant entendu que les métropoles concentrent les emplois ;
- l'évolution de la part des emplois de la sphère productive dans l'emploi total entre 1999 et 2014, qui donne à voir le profil plus ou moins productif des métropoles ;
- l'évolution de la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation entre 2013 et 2016 qui mesure le niveau de vie des habitants ;
- la part des salaires dans le revenu disponible par habitant, en 2015, dans les métropoles et dans les EPCI voisins (1^{re} couronne), qui permet d'approcher également le caractère actif/productif de ces territoires ;
- le potentiel fiscal par habitant en 2018, au sein des métropoles et au sein des EPCI voisins, qui permet de mesurer la capacité de ces collectivités à mobiliser de la ressource fiscale.

Notes

(6) Ibid.

(7) CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018. <https://www.cgnet.gouv.fr/dossiers/rapport-cohesion-territoires>

(8) On peut notamment citer les travaux de Saskia Sassen, et parmi eux : *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991 ; *Cities in a*

World Economy, Pine Forge Press, 1994 ; *Globalization and its discontents. Essays on the New Mobility of People and Money*, New Press, 1998 ; *Elements for a Sociology of Globalization*, W.W. Norton, 2007.

(9) IAU, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France. Evolutions 2001-2015*, mai 2019 ; Soazig Le Nevé, « A Paris, des classes moyennes en voie de disparition », *Le Monde*, Cities, 11 juin 2019.

Evolution de l'emploi, part des emplois de la sphère productive et revenu disponible : des dynamiques plus favorables pour les métropoles de plus de 500 000 habitants

L'« avantage » des métropoles les plus peuplées en termes de croissance de l'emploi

Sur la période 2008-2015, marquée par les crises de 2008 et 2010, l'évolution du nombre d'emplois tous secteurs d'activité confondus¹⁰ donne à voir une situation plus favorable pour les métropoles les plus peuplées, celles qui comptent plus de 500 000 habitants.

En 2015, le nombre d'emplois est supérieur à celui de 2008 dans les métropoles de plus de 500 000 habitants¹¹, avec des augmentations importantes notamment pour celles de Bordeaux, Lyon, Nantes, ou encore Toulouse qui « surperforme » en enregistrant une augmentation du nombre d'emplois de plus de 13 %. Globalement, le nombre d'emplois dans les métropoles les plus peuplées a augmenté entre 2008 et 2015 de + 3,36 % (soit + 235 835 emplois sur la période 2008-2015).

On constate en revanche **une stabilité du nombre d'emplois entre 2008 et 2015, voire une diminution, dans les métropoles de moins de 500 000 habitants.** Ainsi, les métropoles de Dijon, Metz, Nancy, Orléans,

Rouen et Toulon n'ont pas retrouvé leur niveau d'emploi de 2008. Seules les métropoles de Grenoble, Montpellier, Rennes, Saint-Etienne et Tours ont retrouvé un certain dynamisme entre 2008 et 2015. Globalement, le nombre d'emplois dans les métropoles les moins peuplées a augmenté entre 2008 et 2015 de + 1,75 % (soit + 41 702 emplois sur la période 2008-2015).

Ces différences d'évolution peuvent être le signe de capacités de réaction, voire de résilience, contrastées face aux crises, pour lesquelles le poids démographique de la métropole semble jouer un rôle.

