



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT À MARYLISE LEBRANCHU,
MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA RELATION ENTRE LES RÉGIONS ET LES MÉTROPOLES DANS LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE



RAPPORT REMIS PAR
PIERRE COHEN

LE 23 JUIN 2015

Avant-propos

La nouvelle organisation territoriale de la République est une réforme majeure du quinquennat. Les trois lois qui la composent – loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM ») du 27 janvier 2014, loi relative à la délimitation des régions (...) du 16 janvier 2015 et projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe ») – ont fait l'objet d'intenses débats au parlement et dans les territoires. Présentée à tort comme l'acte III de la décentralisation, cette réforme est un acte politique à part entière qui porte une nouvelle organisation des collectivités territoriales. La volonté politique qui porte l'ensemble de ces textes est sans équivoque : il s'agit de préparer les collectivités territoriales à relever les défis de ce début de XXIème siècle. Grâce à la clarification de la répartition des compétences et de nouvelles organisations institutionnelles, les collectivités se voient confier les leviers nécessaires à une action publique locale plus lisible et efficace.

Cette nouvelle organisation territoriale repose sur deux pans : d'un côté, l'Etat, un Etat stratège qui fixe les grandes orientations permettant de répondre aux grands défis de ce début de siècle ; d'un autre côté, l'intelligence des territoires pour contribuer à décliner, adapter, organiser de façon opérationnelle la mise en œuvre concrète de ces grandes orientations nationales. C'est l'esprit qui a inspiré le législateur. Cela suppose entente et coopération, alors que les collectivités territoriales sont en première ligne des enjeux du développement économique et de la priorité pour l'emploi. Il ne s'agit évidemment pas de nier les clivages politiques pour afficher une uniformité de façade, mais bien de coordonner l'action publique pour lui donner davantage de force.

Comment engager la réflexion sur cette problématique essentielle ? Il faut d'abord reconnaître l'héritage de cette réforme territoriale. Celle-ci aura substantiellement

changé le visage de notre organisation territoriale à deux égards : d'une part le renforcement des régions qui ont atteint une taille critique propice à en faire des stratégies régionaux, grâce à la réduction de leur nombre de 22 à 13 (hors outre-mer), et d'autre part l'affirmation des métropoles, qui concentrent l'essentiel des lieux de recherche, de savoir, et dont le dynamisme démographique et économique en fait les locomotives de l'innovation et du développement des territoires.

Il s'agit donc de se concentrer sur ces deux niveaux de gouvernement local que sont les régions et les métropoles. Compte-tenu de leurs compétences, leur action respective est en effet amenée à intervenir, selon des temporalités et des modalités distinctes, dans les mêmes champs. Il convient donc de s'interroger sur leurs relations : concurrence exacerbée qui conduit aux mieux à des gaspillages, au pire à un nivellement vers le bas ? Indifférence institutionnalisée, au risque de mener des politiques publiques divergentes et de perdre tout contact avec les forces vives du territoire ? Ou coopération assumée, dans le respect des compétences et des expertises de chacun, pour tirer le meilleur de l'émergence des ressources territoriales ?

Cette dernière voie est bien entendu celle que ce rapport explore, celle qui a guidé mon travail pour répondre à la commande dont madame la Ministre Marylise LEBRANCHU m'a honoré sur ce sujet de la relation entre les régions et les métropoles. Fort de mon expérience d'ancien député, qui m'avait permis de travailler sur les lois Chevènement, Voynet et SRU, instruit de mon expérience d'ancien président de Toulouse Métropole et de Maire de la ville de Toulouse, c'est avec enthousiasme que j'ai engagé ce travail, pour apporter une contribution à ce que sera demain l'action des collectivités territoriales. Celle-ci, en effet, est amenée à changer d'échelle. Tout au long de mon mandat, mon action a été guidée par l'objectif de donner à Toulouse toute sa dimension métropolitaine. Le président d'une métropole n'est plus un super-maire : l'intérêt métropolitain commande une nouvelle action publique, aux prises avec les enjeux d'un monde en mutation et d'une société en plein mouvement.

L'étude de la relation entre les régions et les métropoles déborde toutefois ces considérations. Il est indispensable de la saisir dans sa globalité, c'est-à-dire en prenant en compte l'objectif essentiel d'aménagement équilibré des territoires, dans toute leur diversité. L'intitulé même de la Mission en rend compte : la relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République. Cette dernière, de toute évidence, ne se limite pas aux seules zones urbaines.

Cette considération de la diversité des territoires de la République ne m'a pas quitté tout au long des travaux de la Mission. Si les métropoles sont effectivement les moteurs du développement économique de notre pays, j'ai la certitude que le développement et la croissance de la France ne sont pas envisageables sans la participation active de tous les territoires. La région, précisément, doit s'assurer

dans cette complémentarité grâce à un effort de redistribution. De même, la métropole peut prendre elle-même des initiatives de coopération et de solidarité avec ses territoires voisins.

Ce rapport livre donc une analyse politique de cette situation. Il ne s'agit aucunement de révolutionner notre vision de la décentralisation : le législateur a déjà réformé. A l'inverse, mon étude a porté sur l'accompagnement nécessaire de la nouvelle organisation territoriale de la République. Le rapport formule ainsi des propositions concrètes et pragmatiques à même d'assurer la prospérité des relations entre les régions et les métropoles.

L'ensemble des auditions, entretiens et déplacements réalisés au cours de ces travaux ont démontré le dynamisme des collectivités et des acteurs des territoires. Tous attestent que la réforme territoriale a fait le bon choix en misant sur l'intelligence collective. Ainsi, ce rapport n'est qu'une première pierre, à deux égards. D'abord car la nouvelle organisation territoriale de la République réclame un temps de mise en œuvre et d'adaptation de toutes ses parties prenantes. A titre d'exemple, il faudra du temps pour achever l'harmonisation des politiques publiques des régions fusionnées.

D'autre part, cette réflexion sur la relation entre les régions et les métropoles appelle de nouvelles études : sur l'égalité des territoires et leurs équilibres, sur la nécessaire redistribution des richesses, sur la péréquation et les dotations, sur l'émergence des activités innovantes et le dynamisme des ressources territoriales. Le pays ne pourra tirer le meilleur profit social et économique de la coopération entre les régions et les métropoles que si l'ensemble des territoires profite de leur potentiel de croissance et de leur rayonnement.

Il ne peut pas demeurer, dans la nouvelle organisation territoriale de la République, de laissés-pour-compte. Celle-ci, précisément, offre des opportunités considérables. La relation entre les métropoles et les régions est au carrefour de ces enjeux.

Pierre COHEN

Synthèse

La qualité de la relation entre les régions et les métropoles conditionne la capacité de ces collectivités, véritables puissances publiques, à mobiliser les ressources territoriales au service du développement

1. Les nouvelles régions et l'émergence des métropoles sont les fruits de la nouvelle organisation territoriale de la République, en vue du développement des ressources et des activités territoriales

Trois années d'un ambitieux programme législatif ont permis de redéfinir le rôle des collectivités territoriales françaises. Imaginée moins comme une nouvelle décentralisation que comme une adaptation des collectivités aux défis du XXIème siècle, la nouvelle organisation territoriale de la République vise à déterminer de nouveaux outils pour l'action publique locale. Malgré l'opposition antagoniste de différents groupes d'intérêts, en particulier représentant chaque strate de collectivités territoriales, deux principaux piliers émergent de la réforme : les métropoles et les régions. Celles-ci deviennent les acteurs déterminants du développement territorial grâce à leurs outils stratégiques mais aussi leurs capacités opérationnelles.

La reconnaissance du fait urbain par la loi MAPTAM¹ a conduit le législateur à aménager l'organisation institutionnelle des aires urbaines les plus importantes, afin de leur donner tous les moyens nécessaires à leur développement. Ainsi, les métropoles regroupent tous les atouts qui participent du développement territorial, et se voient confier de nombreuses compétences. Elles jouent notamment un rôle crucial pour le développement des activités, grâce notamment à la maîtrise du

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

foncier, mais aussi l'aménagement de l'espace métropolitain (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, etc.).

La région, par ailleurs, voit leur mission de stratège territorial confirmé et renforcé. De grands schémas prescriptifs doivent lui permettre, tout en associant collectivités et partenaires, de définir les orientations applicables sur l'ensemble du territoire régional. La nouvelle carte des régions implique pour les nouvelles grandes régions une évolution de leur rôle : elles pourront être appelées à prendre le relais de l'Etat en termes d'animation des échanges entre les collectivités.

Ces deux collectivités doivent devenir des puissances publiques dont les compétences et les moyens traduisent leur force d'intervention sur le territoire. Les moyens, les compétences et les leviers d'action dévolus aux régions et aux métropoles leur permettent de dépasser un rôle de prestataire de services et de collectivités de mission. Au-delà d'une fonction de guichet, ces deux collectivités peuvent entreprendre et même agir de manière indépendante. La conviction politique de la Mission conduit à considérer que régions et métropoles doivent endosser ce nouveau rôle de puissances publiques. L'Etat se trouve aujourd'hui limité dans sa capacité d'action locale. Il revient à des collectivités dont les compétences et les moyens s'en trouveraient adaptés de prendre le relais.

Dans ce contexte, les régions et les métropoles doivent définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans l'émergence des ressources territoriales. Les ressources territoriales correspondent à l'ensemble des forces vives du territoire : sa population, les entreprises, les compétences et le niveau de connaissance, les activités sociales et culturelles, etc. Composantes du territoire lui-même, elles sont en capacité de se développer de manière autonome. L'enjeu de l'action publique territoriale est de mobiliser et canaliser ces ressources pour parvenir à faire émerger de nouveaux atouts, des innovations sociales, économiques, technologiques pour répondre à des enjeux nouveaux d'intérêt général. Il s'agit dès lors d'actionner les leviers de puissance publique à même de susciter cette émergence. Il s'agit d'abord de la définition stratégique d'une ambition régionale et de long terme, grâce aux schémas prescriptifs. Des réalisations viennent concrétiser ces orientations : cluster, pôle d'excellence, pôle de compétitivité, etc. La métropole, en particulier, détient les compétences nécessaires à une capacité d'intervention forte et rapide. La coopération des régions et des métropoles, à l'égard de l'émergence des ressources territoriales, apparaît donc déterminante.

2. Pour relever les défis du développement territorial, le législateur traduit la volonté politique d'une coopération forte entre les régions et les métropoles

Le partage de compétences établi par la loi impose de développer des instruments de coopération entre régions et métropoles : les rôles respectifs des régions et des métropoles les conduisent à exercer des compétences qui, quoique distinctes, interviennent dans les mêmes domaines. La volonté du législateur a dès lors été d'encadrer les relations entre les collectivités territoriales. La nouvelle organisation territoriale de la République repose ainsi sur un dialogue constructif entre les différentes collectivités. C'est le sens, notamment, de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui permet aux collectivités d'organiser la répartition et l'exercice de leurs compétences.

Pour autant, la décentralisation et la coexistence de plusieurs niveaux de gouvernance locaux font naître des risques objectifs : possibilité d'un nivellement vers le bas, incapacité à exploiter des économies d'échelles, etc. Une compétition stérile et les concurrences déloyales créent un risque de baisse de la compétitivité pour l'ensemble des collectivités concernées.

Par ailleurs, la relation entre les régions et métropoles doit permettre d'associer efficacement les acteurs concernés par leurs politiques publiques. L'implication d'acteurs tiers (chambres consulaires, universités, autres opérateurs de l'Etat, associations, entreprises, etc.) réclame une lisibilité et une ouverture auxquelles doivent veiller régions et métropoles. Il est indispensable que régions et métropoles prennent conscience ensemble de la nécessité d'animer un travail commun avec ces acteurs, sans quoi ceux-ci peuvent s'affranchir d'une concertation avec les collectivités. Il s'agit pourtant d'enjeux aussi considérables que les capacités d'innovation du territoire, par exemple.

Enfin, la consolidation des relations entre régions et métropoles suppose des déclinaisons en fonction de la configuration et de la culture de dialogue propres à chaque territoire. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce le principe de libre administration des collectivités ainsi que le principe de subsidiarité. La nouvelle organisation territoriale de la République faisant avant tout le pari de l'intelligence des territoires, des mécanismes tels que la CTAP prévoient que les collectivités puissent organiser l'exercice de leurs compétences. Cette logique de subsidiarité permet de renforcer le processus de décentralisation et les collectivités elle-même. Leur liberté est reconnue, ainsi que leur capacité à organiser leurs compétences pour une plus grande efficacité de l'action publique locale.

3. La qualité de la relation entre régions et métropoles est une nouvelle préoccupation majeure pour l'ensemble des pays de l'OCDE, qui encourage divers outils de coopération

L'OCDE relève que le siècle à venir est caractérisé par une forte progression de l'urbanisation, qui se traduit notamment par l'émergence de structures de gouvernance métropolitaine. D'une part, de nombreuses réformes ont ainsi été menées à partir de la fin des années 1990 pour renforcer le niveau régional, qui prend des formes plus ou moins intégrées. Selon la forme de décentralisation retenue, l'État central et les collectivités locales organisent la relation en s'appuyant sur une multitude d'outils distincts : la définition d'objectifs, des incitations fiscales, des ministres régionaux, une participation conjointe à des comités de coordination, des autorités régionales déconcentrées, des programmations stratégiques ou encore des contrats et des conventions.

A l'égard du processus de métropolisation, le modèle français de décentralisation a rattrapé son retard grâce à la loi MAPTAM qui a permis de donner un cadre institutionnel adapté aux défis que doivent relever les métropoles. La reconnaissance du fait urbain qui l'accompagne et les compétences déterminées par le législateur permettent aux métropoles d'entrer dans le jeu de la compétition européenne, voire internationale. Cet avancement de la réflexion française sur l'organisation du territoire est à mettre au crédit d'une volonté politique forte, alors que de nombreux pays membres de l'OCDE s'interrogent actuellement sur la forme institutionnelle que doivent prendre leurs métropoles, ou sur l'opportunité de doter l'échelon régional d'une gouvernance décentralisée.

L'OCDE, dès lors, avance une série de propositions à même de renforcer les mécanismes de coordination dans un contexte de gouvernance multi-niveaux. Les publications de l'organisation mettent notamment l'accent sur les contrats, mécanismes globaux et transversaux de coordination. Ceux-ci visent à s'accorder quant aux priorités communes, à renforcer la transparence et à préciser l'engagement des parties-prenantes. Ils peuvent de plus intégrer d'autres outils, tels que des mécanismes de conditionnalité. Les contrats sont ainsi largement employés comme instruments de coordination entre les différents niveaux d'administration dans les pays membres de l'OCDE. Ils permettent de plus d'adapter les politiques de développement régional aux différents contextes locaux.

4. Si le développement métropolitain s'inscrit dans une perspective nationale voire internationale, il repose sur un environnement régional

Le périmètre institutionnel de la métropole ne doit pas faire obstacle à la prise en compte de son environnement dans la définition des politiques publiques métropolitaines. La délimitation institutionnelle de la métropole ne correspond pas

toujours à la définition géographique de l'aire urbaine ou métropolitaine. Il semble donc indispensable pour chaque métropole de considérer l'ensemble fonctionnel qu'elle forme avec son environnement immédiat.

L'aire métropolitaine, par ailleurs, structure les réseaux régionaux qui s'organisent autour d'elle. La métropole tient lieu, le plus souvent, de capitale régionale. Elle est toujours un centre névralgique pour l'ensemble des activités du territoire. Ce faisant, elle se trouve au carrefour des différents réseaux qui irriguent non seulement l'aire urbaine, mais également la région toute entière.

La métropole est également au cœur du dialogue entre les pôles urbains du territoire régional. Les métropoles, en lien avec les régions, peuvent ainsi prendre elles-mêmes des initiatives de coopération et de solidarité avec les différents territoires, proches ou plus éloignés, qu'il s'agisse des espaces ruraux, ou d'agglomérations urbaines, comme le montrent les premières expériences des pôles métropolitains issus de la loi de 2010, ainsi que la pratique des réseaux de villes à l'échelle régionale.

Enfin, la région s'efforce de garantir l'égalité des territoires grâce à des politiques redistributives. Il revient aux régions d'assurer l'égalité des territoires grâce à des actions de redistribution, notamment de la croissance des métropoles. Si ces dernières se donnent effectivement les moyens de leur rayonnement sur le territoire régional, ce sont les régions qui disposent d'une vision globale et des leviers propres à assurer une véritable redistribution. Il s'agit pour la région de déterminer les conditions d'équilibre entre sa participation à la concentration d'atouts dans la métropole, moteur du dynamisme des activités économiques et sociales, et l'attention qu'elle doit nécessairement porter à l'ensemble des territoires qui la composent.

5. Les acteurs qui travaillent en partenariat avec les collectivités territoriales placent beaucoup d'attentes dans la coopération entre régions et métropoles

L'implication des acteurs du territoire dans le couple région-métropole est à la fois une condition et un facilitateur de son succès. Les politiques publiques des collectivités locales impliquent de nombreux acteurs publics et privés, qui participent à leur conception comme à leur mise en œuvre. Cette situation constitue une forme de contrainte pour les collectivités, qui doivent composer avec des partenaires souvent très divers. Toutefois, cette implication des acteurs du territoire dans l'action publique s'analyse également comme une opportunité pour la relation entre les régions et les métropoles. Au-delà de la nécessité pour ces dernières d'associer étroitement des partenaires indispensables à la bonne conduite et à la réussite des politiques publiques, ceux-ci contribuent à la consolidation de la

coopération entre les collectivités. Leur intervention devient ainsi un facilitateur des échanges entre les régions et les métropoles : ils apportent une vision globale, experte et opérationnelle.

