



## DOSSIER DE PRESSE



### 2e JOURNÉE DES PÔLES MÉTROPOLITAINS

**Mercredi 4 juillet 2012**

Accueillie par la CCI de Paris

Salons Friedland | 27, avenue de Friedland | 75008 Paris

**Contacts presse :**

Marie-Hélène Galin – Tél : 01 44 18 13 59

Sébastien Fournier – Tél : 01 44 39 34 65

→ Le réseau des pôles métropolitains

ACFCI • ACUF • AdCF • AMF • AMGVF • CNCD • CPU • DATAR • DGCL • ETD • FNAU • FVM • GART

# Réseau des Pôles Métropolitains

## Deuxième journée nationale

### Dossier du participant

1. C'est au programme
2. Les pôles métropolitains : une longue histoire ...
3. La carte
4. Le réseau : vos attentes, vos outils
5. Un an de rencontres et de séminaires techniques : fiche synthétique
6. Analyse des statuts
7. Travaux à venir

Annexe : « Pôles métropolitains », 1ère contribution des Conseils de développement – Coordination nationale des Conseils de développement

# 1. C'est au programme

18 mois après l'entrée en vigueur de la loi de réforme des collectivités territoriales (16 décembre 2010), cette deuxième journée du Réseau des pôles métropolitains, créé en juillet 2011 par les associations nationales d'élus, a pour objectif de dresser un bilan de l'état d'avancement des projets de pôles. À ce jour, cinq pôles ont été créés et plusieurs sont en voie de l'être.

Alors qu'un Acte III de la décentralisation est annoncé par le nouveau gouvernement, ce grand rendez-vous permettra de restituer les premiers enseignements issus du cycle de rencontres thématiques qui a jalonné le premier semestre 2012 (aménagement et transports, développement économique, enseignement supérieur, recherche, innovation ; culture et tourisme).

Structurée autour de deux grands axes, cette rencontre doit permettre de mesurer l'appropriation du fait métropolitain par les territoires porteurs de projet et leurs partenaires, tout en s'interrogeant sur les leviers dont dispose les pôles métropolitains pour « passer à l'acte ».

Animation par **Jean Dumonteil**, rédacteur en chef de la Lettre du Secteur Public

**9h00** Accueil des participants

**9h30** Mot d'accueil **Pierre-Antoine Gailly**, président de la CCI de Paris

**9h40** Présentation de l'état d'avancement des **projets métropolitains**

**9h50** Contribution de la DATAR à l'analyse des dynamiques métropolitaines

## **10h15 – 11h30** **TABLE RONDE N°1 | À QUELS ENJEUX RÉPONDENT LES PÔLES MÉTROPOLITAINS ?**

Cette table ronde portera sur les enjeux soulevés par les coopérations métropolitaines. Pourquoi créer un pôle métropolitain ? Quelles réponses un pôle peut-il apporter à la fois en termes de rayonnement et de gestion de proximité ?

## **11h30 – 12h45** **TABLE RONDE N°2 | QUELLES RELATIONS AVEC LES AUTRES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS ?**

Cette deuxième table ronde abordera la question du partenariat institutionnel de la construction du projet métropolitain. Quelles coopérations possibles avec les autres échelons territoriaux (région, départements et villes-centres) ? Comment prendre en compte les espaces voisins et les espaces interstitiels, non inclus dans les périmètres de pôles ?

**Déjeuner libre**

14h30 – 15h00

L'urbain dans les politiques contractuelles : éclairages et éléments de contexte. Positionnement et perspectives sur la place du fait urbain dans les politiques de contractualisations nationales et européennes.

15h00 – 16H00

### TABLE RONDE N°3 | LES LEVIERS DU PASSAGE A L'ACTE

Cette table ronde détaillera les possibilités d'actions qu'offrent les pôles en tant qu'objet institutionnel et les moyens de cette action. Quelles sont les perspectives financières et d'ingénierie des pôles ? Quelles évolutions à venir, à la fois sur le plan européen et national ? Quelles possibilités de prise de compétence et de maîtrise d'ouvrage opérationnelle ?