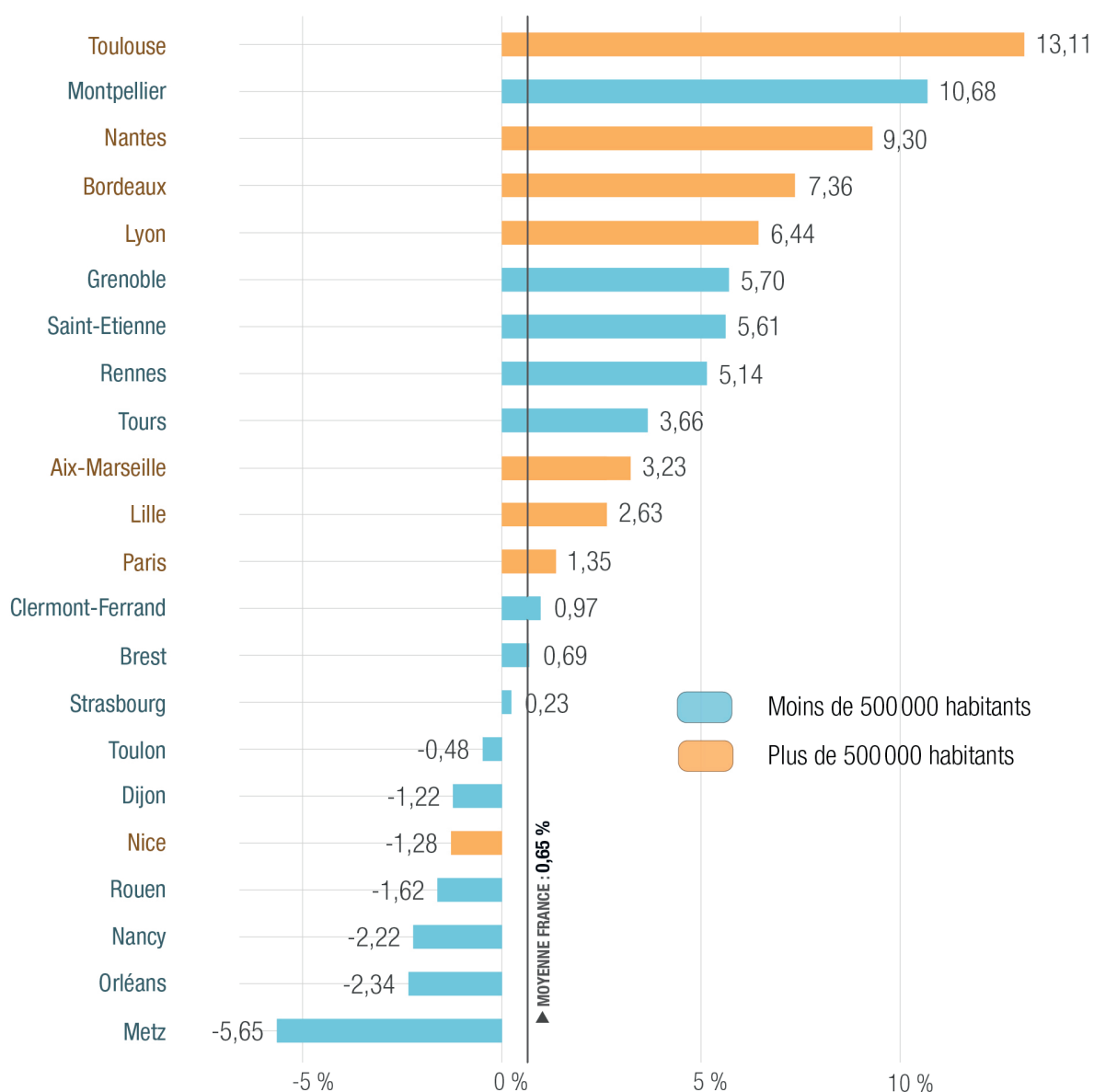
Dans les métropoles les plus peuplées, la reprise de l'emploi constatée en 2015 par rapport à 2008 est systématiquement plus dynamique, alors que dans les métropoles de moins de 500 000 habitants, le redémarrage est globalement plus lent et moins marqué.

Notes

(10) Données EMP T8 de l'INSEE.

(11) A l'exception de la métropole de Nice qui n'a pas retrouvé son niveau d'emploi de 2008.

Évolution du nombre d'emplois entre 2008 et 2015



Source : Insee 2008-2015 • Réalisation : CGET 2019

Une part des emplois de la sphère productive stable dans les métropoles de plus de 500 000 habitants, en nette diminution dans les métropoles de moins de 500 000 habitants

Au niveau national, la part des emplois de la sphère productive a chuté de plus de 3,5 points entre 1999 et 2014, passant de 37,9 % à 34,1 %, avec une rupture marquée en 2009. Dans les **métropoles de moins de 500 000 habitants**, cette part est généralement inférieure à 30 %¹² et a connu une **forte**

diminution entre 1999 et 2014 (supérieure à - 2 points pour 9 d'entre elles sur 14, jusqu'à - 8,9 points pour la métropole de Rouen). La métropole de Montpellier fait figure d'exception avec un certain rattrapage (+ 2,3 points, la part des emplois de la sphère productive restant cependant en 2014 encore inférieure à la

Note

(12) A l'exception des métropoles de Clermont-Ferrand (32,5 %), Grenoble (35,5 %), Orléans (33,6 %), Rennes

(32,9 %), Rouen (30,7 %), Saint-Etienne (34,3 %) et Strasbourg (31,7 %).

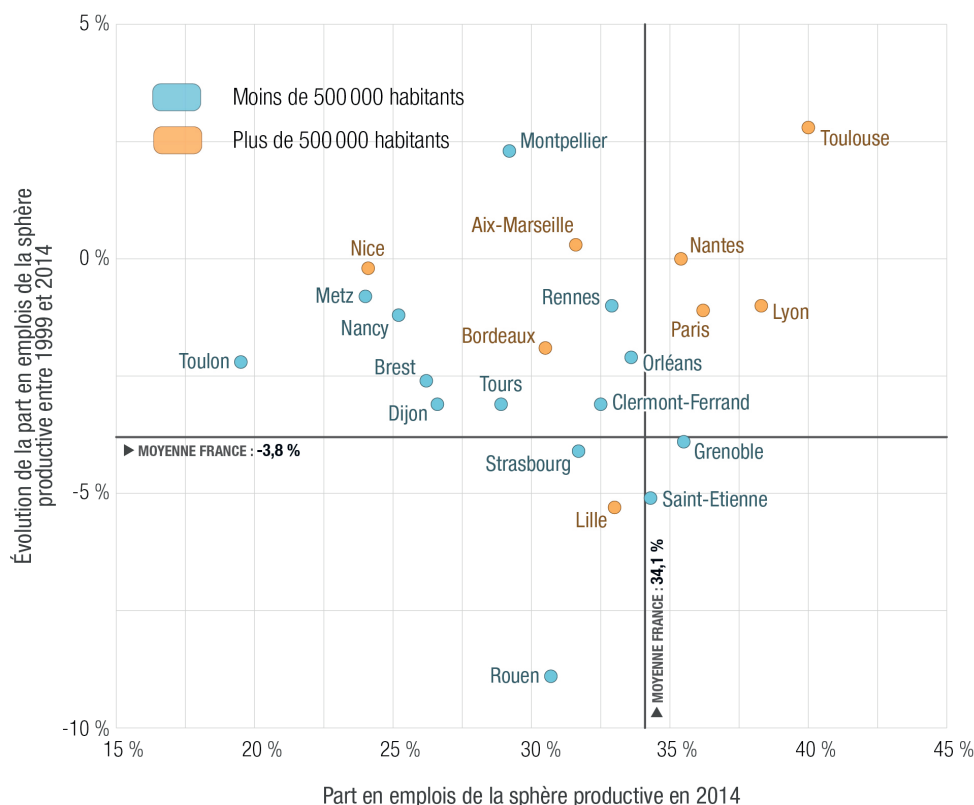
valeur nationale). Dans les métropoles de Metz et de Nancy, la diminution est moins marquée mais la part d'emplois de la sphère productive y est historiquement plus faible.