On peut ainsi distinguer trois grandes catégories d'apports de ces acteurs à la relation entre les collectivités régionales et métropolitaines. Ils interviennent en premier lieu dans les domaines de la connaissance et de l'innovation. Particulièrement visées par l'action publique qui souhaite les encourager, ces matières réclament toutefois des compétences expertes extérieures. Le développement des activités et du dynamisme économiques repose de même sur le secteur privé, créateur de richesse. Enfin, les enjeux démocratiques et citoyens dépassent les seules considérations institutionnelles puisqu'ils renvoient à la mobilisation des citoyens. L'ensemble de ces acteurs est en demande d'une relation aboutie entre régions et métropoles afin d'offrir les synergies, le soutien et l'accompagnement qu'ils recherchent.

Au-delà des dispositions prévues par le législateur, la relation entre les régions et les métropoles doit être encouragée par des instruments de coopération

1. Généraliser les 5 étapes clés de la réussite de la relation entre régions et métropoles

La relation entre les régions et les métropoles est un processus complexe pour lequel peut être déterminé une méthodologie qui permet d'encourager les synergies et les concurrences néfastes. Les 5 étapes de cette démarche de coopération prévoient : la définition de stratégies communes ; la déclinaison de ces orientations en actions dont le financement est garanti, une entente quant aux modalités de pilotage, de financement et de mise en œuvre ; l'évaluation et le suivi des décisions concertées ; la redistribution des richesses et des activités créées.

2. Créer un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)

Le rapport suggère un cadre conventionnel qui intègre les cinq étapes précédemment détaillées et qui s'inspire du contrat de plan Etat-région (CPER), dispositif existant et ayant fait ses preuves en matière de planification et de coopération locale : un Contrat de Coopération Région-Métropole (CCRM) viendrait sceller l'entente de ces collectivités structurantes pour la nouvelle organisation territoriale de la République.

Non plus seulement comme un partenaire subsidiaire auquel est parfois dédié un « volet métropolitain » du contrat de plan, la métropole deviendrait un signataire à part entière, traduisant à la fois son rôle de puissance publique et sa place centrale dans l'organisation régionale. Le contrat peut, de même, prévoir l'association

systématique d'autres acteurs concernés : conseils de développement, CESER, chambres consulaires, pôles métropolitains, etc.

La proposition formulée par la Mission est, enfin, d'étendre le Contrat de plan à d'autres modalités d'action publique que la seule liste des actions cofinancées par l'Etat et les collectivités. Un tel contrat doit pouvoir intégrer la méthodologie décrite. Il s'agit d'envisager politiques publiques et projets territoriaux depuis leur conception jusqu'à leurs retombées, chacune de ces étapes étant nécessairement concertées afin de répondre aux objectifs définis.

3. Renforcer le rôle de l'Etat déconcentré dans une fonction d'arbitre

La nouvelle organisation territoriale de la République appelle une ambitieuse réforme de l'Etat. Il s'agit de prendre acte des nouvelles capacités des collectivités régionales et métropolitaines afin de conforter l'Etat dans ses fonctions stratégiques d'arbitre, pour garantir la cohérence et l'intérêt national.

L'Etat demeure un stratège mais la consécration du principe de subsidiarité l'invite à ne pas chercher à intervenir là où les collectivités disposent des moyens nécessaires pour exercer une action plus efficace. A l'égard des dispositifs de co-élaboration prévus par le projet de loi NOTRe, le rôle du représentant de l'Etat en région pourrait être précisé. De manière générale, une réforme de l'Etat doit tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences: il devra céder aux collectivités les activités de service public qui découlent de leurs nouvelles compétences.

4. Donner aux collectivités territoriales, notamment aux régions, les leviers fiscaux nécessaires

L'action publique locale, malgré la nouvelle organisation institutionnelle des territoires, reste substantiellement dépendante des moyens dont disposent les collectivités. La qualité de la relation entre les régions et les métropoles est pourtant tributaire des évolutions de leurs ressources respectives. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de redonner aux régions les moyens d'assurer leur mission au meilleur niveau, notamment grâce aux ressources fiscales et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

5. Mettre en place une Conférence des présidents de région et une Conférence des présidents de métropoles

Une coordination horizontale entre collectivités de même niveau semble indispensable alors que régions et métropoles ont la maîtrise des grandes politiques publiques et projets locaux structurants qui impactent l'aménagement du territoire national.

6. Permettre des ajustements de la carte territoriale

La nouvelle carte territoriale va s'accompagner d'une réorganisation progressive. Les collectivités et leurs groupements ont désormais besoin de stabilité. Certaines incohérences, toutefois, peuvent demeurer : des cadres de revoyure peuvent être envisagées au cours de la décennie à venir.

7. Renforcer les instances de participation de la société civile et des citoyens

Les conseils de développement et les CESER peuvent accompagner utilement la nouvelle organisation territoriale de la République en associant les citoyens et la société civile organisée. Leur fonctionnement en réseau, leur association à la définition des orientations stratégiques, l'ouverture de leur composition sont autant de propositions concrètes qui peuvent être généralisées. L'application de l'élection au suffrage universel direct des élus métropolitain est par ailleurs une nécessité.

Une réelle appétence des citoyens est certes constatée sur les enjeux métropolitains et régionaux, à travers des pratiques quotidiennes de mobilité et d'échanges qui se situent de plus en plus à l'échelle des bassins de vie et dépassent les frontières administratives. Toutefois, l'angle technique souvent retenu pour présenter le sujet ne permet pas l'émergence de la vision métropolitaine sur laquelle des électeurs éclairés devraient pouvoir se reconnaître et se prononcer.

Table des matières

Avant-propos	3
Synthèse	7
Table des matières.....	15
Introduction.....	18
PREMIERE PARTIE	
La qualité de la relation entre les régions et les métropoles conditionne la capacité de ces collectivités, véritables puissances publiques, à mobiliser les ressources territoriales au service du développement	22
Chapitre 1 - Les nouvelles régions et l'émergence des métropoles sont les fruits de la nouvelle organisation territoriale de la République, en vue du développement des ressources et des activités territoriales	22
La métropole, nouvelle collectivité de rang international, rassemble les atouts pour tirer le développement territorial	22
La région, dont les compétences et le périmètre sont redéfinis, est érigée en stratégie territoriale	25
Régions et métropoles doivent devenir des puissances publiques dont les compétences et les moyens traduisent leur force d'intervention sur le territoire .	26
Régions et métropoles doivent définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans l'émergence des ressources territoriales	27
Chapitre 2 - Pour relever les défis du développement territorial, le législateur traduit la volonté politique d'une coopération forte entre les régions et les métropoles.....	29
Le partage de compétences établi par la loi impose de développer des instruments de coopération entre régions et métropoles.....	29
Une coopération réussie suppose d'encourager les synergies et d'éviter les concurrences néfastes	31
La relation entre les régions et métropoles doit permettre d'associer	

efficacement les acteurs du territoire concernés par des politiques publiques...	32
La consolidation des relations entre régions et métropoles suppose des déclinaisons en fonction de la configuration et de la culture de dialogue propres à chaque territoire	33
Chapitre 3 - La qualité de la relation entre régions et métropoles est une nouvelle préoccupation majeure pour l'ensemble des pays de l'OCDE, qui encourage divers outils de coopération.....	37
L'enjeu de la gouvernance multi-niveau est une préoccupation majeure de l'OCDE et de ses membres	37
Le modèle français de décentralisation est une chance dans le processus de métropolisation commun aux pays de l'OCDE	39
Les travaux de l'OCDE appellent au développement d'outils contractuels de coopération.....	40
Chapitre 4 - Si le développement métropolitain s'inscrit dans une perspective nationale voire internationale, il repose sur un environnement régional	44
Le périmètre institutionnel de la métropole ne doit pas faire obstacle à la prise en compte de son environnement dans la définition des politiques métropolitaines	44
L'aire métropolitaine structure les réseaux régionaux qui s'organisent autour d'elle	45
La métropole est au cœur du dialogue entre les pôles urbains du territoire régional	46
La région est garante de l'égalité des territoires grâce à ses politiques redistributives.....	47
Chapitre 5 - Les acteurs qui travaillent en partenariat avec les collectivités territoriales placent beaucoup d'attentes dans la coopération entre régions et métropoles	50
L'implication des acteurs du territoire dans le couple région-métropole est à la fois une condition et un facilitateur de son succès	50
Les universités se trouvent au carrefour des enjeux de développement et d'innovation communs aux régions et aux métropoles	51
Les représentants du monde économique peuvent renforcer le dynamisme voulu par les régions et les métropoles	52
L'implication de la société civile éclaire et légitime les choix des collectivités	53
SECONDE PARTIE	
Au-delà des dispositions prévues par le législateur, la relation entre les régions et les métropoles doit être encouragée par des instruments de coopération	55
Le respect d'une méthodologie de travail entre la région et la métropole, incluant leurs partenaires communs, permet d'assurer la réussite de leur relation.....	55
La définition de stratégies communes entre régions et métropoles réclame l'existence d'instances spécifiques.....	55
Les orientations stratégiques doivent être déclinées en actions communes, en respectant un critère de crédibilité financière.....	56
Les accords entre régions métropoles doivent s'étendre aux modalités de	

pilotage, de financement et de mise en œuvre des décisions concertées ...	57
La relation entre régions et métropoles doit s'appuyer sur le suivi et l'évaluation des décisions concertées.....	58
L'objectif de redistribution est une préoccupation indispensable qui mérite une attention permanente	58
La contractualisation apparaît comme le moyen le plus efficace pour organiser une relation constructive entre régions et métropoles : vers un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)	59
Le rôle de l'Etat doit évoluer vers une fonction d'arbitre	61
La région ne pourra mener une redistribution efficace en faveur des territoires hors métropole qu'à condition de maîtriser les leviers fiscaux.....	62
La nécessité d'une coopération horizontale : la conférence des présidents de région et la conférence des présidents de métropole.....	62
La carte territoriale, globalement cohérente, pourra demain mériter des aménagements progressifs	63
La participation citoyenne, très dynamique, doit être renforcée en diffusant les bonnes pratiques	64
ANNEXES	66
A - Lettre de mission.....	67
B - Personnes auditionnées, consultées et rencontrées	69
C - Liste des sept propositions pour la réussite de la relation entre les régions et les métropoles	73
1. Généraliser les 5 étapes clés de la réussite de la relation entre régions et métropoles	73
2. Créer un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)	73
3. Renforcer le rôle de l'Etat déconcentré dans une fonction d'arbitre	73
4. Donner aux collectivités territoriales, notamment aux régions, les leviers fiscaux nécessaires	73
5. Mettre en place une Conférence des présidents de région et une Conférence des présidents de métropoles.....	74
6. Permettre des ajustements de la carte territoriale	74
7. Renforcer les instances de participation de la société civile et des citoyens ...	74
D - Bibliographie sélective	75

Introduction

A l'occasion de la discussion générale, en première lecture, du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, le 16 juillet 2013, la ministre Marylise LEBRANCHU appelait à faire du XXIème siècle celui du contrat entre nos collectivités, « avec le double but de gouverner avec lisibilité et avec efficacité [leurs] compétences ». Cette déclaration essentielle renseigne sur l'esprit de la nouvelle organisation territoriale de la République et marque d'emblée l'orientation que doit prendre la relation entre les régions et les métropoles.

Dans quel contexte faut-il replacer cette réflexion ? La réforme territoriale, dans le respect de la Constitution et de la tradition décentralisatrice française, est venue modifier substantiellement le cadre de l'action publique locale. Davantage qu'une nouvelle décentralisation, il s'est agit de donner aux collectivités territoriales les moyens de répondre aux défis politiques, démocratiques et économiques du XXIème siècle. Le nombre des régions métropolitaines est ainsi réduit de 22 à 13 de manière à ce que celles-ci deviennent plus grandes et plus fortes : leurs compétences stratégiques seront à cet égard renforcées.

Plus globalement, la nouvelle organisation territoriale de la République repose sur l'intelligence des territoires. S'appuyant sur le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de subsidiarité, elle assume de confier à ces dernières l'organisation de l'exercice des compétences décentralisées. La conférence territoriale de l'action publique matérialise cette démarche et prévoit le support d'un dialogue permanent entre les collectivités. Pour autant, leurs relations sont clarifiées grâce à la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements et à la désignation de chefs de filât.

L'affirmation des métropoles, à cet égard, plaide pour une coopération renforcée entre les collectivités. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit ainsi une co-élaboration des schémas stratégiques régionaux avec les collectivités et leurs groupements, en particulier les métropoles en matière de développement économique.

Que retenir, dès lors, de la réforme territoriale en matière de relation entre régions et les métropoles ? Il faut d'abord souligner cette relation nouvelle introduite par la création au 1^{er} janvier 2015 des 11 métropoles de droit commun et de la métropole de Lyon. Intercommunalité très spécifique, la métropole est dotée de compétences élargies lui permettant de jouer pleinement son rôle en matière notamment de développement économique, d'aménagement ou encore de politique de la ville.

Cette relation, par ailleurs, est aux prises avec les défis du XXI^{ème} siècle : vieillissement, numérique, innovation, changement climatique, mobilité, vivre-ensemble etc. Ce sont autant de changements de société qui demandent à être guidés par des politiques publiques. Grâce à leurs compétences, régions et métropoles sont en première ligne face à ces enjeux. Elles doivent toutes deux, de même, inscrire leur action dans un cadre international : ces collectivités rayonnent en Europe, voire dans le monde.

Enfin, cette relation est spécifique par sa nature : régions et métropoles détiennent désormais les moyens de s'affirmer comme de véritables puissances publiques. Elles disposent des leviers pour « faire » et ne sont pas seulement des administrations de mission chargées d'accompagner des dynamiques existantes. Toutefois, chacune de ces collectivités peut dès lors agir de manière autonome. Leur coopération, ainsi, suggère un volontarisme politique assumé.

Celui-ci est commandé par un contexte économique et social singulier. Au-delà de l'état du droit, et sans chercher à nier les clivages idéologiques, les collectivités régionales et métropolitaines ont intérêts à nouer des relations fortes pour renforcer leur action.

Elles doivent en effet faire face à plusieurs crises. Economique d'abord, qui conduit à des difficultés sociales considérables : priorité nationale, l'emploi est une préoccupation commune des collectivités. Les régions, par la maîtrise des régimes d'aides et de la formation, et les métropoles, par le contrôle du foncier et des aménagements urbains, peuvent apporter un soutien substantiel à l'activité économiques et aux entreprises. Elles doivent elles-mêmes, pourtant, supporter les difficultés financières de la sphère publique : la contrainte budgétaire pèse fortement sur leur action.

Régions et métropoles doivent également trouver les solutions adéquates à des défis majeurs. L'innovation et l'émergence de nouvelles activités méritent d'être accompagnées et suscitées. Sans intervention publique, leur potentiel en termes de

croissance et de bien être peut échapper aux territoires. De même, les objectifs de redistribution et d'aménagement équilibrés de l'ensemble du territoire régional réclament une coopération efficace, qui implique également les villes petites et moyennes qui structurent notre économie.

Pour exercer ces missions, les régions et les métropoles maîtrisent des atouts considérables. Par des politiques partenariales et une action volontariste, elles peuvent exploiter la puissance et le développement des ressources territoriales. Elles sont au cœur des réseaux qui maillent le territoire et qu'elles animent. Leurs leviers en termes d'investissement et de gestion de services publics sont autant d'outils de puissance publique.

On peut constater ici que le couple que forment les régions et les métropoles est la source potentielle de nombreuses synergies, grâce à des compétences et une action coordonnées au stade de la conception des politiques publiques comme de leur mise en œuvre.

Il s'agit dès lors d'analyser les conditions d'exercice des compétences des régions et des métropoles, en vue d'un rôle le plus actif et complémentaire possible en faveur du développement territorial. Autour de la loi doit en effet se construire une pratique de coopération. Les conditions de cet équilibre doivent être déterminées, en étudiant les obstacles potentiels et en envisageant les instruments nécessaires. Un éclairage international permet d'étayer cette étude.

Pour répondre à ces interrogations, la Mission s'est efforcée d'employer une méthodologie permettant, en toute rigueur, de saisir le sujet dans sa globalité. L'étude de publications scientifiques et prospectives sur l'enjeu de la gouvernance multi-niveau a permis d'objectiver les axes de la réflexion inspirée de l'expérience du rapporteur. La sélection d'un panel représentatif des acteurs concernés par la relation entre les régions et les métropoles a conduit à la réalisation d'une quarantaine d'auditions et d'entretiens. Face à la multitude des parties-prenantes de cette relation, la Mission a fait le choix d'analyser prioritairement certains territoires selon un critère de représentativité parmi les différentes configurations offertes par la carte des régions et des métropoles. Il convient également de souligner que les acteurs consultés par la Mission ne sont pas seulement les représentants institutionnels des collectivités et de l'Etat : le monde économique, de la recherche, la société civile organisée, les citoyens eux-mêmes ou encore des experts sont concernés par la relation entre les régions et les métropoles. Enfin, la Mission a pu participer ponctuellement aux travaux de France Stratégie et de l'OCDE², confirmant l'actualité et le caractère non figé de la réflexion sur la gouvernance des métropoles et des régions.

² Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE - OECD)

Ainsi, le présent rapport s'attache à livrer, d'abord, une analyse de la relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République. Il s'agit d'étudier l'opportunité, les conditions et le contexte de cette relation, pour déterminer comment celle-ci peut se déployer dans le cadre de la réforme territoriale.

En conséquence de cette analyse, le rapport formule des propositions d'instruments permettant d'encourager, de faciliter et d'enrichir la relation entre les régions et les métropoles. Ces suggestions se veulent pratiques et pragmatiques : elles doivent pouvoir être rapidement mises en œuvre par les acteurs concernées et l'Etat afin d'accompagner la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale de la République.