16h00

### SYNTHÈSE DES TRAVAUX ET CLÔTURE

Avec la participation de :

**Jean-Claude Antonini**, président de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole ; **Marc Baietto**, président de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole ; **Jacques Bigot**, président de la communauté urbaine de Strasbourg ; **Etienne Blanc**, premier vice-président de l'ARC, député-maire de Divonne-les-Bains, président de la communauté de communes du Pays de Gex ; **Patrick Braouezec**, président de Paris Métropole et président de la communauté d'agglomération Plaine Commune ; **Florence Clermont-Brouillet**, conseillère en charge des dynamiques régionales et des politiques européennes, DATAR ; **Pierre Cohen**, maire de Toulouse, président de la communauté urbaine Toulouse Métropole ; **Gérard Collomb**, sénateur-maire de Lyon, président de la communauté urbaine du Grand Lyon, président de l'ACUF ; **Daniel Delaveau**, maire de Rennes, président de Rennes Métropole, président de l'AdCF ; **Michel Destot**, député-maire de Grenoble, président de l'AMGVF ; **Patrick Faucheur**, chef du secteur transport et politique régionale au Secrétariat général des affaires européennes ; **Jean Frebault**, membre de la coordination nationale des conseils de développement, président du conseil de développement de la communauté urbaine du Grand Lyon ; **Jean-Pierre Masseret**, président de la région Lorraine ; **Philippe Matheron**, chef de la mission métropole, DATAR ; **Claude Raynal**, maire de Tournefeuille, vice-président de la communauté urbaine Toulouse Métropole, président de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT) ; **Gérard Rongeot**, vice-président de la communauté urbaine du Grand Nancy, vice-président du Sillon Lorrain ; **Bertrand Uguen**, directeur général des services de la communauté urbaine Brest Métropole Océane ; **Maurice Vincent**, sénateur-maire de Saint-Etienne, président de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole ; **Patrice Yung**, président délégué de la communauté d'agglomération Seine-Eure...

## 2. Pôles métropolitains : une longue histoire

Les pôles métropolitains ne sont pas une création *ex-nihilo* mais l'aboutissement d'un processus à long terme, fondé sur des impératifs de coopération horizontale au service des collectivités et de leurs habitants. A ce jour, la grande majorité des pôles métropolitains recensés sont le prolongement de structures de coopération antérieures. Retour sur quelques dates charnières :



**1991 – Institution des réseaux de villes.** Dès la fin des années 1980, rompant avec une tradition verticale et sectorielle, les premiers réseaux de villes font leur apparition. La *Lettre de la DATAR* de mai 1987 résume ainsi les objectifs de ces nouvelles structures : « le réseau de ville est la prise en compte de réseaux urbains spécialisés. Il s'agit d'une logique plus économique qu'institutionnelle qui s'inscrit en-dehors des hiérarchies urbaines pyramidales habituelles. Les réseaux de villes, des plus importantes aux bourgs ruraux, sont un atout pour l'Europe et la France ».

**2002 – Choix du polycentrisme maillé et institutionnalisation des logiques de réseau.** La loi Pasqua de 1995 a entériné le passage de l'aménagement au développement économique, la loi du 25 juin 1999 a consacré les logiques intercommunales et contractuelles basées sur le volontariat et la mise en cohérence d'un projet commun. La DATAR suit ces évolutions en faisant le choix, en 2002, du polycentrisme maillé parmi 5 scénarios possibles de développement territorial. Ce scénario remplace l'égalité territoriale par l'équité territoriale, et reconnaît la multipolarité du développement.

**2004 – Lancement de l'appel à coopération de la DATAR** à la suite de l'initiative « Territoires Partenaires », qui visait à la prise en compte du fait urbain dans les politiques contractuelles de l'Etat : il s'agissait d'« accompagner les métropoles françaises pour les aider à se hisser dans la compétition européenne ou mondiale des villes et les conforter dans leur rôle d'entraînement des économies régionales ». 15 métropoles, réparties en deux sessions successives, sont lauréates. Au terme de cette sélection était prévu un accompagnement national des métropoles par la DATAR, qui a pris la forme de rencontres formalisées sous forme d'ateliers, de publications et de manifestations, d'un accompagnement durant le projet ainsi que de l'animation de réseau.

**2010 – Création des pôles métropolitains :** les pôles métropolitains sont créés par l'article 20 de la loi RCT du 16 décembre 2010. Ils répondent à une demande venue des territoires, réclamant davantage de souplesse dans leurs coopérations métropolitaines. Ce texte se nourrit d'une histoire ancienne et apporte trois éléments nouveaux :

- la reconnaissance d'un intérêt métropolitain, à géométrie variable et librement définissable par les territoires ;
- la possibilité de transférer les « bouts » de compétences qualifiés d'intérêt métropolitain ;
- la capacité de forger des alliances en s'émancipant des exigences de continuité territoriale.