La diminution de la part des emplois de la sphère productive dans les métropoles de moins de 500 000 habitants est d'autant plus forte que la part y était importante en 1999. C'est le cas notamment à Clermont-Ferrand,

Grenoble, Orléans, Rouen, Strasbourg et Saint-Etienne, où cette part se situe entre 30,5 % et 35,5 %, mais est en forte diminution depuis la crise de 2008 et sans rebond depuis.

Sur la même période, la part des emplois de la sphère productive est relativement **stable dans les métropoles de plus de 500 000 habitants** (variation comprise entre + 2 et - 2 points)¹³ et y **reste supérieure à 30 %**¹⁴.

Part en emplois de la sphère productive en 2014 et évolution entre 1999 et 2014



Source : Insee 1999-2014 • Réalisation : CGET 2019

Non seulement les métropoles de plus de 500 000 habitants ont connu une dynamique de l'emploi plus favorable que celle des métropoles moins peuplées entre 2008 et 2015, mais elles présentent également un **profil plus « productif »**. Celui-ci s'est maintenu dans la période récente (1999-2014), alors que l'emploi productif a chuté dans les métropoles

moins peuplées, et ce d'autant plus durement dans celles qui présentaient une part d'emplois productifs importante en 1999. Les métropoles en question - Clermont-Ferrand, Grenoble, Orléans, Rouen, Strasbourg et Saint-Etienne - s'inscrivent dans de grands territoires de tradition industrielle, très fortement touchés par la désindustrialisation, ce qui révèle le

Notes

(13) Sauf dans la métropole lilloise (-5,3 points) et dans la métropole de Toulouse qui surperforme, avec une hausse de 2,9 points.

(14) Hormis dans la métropole niçoise (24 %), mais dont la part reste stable sur la période 1999-2014.

rôle fort joué par cette tendance lourde et amène à considérer, au-delà des dynamiques

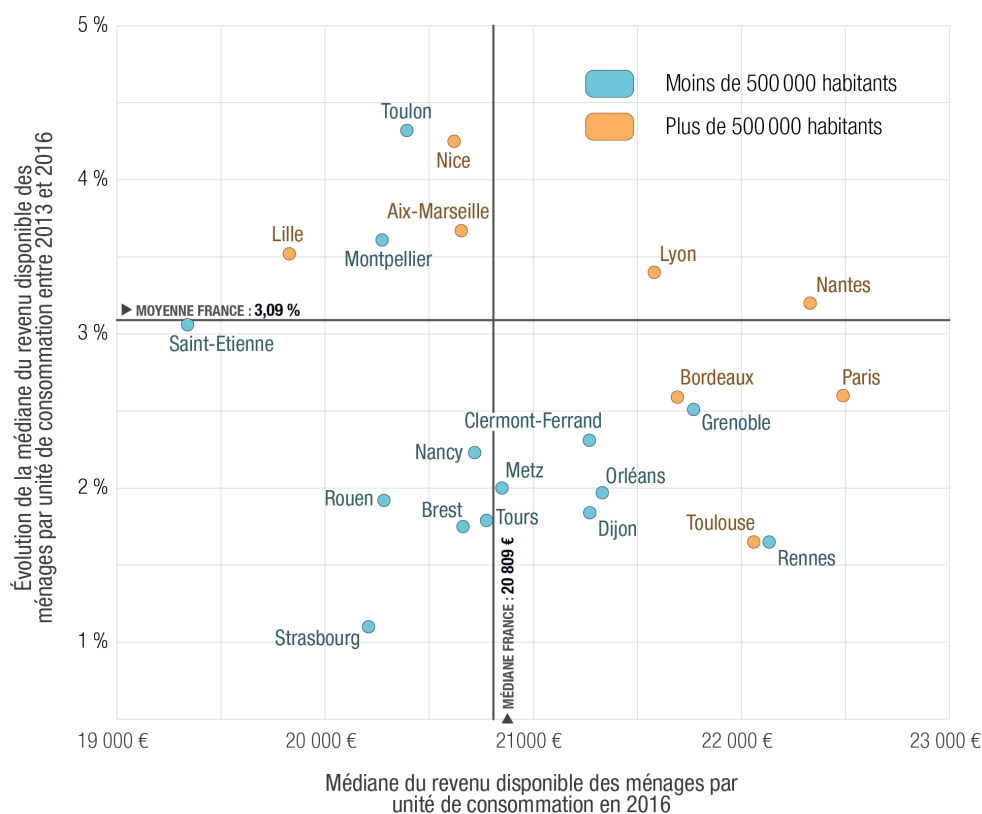
métropolitaines, les dynamiques macro-régionales dans lesquelles elles s'inscrivent.