PREMIERE PARTIE

La qualité de la relation entre les régions et les métropoles conditionne la capacité de ces collectivités, véritables puissances publiques, à mobiliser les ressources territoriales au service du développement

Chapitre 1 – Les nouvelles régions et l'émergence des métropoles sont les fruits de la nouvelle organisation territoriale de la République, en vue du développement des ressources et des activités territoriales

Trois années d'un ambitieux programme législatif ont permis de redéfinir le rôle des collectivités territoriales françaises. Imaginée moins comme une nouvelle décentralisation que comme une adaptation des collectivités aux défis du XXIème siècle, la nouvelle organisation territoriale de la République vise à déterminer de nouveaux outils pour l'action publique locale. Malgré l'opposition antagoniste de différents groupes d'intérêts, en particulier représentant chaque strate de collectivités territoriales, deux principaux piliers émergent de la réforme : les métropoles et les régions. Celles-ci deviennent les acteurs déterminants du développement territorial grâce à leurs outils stratégiques mais aussi leurs capacités opérationnelles.

La métropole, nouvelle collectivité de rang international, rassemble les atouts pour tirer le développement territorial

La reconnaissance du fait urbain par la loi MAPTAM³ a conduit le législateur à aménager l'organisation institutionnelle des aires urbaines les plus importantes, afin de leur donner tous les moyens nécessaires à leur développement. Le processus

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

de création des métropoles, initié par la réforme des collectivités territoriales de 2010⁴, approfondit la démarche initiée par la loi « Chevènement »⁵ qui prévoyait, pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants, un modèle d'établissement public de coopération intercommunale spécifique et adapté (communauté urbaine).

Selon l'INSEE, une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Pour être qualifiée d'aire métropolitaine, une aire urbaine doit concentrer plus de 500 000 habitants et 20 000 cadres des fonctions métropolitaines.⁶

Cette définition inspire le législateur, qui définit la métropole comme « un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional »⁷. Les EPCI qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants sont automatiquement transformés en métropoles au 1^{er} janvier 2015.

Au-delà de ces définitions matérielles et juridiques françaises, les métropoles sont caractérisées à travers le monde par leur capacité à « concentrer la population en raison de leur poids économique, politique, social et culturel ainsi que pour leur pouvoir d'attraction et de diffusion »⁸. Phénomène mondial, la métropolisation concerne l'ensemble des régions du globe. Les métropoles se distinguent ainsi par leur attractivité démographique et économique. Elles maîtrisent les atouts pour relever les défis du XXI^{ème} siècle, en particulier en termes de ressources liées à la connaissance, au savoir, terreau naturel de l'innovation. Par ailleurs, les métropoles se saisissent des enjeux sociétaux grâce à la mesure des besoins et usages qui émergent : elles peuvent y répondre par leur capacité à produire.

⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

⁵ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

⁶ *L'aire urbaine de Lille : un rayonnement métropolitain, une intégration régionale*, Insee Nord-Pas-de-Calais, Note d'analyse, n°11, février 2015

⁷ Article L5217-1 du Code général des collectivités territoriales

⁸ « L'air urbaine de Lille : un rayonnement métropolitain, une intégration régionale », Insee Nord-Pas-de-Calais, Note d'analyse, n°11, février 2015

Toutefois, si les métropoles regroupent de nombreux atouts, elles concentrent également les risques et les difficultés : précarité, quartiers en difficulté, reconversion industrielle, etc. Les défis auxquels les métropoles doivent faire face sont donc multiformes.

Les métropoles françaises se voient confier, à cette fin, de nombreuses compétences. Elles jouent un rôle crucial pour le développement des activités, grâce notamment à la maîtrise du foncier, mais aussi l'aménagement de l'espace métropolitain (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, etc.). Chargé du programme local de l'habitat et du logement social, la métropole intervient également en matière de protection de l'environnement et de gestion des services d'intérêt collectif.

Enfin, au-delà des fonctions classiques de capitale régionale, les métropoles maîtrisent une capacité de rayonnement européen voire international. Dans le même temps, leur action s'inscrit dans un environnement régional auquel elles doivent être pleinement intégrées.

Lyon, une concentration d'atouts pour un rayonnement international

La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier⁹, au sens de l'article 72 de la Constitution, mais répond à la définition classique des métropoles. Elle est aujourd'hui une des métropoles européennes les plus attractives grâce à son dynamisme et sa croissance. Forte de 2,6 millions d'habitants, la métropole de Lyon abrite cinq pôles de compétitivité (biotechnologies, clean technologies, loisirs numériques, textiles techniques et systèmes de transports), dont deux à vocation mondiale, et se classe en tête de nombreux classements : destination touristique, qualité de vie, innovation, culture, etc.¹⁰. Elle abrite près de 1500 centres de décision d'entreprises, dont plusieurs sièges européens et mondiaux, ainsi que d'importantes institutions internationales, tel qu'Interpol. La métropole de Lyon s'érige également comme vitrine de la France dans le monde : elle abrite la biennale de Lyon, qui attire de nombreux professionnels étrangers et concourt à élever le niveau d'attractivité économique, mais a aussi, par exemple, accueilli le président chinois lors d'une visite d'Etat en 2014.

⁹ Article L3611-2 du Code général des collectivités territoriales

¹⁰ Source : Métropole de Lyon

La région, dont les compétences et le périmètre sont redéfinis, est érigée en stratégie territorial

Devenues des collectivités territoriales à part entière en 1982¹¹, les régions sont concernées au premier chef par la nouvelle organisation territoriale de la République.

D'une part, les régions voient leur mission de stratégie territorial confirmé et renforcé¹². En plus de la prise en charge des lycées et de la formation professionnelle, en sus de l'organisation des transports (notamment ferroviaires), la suppression de la clause de compétence générale conduit la région à assurer le monopole des aides aux entreprises ainsi que la responsabilité du développement économique. De grands schémas prescriptifs doivent lui permettre, tout en associant collectivités et partenaires, de définir les orientations applicables sur l'ensemble du territoire régional en matière, notamment, de développement économique et d'aménagement du territoire.

La modification de la carte des régions¹³, d'autre part, porte le nombre des régions métropolitaines de 22 à 13 à partir du 1^{er} janvier 2016. Ce changement d'échelle implique pour les nouvelles grandes régions une transformation de leur rôle : elles pourront être appelées à prendre le relais de l'Etat en termes d'animation des échanges entre les collectivités. Elles peuvent désormais, de plus, s'appuyer sur les métropoles pour tirer le développement régional.

Au-delà de ces orientations stratégiques, les régions se voient confier la capacité d'intervenir directement dans le développement des activités émergentes en assurant l'animation des acteurs concernés ou en s'attachant à dynamiser un secteur déterminé.

¹¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

¹² Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

¹³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Stratégie de l'organisation territoriale, la région Languedoc-Roussillon s'implique dans la réalisation de grands projets

La région Languedoc-Roussillon consacre d'importants efforts au développement économique grâce à son Schéma régional de développement économique¹⁴. Celui-ci fixe les orientations stratégiques de la collectivité dans ce domaine et précise ses leviers d'action. La région annonce ainsi avoir soutenu plus de 8600 entreprises depuis 2004, pour près de 200 millions d'euros d'aides. Elle articule ses services aux entreprises à travers 17 parcs régionaux d'activités économiques qui proposent aux investisseurs nationaux et internationaux des prestations de haut niveau dans un écosystème d'excellence (agence d'innovation, pôle d'excellence, pôles de compétitivité, filières, etc.). La région prolonge également son action par des interventions directes. Ainsi, elle pilote en régie directe la pépinière d'entreprises REALIS, spécialisée dans l'économie sociale et solidaire et l'innovation sociale. La région contrôle également trois ports régionaux, dont celui de Sète, classé premier port de pêche en Méditerranée. Elle entend demander la décentralisation du port de l'Ardoise pour dynamiser le tissu industriel local. Enfin, la création de la marque territoriale Sud de France en 2006, gérée par une agence régionale, vise à soutenir les PME dans leur conquête des marchés nationaux et internationaux tout en renforçant l'attractivité du Languedoc-Roussillon.

Régions et métropoles doivent devenir des puissances publiques dont les compétences et les moyens traduisent leur force d'intervention sur le territoire

La nouvelle organisation territoriale de la République offre la capacité aux métropoles et aux régions de renforcer leurs interventions et de s'ériger comme véritables puissances publiques territoriales. Les moyens, les compétences et les leviers d'action qui leur sont dévolus permettent aux régions comme aux métropoles de dépasser un rôle de prestataire de services et de collectivités de mission. Au-delà d'une fonction de guichet, ces deux collectivités peuvent entreprendre et même agir de manière indépendante.

La conviction politique de la Mission conduit à considérer que régions et métropoles doivent endosser ce nouveau rôle de puissances publiques. L'Etat se trouve aujourd'hui limité dans sa capacité d'action locale. Il revient à des collectivités dont les compétences et les moyens s'en trouveraient adaptés de prendre le relais.

Régions et métropoles détiennent ainsi les compétences déterminantes en matière de développement économique, d'infrastructures et de services de transport, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Ces leviers permettent aux collectivités régionales et métropoles de véritablement « agir » et non seulement de se limiter à un rôle de soutien des activités existantes. Cette force du « faire », aussi bien au

¹⁴ Schéma régional de développement économique (SRDE) 2014-2020 de la région Languedoc-Roussillon

niveau métropolitain que régional, se traduit par exemple par la création et la gestion d'autorités organisatrices, de services publics locaux, de sociétés publiques locales ou encore d'agences et de sociétés d'économie mixte.

De plus, les modifications apportées par la loi en termes de périmètre des régions et d'organisation institutionnelle des métropoles conduisent à une évolution de leurs rôles respectifs. Les nouvelles grandes régions sont désormais responsables de vastes territoires, pour lesquels elles prendront le relais de l'Etat dans l'animation de l'action publique. De même, la création institutionnelle des métropoles les conduit à dépasser leur fonction de capitales régionales. Si elles sont confortées comme pivot du développement régional, les métropoles disposent d'un rayonnement national et européen, sinon international.

Enfin, les capacités financières et le volume d'emplois maîtrisés par les régions et les métropoles leur assurent des leviers considérables en termes d'action publique¹⁵.

A Toulouse, la puissance publique au service d'un grand projet de santé publique

L'Oncopole de Toulouse mise sur l'innovation pour offrir de nouveaux traitements aux patients atteints d'un cancer. Ce grand projet métropolitain inauguré en 2014 rassemble sur un même site un hôpital à la pointe de la technologie et des équipes mixtes de recherche alliant chercheurs, entreprises et laboratoires publics et privés. Cette réalisation est l'illustration de l'articulation efficace entre un Etat stratège qui, pour répondre à un grand défi de société, fixe un objectif et met des moyens à disposition, et des collectivités locales, région et métropole qui ont été capables de créer les conditions, de rassembler les acteurs, (avec une place particulière pour les usagers), pour apporter une réponse concrète à la volonté de l'Etat. . Le site a vocation à répondre au double enjeu du développement économique et territorial grâce aux synergies rendues possibles par le rassemblement d'une pluralité d'acteurs.

Régions et métropoles doivent définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans l'émergence des ressources territoriales

Les ressources territoriales correspondent à l'ensemble des forces vives du territoire : sa population, les entreprises, les compétences et le niveau de connaissance, les activités sociales et culturelles, etc. Composantes du territoire lui-même, elles sont en capacité de se développer de manière autonome. L'enjeu de l'action publique territoriale est de mobiliser et canaliser ces ressources pour parvenir à faire émerger de nouveaux atouts, des innovations sociales, économiques, technologiques pour répondre à des enjeux nouveaux d'intérêt général. Cette transversalité se fait plus simplement à l'échelle d'un territoire.

¹⁵ Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales, 2014

L'impact de l'action des collectivités à l'égard de l'émergence des ressources territoriales est décisif. L'OCDE montre¹⁶ ainsi que plus la gouvernance de la métropole est intégrée, plus la croissance économique est importante.

Cette émergence des ressources territoriales est indispensable au développement du territoire, notamment en termes de rayonnement international et de compétitivité dans la compétition entre les territoires européens.

Il s'agit dès lors d'actionner les leviers de puissance publique à même de susciter cette émergence. Il s'agit d'abord de la définition stratégique d'une ambition régionale et de long terme, grâce aux schémas prescriptifs. Des réalisations viennent concrétiser ces orientations : cluster, pôle d'excellence, pôle de compétitivité, etc. La métropole, en particulier, détient les compétences nécessaires à une capacité d'intervention forte et rapide. La coopération des régions et des métropoles, à l'égard de l'émergence des ressources territoriales, apparaît donc déterminante.

La région Aquitaine et la métropole de Bordeaux se saisissent du numérique

Alors que la région Aquitaine a créé en 2014 un pôle numérique régional, la métropole de Bordeaux a exprimé la volonté très forte de se positionner sur ce secteur d'avenir. L'attribution du label French Tech accompagne cette ambition. Le risque souligné par les interlocuteurs de la Mission est de transformer un domaine d'émergence comme le numérique en un sujet de concurrence entre les deux collectivités qui conduirait à un défaut de travail sur les complémentarités. Si le leadership stratégique de filière est assuré par la région, la métropole détient également un rôle prescripteur et d'action. Le numérique constitue ainsi une filière qui exprime des besoins en termes de « briques » technologiques : ce sont les apports de la région sur les aspects technologiques et leur mise en commun. Mais il s'agit également d'un sujet qui « infuse » et implique une transformation de la ville elle-même, notamment à partir d'usages nouveaux. Les ressources de la métropole se voient ainsi directement impactées. Les acteurs, qu'ils s'agissent de chercheurs ou d'entrepreneurs du numériques, sont à la recherche de lieux dédiés et de fonctionnement en réseau que la métropole peut animer.

¹⁶ OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500>

Chapitre 2 - Pour relever les défis du développement territorial, le législateur traduit la volonté politique d'une coopération forte entre les régions et les métropoles

Le partage de compétences établi par la loi impose de développer des instruments de coopération entre régions et métropoles

Les rôles respectifs des régions et des métropoles les conduisent à exercer des compétences qui, quoique distinctes, interviennent dans les mêmes domaines. Tel est le cas, en particulier, du développement économique. La région se voit confier l'organisation stratégique de ce dernier (schéma prescriptif, stratégies de filière, aides directes aux entreprises, innovation et recherche) là où la métropole est un acteur local incontournable (maîtrise du foncier, aménagements urbains, animation locale). Les deux collectivités, de plus, peuvent agir en matière de rayonnement international ou de marque territoriale. De toute évidence, si l'une de ces collectivités – métropole ou région - devait mettre en œuvre une politique qui ignore ou qui s'oppose à celle menée par une autre, on assisterait rapidement à des phénomènes de neutralisation ou de concurrence déloyale. Une telle situation ne pourrait être que préjudiciable pour le développement économique, l'emploi et l'attractivité du territoire. La nécessité d'une relation approfondie entre régions et métropoles semble par conséquent admise.

La volonté du législateur a dès lors été d'encadrer les relations entre les collectivités territoriales. Si l'Etat ne peut pas tout, les collectivités peuvent en effet constituer un relais efficace. Elles peuvent être les nouvelles garantes de l'intérêt général grâce à l'exercice de leurs compétences et à la mise en œuvre du service public. Le pari de l'intelligence des collectivités, à cet égard, est un succès depuis de nombreuses années. Il convient, aujourd'hui, de veiller à leur bonne articulation : se posent la question de la cohérence de l'action publique territoriale ainsi que du partage de compétences.

La nouvelle organisation territoriale de la République repose ainsi sur un dialogue constructif entre les différentes collectivités. C'est le sens, notamment, de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui permet aux collectivités d'organiser la répartition et l'exercice de leurs compétences. Le législateur a ainsi voulu que les collectivités territoriales – les régions et les métropoles en particulier - nouent entre elles une relation de bonne intelligence. Toutefois, il est indispensable d'envisager les situations dans lesquelles des divergences trop profondes empêchent des ententes.

Les dispositions relatives à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) traduisent cette double préoccupation. En effet, les compétences de la métropole en matière de développement économique justifient que les orientations du schéma applicables au territoire de la métropole sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil

métropolitain concerné et le conseil régional. En cas de désaccord entre les deux collectivités, cependant, la métropole élabore un document stratégique qui prend en compte les orientations du schéma régional et qui en tient lieu sur le territoire métropolitain. La loi prévoit donc bien à la fois une relation particulière entre région et métropole mais aussi l'éventualité d'un échec de cette coopération.

Les facteurs de risque, en effet, sont bien présents. Si l'ensemble des décideurs auditionnés par la Mission souligne que l'importance des enjeux en cause devrait guider naturellement vers une coopération réussie, chacun reconnaît que les obstacles ne manquent pas, au-delà des divergences de fond, qui restent irréductibles, sur la politique qu'il convient de mener. Les oppositions d'intérêts politiques, de calendriers, les contraintes budgétaires et financières mais également la qualité de la relation personnelle qu'entretiennent les représentants des exécutifs sont autant de difficultés potentielles. De plus, les métropoles pourraient être en capacité d'agir de manière indépendante des autres collectivités grâce à leur puissance en termes d'ingénierie et de moyens financiers. Il y a donc urgence, au-delà de l'indispensable partage de compétences opéré par le législateur, d'aller vers une coopération de bonne intelligence entre les collectivités.

La situation problématique devant laquelle se trouvent les décideurs publics est donc la suivante : alors que la coopération entre régions et métropoles, si elle est nécessaire et souhaitée, n'est pas systématique, il importe de déterminer les instruments de facilitation d'une relation constructive et efficace. Les dispositions de la loi y invitent, en particulier entre les régions et les métropoles, sans toutefois imposer un mode de dialogue impératif.