### 3. La carte

# LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

Deuxième journée nationale du réseau - 4 juillet 2012

## ETAT D'AVANCEMENT DES POLES

en l'état actuel des remontées faites au réseau

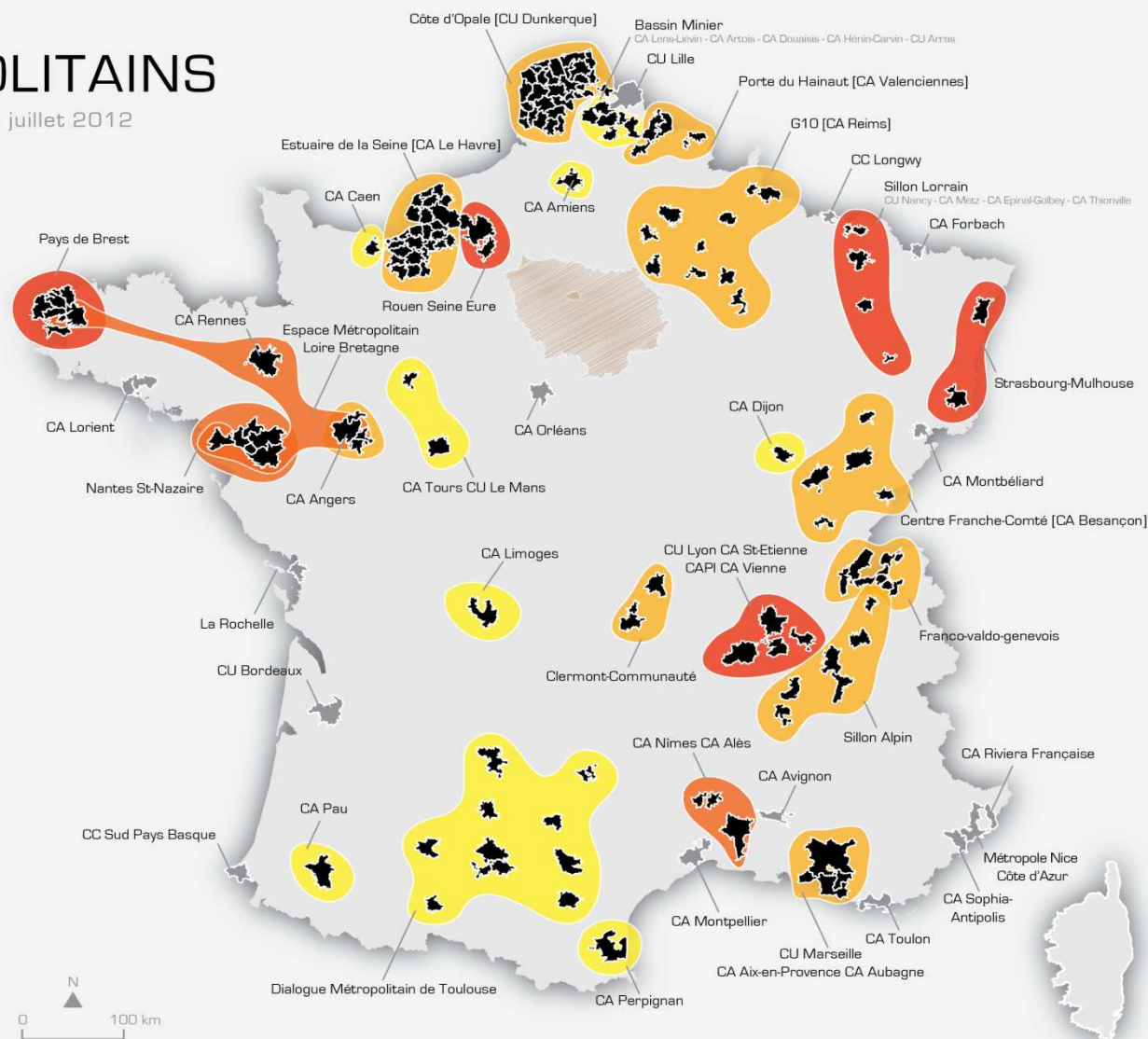
- Pôles créés
- Statuts déposés
- Structuration en cours
- Reflexion en cours