Revenu disponible : un niveau élevé dans l'ensemble des métropoles, évoluant moins positivement dans celles de moins de 500 000 habitants

En 2016, la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation¹⁵ est supérieure à la valeur nationale de 20 809 € pour 11 métropoles. Elle est proche de cette valeur pour 5 métropoles (écart inférieur à 190 €)¹⁶. Cette situation conforte l'idée que les métropoles tiennent un rôle clé dans la création de richesses et de revenus.

Si l'on observe l'évolution de cet indicateur entre 2013 et 2016, la ligne de partage entre les métropoles de plus de 500 000 habitants et les métropoles de moins de 500 000 habitants, constatée pour l'évolution de l'emploi et celle de la part des emplois de la sphère productive, se confirme.

Médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation en 2016 et évolution entre 2013 et 2016



Source : Insee 2013-2016 • Réalisation : CGET 2019

Notes

(15) Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

(16) Les métropoles de Lille et de Saint-Etienne font figure d'exception avec une médiane du revenu disponible par unité de consommation inférieure à 20 000 €. Il s'agit de métropoles à forte tradition industrielle où les niveaux de revenu sont historiquement plus faibles.

En l'occurrence, **entre 2013 et 2016, la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation dans les métropoles de moins de 500 000 habitants a augmenté à un rythme inférieur à celui enregistré au niveau national**. Les métropoles de Montpellier et de Toulon font certes figure d'exception, avec une augmentation plus forte que celle observée au niveau national qui est de 3,09 %, mais en 2016, la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation reste en-deçà de la valeur moyenne nationale dans ces deux métropoles.

Dans les métropoles d'Aix-Marseille, Lille, Lyon, Nantes et Nice en revanche, la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation a augmenté d'au moins 3,2 %. Si les métropoles de Bordeaux, Paris et Toulouse enregistrent une augmentation

inférieure à la moyenne nationale, la valeur de la médiane du revenu disponible des ménages par unité de consommation est dans ces trois métropoles très élevée en 2016.

Sur la période récente, marquée par la sortie de crise, **on observe globalement dans les métropoles de moins de 500 000 habitants une augmentation du niveau de vie des ménages**, mesuré par le revenu disponible des ménages par unité de consommation, **moindre que celle observée au niveau national. Les métropoles les plus peuplées ont connu une augmentation plus forte, et généralement supérieure à la moyenne nationale**. Ce phénomène semble cohérent avec les dynamiques de l'emploi observées dans les 22 métropoles, et leurs capacités contrastées de résilience face à la crise économique.

Part des salaires dans le revenu disponible et potentiel fiscal par habitant : des valeurs supérieures dans les métropoles les plus peuplées et leurs EPCI voisins

La ligne de partage entre métropoles de plus de 500 000 habitants et métropoles moins peuplées dégagée à l'échelle de trois indicateurs relatifs à l'emploi et aux revenus invite à s'interroger sur la « richesse » des métropoles, notamment par rapport à celle des territoires proches. Les métropoles de plus de 500 000 habitants se distinguent-elles des autres métropoles sur ce plan également ?

Deux indicateurs ont été retenus pour approcher la « richesse » relative des 22 métropoles

françaises : la composition du revenu disponible par habitant et la part des revenus salariaux en 2015 d'une part, le potentiel fiscal par habitant en 2018 d'autre part. Le premier permet d'évaluer la nature de l'activité et des revenus des habitants, l'autre la capacité de la collectivité à mobiliser de la ressource fiscale. Afin de mieux envisager les métropoles dans leur environnement, ces indicateurs ont également été calculés au niveau des EPCI à fiscalité propre de la 1^{re} couronne, c'est-à-dire limitrophes, des 22 métropoles françaises.

Une part des salaires dans le revenu disponible par habitant plus importante dans les métropoles de plus de 500 000 habitants

Les données sur la construction du revenu disponible font apparaître la part prise respectivement par chaque catégorie de revenu : parts respectives des salaires (y compris des allocations chômage), des pensions, des revenus du patrimoine, des prestations sociales comptées positivement, des impôts comptés négativement.

En l'occurrence, **les écarts de revenu** (mesurés par le rapport interdécile D9/D1) **sont plus marqués dans les métropoles que dans leurs EPCI voisins**. Cette situation concerne toutes les métropoles françaises, sans qu'une ligne de partage entre les plus peuplées et les moins peuplées ne puisse être dégagée.