Piloté par la Métropole Européenne de Lille et la région Nord-Pas-de-Calais, le plan métropolitain de développement économique réunit les acteurs impliqués

Le Plan métropolitain de Développement économique (PMDE) est ratifié en juin 2009 à l'initiative de la Métropole Européenne de Lille (MEL) et de la Région.

Il rassemble de nombreux partenaires au sein d'un Conseil de gouvernance réuni tous les deux ou trois mois. Les partenaires s'y positionnent selon les priorités et exigences clairement édictées au PMDE. Les priorités sont actualisées, selon un plan triennal, pour assurer un développement évolutif et réactif du territoire.

Ses interventions visent ainsi à accompagner les entreprises, à développer une offre foncière et immobilière adaptée aux besoins des entreprises, à structurer et animer les filières économiques autour de cinq sites d'excellence, à stimuler les relations entre recherche, innovation et entreprises, à conforter l'économie sociale et solidaire, à répondre aux besoins numériques et à renforcer l'attractivité internationale de la Métropole.

La force du PMDE est la clarté de ses priorités et exigences. En réunissant d'importants acteurs économiques dans un but précis, le Plan parvient à des résultats plutôt probants, témoignant ainsi d'une riche coopération entre la Métropole et la Région.

Cette méthode peut toutefois s'avérer fragile car elle n'est efficace que si les différents partenaires agissent constructivement et de bonne foi.

Une coopération réussie suppose d'encourager les synergies et d'éviter les concurrences néfastes

La gouvernance multi-niveau entre les régions et les métropoles repose sur la qualité de la relation entre ces deux catégories de collectivités. Une relation conflictuelle aura pour conséquence d'alimenter des concurrences néfastes au développement des territoires. A l'inverse, une coopération efficace permettra de profiter des synergies incidentes.

La décentralisation et la coexistence de plusieurs niveaux de gouvernance locaux font naître des risques objectifs. En cas de déficit de coopération, plusieurs de ces risques peuvent se concrétiser. L'OCDE¹⁷ relève ainsi la possibilité d'une course vers le bas en termes d'exigences sociales, environnementales et fiscales en cas de compétition incontrôlée entre les collectivités. De même, cette concurrence peut conduire à une incapacité à exploiter efficacement les économies d'échelles en cas de multiplication des niveaux d'administrations, ou des difficultés à faire correspondre l'action publique locale aux intérêts nationaux en termes de maîtrise des dépenses et d'équilibre des territoires. Enfin, il s'agit de minimiser les coûts de transaction qui peuvent se révéler élevés pour les acteurs si les différentes collectivités n'agissent pas de concert dans la définition de cadres communs.

Plus globalement, encourager les synergies grâce à une coopération approfondie doit permettre d'éviter les gaspillages et les redondances. Une compétition stérile et les concurrences déloyales créent un risque de baisse de la compétitivité pour l'ensemble des collectivités concernées.

Pour autant, la décentralisation permet d'importants bénéfices si régions et métropoles sont en mesure de coopérer efficacement. Cette considération n'exclut d'ailleurs pas une émulation entre ces collectivités. Il est ainsi possible d'identifier différentes situations de synergies : une connaissance approfondie de l'environnement local permet de mettre en œuvre des services et des investissements publics plus adaptés ; les collectivités peuvent s'enrichir des bonnes pratiques grâce à une émulation des acteurs institutionnels partenaires ; un renforcement de la démocratie locale permis par l'implication des citoyens au niveau local ; un contrepois constructifs au pouvoir central ; la préservation des identités et des cultures locales.

¹⁷ Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>

La relation entre les régions et métropoles doit permettre d'associer efficacement les acteurs du territoire concernés par des politiques publiques

La qualité de la relation entre les régions et les métropoles conditionne la capacité de ces collectivités à nouer et à entretenir les partenariats nécessaires à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques locales. L'implication d'acteurs tiers (chambres consulaires, universités, autres opérateurs de l'Etat, associations, entreprises, etc.) réclame une lisibilité et une ouverture auxquelles doivent veiller régions et métropoles.

Ces acteurs, qui représentent les atouts du territoire, ont la capacité et les réseaux suffisants pour organiser seuls leur développement. Il est indispensable que régions et métropoles prennent conscience ensemble de la nécessité d'animer un travail commun avec ces acteurs, sans quoi ceux-ci peuvent s'affranchir d'une concertation avec les collectivités. Il s'agit pourtant d'enjeux aussi considérables que les capacités d'innovation du territoire, par exemple.

Ainsi, la clarté de la relation entre les deux niveaux de collectivité doit offrir davantage de lisibilité pour leurs partenaires. Cela permet de réduire des coûts de transaction, en facilitant et simplifiant les rapports qu'entretiennent ces acteurs avec les collectivités (interlocuteur et démarche unique par exemple).

De plus, une stratégie partenariale concertée entre la région et la métropole leur permet de proposer un meilleur accompagnement, tout du moins une meilleure compréhension. L'ensemble de ces considérations renforce l'efficacité des dispositifs publics qui s'adressent à des acteurs divers, de même que l'effectivité des recours de ceux-ci aux services.

Enfin, régions et métropoles peuvent veiller ensemble à une meilleure prise en compte des expériences existantes et passées. En particulier, les stratégies territoriales développées par certains acteurs constituent des éléments d'appui pour le couple région-métropole, tel par exemple le schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

Le plan métropolitain de développement économique réunit l'ensemble des partenaires économiques qui œuvrent sur le territoire de la MEL

Les partenaires du PMDE sont nombreux : le Conseil Général du Nord; l'État par l'intermédiaire du SGAR, les trois chambres, le monde universitaire par le biais du Campus Grand Lille, la société civile via le Conseil de développement de la métropole qui siège en son nom propre, etc. Ceux-ci sont associés à la gouvernance du plan, dont le Conseil de gouvernance a ouvert de larges concertations. Il s'agit de recueillir les expertises et d'identifier les besoins des acteurs économiques. Ce recours aux débats permet de réfléchir et intervenir utilement sur les champs du développement économique.

La consolidation des relations entre régions et métropoles suppose des déclinaisons en fonction de la configuration et de la culture de dialogue propres à chaque territoire

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce le principe de libre administration des collectivités ainsi que le principe de subsidiarité. La nouvelle organisation territoriale de la République faisant avant tout le pari de l'intelligence des territoires, plusieurs mécanismes prévoient que les collectivités puissent organiser l'exercice de leurs compétences.

L'article L1111-8 du Code général des collectivités territoriales prévoit ainsi qu'une collectivité peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Cette délégation peut s'exercer dans un cadre collectif : la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) élabore des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

Cette logique de subsidiarité permet de renforcer le processus de décentralisation et les collectivités elle-même. Leur liberté est reconnue, ainsi que leur capacité à organiser leurs compétences pour une plus grande efficacité de l'action publique locale. Encadrée par des principes constitutionnels et législatifs, l'organisation territoriale est naturellement amenée à prendre un visage singulier selon la région. Grâce à cette méthode fondée sur la confiance, la réussite des dispositifs existants est reconnue. En matière de relation entre les régions et les métropoles, le prolongement de cette logique conduit à affirmer que le respect des cultures locales de dialogue est essentiel. Il ne s'agit pas d'imposer un cadre de discussion artificiel mais bien d'encourager les échanges entre acteurs locaux qui travaillent déjà ensemble.

Il faut souligner les nombreuses revendications, à cet égard, relatives à la composition de la CTAP. Alors que divers acteurs institutionnels (chambres consulaires, représentations des citoyens, etc.) soulignent l'intérêt de leurs contributions dans les débats de la Conférence, les présidents d'exécutifs, en particulier métropolitains, mettent en garde contre l'éparpillement potentiel d'une instance trop nombreuse.

L'actuelle carte de régions ainsi que la liste des métropoles créées¹⁸ ou en devenir¹⁹ produit, enfin, des écarts notables en termes d'organisation du territoire. Le tableau

¹⁸ Au 1^{er} janvier 2015 : Métropole européenne de Lille, Bordeaux Métropole, Toulouse Métropole, Nantes Métropoles, Métropole Rouen Normandie, Strasbourg Eurométropole, Grenoble-Alpes Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Rennes Métropole, Brest Métropole, métropole de Lyon (collectivité à statut particulier)
Au 31 décembre 2011 : Métropole Nice Côte d'Azur

¹⁹ Au 1^{er} janvier 2015 : Métropole Aix-Marseille-Provence, Métropole du Grand Paris

1 montre la diversité de situations qui découle de la répartition des métropoles au sein des anciennes et des nouvelles régions.

Régions fusionnées	Métropoles	Anciennes régions
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	Strasbourg Eurométropole	Alsace Lorraine Champagne-Ardenne
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	Bordeaux Métropole	Aquitaine Poitou-Charentes Limousin
Auvergne-Rhône-Alpes	Métropole de Lyon Grenoble-Alpes Métropole	Rhône-Alpes Auvergne
Bourgogne-Franche-Comté		Bourgogne Franche-Comté
Bretagne	Brest Métropole Métropole de Rennes	Bretagne
Centre-Val de Loire		Centre-Val de Loire
Corse		Corse
Île-de-France	Métropole du Grand Paris	Île-de-France
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	Toulouse Métropole Montpellier Méditerranée Métropole	Midi-Pyrénées Languedoc-Roussillon
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	Métropole européenne de Lille	Nord-Pas-de-Calais Picardie
Normandie	Métropole Rouen Normandie	Haute-Normandie Basse-Normandie
Pays de la Loire	Nantes Métropole	Pays de la Loire
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Métropole d'Aix-Marseille-Provence Métropole Nice Côte d'Azur	Provence-Alpes-Côte d'Azur

Tableau 1- Répartition des métropoles au sein des régions métropolitaines

Seules quatre nouvelles régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur) abritent deux métropoles. Parmi celles-ci, Auvergne-Rhône-Alpes fait l'objet d'une fusion alors que les deux métropoles de Grenoble et Lyon se situent dans la région rhônalpine, et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées regroupent deux régions dont les capitales régionales respectives sont chacune une métropole.

Les deux grandes régions issues de la fusion de trois anciennes régions (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine et Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes) accueillent respectivement une métropole, de même que les nouvelles régions fusionnées restantes (Normandie, Nord-Pas-de-Calais-Picardie).

Pays de la Loire est la seule région (hors Ile-de-France) dont le périmètre n'a subi aucune modification à voir sa capitale régionale devenir une métropole.

Enfin, deux régions n'ayant connues aucune modification (Corse, Centre-Val de Loire) et une région nouvelle (Bourgogne-Franche-Comté) n'abritent aucune métropole.

La multiplicité des configurations institutionnelles impose une définition nécessairement souple et adaptable des instruments de coopération, au-delà des dispositions impératives de la loi. En particulier, le rôle des régions, selon qu'elles abritent ou non une ou plusieurs métropoles, ne saura demeurer uniforme sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Alsace et Bretagne : deux exemples de souplesse et d'intelligence collective au service d'une action publique locale cohérente

De nombreux territoires n'ont pas attendu la création de la CTAP pour mettre en place des instances de dialogue entre les collectivités territoriales. Ces comités exécutifs sont adaptés à la culture de dialogue de chaque territoire : ils ont fait leurs preuves comme instrument de concertation et de mise en cohérence des politiques publiques.

L'Alsace abrite ainsi un « G8 », qui réunit les présidents des exécutifs des villes de Strasbourg, Colmar et Mulhouse ainsi que de leurs EPCI, des deux conseils départementaux et du conseil régional. Il s'agit d'un cadre de discussion informel mais régulier, qui permet aux collectivités d'échanger librement sur l'exercice de leurs compétences.

La Bretagne a adopté un système de concertation semblable. Le « B15 » regroupe le conseil régional, les quatre départements ainsi que les dix agglomérations bretonnes (métropoles, communautés urbaines et communauté d'agglomération). Ce cadre de discussion politique répond aux besoins de régulation et d'entente stratégique tout en permettant de dépasser les clivages partisans.

Dans les deux cas, ces échanges constructifs ont par exemple permis la création de guichet unique - pour les particuliers en matière d'action sociale en Alsace, pour les entreprises et leurs financements en Bretagne - grâce à un effort de coordination.

Chapitre 3 - La qualité de la relation entre régions et métropoles est une nouvelle préoccupation majeure pour l'ensemble des pays de l'OCDE, qui encourage divers outils de coopération

L'enjeu de la gouvernance multi-niveau est une préoccupation majeure de l'OCDE et de ses membres

L'émergence de structures de gouvernance métropolitaine mais aussi le renforcement des collectivités régionales dans l'ensemble des pays de l'OCDE impose une réflexion sur gouvernance multi-niveau. D'une part, de nombreuses réformes ont ainsi été menées à partir de la fin des années 1990 pour renforcer le niveau régional, qui prend des formes plus ou moins intégrées (collectivité intégrée, agence dotée d'une mission spécifique, plate-forme de discussion). L'OCDE distingue différents modèles de décentralisation à travers ses pays membres. À titre d'exemple, la France, Italie et la Pologne ont créé de nouvelles régions sans toutefois supprimer les autres niveaux de collectivités locales (département, province, etc.). L'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni ont quant à eux fait le choix d'une méthode originale : la décentralisation asymétrique, qui s'adapte aux différents besoins, capacités et contextes socio-culturels de chaque région.

L'organisation relève d'abord que le siècle à venir est caractérisé par une forte progression de l'urbanisation. À titre d'exemple, la population urbaine sera passée de moins de 1 milliard en 1950 à environ 6 milliards en 2050, et probablement autour de 9 milliards en 2100²⁰. Les zones métropolitaines sont des centres d'activité économique qui accueillent près de la moitié de la population de l'OCDE. La problématique de la gouvernance de ces zones a conduit à une vague de création d'organisations qui se consacrent à la gouvernance métropolitaines. Ainsi, l'OCDE relève que plus des deux tiers des zones métropolitaines de ses pays membres ont installés de tels « organes de gouvernance chargés de l'organisation des responsabilités entre les pouvoirs publics »²¹. L'obtention, selon les règles fixées par la législation, du statut de métropole permet aux villes concernées de se placer sur « un pied d'égalité avec le niveau supérieur de gouvernement et leur donne des compétences élargies ».

Selon la forme de décentralisation retenue, l'État central et les collectivités locales organisent la relation en s'appuyant sur une multitude d'outils distincts : la définition d'objectifs, des incitations fiscales, des ministres régionaux, une participation

²⁰ OECD (2015), *The Metropolitan Century : Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

²¹ OECD (2015), *Governing the City*, OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500>

conjointe à des comités de coordination, des autorités régionales déconcentrées, des programmations stratégiques ou encore des contrats et des conventions. À titre d'exemple, l'Espagne organise ainsi une conférence des présidents de région au niveau national afin de garantir la prise en compte de l'intérêt national par les exécutifs locaux.

L'OCDE s'interroge également sur les rapports entre les niveaux de gouvernance infra nationaux. C'est le point de convergence entre la gouvernance verticale, c'est-à-dire entre des acteurs de différents niveaux, et la gouvernance horizontale, qui entend associer les acteurs de même nature. L'OCDE met l'accent sur la contractualisation comme outil efficace pour assurer la gouvernance multi-niveaux. En particulier, on remarque que le niveau régional, dans la plupart des pays, et souvent chargé d'établir des documents de planification stratégique et sectorielle.

De manière plus conceptuelle, on peut remarquer que la gouvernance multi-niveaux comporte des risques de différentes natures : un processus de nivellement par le bas dès lors que la compétition entre collectivités devient dommageable, une incapacité à exploiter les économies d'échelle due une multiplication excessive des niveaux d'administration qui peut engendrer des doublons, une difficulté à rester cohérent avec des objectifs nationaux notamment en termes de discipline budgétaire, des coûts de transaction élevés.

Dès lors, la question de la répartition des compétences apparaît devoir être clarifiée, même si son apparente complexité ne constitue pas un problème en soi : il est normal que différents acteurs agissent sur le même territoire et que les mesures que ceux-ci mettent en œuvre soient complémentaires. Cela exige néanmoins une coordination effective entre les différentes parties prenantes des politiques publiques locales. À défaut d'outils de coordination, la situation peut s'avérer sous optimale en différents domaines :

- une asymétrie d'information entre les acteurs, qui nécessite des instruments de partage de l'information ;
- un déficit de capacités en termes scientifiques techniques et d'infrastructures pour les acteurs locaux en particulier pour établir des stratégies territoriales. Des instruments de renforcement de la puissance publique sont alors nécessaires ;
- un défaut de capacité financière, qui révèle le besoin de dispositifs financiers, et en particulier fiscaux, adéquats ;
- un risque d'éparpillement des politiques publiques : une approche globale est nécessaire au niveau infranational, grâce à l'affirmation d'un leadership politique et à l'engagement contractuel des différents acteurs ;

- un différentiel entre les aires fonctionnelles et les limites administratives, qui demande d'interroger le périmètre des territoires ;
- une divergence d'approche qui empêche l'adoption d'objectifs communs. Il faut dès lors trouver les mécanismes permettant d'aligner ses objectifs ;
- un risque quant à la transparence des pratiques de chaque niveau de collectivités, qui exige un effort en termes d'évaluation et d'audit mais également la promotion de l'engagement et de la participation des citoyens.

Le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE s'est saisi des enjeux de gouvernance des métropoles dans leur environnement institutionnel

Le Comité des politiques de développement territorial (TDPC) est le principal forum international de discussion et d'échanges sur l'expérience conduite dans le champ des politiques régionales. Il pilote des travaux sur les politiques de développement territorial dans l'objectif d'encourager la compétitivité régionale et la gouvernance efficace et innovante. Il abrite notamment un groupe de travail sur les politiques territoriales dans les zones urbaines.