## STATUT DES EPCI

- Inclus dans un projet
- Sans projet connu

## PERIMETRE

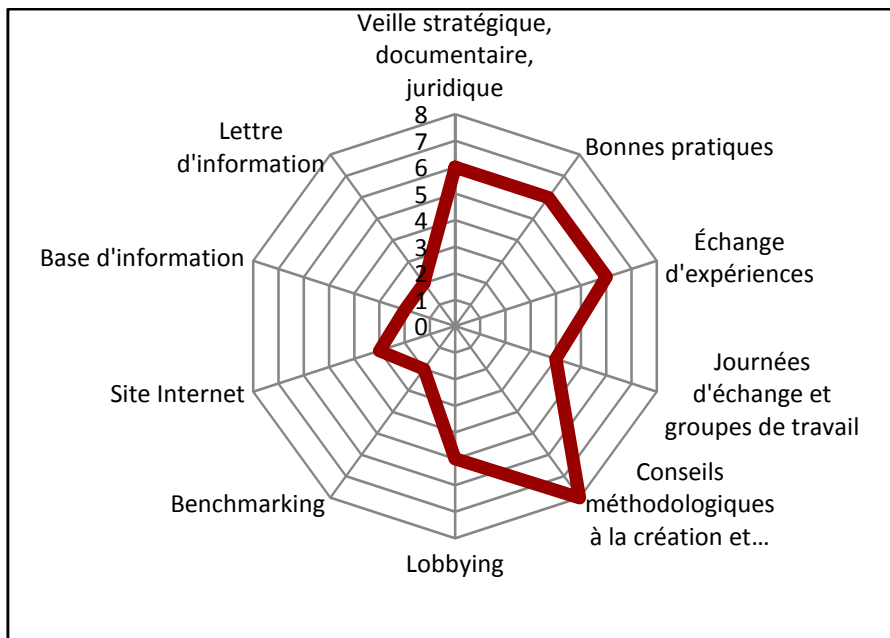
- Périmètre non concerné par l'article 20 de la RCT



© KAMISPHERE 2012 [source : Réseau des pôles métropolitains / fond cartographique : Arctique]

## 4. Vos attentes, vos outils

Le 5 juillet 2011, lors de son inauguration, le réseau des pôles métropolitains avait tenu à interroger les territoires concernés par l'article 20 de la loi RCT, portant création de l'outil pôle métropolitain. Cette enquête, destinée à identifier les projets en cours, avait également pour objectif de déterminer les attentes des territoires de projets, et de leur proposer les outils susceptibles d'y répondre.



### 1. Ménager des espaces et des outils d'échanges

- Les « Journées du réseau ». Chaque année, un rendez-vous politique de synthèse et d'échange ;
- les ateliers : des séminaires thématiques permettant aux territoires de confronter leurs expériences et pratiques respectives ;
- un espace personnalisable bientôt mis en ligne, à disposition de chaque territoire porteur de projet.

### 2. Assurer un soutien méthodologique et stratégique aux porteurs de projet

- Une foire aux questions (FAQ) juridiques ;
- des modèles de statuts et documentation juridique ;
- un annuaire en ligne des porteurs de projet.

### 3. Permettre un benchmarking et un lobbying efficaces

- Remontée des attentes et des préoccupations des territoires ;
- association des acteurs gouvernementaux aux réflexions du réseau ;
- partenariat avec la DATAR et réflexions à l'échelle européenne.

Retrouvez toutes les informations sur les pôles métropolitains sur le site internet du réseau

[www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr)

## Un outil juridique et institutionnel

- FAQ juridique
- contexte législatif
- historique institutionnel

**1992** - Institution des réseaux de villes

**2002** - Cliquez du polycentrisme initié et institutionnalisés des logiques de réseau

**2004** - Lancement de l'appel à la coopération de la DATAR

**2019** - Loi PCT et création des pôles métropolitains

**CHAPITRE II : PÔLES MÉTROPOLITAINS**  
**Article 20**  
 I. — La livre VII de la cinquième partie du code rédigé :  
 « TITRE II  
 « PÔLE MÉTROPOLITAIN  
 « Chapitre un que  
 « Art. L. 5731-1.-Le pôle métropolitain est un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'insertion professionnelle, de la coordination des schémas d'établissement ouhins de coopération intercommunale »

La FAQ juridique a été réalisée par la Direction Générale des Régions, des Départements et des Intercommunalités.

- ### La création d'un pôle métropolitain
- ▶ Quelles sont les bases juridiques du pôle métropolitain ?
  - ▶ La création d'un pôle métropolitain doit-elle être prévue dans le schéma départemental d'intercommunalité ?
  - ▶ Quelle est la procédure de création des pôles métropolitains ?
  - ▶ Quels sont les membres des pôles métropolitains ?
  - ▶ Ya-t-il des exclusions géographiques à la création des pôles métropolitains ?
  - ▶ Un EPCI à fiscalité propre peut-il appartenir à plusieurs pôles métropolitains ?
  - ▶ Un pôle métropolitain peut-il adhérer à un organisme de coopération transfrontalière ?
  - ▶ Un pôle métropolitain frontalier doit-il être strictement limitrophe d'une frontière ?
  - ▶ Quel est le préfet compétent pour assurer les contrôles de légalité et budgétaire ?