Toutefois, lorsqu'on observe la décomposition du revenu disponible, les métropoles de plus de 500 000 habitants se distinguent à nouveau.

Globalement, la part des salaires dans le revenu disponible, observée au sein de chaque métropole, est proche de celle enregistrée dans ses EPCI voisins, à l'exception notable d'Aix-Marseille où la part des salaires est nettement supérieure à celle des EPCI voisins (de 8 à 10 points selon les EPCI).

Cependant, dans **les métropoles dont la population est supérieure à 500 000 habitants, la part des salaires dans le revenu disponible est systématiquement supérieure à 70 %**, soit supérieure à la part observée au niveau national. Deux exceptions sont à relever : la métropole Nice-Côte d'Azur, où la part des pensions de retraite est plus forte, et, dans une moindre mesure la métropole Aix-Marseille-Provence, où la part des prestations sociales dans le revenu disponible est supérieure à la moyenne nationale.

A contrario, dans **les métropoles dont la population est inférieure à 500 000 habitants, la part des salaires dans le**

revenu disponible est inférieure à 70 %, à l'exception des métropoles de Rennes et d'Orléans, où les parts sont respectivement de 72,5 % et de 70,5 %¹⁷.

Lorsqu'on considère **la part de salaires dans le revenu disponible à l'échelle des EPCI de la 1^{re} couronne des métropoles**, il ressort globalement qu'elle est **supérieure à 70 % pour la majorité des EPCI voisins d'une métropole de plus de 500 000 habitants**, et **inférieure à 70 % pour la majorité des EPCI voisins d'une métropole de moins de 500 000 habitants**, à l'exception des métropoles d'Orléans et Rennes, mais aussi de Rouen, Strasbourg et Tours où on observe une majorité d'EPCI au sein desquels la part des salaires dans le revenu disponible est supérieure à 70 %.

Dans les métropoles de plus de 500 000 habitants, la part des salaires dans le revenu disponible est supérieure à celle observée dans les métropoles moins peuplées. Cette différence de situation se retrouve à l'échelle des EPCI voisins : dans les EPCI voisins des métropoles les plus peuplées, la part des salaires dans le revenu disponible est supérieure à celle observée dans les EPCI voisins des métropoles moins peuplées.

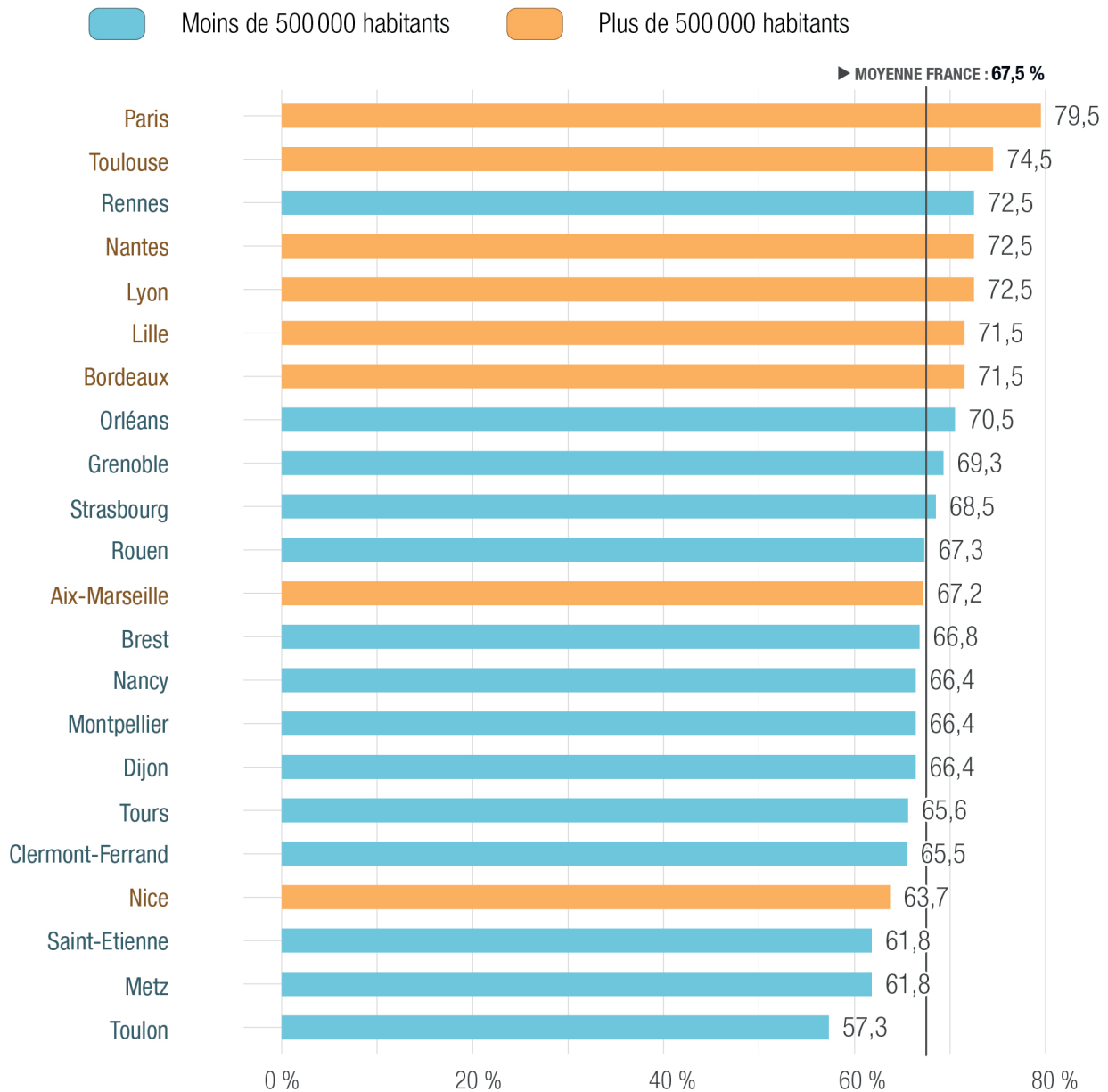
Ces données confortent l'idée que les **métropoles de moins de 500 000 habitants présentent un profil plus « résidentiel »**, et les **métropoles de plus de 500 000 habitants un profil plus « productif »**. Contrairement à une idée reçue, les EPCI voisins des métropoles, qui correspondent globalement à leurs **couronnes périurbaines**, ne sont pas nécessairement des territoires à dominante résidentielle. Au contraire, dans ces territoires qui ont connu une très forte croissance démographique au cours des dernières décennies, témoin du processus de périurbanisation, on observe un « **rattrapage** »