Ce groupe de travail s'est ainsi réuni en avril 2015 pour un séminaire portant sur la gouvernance métropolitaine à l'occasion de la publication du rapport *Governing the City*. Les participants étaient notamment invités à s'interroger sur l'ajustement des niveaux de gouvernement nouveaux et existants dans les réformes de gouvernance métropolitaine, en particulier à l'égard des relations entretenues avec les régions. Il apparaît que l'ensemble des pays de l'OCDE sont concernés par cette problématique, malgré des situations très différentes : la ville d'Athènes, ainsi, ne peut compter sur une structure métropolitaine institutionnalisée, tandis que la complexité des institutions territoriales allemandes ne facilite pas les relations entre les différents niveaux de gouvernement.

Le modèle français de décentralisation est une chance dans le processus de métropolisation commun aux pays de l'OCDE

Le modèle français de décentralisation a rattrapé son retard grâce à la loi MAPTAM qui a permis de donner un cadre institutionnel adapté aux défis que doivent relever les métropoles. La reconnaissance du fait urbain qui l'accompagne et les compétences déterminées par le législateur permettent aux métropoles d'entrer dans le jeu de la compétition européenne, voire internationale.

La France, grâce à ses nouvelles régions et aux métropoles, semble ainsi disposer des outils nécessaires pour connecter son développement régional aux enjeux de la mondialisation et de l'émergence de nouvelles activités que celle-ci implique. L'apparente complexité du système français de décentralisation se révèle clarifiée

par la répartition des compétences prévue par le projet de loi NOTRe. La maturité de cette décentralisation, au contraire, permet aux collectivités de fonder leurs politiques sur des bases solides, avec le soutien permanent de l'Etat.

Celui-ci a ainsi joué un rôle majeur dans le renforcement des collectivités. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, ainsi, ont d'abord été imaginées au niveau central. L'aboutissement de la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale de la République doit permettre d'assumer pleinement la logique de cette décentralisation : l'intervention renforcée des collectivités sur certains domaines (développement économique, emploi, aménagement, transport, etc.) offre à l'Etat la possibilité de se recentrer sur ses propres fonctions.

Cet avancement de la réflexion française sur l'organisation du territoire est à mettre au crédit d'une volonté politique forte, alors que nombreux pays membres de l'OCDE s'interrogent actuellement sur la forme institutionnelle que doivent prendre leurs métropoles, ou sur l'opportunité de doter l'échelon régional d'une gouvernance décentralisée.

Les travaux de l'OCDE appellent au développement d'outils contractuels de coopération

La complexité de la gouvernance multi-niveaux impose le développement de mécanismes de coordination. L'OCDE pointe trois difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités concernées par la coopération et l'harmonisation de leurs politiques : l'information, la responsabilité et le consentement. La difficulté consiste à concilier ces trois objectifs malgré les tensions qui peuvent apparaître entre eux.

Dans un rapport consacré à la coordination multi-niveaux des investissements publics²², l'OCDE propose plusieurs catégories d'outils susceptibles de faciliter les relations entre les niveaux de gouvernement. Sont ainsi suggérés la mise en place de plates-formes dédiées pour faciliter la communication verticale et d'accords de cofinancement pour impliquer et inciter les acteurs tout en priorisant les dépenses. L'intégration de financements privés dans les investissements publics pourrait de même lever certaines contraintes dans la coopération entre niveau de gouvernance, notamment face aux budgets serrés. L'OCDE explore également la notion de conditionnalité, définie comme « un type d'accord contractuel par l'administration mène ou s'engage mener des actions politiques ou institutionnelles, en contrepartie de la fourniture par une autorité administrative de niveau supérieur d'un volume spécifié d'assistance technique et/ou d'aide financière ». L'adaptation de cette

²² OCDE (2013), *Investir ensemble : vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>

acceptation au principe de libre administration des collectivités territoriales doit permettre d'envisager un système de « dépendance mutuelle ».

Cette publication met ainsi l'accent sur les contrats, mécanismes globaux et transversaux de coordination. Ceux-ci visent à s'accorder quant aux priorités communes, à renforcer la transparence et à préciser l'engagement des parties-prenantes. Ils peuvent de plus intégrer d'autres outils, tels que des mécanismes de conditionnalité. Les contrats sont ainsi largement employés comme instruments de coordination entre les différents niveaux d'administration dans les pays membres de l'OCDE. Ils permettent de plus d'adapter les politiques de développement régional aux différents contextes locaux.

Dans son étude sur les différentes politiques de développement régional²³ à travers les pays de l'OCDE, l'organisation a, de même, pu établir une liste des instruments utilisés pour développer la coordination entre les niveaux de collectivités. Ceux-ci sont multiples, et sont pour certains pratiqués en France. Il s'agit, dans ce dernier cas, des outils de contractualisation entre les différents niveaux de gouvernement, d'accords de cofinancement, de documents de planification stratégique et pluriannuelle, de la coopération entre municipalité, des collaborations sectorielles dans lesquelles le niveau supérieur et en particulier l'État peut venir en aide au niveau local, des agences sectorielles, de représentants de l'État dans les territoires (préfets) ou encore d'expérimentations locales. L'association des citoyens peut être également citée, de même que la participation du secteur privé pour la définition des stratégies ou la gestion d'infrastructures et de services. D'autres pays ont aussi développé l'évaluation des politiques locales, incluant une mesure de la performance et un contrôle financier, la fusion de communes, des ministres régionaux, des agences nationales chargées du développement régional, etc.

²³ OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing

« Les accords contractuels inter-administrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE »²⁴

Tableau 2.3. Accords contractuels interadministrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE

	Autriche	Belgique	Finlande	Pays-Bas	Pologne	Suède	Royaume-Uni
Norm du contrat (année de création)	Contrats territoriaux d'emploi (1997)	Pacte 2020 pour la Flandre	Accord de croissance d'Oulu (2002)	Contrats ruraux (2006)	Contrats régionaux (2001)	Accords régionaux de croissance (2006)	Partenariats stratégiques locaux
(En quoi cette étude de cas est-elle intéressante ?)	Contrats régionaux « modèles » axés sur un domaine spécifique et appliqués dans une structure régionale	Accords contractuels horizontaux à l'échelon infrarégional, coopération essentiellement au niveau stratégique, accord égarant place sur des objectifs quantifiables et l'évaluation des performances	Accord contractuel au sein d'une structure institutionnelle hautement fragmentée, où ces jour par les municipalités plutôt régionales, exemple de politique d'innovation et de partenariat	Exemples variés de contrats transactionnels, axés sur la politique rurale qui opère aux Pays-Bas, avec de fortes interdépendances entre zones urbaines et rurales	Contrats conçus sur le modèle du contrat de projets État-région (CPR) français, appliqués dans un environnement décentralisé (mais avec de fortes traditions de centralisation) ; exemple d'Europe centrale et orientale où la régionalisation et la politique régionale ont encore un caractère relativement nouveau et où sont alicés la plupart des Fonds de cohésion de l'UE	Dispositions contractuelles appliquées dans un cadre ascendant, régionalisation expérimentale et en cours dans une Suède traditionnellement centralisée	Exemples de contrats régionaux peu contraignants mis en œuvre dans le contexte d'une décentralisation institutionnelle
Type de contrat	Acteurs gouvernementaux (principale unité de coordination en gras)	Régional	Régional	Fermé, transactionnel	Régional, avec des éléments transactionnels	Régional, avec des éléments transactionnels	Régional
	- Administration nationale (ministère fédéral de l'Économie et du Travail) - Fonds sociaux - Autorités locales/district - Fonds social de l'UE - Partenaires sociaux et économiques (dont la Chambre d'agriculture, des syndicats, etc.)	- Administration flamande - Conseil socio-économique de Flandre (représentant les principaux partenaires sociaux et économiques) - Associations unies (organisation italienne d'organisations de la société civile)	- Municipalités d'Oulu - Municipalités de la région d'Oulu - Centre d'expertise de la Région d'Oulu - Conseil régional de gestion d'Outokumpu du Nord - Partenaires régionaux : groupes industriels régionaux - Enseignements d'enseignement supérieur	- Administration nationale - Autorités provinciales	- Administrations régionales - Administration centrale (UE (indirectement))	- Autorités régionales - Conseil d'administration de Centre - Administration centrale (ministère du Commerce et de l'Industrie)	- Conseils locaux - Administration centrale (autres départements) - Acteurs du secteur public, privé, tertiaire et communautaire
Objectif du contrat	Renforcer la coordination des politiques d'emploi entre les niveaux d'administration afin d'améliorer les performances du marché de l'emploi	Fournir un cadre de coopération et d'évaluation des progrès dans l'attribution des priorités stratégiques de la Flandre et d'Europe 2020	Renforcer la coordination au niveau régional afin d'améliorer l'efficacité des politiques industrielles et de l'innovation et garantir un meilleur usage des fonds structurels de l'UE	Renforcer la coordination de la politique rurale entre les divers échelons administratifs en transférant des compétences à l'échelon provincial	En théorie, un outil destiné à coordonner la politique de développement régional entre les niveaux de l'administration. Dans la pratique, cependant, il s'agit d'un cadre juridique pour les transferts inter-administrations en vue de la mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux	Renforcer la coordination entre les différents niveaux tout en stimulant la réflexion sur les priorités régionales au niveau infrarégional et en introduisant une « perspective régionale » dans toute une série de politiques sectorielles de l'administration centrale	Renforcer la coordination pour les priorités de développement local grâce à la conception d'une stratégie communautaire durable (et des accords locaux/multisectoriels)

²⁴ Ibid

Tableau 2.3. Accords contractuels interadministrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE (suite)

	Autriche	Belgique	Finlande	Pays-Bas	Pologne	Suède	Royaume-Uni
Description du contrat	Coordonne la coopération entre les acteurs de la politique de l'emploi : améliore le flux d'informations et harmonise les politiques stratégiques et opérationnelles du marché de l'emploi entre les autorités fédérales, du Land et du district ; incite l'élaboration d'une stratégie et d'un programme commun et une coordination financière	Un instrument fondé sur un partenariat opérationnalisant et transposant les grands objectifs stratégiques de la région en cibles mesurables, tout en offrant un cadre de suivi des progrès dans l'atteinte de ces objectifs	Instrument fondé sur un large partenariat destiné à coordonner les stratégies des municipalités, des autorités régionales et des principaux acteurs du monde de l'entreprise et de l'éducation ; fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'un système de suivi des progrès réalisés ; étroitement lié aux Fonds structurels de l'UE – établit des conditions pour les projets destinés à bénéficier des fonds de l'UE	Instrument de transposition des objectifs du « Programme pour une campagne vivante » de l'administration centrale en cibles mesurables à atteindre au plan provincial ; négociation de subventions pour les interventions des autorités provinciales dans la politique sociale. Suivi strict du respect des objectifs, fonds sur des sanctions plutôt que sur des récompenses pour bonnes performances	Instrument de coordination de la politique régionale et publics régionaux entre les niveaux d'administration, avec une forte propension à employer les fonds structurels de l'UE	Instrument destiné à renforcer coordination horizontale et entre les échelons, en harmonisant les priorités des programmes stratégiques régionaux et les objectifs d'ensemble de l'administration centrale ; alignement sur le cadre des Fonds structurels de l'UE ; accent placé sur la coordination stratégique ; peu d'attention portée à la mise en œuvre et au suivi des performances	Les stratégies et accords locaux pour la mise en œuvre devaient conforter les efforts à l'échelon local grâce à l'élaboration de priorités communes, ainsi que de cibles et d'indicateurs à l'aune desquels ces priorités sont évaluées et dont il est tenu compte en fonction des performances

Source : Autriche: Huber, P. (2001), « Territorial Employment Pacts in Austria », Institut autrichien de recherche économique, Note de réflexion ; Comité des régions (2012), « Troisième rapport de suivi sur la stratégie Europe 2020 », rapport final, Comité des régions, Bruxelles ; Royaume-Uni : Bailey, N. (2003), « Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance », Planning Theory & Practice, vol. 4, n° 4 ; Russell, H. (2010), Research into Multi-area Agreements: Long-term Evaluation of LAAs and LSPs, ministère des Communautés et des Collectivités territoriales (2011), Londres ; Long Term Evaluation of Local Area Agreements and Local Strategic Partnerships 2007-2010: Final Report, ministère des Communautés et des Collectivités territoriales, Londres ; Pologne : Regulska, A. et al. (2012), Kontrakty terytorialne jako instrument polityki rozwoju. Optymalizacja kontrolowania terytorialnych w kontekście udrażniania Krajowej Strategii Regionalnego Rozwoju 2010-2020, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa ; Ferry, M. (2003), « The EU and Recent Regional Reform in Poland », Europe-Asia Studies, vol. 55 ; Svensson, B. et A. Osthol (2001), « From Government to Governance: Regional Partnerships in Sweden », Regional & Federal Studies, vol. 11, n° 2.

Chapitre 4 - Si le développement métropolitain s'inscrit dans une perspective nationale voire internationale, il repose sur un environnement régional

Le périmètre institutionnel de la métropole ne doit pas faire obstacle à la prise en compte de son environnement dans la définition des politiques métropolitaines

L'ensemble des dix métropoles de droit commun a été défini sur la base du périmètre de l'établissement de coopération préexistant (communautés d'agglomération ou communautés urbaines). Toutefois, ainsi que le relève notamment l'INSEE, ces délimitations institutionnelles ne correspondent pas toujours à la définition géographique de l'aire urbaine ou métropolitaine. La métropole d'Aix-Marseille-Provence, en gestation, fait exception notable grâce au regroupement de 93 communes qui constituent l'ensemble de l'aire métropolitaine. Il semble indispensable pour chaque métropole de considérer l'ensemble fonctionnel qu'elle forme avec son environnement immédiat.

Alors que « 95% des Français vivent dans des territoires sous influence urbaine »²⁵, il revient à la métropole d'intégrer ces territoires dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques métropolitaines. A titre d'exemple, il semble qu'il puisse revenir à une métropole de développer une politique agricole. Les zones rurales et agricoles qui l'entourent dépendent substantiellement des réseaux économiques et de distribution organisés par la métropole. L'urbanisation et la puissance des métropoles gomme la distinction entre rural et urbain : cette évolution invite les grands pôles urbains à porter une attention nouvelle à leur environnement.

²⁵ Discours de Manuel Valls au Sénat sur la réforme territoriale au titre de l'article 50-1 de la Constitution, 29 octobre 2014

De la Métropole Européenne de Lille à la métropole Aix-Marseille-Provence, des constructions institutionnelles différemment intégrées aux aires urbaines géographiques

La Métropole Européenne de Lille (MEL) est née de la transformation par le législateur de la communauté urbaine existante en métropole. Son périmètre est donc celui de la communauté urbaine, et compte 1,1 millions d'habitants. Toutefois, l'aire métropolitaine – au sens géographique – de Lille est bien plus vaste : la MEL est au cœur d'un territoire qui franchit la frontière franco-belge et où résident plus de 3,5 millions d'habitants. La constitution en 2008 d'un groupement européen de coopération territoriale (GEPC), formant l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, apporte un cadre de coopération permettant de coordonner des politiques publiques à l'échelle de l'aire métropolitaine. Il réunit 147 communes françaises et belges

Le cas de la métropole Aix-Marseille-Provence est différent. Le législateur a prévu un statut particulier pour cette métropole, dont la préfiguration a fait l'objet d'une mission interministérielle *ad hoc*²⁶. Le périmètre retenu pour constituer la métropole correspond à six EPCI préexistants : syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) Ouest-Provence, communauté d'agglomération du Pays de Martigues, communauté d'agglomération du pays d'Aix, communauté d'agglomération de Salon-Etang de Berre-Durance, communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Etoile et communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole. Couvrant plus de 3273 kilomètres carrés et 93 communes, la métropole en devenir est partagée entre zones urbaines et rurales. Ainsi, la métropole institutionnelle comprend l'ensemble des territoires du pôle urbain de l'aire métropolitaine, autour de Marseille, Aix-en-Provence et jusqu'à Aubagne et l'étang de Berre. Une construction radicalement différente que la MEL conduit à la future métropole Aix-Marseille-Provence à épouser les contours de son aire métropolitaine.

L'aire métropolitaine structure les réseaux régionaux qui s'organisent autour d'elle

La métropole tient lieu, le plus souvent, de capitale régionale. Elle est toujours un centre névralgique pour l'ensemble des activités du territoire. Ce faisant, elle se trouve au carrefour des différents réseaux qui irriguent non seulement l'aire urbaine, mais également la région toute entière.

En l'absence d'une collectivité régionale chargée de l'ensemble des transports, la coopération entre régions et métropoles est notamment guidée par le souci d'articuler les infrastructures et les services de transports qui maillent le territoire à partir de la métropole. L'analyse par France Stratégie de la cohérence économique

²⁶ Mission interministérielle Projet Métropolitain Aix-Marseille-Provence
www.mouvement-metropole.fr

des régions dans la réforme territoriale²⁷ révèle la place centrale des capitales régionales au sein des liens intrarégionaux domicile-travail. Le projet de loi NOTRe prévoit à cet égard de permettre à la région, au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, d'identifier les axes routiers qui constituent des itinéraires d'intérêt régional.

Cette recherche de cohérence des réseaux se manifeste également en matière de recherche et pour les universités, afin de concilier les objectifs d'excellence par la concentration des compétences et d'équilibre des territoires.