## Les informations sur tous les pôles existants et en cours de création

- fiches sur les pôles métropolitains
- contact des pôles métropolitains
- publications spécifiques sur les pôles
- documentation générale sur les enjeux de la coopération métropolitaine en France et en Europe

**PÔLE MÉTROPOLITAIN ALES NÎMES**

**CHIFFRE CLES**  
 315 communes  
 1 000 000 habitants  
 1 000 entreprises  
 1 000 km<sup>2</sup>  
 1 000 km<sup>2</sup> de territoire  
 1 000 km<sup>2</sup> de territoire  
 1 000 km<sup>2</sup> de territoire

**Président de la pôle**  
 M. Christiane de la Rivière, Maire de la commune de Nîmes Métropole.

**Date de création**  
 Le 1er janvier 2019, suite à la loi PCT et à la création des pôles métropolitains.

**Collectifs partenaires**  
 Région Occitanie  
 Institutions partenaires  
 Conseils départementaux  
 Logistique  
 Services des deux agglomérations de l'agglomération de Nîmes Métropole

**CHANGEMENTS ET THEMES DE TRAVAIL**  
 Développement économique  
 Culture, patrimoine et tourisme  
 Qualité de vie

**POUR EN SAVOIR PLUS**  
[www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr)  
[www.sillonlorrain.org](http://www.sillonlorrain.org)  
[www.pays-de-brest.fr](http://www.pays-de-brest.fr)

## Les actualités du réseau des pôles métropolitains

- carte des pôles métropolitains et de leur avancement
- événements du réseau
- comptes-rendus des séminaires de travail
- veille documentaire sur les actualités des pôles métropolitains

**Carte des Pôles Métropolitains**

**Scoop.it**  
 Nantes Métropole - Les collaborations métropolitaines

**La pôle métropolitain du Pays de Brest entendue par le préfet de Finistère**

**Pôles métropolitains : les compétences territoriales**

**Les agglomérations de centre France créent un pôle métropolitain - L'Espresso.fr**

**Les habitants métropolitains au GUEEP**

**Datar**  
**Adcf**  
**COMUNAUTES**  
**YAMF**  
**Métropoles**  
**Fédération des Pôles Métropolitains**  
**GART**  
**Etd**  
**Ministère de l'Intérieur**  
**Ministère de l'Équipement**



## 5. Un an de séminaires techniques : synthèses et enseignements

Le réseau des pôles métropolitains a organisé quatre séminaires fin 2011 et durant l'année 2012, afin de traiter des problématiques qui avaient été retenues par les membres des pôles en formation comme étant prioritaires.

- **Cadrage juridique et institutionnel – Pôles métropolitains : territoire, gouvernance, contenu (15 décembre 2011)**
- **Aménagement et transports (le 7 mars 2012)**
- **Enseignement supérieur, recherche, innovation et développement économique (le 4 avril 2012)**
- **Culture et tourisme (le 24 mai 2012)**

Ces thèmes faisaient pour l'essentiel écho au texte de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales dans sa description des actions dites d'intérêt métropolitain : « *Le pôle métropolitain est un établissement public constitué (...) en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...), et de développement des infrastructures et des services de transport (...)* ».

Le premier séminaire a été l'occasion d'échanger autour de plusieurs thématiques apparues comme centrales dans les projets identifiés suite à l'enquête sur les pôles métropolitains.

Il a notamment été l'occasion d'un cadrage juridique et d'un échange sur les questions de citoyenneté et de gouvernance des pôles métropolitains, avec notamment la participation d'instances participatives existantes (conseils de développement,...) ou à créer.

La prise en compte de l'échelle métropolitaine s'est imposée dans les débats. En effet, seul ce niveau permet la coordination nécessaire d'acteurs nombreux et divers face au développement du fait métropolitain, à l'imbrication de plus en plus forte des enjeux (logement, mobilité, solidarité, durabilité, attractivité, compétitivité...) et au besoin de réponses pérennes aux défis environnementaux, sociaux et démocratiques.

Les échanges ont également permis d'aborder d'autres questions : comment associer les forces vives du territoire autour d'un syndicat mixte fermé ? Comment penser le rôle du citoyen dans le cadre d'une structure démocratique de « 3<sup>ème</sup> degré » ? Quelle ingénierie mettre en place afin de répondre à ces objectifs de coordination et de mise en cohérence ?

Le deuxième séminaire a été l'occasion d'identifier des évolutions possibles.