Note

(17) Comme vu précédemment, la part des emplois de la sphère productive reste assez élevée dans ces deux

métropoles : 32,9 % pour Rennes et 33,6 % pour Orléans en 2014.

Part des salaires dans la composition des revenus en 2015



Source : Insee 2015 • Réalisation : CGET 2019

sur le plan de l'emploi¹⁸ sur la période récente. Les EPCI voisins des métropoles les plus peuplées présentent, en outre, un profil plus « productif » que celui des EPCI limitrophes des métropoles moins peuplées. **La ligne de partage observée sur le plan de la part des salaires dans le revenu disponible par habitant entre les métropoles les plus peuplées et les métropoles moins peuplées**

Notes

(18) Durant les quarante dernières années, l'emploi a surtout progressé dans les grands pôles urbains et dans leurs couronnes, cf. CGET, Etude flash « Implantation

se retrouve entre les EPCI voisins des métropoles les plus peuplées et les EPCI voisins des métropoles moins peuplées.

Néanmoins, ces constats ne disent rien de la capacité des collectivités que sont les métropoles et les EPCI voisins à mobiliser de la ressource fiscale.

des ménages, des entreprises et de l'emploi public en France. Quel équilibre entre les territoires urbains et ruraux ? », août 2018.

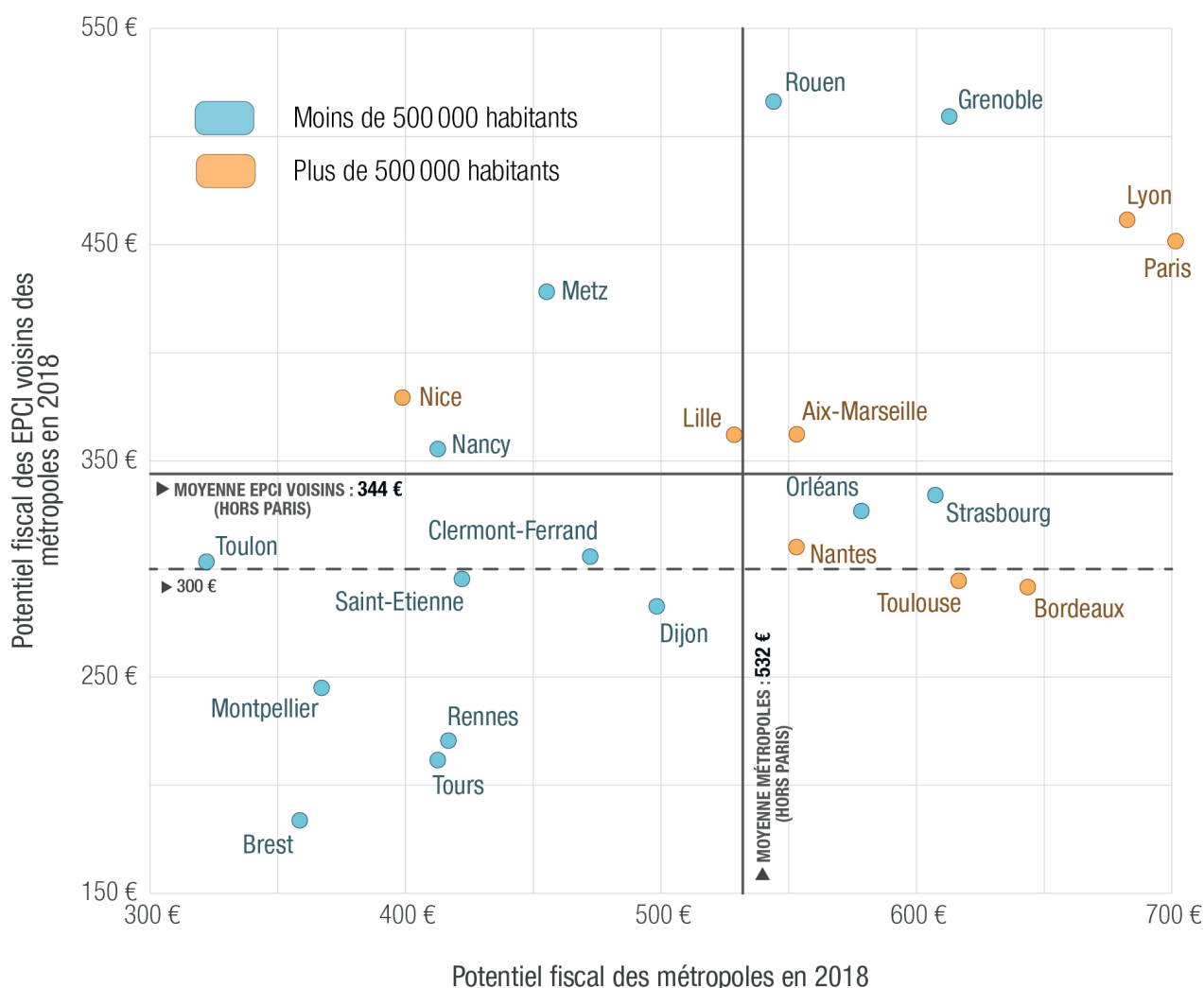
Potentiel fiscal par habitant : des capacités à mobiliser de la ressource différenciées selon la taille démographique des métropoles