La métropole est au cœur du dialogue entre les pôles urbains du territoire régional

La reconnaissance du fait urbain par la loi MAPTAM a ouvert la voie au renforcement institutionnel des grandes villes, qui a notamment permis la création des métropoles. Celles-ci « rayonnent sur son environnement régional (...) et fonctionnent en réseau avec les autres grandes villes et villes moyennes qui l'entourent²⁸ ».

Ainsi, plusieurs métropoles ont organisé un réseau de villes pour structurer un cadre de discussion permanent avec les collectivités voisines. Comme le relève France Stratégie²⁹, il s'agit pour les métropoles de contourner le risque de se transformer en « isolats de croissance au cœur de territoires en difficultés » grâce à la diffusion de leur dynamisme. Ce dialogue doit également permettre de trouver des accords sur les partenariats et les équilibres à trouver entre les multiples pôles urbains du territoire.

Les métropoles, en lien avec les régions, peuvent ainsi prendre elles-mêmes des initiatives de coopération et de solidarité avec les différents territoires, proches plus éloignés, qu'il s'agisse des espaces ruraux, ou d'agglomérations urbaines, comme le montrent les premières expériences des pôles métropolitains issus de la loi de 2010, ainsi que la pratique des réseaux de villes à l'échelle régionale.

La métropole de Toulouse a ainsi installé un Dialogue métropolitain qui associe onze EPCI situés dans ses pourtours, sur les deux régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Il s'agit d'une démarche originale de coopération qui se donne pour ambition, grâce à une réflexion commune et globale, de développer l'attractivité et

²⁷Amabile A., Bernard C. et Epaulard A., « *Réforme territoriale et cohérence économique régionale* », La note d'analyse, n°29, mai 2015, France Stratégie

²⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2015 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Exposé des motifs

²⁹ Lajudie B., « *Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?* », La note d'analyse, juillet 2014, France Stratégie

le dynamisme du territoire. Plusieurs métropoles peuvent également chercher à s'associer : c'est l'objet du pôle métropolitain qu'ont rejoint les métropoles de Rennes, Nantes et Brest. Cette démarche peut également viser une plus grande intégration, tel que le pôle métropolitain qui associe la métropole de Nantes et la ville de Saint-Nazaire.

Le pôle métropolitain permet à la métropole de Nantes de coordonner ses politiques et de développer son aire d'influence

Le pôle métropolitain Nantes-Saint Nazaire, créé en juillet 2012, associe la métropole nantaise et la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, ainsi que des communautés de communes voisines. Le pôle se voit confier une mission déterminante pour l'aménagement du territoire métropolitain car il est chargé du Schéma de Cohérence Territoriale, lequel couvre 61 communes pour près de 800 000 habitants. Le Scot de la métropole Nantes Saint Nazaire définit le projet de territoire pour l'ensemble de la Métropole. Il fixe des objectifs qui doivent être mis en œuvre au niveau des six intercommunalités (dans des schémas de secteurs, le cas échéant) et au niveau des communes dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

Par ailleurs, la métropole de Nantes adhère au pôle métropolitain Loire-Bretagne qui regroupe les agglomérations d'Angers et de Saint-Nazaire ainsi que les métropoles de Brest et Rennes. Ce pôle métropolitain vise à améliorer l'attractivité des territoires Loire-Bretagne à l'échelle nationale et internationale. Il assure un rôle de veille, d'étude, d'animation, de recommandations et d'impulsion de coopération multilatérales impliquant tout ou partie de ses membres. Ses travaux portent à la fois sur des échanges de savoir-faire et de bonnes pratiques et sur la mise en œuvre d'un programme d'action approuvé par chacun de ses membres. Les thèmes prioritaires sont l'accessibilité, l'enseignement supérieur et la recherche, le développement économique.

La région est garante de l'égalité des territoires grâce à ses politiques redistributives

Il revient aux régions d'assurer l'égalité des territoires grâce à des actions de redistribution, notamment de la croissance des métropoles. Si ces dernières se donnent effectivement les moyens de leur rayonnement sur le territoire régional, ce sont les régions qui disposent d'une vision globale et des leviers propres à assurer une véritable redistribution.

Il s'agit pour la région de déterminer les conditions d'équilibre entre sa participation à la concentration d'atouts dans la métropole, moteur du dynamisme des activités économiques et sociales, et l'attention qu'elle doit nécessairement porter à l'ensemble des territoires qui la composent.

Le projet de loi NOTRe renforce les outils contractuels existants en les simplifiant. Il consacre ainsi un chapitre au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). « Celui-ci fixe les orientations stratégiques et les objectifs sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de prévention et de gestion des déchets.³⁰ » Sa définition est concertée avec les EPCI, y compris les métropoles, du territoire régional ainsi, notamment, que les départements. Ceux-ci restent en effet les garants des politiques de solidarité sociale et territoriale.

L'élaboration de schémas de cohérence territoriale doit permettre de décliner localement les orientations du SRADDET. A cet égard, l'instrument des « inter-scot » paraît particulièrement adapté aux aires métropolitaines, pour unifier les stratégies d'aménagement sur le territoire de la métropole et des communes ou groupements de communes qui relèvent de la même aire fonctionnelle.³¹

Ainsi, les orientations régionales, impératives, se déclinent d'autant plus efficacement que la relation avec les grandes agglomérations, et en particulier les métropoles, est féconde.

A Lyon, un inter-scot permet d'assurer la cohérence de l'aménagement du territoire métropolitain

L'inter-scot de la métropole lyonnaise, créé par voie de convention en 2004, regroupe 13 schémas, englobant notamment l'agglomération du Grand Lyon, celle de Saint-Etienne mais aussi des territoires ruraux (Scot de la Dombes, Scot « Loire Centre », etc), pour une population globale de plus de trois millions d'habitants.³² Il est adossé à UrbaLyon, l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Scène informelle d'échanges pour l'harmonisation des politiques d'aménagement, dans le respect de l'identité des territoires, l'inter-scot a été une démarche pilote en France.

³⁰ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, voté par le Sénat en deuxième lecture le 2 juin 2015

³¹ « *Les démarches inter-Scot en France : état des lieux en 2009 et perspectives* », Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, février 2010

³² « *La métropole lyonnaise au sens de l'inter-Scot* », Chiffres clés, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, juin 2012

Chapitre 5 - Les acteurs qui travaillent en partenariat avec les collectivités territoriales placent beaucoup d'attentes dans la coopération entre régions et métropoles

L'implication des acteurs du territoire dans le couple région-métropole est à la fois une condition et un facilitateur de son succès

Les politiques publiques des collectivités locales impliquent de nombreux acteurs publics et privés, qui participent à leur conception comme à leur mise en œuvre. Cette situation constitue une forme de contrainte pour les collectivités, qui doivent composer avec des partenaires souvent très divers. Toutefois, cette implication des acteurs du territoire dans l'action publique s'analyse également comme une opportunité pour la relation entre les régions et les métropoles. Au-delà de la nécessité pour ces dernières d'associer étroitement des partenaires indispensables à la bonne conduite et à la réussite des politiques publiques, ceux-ci contribuent à la consolidation de la coopération entre les collectivités. Leur intervention devient ainsi un facilitateur des échanges entre les régions et les métropoles : ils apportent une vision globale, experte et opérationnelle.

On peut ainsi distinguer trois grandes catégories d'apports de ces acteurs à la relation entre les collectivités régionales et métropolitaines. Ils interviennent en premier lieu dans les domaines de la connaissance et de l'innovation. Particulièrement visées par l'action publique qui souhaite les encourager, ces matières réclament toutefois des compétences expertes extérieures. Le développement des activités et du dynamisme économiques repose de même sur le secteur privé, créateur de richesse. Enfin, les enjeux démocratiques et citoyens dépassent les seules considérations institutionnelles puisqu'ils renvoient à la mobilisation des citoyens. L'ensemble de ces acteurs est en demande d'une relation aboutie entre régions et métropoles afin d'offrir les synergies, le soutien et l'accompagnement qu'ils recherchent.

Aix Marseille Provence et la CCI : les attentes et efforts des acteurs ont permis l'émergence de la métropole

Si la métropole Aix-Marseille-Provence a été prévue par le législateur au 1^{er} janvier 2016, un long processus de préfiguration a été nécessaire. Une mission interministérielle dirigée par un préfet a été chargée d'impulser la démarche du projet métropolitain en co-construction avec les acteurs du territoire.

« Élus locaux, entrepreneurs, syndicalistes, membres des organismes consulaires, universitaires, agriculteurs, acteurs sociaux, etc. se sont investis dans une entreprise de coproduction du projet, notamment lors d'une série de « chantiers » thématiques.

La mission interministérielle y expose évidemment les points de vue de l'État, mais consacre l'essentiel de ses efforts à l'impulsion et l'animation de la démarche collective, à l'alimentation de la réflexion et à la formalisation de ses conclusions. Cela vaut à la fois pour la dimension territoriale du projet métropolitain que pour sa dimension institutionnelle. La mission a donc proposé à l'ensemble des participants une méthode qui permette à chacun de contribuer utilement tant dans le registre de la connaissance du territoire que de la vision stratégique ou de la définition de projets. Elle structure cet apport et travaille à sa valorisation auprès d'un large public à travers sa médiatisation et sa communication. »³³

Les universités se trouvent au carrefour des enjeux de développement et d'innovation communs aux régions et aux métropoles

Autrefois très vertical, le fonctionnement des universités a connu une importante décentralisation. Depuis 2009, un processus de regroupement des établissements universitaires a par ailleurs été initié dans le but de créer des structures plus autonomes et plus fortes. Ces regroupements peuvent prendre trois formes³⁴ : fusion, association et communautés d'universités et établissements (ComUE). Ces regroupements permettent aux universités d'obtenir le dimensionnement, des moyens et la gouvernance nécessaire à une action territoriale renforcée. Cette loi souligne le caractère incontournable des universités pour les collectivités territoriales.

Les universités se trouvent en effet au carrefour de nombreux intérêts qui concernent tant la métropole que la région. Les projets dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) qui sont financés dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER) gagneraient ainsi à faire l'objet d'une interface cohérente entre ces trois acteurs. Alors que la compétence ESR est historiquement régionale, les métropoles doivent faire l'apprentissage de celle-ci alors qu'elles se trouvent au cœur des enjeux relatifs à la connaissance et l'innovation. Les grands projets de l'ESR suscitent un volontarisme de chacun des acteurs qu'il reste toutefois à coordonner.

Métropoles et universités trouvent ainsi un intérêt majeur et commun en matière de rayonnement international et d'innovation. L'acquisition d'une masse critique et la concentration de la qualité technologique relèvent de la même logique que celle de la métropolisation. L'implantation physique des établissements universitaires constitue également un défi pour la métropole en termes d'aménagement urbain, de maîtrise du foncier, des transports urbains et de logement, eu égard au poids que

³³ Source : Mission interministérielle
www.mouvement-metropole.fr

³⁴ Statuts créés par la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche

représente la population étudiante. Cependant, des relations plus anciennes, et indispensables, existent avec la région, notamment en termes d'investissements financements. La collectivité régionale reste l'interlocuteur de référence pour les projets structurants tels que les projets industriels et l'implantation territorial des antennes décentralisées des universités.

Les établissements universitaires auditionnés par la mission soulignent la nécessité d'une cohérence entre les deux collectivités régional et métropolitaine, chaque université ne pouvant demeurer un intermédiaire entre celles-ci. Les politiques publiques locales sollicitant les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche exigent ainsi être concertées : la création d'un lieu dédié (fablab, cluster, etc.), par exemple, emporte des implications en termes d'urbanisme, d'aménagements, de transports, de services de divers natures qui relèvent des compétences de la région et de la métropole. De même, l'organisation de la recherche, si elle mérite d'être concentrée dans la métropole afin de faire naître les meilleures synergies, implique une réflexion territoriale stratégique quant à la prise en compte des expertises locales dans l'ensemble de la région et qui découlent souvent d'implantations historiques.

Un partenariat approfondi entre Toulouse Métropole et l'université de Toulouse

Une convention cadre³⁵ entre la métropole et l'université de Toulouse, signée fin 2013, doit permettre aux deux partenaires de mener ensemble de nombreux projets et de bâtir ainsi une Métropole de la connaissance où les étudiants jouent pleinement leur rôle. La convention s'appuie sur quatre priorités : faire de Toulouse une véritable « ville Campus », stimuler le développement économique, l'innovation et l'emploi, agir pour la visibilité et l'attractivité de la Métropole, développer la diffusion de la culture scientifique et technique. Le contenu de cette convention témoigne de la complémentarité entre la métropole et l'université. Celle-ci, par ses activités mais aussi son implantation dans la ville, participe à de nombreuses politiques métropolitaines.

Les représentants du monde économique peuvent renforcer le dynamisme voulu par les régions et les métropoles

Les acteurs économiques, par l'intermédiaire de leurs représentants consulaires, sont impliqués au premier chef dans les enjeux de développement économique et d'innovation. Les activités économiques font l'objet de nombreuses politiques publiques qui ne peut être efficaces que si elles se révèlent cohérentes.

³⁵ Convention cadre 2013-2015 Communauté urbaine Toulouse métropole et ComUE Université de Toulouse, décembre 2013

Les CCI rencontrées par la Mission appellent à renforcer le principe de subsidiarité en matière économique. Le leadership, dans chaque secteur, doit être exercé par l'acteur qui possède l'expertise. La mise en œuvre de la subsidiarité revient à rechercher cette expertise. A cet égard, les CCI réclament d'être impliquées. Elles souhaitent participer à cette action collective, qui ne peut souffrir d'une subordination de certains acteurs à un autre.

Les CCI revendiquent un rôle de relais des politiques notamment régionales. Le nouveau périmètre des grandes régions ne leur permettra pas d'assurer partout des missions de proximité que les chambres consulaires, grâce à leurs réseaux locaux, peuvent prendre en charge. Un équilibre dans la répartition de ces rôles doit être trouvé ; il permet à la collectivité de concentrer ses moyens sur son rôle stratégique et d'animation du collectif des acteurs concernés.

Les chambres sont, d'autre part, de véritables détecteurs de tous les signaux qui se propagent dans l'économie du territoire. Elles opèrent une vigilance précise sur les mutations économiques à l'œuvre. Elles exercent ainsi un rôle d'expertise reconnu par la loi auprès des pouvoirs publics. Elles constituent enfin des partenaires privilégiés et des acteurs de proximité pour accompagner les porteurs de projets, les entreprises et l'animation de réseaux ou de filières.

L'implication de la société civile éclaire et légitime les choix des collectivités

Les instances de représentations des citoyens que sont les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et les Conseils de développement (des métropoles mais aussi des PETR et Pays dans les zones rurales) ont été confortées dans la nouvelle organisation territoriale de la République.

Elles peuvent, en particulier au sein du CESER dont la composition est fixée par la loi, apporter une expertise sur les projets et les politiques publiques mis en œuvre par les collectivités. Le point de vue des usagers et des experts permet de dépasser les délimitations administratives pour donner aux élus une approche concrète, par les usages, de leurs décisions. Il peut dès lors s'agir d'une incitation supplémentaire à la relation entre les régions et les métropoles, pour objectiver les besoins de concertation et pointer les rapprochements nécessaires.

Ces instances peuvent également jouer un rôle démocratique majeur. Il semble en effet indispensable d'accompagner la nouvelle organisation territoriale de la République d'une nouvelle vision de la participation de la société civile. La réforme territoriale, ainsi, a renforcé les deux échelons, régional et métropolitain, qui apparaissent les plus éloignées pour les citoyens. Les métropoles et les régions sont sans doute parmi les collectivités les plus éloignées des citoyens du fait de leur taille et de leur spectre de compétences. Pour qu'elles soient pleinement investies de la légitimité démocratique nécessaire à l'exercice de leurs compétences, les

élections ne sont pas la seule clé. Il apparaît nécessaire que les citoyens s'approprient ces institutions : celles-ci doivent savoir leur « parler » tout autant que les citoyens doivent pouvoir s'adresser à l'institution, et aient le sentiment d'être écoutés.

« Identité de l'agglomération ou agglomération d'identités : radioscopie du territoire bordelais »

Le conseil de développement durable (C2D) de Bordeaux a répondu à une saisine de la Communauté urbaine portant sur l'identité de l'agglomération. 28 membres du conseil se sont penchés pendant plus d'un an sur cette question, pour révéler une identité en mouvement à partir du sentiment d'appartenance. La démarche était complexe car concernait un assemblage de villes, mais a permis de dévoiler cette complexité. Celle-ci doit permettre aux décideurs de mener des projets ensemble : « la connaissance et la conscience de soi ne sont pas toujours des réflexes d'autodéfense. Elles peuvent également être une base essentielle pour se projet vers l'avenir. »³⁶

³⁶ « *Identité de l'agglomération ou agglomération d'identités, Radioscopie du territoire bordelais* », Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise, mai 2010

SECONDE PARTIE

Au-delà des dispositions prévues par le législateur, la relation entre les régions et les métropoles doit être encouragée par des instruments de coopération

Le respect d'une méthodologie de travail entre la région et la métropole, incluant leurs partenaires communs, permet d'assurer la réussite de leur relation

La relation entre les régions et les métropoles est un processus complexe qui impose d'accompagner les dispositions législatives d'une série d'instruments de coopérations. Il est ainsi possible de déterminer une méthodologie qui doit permettre d'encourager les synergies et d'éviter les concurrences néfastes. Les modalités de cette méthodologie s'inscrivent dans l'esprit de la loi : suffisamment ambitieuses pour promouvoir le potentiel des collectivités régionales et métropolitaines, elles restent nécessairement souples afin de s'adapter efficacement aux différentes configurations locales.

La méthodologie proposée repose sur cinq axes principaux. Il ne s'agit pas d'organiser l'intégration de la région et de la métropole mais bien d'envisager les conditions d'une coopération réussie de l'action publique, tant pour la réalisation de grands projets ponctuels que la conduite de politiques publiques territoriales.