Dans le domaine des transports en commun, les témoignages ont portés principalement sur les pôles d'échanges multimodaux. La question de la mise en œuvre des projets par le pôle a été identifiée comme l'un des enjeux à venir. De même, du fait du rôle important que jouent la région et le département dans les transports en commun, la question de leur association à la réflexion et à la mise en œuvre a été clairement identifiée.

Concernant l'aménagement du territoire, l'essentiel des interventions ont porté sur les ambitions de cohérence et d'équilibre de développement à l'échelle métropolitaine qui passent notamment par la coordination des SCOT. Les premières réflexions des pôles portent sur le champ de la planification stratégique. Leur but est de peser dans des négociations importantes, notamment celles qui concernent les tracés d'infrastructure, le contenu des futurs CPER ou les stratégies européennes.

Le séminaire portant sur le développement économique et l'enseignement supérieur a dégagé des objectifs : élaborer une offre de formation qui réponde aux enjeux de proximité et d'attractivité, identifier des zones d'attractivité structurantes à l'échelle du pôle (pôles de compétitivité, universités...). Autant de priorités qui visent à combiner les dynamiques territoriales, économiques et universitaires. L'appel à l'articulation des échelons s'est à nouveau fait entendre pour croiser les

compétences régionales et les interventions des partenaires extérieurs, tels les chambres de commerce et d'industrie ou les pôles de compétitivité.

Deux enjeux principaux ont été identifiés dans le quatrième séminaire portant sur la culture et le tourisme. La culture, générateur de lien social, est complémentaire d'une approche visant à renforcer l'attractivité du territoire par le biais du tourisme s'appuyant lui-même sur le patrimoine culturel. A la clé, le développement de nouvelles formes de coopération liées à l'effet fédérateur et consensuel des politiques culturelles ne cache toutefois pas la difficulté de la gouvernance partagée à des échelles plus larges. La concurrence entre compétences d'un échelon à l'autre, enfin, et le filigrane des financements croisés non conformes au droit communautaire, sont des dangers encore peu identifiés mais pourtant préoccupants.

## 6. Analyse des statuts

### 5 pôles créés, 4 sur le point de l'être.

18 mois se sont écoulés depuis la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Un an jour pour jour après la première journée nationale du réseau, 5 pôles ont été officiellement créés par arrêté préfectoral : il s'agit des pôles métropolitains de Strasbourg-Mulhouse, du Sillon Lorrain, de CREA Seine-Eure, du Pays de Brest, ainsi que du pôle regroupant la communauté urbaine de Lyon, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne, la communauté d'agglomération Portes de l'Isère et la communauté d'agglomération Pays viennois.

**4 autres pôles métropolitains ont déposé leurs statuts en préfecture** : Espace Métropolitain Loire-Bretagne, SCOT Nantes-Saint-Nazaire, Nîmes-Alès et Centre Franche-Comté (autour de la communauté d'agglomération du Grand Besançon).

### Des configurations diverses

L'analyse conduite par le réseau national des pôles métropolitains des premiers statuts publiés et des projets de statuts révèle des configurations diverses. Ainsi, si le Pôle Strasbourg-Mulhouse compte deux communautés pour 60 communes, la Côte d'Opale regroupe 14 communautés pour 239 communes et l'Estuaire de la Seine rassemble 26 communautés et 474 communes. L'écart de population est également important entre les 2 millions d'habitants du Pôle lyonnais et les 315 000 du pôle formé entre Nîmes et Alès. La composition des instances politiques de pôles est également assez distincte d'un pôle à l'autre avec un conseil métropolitain composé statutairement de 17 membres en Loire Bretagne contre 64 membres pour le Pôle lyonnais.

|                | Strasbourg<br>Mulhouse                         | Sillon<br>Lorrain | CREA<br>– Seine<br>Eure | Pays<br>de<br>Brest | Pôle<br>lyonnais | Loire<br>Bretagne  | Nîmes<br>– Alès | Nantes –<br>St-<br>Nazaire | Centre<br>Franche<br>Comté | Sillon<br>Alpin   | Côte<br>d'Opale | G10     |
|----------------|--|-------------------|-------------------------|---------------------|------------------|--|-----------------|----------------------------|----------------------------|---|-----------------|---------|
| Pop            | 730 000  | 600 000           | 556 000                 | 400 000             | 2 M              | 1,6 M  | 315 000         | 793 000                    | 320 000                    | 1 M   | 920 000         | 600 000 |
| EPCI           | 2  | 4                 | 2                       | 7                   | 4                | 5  | 2               | 6                          | 5                          | 7   | 14              | 10      |
| Cnes           | 60   | 78                | 100                     | 89                  | 140              | 110  | 43              | 461                        | 151                        | 142   | 239             | 191     |
| Conseil        | 24   | 20                | 32                      | 42                  | 64               | 17   | 22              | ?                          | 19                         | 28  | 58 + 12         | ?       |
| Bureau         | 8  | 8                 | 11                      | ?                   | ?                | ?  | 12              | ?                          | 6                          | 7   | 11              | ?       |
| <b>Statuts</b> | <b>Pôles constitués par arrêté préfectoral</b> |                   |                         |                     |                  | <b>Pôles en cours de constitution,<br/>délibérations concordantes<br/>adoptées</b> |                 |                            |                            | <b>Pôles en cours de<br/>constitution<br/>(informations<br/>susceptibles<br/>d'évoluer)</b> |                 |         |