Le potentiel fiscal¹⁹ par habitant permet de mesurer la capacité des collectivités à mobiliser de la ressource fiscale. Globalement, celui des 22 métropoles françaises est supérieur à celui de leurs EPCI limitrophes. Dans les métropoles de Toulouse et de Bordeaux, il représente plus du double du potentiel fiscal moyen par habitant de leurs EPCI limitrophes. Dans les métropoles de Grenoble et Nancy, l'écart est

supérieur de 15 à 20 %, tandis qu'à Nice, Metz, Rouen et Toulon, cet écart est faible (le potentiel fiscal par habitant de la métropole est tout au plus supérieur de 5 % à celui de ses EPCI limitrophes).

Le potentiel fiscal moyen par habitant des métropoles calculé hors Métropole du Grand Paris²⁰ s'élève à 532,59 € en 2018.

Potentiel fiscal par habitant des Métropoles et de leurs intercommunalités voisines en 2018



Source : DGCL 2018 • Réalisation : CGET 2019

Notes

(19) Le potentiel fiscal d'un établissement public de coopération intercommunal est le produit des bases intercommunales par le taux moyen national de chacune des taxes prélevées. Les données utilisées sont celles de l'année 2018 diffusées par la DGCL.

(20) Le potentiel fiscal moyen par habitant de la Métropole du Grand Paris s'élève à 701,46 € en 2018. Intégrer cette valeur dans le calcul risquerait d'atténuer les différences entre les 21 autres métropoles.

Le potentiel fiscal moyen par habitant des métropoles les plus peuplées est supérieur à cette valeur moyenne pour les métropoles d'Aix-Marseille, Bordeaux, Lyon, Nantes et Toulouse. Deux exceptions sont à relever : la métropole de Lille, dont le potentiel fiscal par habitant est proche de la valeur moyenne des métropoles, et la métropole de Nice, qui enregistre un potentiel fiscal par habitant inférieur à cette valeur moyenne²¹.

En miroir, **le potentiel fiscal des métropoles moins peuplées est, pour 10 métropoles sur 14, inférieur à la valeur moyenne nationale (hors Métropole du Grand Paris)²².**

La ligne de partage dégagée entre métropoles de plus de 500 000 habitants et métropoles moins peuplées se vérifie à l'échelle du potentiel fiscal des EPCI voisins. **Le potentiel fiscal par moyen par habitant des EPCI voisins des métropoles calculé hors Métropole du Grand Paris s'élève à 344,64 € en 2018²³.** Le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI voisins des métropoles de plus de 500 000 habitants est supérieur à cette valeur moyenne

dans les cas des métropoles de Lyon, Aix-Marseille, Lille et Nice. Il est proche de 300 € dans le cas des EPCI voisins des métropoles de Nantes (310 €) de Toulouse (294 €) et Bordeaux (291 €). A l'inverse, il est très majoritairement inférieur à la valeur moyenne dans le cas des métropoles de moins de 500 000 habitants²⁴.