La définition de stratégies communes entre régions et métropoles réclame l'existence d'instances spécifiques

La relation entre les régions et les métropoles s'inscrit d'abord dans la définition en commun d'orientations stratégiques et d'orientations relatives notamment au développement et à l'aménagement des territoires.

La nouvelle organisation territoriale de la République est précisément un pari sur l'intelligence des territoires. La Conférence territoriale de l'action publique a ainsi été créée afin de coordonner et de partager les compétences entre les collectivités territoriales. Toutefois, la composition de la CTAP n'offre aucune représentation particulière aux métropoles. De plus, la spécificité des compétences de ces dernières impose un dialogue particulier avec les régions. Les bases de cet échange sont définies par la loi qui impose, précisément, une discussion spécifique entre régions et métropoles pour l'élaboration des schémas régionaux. Dès lors, les exécutifs des métropoles mais également des régions reconnaissent la nécessité d'un cadre de discussion particulier pour leurs collectivités.

Plusieurs territoires sont déjà dotés d'instances de dialogue restreintes, qui rassemblent président de région, président de métropole et souvent présidents de conseils départementaux. Ces cadres informels permettent des modalités d'échange aussi souples qu'efficaces. Ils ne doivent pas être considérés comme une remise en cause des CTAP mais, au contraire, comme un approfondissement de leur principe.

Cette déclinaison de la CTAP pour les régions et les métropoles doit être mise en perspective avec l'élaboration des schémas prescriptifs prévus par la loi, en particulier en matière de développement économique : une élaboration conjointe dans un cadre adapté minimise les risques de divergences.

Les orientations stratégiques doivent être déclinées en actions communes, en respectant un critère de crédibilité financière

Les stratégies définies conjointement par les régions et les métropoles doivent être déclinées en une série d'actions. Celles-ci peuvent prendre la forme de grands projets, de thématiques ou de filières prioritaires. Il peut s'agir, en particulier, de la détermination de domaines d'émergence ou innovants qui réclament une action publique concertée. Cette décomposition des orientations générales permet de définir le périmètre réel de la coopération entre régions et métropoles.

Il est également important que cet accord repose sur une évaluation financière solide. A chaque action doit correspondre une enveloppe financière en phase avec les capacités de la région et de la métropole. Cet effort détermine la crédibilité de la décomposition de la stratégie concertée.

Le périmètre de cette dernière n'est pas exclusif de celui du Contrat de Plan Etat-Région, qui comporte parfois un volet métropolitain. Selon un principe d'intersection non nulle, la coopération entre régions et métropoles peut concerner des projets dans lesquels l'Etat est également impliqué.

Les accords entre régions métropoles doivent s'étendre aux modalités de pilotage, de financement et de mise en œuvre des décisions concertées

Une fois la stratégie région-métropole déclinée en priorités et projets distincts, il s'agit pour les collectivités concernées d'envisager conjointement leurs modalités de pilotage, de financement et de mise en œuvre.

Le co-pilotage de grands projets comme la conduite et la gestion partagées de politiques publiques locales peuvent prendre la forme d'agences régionales ou métropolitaines ou de comités ad hoc. A cet égard, il semble indispensable de veiller à la déclinaison du pilotage politique au niveau opérationnel : les rencontres et la connaissance mutuelle des services de la région et de la métropole constituent une condition de réussite des initiatives communes.

La coopération entre les régions et les métropoles doit, de toute évidence, prévoir les contributions financières des différentes parties-prenantes aux mesures concertées. La répartition de ces engagements financiers définit substantiellement la nature des rapports qu'entretiennent les acteurs engagés dans de tels partenariats.

Au-delà de la répartition des contributions financières, une relation approfondie entre les régions et les métropoles impose de définir de manière coordonnée et anticipée l'intervention respective de chaque collectivité dans la mise en œuvre concrète des mesures communes.

En effet, les compétences respectives des régions et des métropoles les conduit à intervenir conjointement sur les mêmes domaines. Cela est particulièrement vrai en matière de développement économique. La mise en œuvre peut dépendre de la région (stratégie de filière, soutiens directs) comme de la métropole (maîtrise du foncier, responsabilités des projets urbains). Cette situation d'enchevêtrement des compétences découle de la puissance accordée à la métropole par la loi ; elle doit être prise en compte dans la programmation des investissements communs.

Cette précision du rôle respectif de chaque collectivité, aux différentes étapes de réalisation des différents projets financés, permet aux acteurs de programmer leurs interventions au-delà des seules contributions financières. Il s'agit également de faciliter les rapports entre les collectivités et les différents acteurs concernés.

Une telle clarification dans la répartition des rôles suggère aussi de prévoir une organisation opérationnelle adaptée. De nombreux outils sont à disposition des collectivités : établissements publics locaux, agences, sociétés publiques locales, etc.

La relation entre régions et métropoles doit s'appuyer sur le suivi et l'évaluation des décisions concertées

La relation entre les régions et les métropoles ne peut s'établir que dans la durée, avec des indicateurs mesurant la réussite des projets et des politiques publiques menés en commun. Cette logique implique pour les régions et les métropoles d'appuyer leurs relations sur des instruments de suivi et d'évaluation de leurs réalisations, afin de garantir une animation vivante et interactive.

Il s'agit d'abord pour les collectivités de s'assurer du respect des objectifs fixés en amont et de vérifier la qualité des résultats ou des réalisations obtenus. Cela doit permettre, le cas échéant, des ajustements pour éviter les dérives, et offre des instruments d'aide à la décision qui sont d'autant plus précieux qu'ils déterminent l'action de plusieurs collectivités.

Un suivi et des évaluations rigoureuses constituent, de plus, des facteurs de transparence et de responsabilisation susceptibles de renforcer la confiance portée par les citoyens et les acteurs partenaires des collectivités.

Alors que l'action publique doit se soumettre à une contrainte financière toujours plus sévère, l'ensemble de ces instruments offre les moyens de percevoir les mutualisations nécessaires et les potentiels doublons existants. L'intelligence collective conduit ainsi aux économies d'échelle.

L'objectif de redistribution est une préoccupation indispensable qui mérite une attention permanente

L'enjeu de redistribution est au cœur de la relation entre les régions et les métropoles. La métropole, qui regroupe les ressources d'excellence du territoire, est appelée à irriguer le territoire régional de son potentiel de croissance et de réussite. Cette redistribution est une nécessité pour l'équilibre des territoires et leur aménagement, elle doit donc être organisée.

Si les richesses sont majoritairement créées par les grands pôles urbains, et en particulier les métropoles, grâce au dynamisme de l'emploi et leur attractivité, de nombreuses dépenses sont assurées par des territoires ruraux et moins dotés. Ces territoires assument de nombreuses fonctions indispensables à leur population, quand bien même celle-ci travaille et participe à la création de richesses sur le territoire métropolitain. Ces villes et villages doivent ainsi assurer des services de qualité en matière de logement, de transports, de soin, d'éducation, de culture, etc. Une répartition des richesses est donc indispensable : le dynamisme de la métropole repose en partie sur la bonne santé des territoires ruraux qui l'irriguent. Un équilibre est nécessaire.

Cette redistribution peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir, d'une part, de flux financiers qui participent au financement de structures et de projets. La redistribution peut d'autre part recouvrir un aspect d'aménagement du territoire et de répartition des activités. La création d'entreprises peut ainsi être accompagnée par la mise en place de zones d'activités. L'émergence de nouvelles filières, notamment sur des secteurs innovants grâce à la concentration d'atouts dans la métropole, doit prévoir la diffusion d'une dynamique économique en territoires ruraux et semi-urbains. Enfin, le développement de nouveaux secteurs fondés sur les usages, tels que le vieillissement (silver-économie) et la mobilité, permet des retombées sur tous les territoires.

La diffusion des activités nées dans la métropole doit ainsi être envisagée dès leur conception. L'association de la région doit donc intervenir très en amont pour que les modalités de redistribution soient définies dès l'origine. A titre d'exemple, une stratégie concertée autour d'une filière innovante doit intégrer les retombées potentielles en termes de nouvelles activités et de création d'emplois dans les territoires hors métropole.

La contractualisation apparaît comme le moyen le plus efficace pour organiser une relation constructive entre régions et métropoles : vers un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)

La méthodologie proposée doit s'incarner dans des instruments de coopération qui peuvent varier d'un territoire à l'autre. Il revient à chaque duo ou trio région-métropole(s), avec le représentant de l'Etat, de s'accorder sur les modalités concrètes de leur relation, compte-tenu de la culture de dialogue existante et des enjeux locaux spécifiques. Les solutions possibles sont en effet diverses : contrat ou convention, engagements réciproques, charte, etc.

La législation exige déjà une concertation entre les régions et les métropoles, quant à la définition des schémas prescriptifs notamment. Si le développement d'une relation approfondie semble nécessaire pour mener à bien les objectifs de politiques publiques, il reste à déterminer lequel des outils mis à dispositions des collectivités serait le plus adapté. A cet égard, compte tenu de l'organisation déjà adoptée par certains territoires mais aussi des préconisations de l'OCDE, il semble opportun de privilégier le mode de la contractualisation. Celui-ci permet à la fois d'assurer l'autonomie des collectivités, qui restent au-delà de la loi libre d'organiser leur coopération, et de garantir le respect des intérêts de chacun grâce à des engagements opposables.

Le présent rapport suggère un cadre conventionnel qui intègre les cinq étapes précédemment détaillées et qui s'inspire du contrat de plan Etat-région (CPER), dispositif existant et ayant fait ses preuves en matière de planification et de

coopération locale : un Contrat de Coopération Région-Métropole(s) (CCRM) viendrait sceller l'entente de ces collectivités structurantes pour la nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce CCRM serait en mesure de donner toute leur place aux deux piliers de l'organisation territoriale de la République que sont la région et la métropole, là où le CPER organise classiquement une relation de cofinancement entre l'Etat et la région. Non plus seulement comme un partenaire subsidiaire auquel est parfois dédié un « volet métropolitain » du contrat de plan, la métropole deviendrait un signataire à part entière, traduisant à la fois son rôle de puissance publique et sa place centrale dans l'organisation régionale. Le contrat peut, de même, prévoir l'association systématique d'autres acteurs concernés : conseils de développement, CESER, chambres consulaires, pôles métropolitains, etc.

La proposition formulée par la Mission est, enfin, d'étendre le Contrat de plan à d'autres modalités d'action publique que la seule liste des actions cofinancées par l'Etat et les collectivités. Un tel contrat doit pouvoir intégrer la méthodologie décrite. Il s'agit d'envisager politiques publiques et projets territoriaux depuis leur conception jusqu'à leurs retombées, chacune de ces étapes étant nécessairement concertées afin de répondre aux objectifs définis.

Région Pays de la Loire et Nantes Métropole : entre volet métropolitain du CPER et contrat métropolitain, la nécessité d'un contrat global de coopération entre la région et la métropole

Parallèlement au contrat de plan Etat-Région, la région Pays de la Loire et la métropole nantaise ont signé en 2015 un contrat pluri annuel de coopération, qui fixe différents volets d'engagements réciproques. Il est important de distinguer le contrat métropolitain signé le 6 février 2015 par la Région Pays de la Loire et la Métropole Nantaise du volet métropolitain du contrat de plan Etat-Région, même s'ils sont établis sur la même période (2015-2020). En effet, si ce dernier est contraignant, ce n'est pas le cas des dispositions du contrat métropolitain, qui fixe des engagements réciproques non chiffrés. Le contrat métropolitain est avant tout un document politique, motivé par la volonté des deux collectivités de présenter aux citoyens un affichage conjoint de leurs projets et ambitions pour les cinq années à venir.

Le contrat métropolitain effectue dans une première partie un « diagnostic du territoire. » Il met en évidence la place importante de la métropole dans le territoire régional, insiste sur sa fonction de capitale et sur sa contribution particulière au développement des Pays de la Loire et à l'attractivité de la région.

Il définit dans une seconde partie les projets structurants prioritaires qui nécessitent une ambition commune des deux collectivités et fixe les orientations stratégiques du territoire. Ces dernières sont au nombre de cinq : une métropole attractive sur l'Europe et à l'international ; une métropole intelligente ; une métropole pour tous ; une métropole durable ; une métropole mobile.

Le rôle de l'Etat doit évoluer vers une fonction d'arbitre

La nouvelle organisation territoriale de la République appelle une ambitieuse réforme de l'Etat. Il s'agit de prendre acte des nouvelles capacités des collectivités régionales et métropolitaines afin de conforter l'Etat dans ses fonctions stratégiques. A cet égard, la Mission souhaite pointer plusieurs interrogations relevées lors des auditions menées avec les parties-prenantes de la relation entre régions et métropoles.

La capacité des régions et des métropoles à devenir de véritables puissances publiques territoriales doit permettre à l'Etat d'assurer, à l'égard des compétences dévolues aux collectivités, un rôle d'arbitre. L'Etat demeure un stratège mais la consécration du principe de subsidiarité l'invite à ne pas chercher à intervenir là où les collectivités disposent des moyens nécessaires pour exercer une action plus efficace.

A l'égard des dispositifs de co-élaboration prévus par le projet de loi NOTRe, le rôle du représentant de l'Etat en région pourrait être précisé. Doté à ce jour de la capacité d'invalider le SRDEII et le SDRADDET par le refus d'apposer sa signature, le représentant de l'Etat semble le garant effectif de l'esprit de la nouvelle organisation territoriale de la République. Si l'une ou l'autre des collectivités régionale et métropolitaine venait à refuser une relation de bonne intelligence, il doit pouvoir demander une nouvelle discussion respectant ces principes, voire imposer ce cadre. En tout état de cause, une collectivité ne doit pas pouvoir bénéficier d'un non-respect du principe de co-élaboration.

Dans la proposition de la Mission de mettre en place un Contrat de Coopération Région-Métropole, le rôle du représentant de l'Etat doit également approcher celui d'un arbitre. L'Etat ne doit plus chercher à « faire » mais à assurer le respect des conditions de réussite de l'action publique territoriale. En particulier, il pourrait être confié à son représentant une mission de contrôle des impératifs de redistribution et d'équilibre entre les territoires urbains et ruraux. En tout état de cause, l'Etat reste le garant de la cohérence de l'action public et des intérêts nationaux.

Cette même logique doit également guider une nécessaire réforme de l'Etat. Celui-ci doit assumer la décentralisation que la nouvelle organisation territoriale de la République ne fait que confirmer. Ainsi, la proposition de confier aux régions le service public de l'emploi semble relever d'une position cohérente : exerçant la responsabilité du développement économique, les régions doivent pouvoir actionner tous les leviers relatifs à l'emploi, qui réclament souplesse et réactivité. De manière général, une réforme de l'Etat doit tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences: il devra céder aux collectivités les activités de service public qui découlent de leurs nouvelles compétences. Il s'agit avant tout d'un enjeu d'efficience, de cohérence et de qualité du service public et des services rendus au public.

La région ne pourra mener une redistribution efficace en faveur des territoires hors métropole qu'à condition de maîtriser les leviers fiscaux

L'action publique locale, malgré la nouvelle organisation institutionnelle des territoires, reste substantiellement dépendante des moyens dont disposent les collectivités. La qualité de la relation entre les régions et les métropoles est pourtant tributaire des évolutions de leurs ressources respectives. Selon l'Association des Régions de France, les projections sur la période 2014-2017 laissent anticiper une baisse des dotations de l'Etat de près de 950 millions d'euros pour les régions. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de redonner aux régions les moyens d'assurer leur mission au meilleur niveau, notamment grâce aux ressources fiscales et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

En particulier, il apparaît que le département reçoit près de la moitié (48%) de la fiscalité sur les entreprises (CVAE, CFE) là où la région n'en bénéficie que de 23%. Il semble indispensable d'opérer un transfert de cette ressource vers la région : responsable de la compétence développement économique, elle ne dispose aujourd'hui que d'un très faible retour sur ses investissements. La République décentralisée doit, d'autre part, faire confiance aux régions et aux métropoles pour maîtriser les taux de ces impositions.

Cette fiscalité dynamique semble aujourd'hui indispensable aux régions pour leur propre action publique, mais également pour être en mesure d'assurer une nécessaire redistribution des richesses à l'ensemble du territoire régional.

Divers instruments redistributifs doivent permettre d'assurer cet équilibre. En particulier, il semble indispensable de permettre à la région d'investir dans les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) et les Pays qui souffrent aujourd'hui de sous-financement. Corolaires des métropoles et des pôles métropolitains, ces regroupements d'EPCI ruraux sont à même d'assurer les services de proximités mais doivent être financés. La notion de pacte territorial doit permettre à la région d'assurer un tel lien avec les EPCI, les PETR et les Pays sur une base contractuelle. Les départements, garants de la solidarité territoriale, doivent également pouvoir être associés à de tels pactes. A cet égard, les métropoles pourraient se voir reconnaître une capacité à financer et à investir dans les projets et actions des PETR.

La nécessité d'une coopération horizontale : la conférence des présidents de région et la conférence des présidents de métropole

Régions et métropoles ont la maîtrise des grandes politiques publiques et projets locaux structurants qui représentent un intérêt d'aménagement du territoire national.

Ces collectivités sont ainsi garantes de l'intérêt national à l'égard d'un certains nombres de domaine, relativement à leurs compétences.

Ces dernières, par ailleurs, leur permettent d'agir dans le champ économique de manière déterminante sur l'émergence, le développement ou le maintien d'activités et de filières stratégiques. Celles-ci font souvent face à une concurrence internationale forte, alors mêmes qu'elles exigent une forte spécialisation et un niveau de compétences élevé (universités, recherches).