### Des statuts prudents, en attente de précisions sur l'intérêt métropolitain

On constate une certaine prudence dans la plupart des statuts analysés. Très ramassés, les statuts de création des syndicats mixtes fermés ne donnent guère de détails sur l'intérêt métropolitain et peu de précisions sont apportées concernant les compétences qui pourraient être déléguées aux pôles métropolitains.

On y constate en revanche l'application de règles de proportionnalité du nombre de représentants et des budgets alloués en fonction de l'importance des communautés membres. Seuls les pôles à dimension bicéphale (Strasbourg-Mulhouse, CREA Seine-Eure, etc.) adoptent un principe d'équité dans la désignation des représentants en respect de la loi.

### ***Souplesse et mutualisation***

En matière d' « ingénierie » et d'aide à la décision enfin, la plupart des pôles insistent sur l'effort de mutualisation entre les communautés adhérentes, avec souvent un portage par les agences d'urbanisme. Dans la plupart des pôles, il ne s'agit pas de créer un échelon supplémentaire en adossant les pôles à des technostructures dédiées.

## 7. Travaux à venir

Le cycle de travaux 2011-2012 a mis en lumière la prégnance d'un certain nombre de thématiques, qui préoccupent au premier chef les porteurs de projet de pôles.

Plusieurs d'entre elles seront abordées par le réseau dans son **programme 2012 – 2013** :

- Restitution des travaux de la DATAR sur les systèmes urbains français et les aires métropolitaines européennes.
- Pôles métropolitains et ouverture européenne.
- Quels partenaires métropolitains pour les pôles ?
- Pôles métropolitains et logiques transfrontalières : l'opportunité d'un nouvel outil ?
- Quelles relations aux territoires interstitiels ?

**Un questionnaire vous sera adressé afin d'identifier les questions institutionnelles et juridiques que vous souhaiteriez voir abordées plus spécifiquement durant ce cycle 2012-2013.**





---

## Pôles métropolitains

### 1<sup>ère</sup> contribution des Conseils de développement

---

26 juin 2012

## Condition d'élaboration

Ces propositions ont été débattues et adoptées par la Coordination nationale le 19 juin 2012 à Metz. Elles ont été construites par les conseils de développement membres de la Coordination nationale impliquées et concernées par le fait métropolitains au sein du groupe de travail « pôles métropolitains » :

- Conseil de développement de la communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole
- Conseil de développement de la communauté urbaine de Marseille
- Conseil de développement durable de Metz Métropole
- Conseil de développement de la communauté urbaine du Grand Lyon
- Conseil de développement de Marseille Provence Métropole
- Conseil de développement de la communauté urbaine du Grand Nancy
- Conseil de développement de Nantes Métropole
- Conseil de développement de la communauté d'agglomération de Plaine Commune
- Conseil de développement de la communauté d'agglomération de la Rochelle

Elle a été présentée aux deuxièmes journées du Réseau des pôles métropolitains organisées à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris le 4 juillet 2012.

Se réunissant régulièrement depuis 2002, les conseils de développement ont constitué une **Coordination nationale**.

Elle est composée de conseils de développement volontaires et animée par un comité d'animation :