Non seulement les capacités fiscales des métropoles les plus peuplées sont supérieures, mais celles de leurs EPCI voisins semblent aussi plus fortes que celles des EPCI qui avoisinent les métropoles moins peuplées. Cette observation se vérifie pour 7 des 8 métropoles de plus de 500 000 habitants. Parmi les métropoles de moins de 500 000 habitants, seules Grenoble, Rouen et, dans une moindre mesure, Orléans et Strasbourg bénéficient d'un potentiel fiscal par habitant supérieure à la moyenne nationale. Sans parler d'effet d'entraînement, c'est-à-dire d'une capacité des métropoles à entraîner les territoires voisins dans les dynamiques positives qu'elles enregistrent, les métropoles de plus de 500 000 habitants se distinguent des autres.

Notes

(21) On peut avancer une hypothèse pour expliquer cette situation : la métropole Nice-Côte d'Azur couvre un très vaste périmètre, s'étendant du littoral au parc national du Mercantour. Elle inclut donc des espaces de faible densité, ruraux, de montagne, dans lesquels le potentiel fiscal par habitant est nettement inférieur à celui des espaces urbains, littoraux. De même, la métropole européenne de Lille est un vaste territoire constitué d'un grand nombre de communes dont la population est inférieure à 1 500 habitants et dont le potentiel fiscal est relativement faible.

(22) A l'exception de Grenoble, Orléans, Rouen et Strasbourg.

(23) Par symétrie avec le potentiel fiscal des métropoles, les EPCI voisins de la Métropole du Grand Paris sont exclus du calcul du potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI voisins.

(24) A l'exception de Grenoble, Metz, Rouen et de Nancy.

Mise en perspective : entre risque de dissociation et enjeux de coopération

En géographie économique, il est de coutume de mettre en avant, pour analyser les dynamiques territoriales en France, la « macrocéphalie parisienne ». Le poids de la région parisienne est en effet conséquent aux plans démographique et économique, et s'est même accru sur ce dernier point²⁵.

Néanmoins, les caractéristiques généralement attachées aux métropoles – concentration de l'emploi, des créations d'emplois et des actifs ; profil plus « productif » ; coprésence de ménages très riches et très pauvres ; etc. - ne sont pas l'apanage, dans l'Hexagone, de la seule métropole parisienne, dans la grande région qu'est l'Île-de-France. En ce qui concerne la dynamique de l'emploi sur la période 2008-2015, qui englobe les crises de 2008 et 2010, force est de constater que le **nombre d'emplois a cru dans toutes les métropoles de plus de 500 000 habitants**, alors qu'il est resté stable, voire a diminué, dans les métropoles moins peuplées. Ainsi, une **ligne de partage entre métropoles de plus de 500 000 habitants et métropoles de moins de 500 000 habitants** se fait jour et invite à être éprouvée à l'aune d'autres indicateurs socio-économiques. Elle se confirme pour ce qui relève de la **part des emplois de la sphère productive dans l'emploi total**, systématiquement plus importante dans les 8 métropoles les plus peuplées, mais aussi pour la **part des salaires dans le revenu disponible par habitant**, supérieure, également, dans les métropoles de plus de 500 000 habitants à celle observée dans les métropoles moins peuplées. Enfin, si

les écarts de revenu au sein des métropoles françaises sont globalement supérieurs à ceux observés au sein de leurs EPCI voisins, et ce sans qu'un écart sensible entre les métropoles les plus peuplées et les autres ne puisse être constaté, le **potentiel fiscal par habitant** fait à nouveau apparaître une différence forte. Supérieur à la valeur nationale moyenne dans les métropoles de plus de 500 000 habitants, il est aussi plus important dans les EPCI voisins des métropoles les plus peuplées que dans les EPCI voisins des autres métropoles.

Ces éléments nourrissent la réflexion autour de la **richesse créée dans et par les métropoles** en France et sa **possible « diffusion » aux territoires proches**. Ils donnent à voir **deux « familles » de métropoles**, et nous questionnent quant à **leur(s) trajectoire(s) respective(s)**. Les différences constatées sur le plan socio-économique entre les 22 métropoles que compte le pays remettent la question du **seuil démographique** au cœur du débat. Doit-on considérer que les métropoles de moins de 500 000 habitants n'ont pas su ou pu intégrer, du moins pas au même rythme que les métropoles les plus peuplées, les grandes mutations économiques à l'œuvre à l'échelle mondiale ? Est-ce à dire qu'il faut atteindre un certain seuil démographique pour « être pleinement métropole » ? Ne faut-il pas plutôt lire les différences constatées à l'aune de **dynamiques territoriales plus larges, macro-régionales** en particulier ?²⁶ De nouvelles analyses s'avèrent nécessaires pour répondre à ces questions.

Notes

(25) CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018, p.22.

(26) Pour une présentation des quatre grands espaces de la France : CGET, *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet 2018, pp.16-25.

Auteurs

Cécile Altaber (CGET)

Chargée de prospective et de stratégie

cecile.altaber@cget.gouv.fr

Olivier Malaret (CGET)

Conseiller en charge des finances locales

olivier.malaret@cget.gouv.fr

Couverture

Conception CGET. Photographie : ©Dominique Auerbacher / Mission photographique de la Datar (1984-1989), série « Lieux communs, Lyon, Budapest, Rome »

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES



Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Yves Le Breton

NOUS SUIVRE



www.cget.gouv.fr

20 avenue de Ségur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00