Dès lors, une coordination horizontale entre collectivités de même niveau semble indispensable, en parallèle des instruments de coopération entre les régions et les métropoles. La création d'une conférence des présidents de région (CPR) et d'une conférence des présidents de métropole (CPM) permettraient d'ouvrir un cadre de dialogue entre collectivités de même niveau, mais aussi avec l'Etat, pour assurer la coordination de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale d'une part, et éviter les concurrences et favoriser les synergies entre les différents pôles du territoire national d'autre part.

La carte territoriale, globalement cohérente, pourra demain mériter des aménagements progressifs

La nouvelle carte territoriale va s'accompagner d'une réorganisation progressive. Les collectivités et leurs groupements ont désormais besoin de stabilité. Certaines incohérences, toutefois, peuvent demeurer : des cadres de revoyure peuvent être envisagées au cours de la décennie à venir.

Alors que la logique territoriale semble être de pouvoir associer une ou plusieurs métropoles à chaque région, la loi actuelle ne respecte pas de manière parfaite un tel objectif. Des initiatives parlementaires ont ainsi cherché à créer de nouvelles métropoles. Si de telles décisions ne peuvent être prises sans une minutieuse préparation, il apparaît nécessaire d'entamer une réflexion afin de fournir les mêmes outils et atouts de développement aux régions. Cela pourrait prendre la forme, dans les années à venir, d'une évolution progressive de la carte des régions et des métropoles.

A l'heure actuelle, les onze métropoles de droit commun ainsi que les métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris couvrent seulement onze régions métropolitaines sur treize (les régions Centre et Bourgogne Franche-Comté ne comptent en effet aucune métropole).

L'adaptation du périmètre des métropoles doit également permettre à ces dernières d'intégrer davantage de communes faisant partie de leur aire urbaine au sens de l'INSEE. De tels élargissements permettraient une meilleure prise en compte de ces

territoires aujourd'hui périphériques mais pleinement concernés par les problématiques métropolitaines.

En matière de cohérence de la carte des régions, France Stratégie fait apparaître la cohérence globale des nouvelles grandes régions.³⁷ L'étude des liens d'actionnariat et les déplacements domicile-travail entre les départements montre en effet que seuls huit départements³⁸ sont concernés par une force centrifuge, vers une région voisine, en matière de déplacements domicile-travail. Ils sont seulement quatre³⁹ à subir une telle attraction au regard des liens d'actionnariat, et quatre⁴⁰ également à être sous influence extra-régionale pour ces deux raisons conjointement.

La participation citoyenne, très dynamique, doit être renforcée en diffusant les bonnes pratiques

Alors que la nouvelle organisation territoriale de la République prévoit la coordination des différents niveaux de collectivité, aucune disposition ne prévoit les rapports entre les différentes instances de représentation de la société civile. Les conseils de développement, dont le rôle est conforté par le législateur et qui doivent obligatoirement être installés dans chaque métropole, sont souvent organisés en coordination régionale. Ils souhaitent ainsi se positionner comme des interlocuteurs pour la région, fort d'une vision transversale du territoire.

Cette intervention pourrait avoir lieu lors de la définition des schémas régionaux prescriptifs, mais aussi au sein d'instances de coordination qui restent à bâtir, sur le modèle des CTAP.

Il semble aussi opportun d'encourager les conseils de développement à se structurer sur la base des aires fonctionnelles des métropoles ou des bassins d'emploi. Tel est le cas à Rennes ou Lille par exemple : cette considération globale du territoire permet de mieux appréhender les problématiques métropolitaines à partir des usages et d'un travail collectif et décroisé.

La place que peuvent tenir les instances participatives que sont les Conseils de développement et les CESER constituent un levier non négligeable pour une pédagogie, respectivement, des institutions métropolitaines et régionales. Le fonctionnement en réseau des Conseils de développement et des CESER a amorcé

³⁷ Amabile A., Bernard C. et Epaulard A, « *Réforme territoriale et cohérence économique régionale* », La note d'analyse, n°29, mai 2015, France Stratégie

³⁸ Cher, Eure-et-Loir, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Saône-et-Loire, Deux-Sèvres, Oise, Vaucluse.

³⁹ Aisne, Gers, Pyrénées-Atlantiques, Territoire de Belfort

⁴⁰ Cantal, Gard, Orne, Sarthe.

cette pédagogie, il doit se renforcer en se souciant également des périphéries qui n'ont pas toujours la culture participative des territoires-centres.

La question de la solidarité entre les métropoles et les territoires qui les environnent est, par ailleurs, très sensible. Du point de vue des Conseils de développement de métropole, dont beaucoup travaillent avec les Conseils de développement des hinterlands métropolitains, les métropoles doivent clairement signifier qu'elles s'intéressent aux territoires voisins, dont les habitants ont parfois le sentiment d'être « écrasés » ou « dominés » par la puissance métropolitaine, ou d'être mis à l'écart des dynamiques qu'elle développe.

Alors que les instances participatives que sont les conseils de développement et les CESER réunissent principalement des représentants de la société civile organisée, elles doivent aussi avoir le souci de relayer les attentes des citoyens. De nombreux conseils de développement disposent ainsi d'un « collège citoyen », dont les membres siègent au titre d'habitants. Cette ouverture contribue à enrichir le débat public dans les territoires.

Au-delà de ces instances, et en lien avec elles, les métropoles comme les nouvelles régions doivent imaginer de nouvelles formes de partage et de pédagogie en direction des citoyens, grâce à des dispositifs d'écoute et de débat.

Enfin, si le principe de l'élection au suffrage universel est acté pour les métropoles, les conditions à réunir pour qu'il s'agisse d'un véritable exercice démocratique méritent une réflexion approfondie. Une réelle appétence des citoyens est certes constatée sur les enjeux de l'échelle métropolitaine à travers des pratiques quotidiennes de mobilité et d'échanges qui se situent de plus en plus à l'échelle des bassins de vie et dépassent les frontières administratives. Toutefois, l'angle technique souvent retenu pour présenter le sujet ne permet pas l'émergence de la vision métropolitaine sur laquelle des électeurs éclairés devraient pouvoir se reconnaître et se prononcer.

Si la citoyenneté et la démocratie doivent s'exercer à plusieurs échelles territoriales, sans opposer celle de la commune à celle de la métropole, il convient d'étudier des modalités hybrides du mode d'élection qui pourrait combiner à la fois suffrage direct et représentation territoriale.

ANNEXES

A – Lettre de mission



MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ref: DFP2014/75874

Paris le

A

Monsieur Pierre COHEN

Le gouvernement s'est donné pour objectif majeur de réformer l'organisation territoriale de la république, au service du dynamisme de notre économie et de la réponse aux besoins des citoyens.

Cette ambition s'est concrétisée dans une première phase par le vote de la Loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) qui a, entre autres, permis l'émergence de structures intercommunales très fortes et très intégrées, plus particulièrement les métropoles.

Cette ambition est en train de se concrétiser dans une seconde phase à travers le vote de la Loi relative à la refonte de la carte des régions permettant de passer de 22 à 13 régions et faisant émerger des collectivités plus efficaces.

La loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la république), sera quant à elle, la troisième phase de la mise en œuvre de cette ambition avec pour objectifs principaux la clarification des compétences entre collectivités, et l'émergence d'un couple régions/intercommunalités structurant pour nos territoires.

Dans ce contexte, les régions vont être responsables sur leur territoire de l'adoption des orientations en matière de développement économique et d'innovation, et établiront un schéma prescriptif après concertation pour son élaboration avec les autres collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'Etat.

De même, les ensembles intercommunaux, et tout particulièrement les métropoles, disposent dans le domaine économique de compétences complémentaires à celles des régions sur l'action économique l'immobilier et le foncier d'entreprises. Pour leurs territoires, un dispositif particulier de co-élaboration du schéma régional a été imaginé, et figure à l'article 2 du PJJ NOTRe.

Monsieur Pierre Cohen

Ainsi, on peut constater que le couple régions / métropole est potentiellement la source de nombreuses synergies dans le domaine économique et l'emploi, les régions étant chargées de l'élaboration des grands schémas prescriptifs et disposant de leviers importants (fonds européens, formation professionnelle) et les métropoles étant des moteurs de la croissance, notamment du fait de leur dynamisme démographique, en réseau avec d'autres métropoles à l'international mais aussi des villes petites et moyennes qui structurent notre économie.

Dans ce cadre, et eu égard à votre expérience d' élu de grande collectivité, vous avez pu mesurer les synergies entre une grande ville et la région à laquelle elle appartenait, et à l'inverse les pertes de temps et d'énergie que peuvent occasionner l'absence de coordination entre ces deux échelons.

Fort de cette expérience, je souhaite vous missionner afin que vous analysiez les conditions d'exercice des compétences des régions et des métropoles pour leur permettre de jouer le rôle le plus actif et complémentaire dans le développement territorial. La question est moins celle de l'écriture législative des compétences que celle de leur mise en œuvre concrète.

Cette mission devra aborder la façon dont régions et métropoles doivent organiser leurs compétences afin de rechercher les meilleures synergies et le meilleur équilibre entre elles. Les conditions de réussite de cette mise en œuvre des compétences devront être précisément déterminées afin de bien approcher les aspects opérationnels et les obstacles potentiels.

Je souhaiterais pouvoir disposer d'un premier rapport d'étape pour la fin du mois de mars 2015 et d'un rapport définitif pour le mois de mai 2015.

Sachant compter sur votre forte implication sur cette mission structurante pour l'avenir des collectivités territoriales, je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Maryline LEBRANCHU

B – Personnes auditionnées, consultées et rencontrées

Représentants de l'Etat et administration centrale

Madame Geneviève FIORASO, secrétaire d'Etat chargée de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Monsieur Henri-Michel COMET, préfet de la région Pays-de-la-Loire, préfet de la Loire-Atlantique

Monsieur Michel DELPUECH, préfet de la région Aquitaine, préfet de la Gironde

Monsieur Pascal MAILHOS, préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet de la Haute-Garonne

Monsieur Laurent THÉRY, préfet délégué en charge du projet métropolitain Aix-Marseille-Provence

Monsieur Stanislas BOURRON, directeur adjoint de la Direction Générale des Collectivités Locales

Parlementaires

Monsieur Olivier DUSSOPT, député de l'Ardèche, maire d'Annonay, président de l'Association des petites villes de France, rapporteur du projet de loi NOTRe

Monsieur Jean-Jacques HYEST, sénateur de Seine-et-Marne, maire de La Madeleine-sur-Loing, rapporteur du projet de loi NOTRe

Monsieur René VANDIERENDOCK, sénateur du Nord, rapporteur du projet de loi NOTRe

Monsieur Christian ASSAF, député de l'Hérault

Monsieur Patrick VIGNAL, député de l'Hérault

Conseils régionaux

Monsieur Alain ROUSSET, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des Régions de France, député de la Gironde

Monsieur Martin MALVY, président de la région Midi-Pyrénées

Monsieur Philippe RICHERT, président de la région Alsace, ancien ministre chargé des Collectivités territoriales

Monsieur Jacques AUXIETTE, président du Conseil régional des Pays-de-la-Loire

Métropoles

Monsieur Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde, vice-président de Bordeaux Métropole, maire de Mérignac

Monsieur Gérard COLLOMB, maire de Lyon, président de la métropole de Lyon, président de l'Association des Communautés Urbaines de France, sénateur du Rhône

Monsieur Robert HERRMANN, président de l'Eurométropole de Strasbourg

Monsieur Jean-Luc MOUDENC, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France

Madame Johanna ROLLAND, maire de Nantes, présidente de Nantes métropoles

Monsieur Aurélien TURC, directeur général du pôle développement durable et rayonnement métropolitain de Bordeaux Métropole

Experts

Monsieur Louis GALLOIS, président du conseil de surveillance du groupe PSA Peugeot Citroën, ancien Commissaire général à l'investissement

Monsieur Jean PISANI-FERRY, Commissaire Général à la Stratégie et à la Prospective

Monsieur Hélène PHANER, Secrétaire Générale de France Stratégie

Monsieur Benoît LAJUDIE, chargé de Mission du Département Société Institutions et Politiques Sociales

Monsieur François BLOUVAC, chargé d'une mission sur la relation régions-métropoles pour le compte de BpiFrance

Monsieur Olivier LANDEL, délégué général de l'Association des Communautés Urbaines de France

Madame Claire CHARBIT, responsable du Dialogue avec les autorités locales et régionales, direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial, OCDE

Participation à la 18^{ème} session du Groupe de travail de l'OCDE sur les politiques territoriales dans les zones urbaines – 28 avril 2015

Représentants consulaires

Monsieur Jacques PFISTER, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille

Monsieur Pierre Goguet, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie CCI de Bordeaux

Monsieur Alain DI CRESCENZO, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie CCI de Toulouse

Monde universitaire

Monsieur Jean TIROLE, prix Nobel d'économie, professeur à la Toulouse School of Economics

Monsieur Marie-France BARTHET, président de la ComUE Toulouse Midi-Pyrénées

Monsieur Manuel TONOU DE LARA, président de l'Université de Bordeaux

Société civile

Monsieur Boubacar SECK, co-président du Conseil de développement de Bordeaux Métropole

Monsieur Karine OUDOT, co-présidente du Conseil de développement de Bordeaux Métropole

Monsieur Ugo LANTERNIER, président de la commission spécialisée Métropole du Grand Paris du Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France

Madame Nicole SERGENT, rapporteur de la commission spécialisée Métropole du Grand Paris du Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France

Madame Marie-Christine JAILLET, présidente du Conseil de développement de la métropole de Toulouse

Monsieur Jean FREBAULT, membre du bureau du Conseil de développement du Grand Lyon, membre du bureau de la Coordination Nationale des Conseils de Développement

Et les membres du groupe du travail des Conseils de développement de métropoles de la Coordination Nationale des Conseils de Développement

C – Liste des sept propositions pour la réussite de la relation entre les régions et les métropoles

1. Généraliser les 5 étapes clés de la réussite de la relation entre régions et métropoles

La relation entre les régions et les métropoles est un processus complexe pour lequel peut être déterminé une méthodologie qui permet d'encourager les synergies et les concurrences néfastes. Les 5 étapes de cette démarche de coopération prévoient : la définition de stratégies communes ; la déclinaison de ces orientations en actions dont le financement est garanti, une entente quant aux modalités de pilotage, de financement et de mise en œuvre ; l'évaluation et le suivi des décisions concertées ; la redistribution des richesses et des activités créées.

2. Créer un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)

Le rapport suggère un cadre conventionnel qui intègre les cinq étapes précédemment détaillées et qui s'inspire du contrat de plan Etat-région (CPER), dispositif existant et ayant fait ses preuves en matière de planification et de coopération locale : un Contrat de Coopération Région-Métropole (CCRM) viendrait sceller l'entente de ces collectivités structurantes pour la nouvelle organisation territoriale de la République.

3. Renforcer le rôle de l'Etat déconcentré dans une fonction d'arbitre

La nouvelle organisation territoriale de la République appelle une ambitieuse réforme de l'Etat. Il s'agit de prendre acte des nouvelles capacités des collectivités régionales et métropolitaines afin de conforter l'Etat dans ses fonctions stratégiques d'arbitre, pour garantir la cohérence et l'intérêt national.

4. Donner aux collectivités territoriales, notamment aux régions, les leviers fiscaux nécessaires

Les régions doivent retrouver les moyens d'assurer leur mission au meilleur niveau, notamment grâce à des ressources fiscales propres fondées sur la fiscalité des entreprises et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement

5. Mettre en place une Conférence des présidents de région et une Conférence des présidents de métropoles

Une coordination horizontale entre collectivités de même niveau semble indispensable alors que régions et métropoles ont la maîtrise des grandes politiques publiques et projets locaux structurants qui impactent l'aménagement du territoire national.

6. Permettre des ajustements de la carte territoriale

La nouvelle carte territoriale va s'accompagner d'une réorganisation progressive. Les collectivités et leurs groupements ont désormais besoin de stabilité. Certaines incohérences, toutefois, peuvent demeurer : des cadres de revoyure peuvent être envisagés au cours de la décennie à venir.

7. Renforcer les instances de participation de la société civile et des citoyens

Les conseils de développement et les CESER peuvent accompagner utilement la nouvelle organisation territoriale de la République en associant les citoyens et la société civile organisée. Leur fonctionnement en réseau, leur association à la définition des orientations stratégiques, l'ouverture de leur composition sont autant de propositions concrètes qui peuvent être généralisées. L'application de l'élection au suffrage universel direct des élus métropolitain est par ailleurs une nécessité.

D – Bibliographie sélective

Réforme territoriale et cohérence économique régionale, AMABILE A., BERNARD C. et EPAULARD A., La note d'analyse, n°29, France Stratégie, mai 2015

Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? , LAJUDIE B., La note d'analyse, France Stratégie, juillet 2014

La nouvelle question territoriale, DAVEZIES L. et PECH T., Terra Nova, septembre 2014

L'aire urbaine de Lille : un rayonnement métropolitain, une intégration régionale, Insee Nord-Pas-de-Calais, Note d'analyse, n°11, février 2015

Les démarches inter-Scot en France : état des lieux en 2009 et perspectives, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, février 2010

Regional Development Policies in OECD Countries, OCDE, OECD Publishing, 2010

Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach, documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, 2011/04, OECD Publishing, 2011

Investir ensemble : vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace, OCDE, Éditions OCDE, 2013

The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OCDE, OECD Publishing, 2015

Governing the City, OCDE, OECD Publishing, 2015

Unleashing Metro Growth, Final Recommendations Of The City Growth Commission, Growth City Commission, RSA, octobre 2014

Identité de l'agglomération ou agglomération d'identités, Radioscopie du territoire bordelais, Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise, mai 2010