Conseil de développement de l'Agglomération Bordelaise, Conseil de développement du Pays du Trégor-Goëlo, Conseil de développement économique et social du Pays de Rennes et de l'Agglomération de Rennes, Conseil de développement de la région Rémoise, Conseil de développement Pays de Montbéliard Agglomération, Conseil de développement participatif du Grand Besançon, Conseil de développement de Plaine Commune, Conseil de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines, Conseil de développement du Val de Fensch, Conseil de développement durable de la communauté urbaine du Grand Nancy, Conseil de développement durable de Metz Métropole, Conseil de développement de la communauté urbaine d'Hénin Carvin, Conseil de développement de Lille Métropole, Conseil de développement de Nantes métropole, Conseil de développement du Pays et de l'Agglomération d'Angers, Conseil de développement de la communauté d'agglomération de La Rochelle, Conseil de développement du Grand Angoulême, Conseil de développement du Pays Ouest Charente Pays du Cognac, Conseil de développement responsable de Grand Poitiers, Conseil de développement de la communauté urbaine de Marseille-Provence Métropole, Conseil de développement de la communauté urbaine du Pays Voironnais, Conseil de développement de la communauté urbaine du Grand Lyon, Conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole, Conseil de développement de Saint Etienne Métropole, Conseil local de développement du Pays d'Ardèche Méridionale.

Les moyens de la Coordination nationale sont mutualisés entre conseils et se structure en association. La présidence de la Coordination nationale est assurée par le Conseil de développement d'Angoulême.

Les informations concernant la Coordination nationale sont disponibles sur le site de Conseil de Nantes Métropole.

[http://www.nantes-citoyennete.com/Reseau\\_National.html](http://www.nantes-citoyennete.com/Reseau_National.html)



*En permettant de nouvelles avancées dans la coopération interterritoriale, la mise en place de pôles métropolitains est un sujet de gouvernance qui concerne non seulement les responsables politiques, mais aussi la société civile et les citoyens.*

*Soucieux de se faire écho de leurs préoccupations, les Conseils de développement, souvent présents dans l'accompagnement de ces nouvelles instances et partenaires du réseau national des pôles métropolitains, ont souhaité faire part de leurs premières réflexions un an après la mise en application de cette réforme.*

*Cette contribution sur les pôles métropolitains fait suite à des premières propositions aux réflexions sur le projet de réforme territoriale et la création de métropoles dans le cadre du rapport du Comité Balladur. Elles ont fait l'objet en 2009 d'une contribution des Conseils de développement de la Coordination nationale pour « Construire avec les citoyens des métropoles compétitives, multipolaires et solidaires ».*

### **Les nouvelles échelles territoriales**

Le contexte mondial est en pleine mutation. Les équilibres antérieurs sont complètement remis en cause par toute une série de crises et de contraintes qui percutent la validité des modèles et des organisations existants. Les modes de production et d'échange connaissent des transformations profondes. Dans ce contexte, le phénomène urbain prend une place prépondérante. Les villes sont au cœur du développement du monde du 21<sup>ème</sup> siècle. Parallèlement, 60 % de la population vit en dehors des métropoles centrales, dans des espaces périurbains, ruraux, industriels, des villes moyennes ;

Les citoyens, même s'ils restent attachés à la proximité, vivent de plus en plus dans des échelles de territoires multiples —de la commune jusqu'à la métropole— qu'ils pratiquent en fonction de leurs besoins et de leurs envies. **Ces citoyens ne vivent plus dans une seule dimension et inventent leurs propres territoires.**

Dans leurs pratiques quotidiennes et leurs modes de vie, les relations domicile-travail, les échanges économiques ou culturels, ils **ignorent largement les frontières administratives qui découpent les territoires et bassins de vie**, y compris celles des intercommunalités. Mais ils peuvent également subir cette multi-territorialité dès lors, ou bien souvent aussi, ils n'ont pas d'autre choix que de résider loin voire très loin de leur lieu de travail. En tout état de cause, ils sont nombreux à critiquer et regretter les **fragmentations institutionnelles** qui caractérisent fréquemment notre organisation territoriale. Ils expriment là le fait que ces fragmentations empêchent de développer à la bonne échelle un certain nombre de politiques publiques.

### **Une attente forte de dialogue interterritorial et de mises en cohérence à ces nouvelles échelles**

Les Conseils de développement, instances consultatives créées auprès des agglomérations, plaident depuis longtemps pour une organisation plus cohérente répondant tant à la dispersion des compétences, aux chevauchements d'échelle territoriale, à la multiplicité des acteurs qu'à la complexité de la prise de décision publique et à la nécessaire évolution des relations entre élus et habitants-usagers. Ils prônent l'intensification du dialogue interterritorial et des gouvernances innovantes qui prennent en compte tous ces défis et toutes ces préoccupations. Gouvernances qui poussent à œuvrer ensemble et en cohérence dans une logique d'interterritorialité pour l'intérêt de chacun, et ce au seul principe que les destins des uns et des autres sont étroitement liés.

A ces différentes échelles, il faut en ajouter une autre qui va prendre de plus en plus d'importance, celle du "territoire virtuel", nouvel espace de vie numérique dans lequel les citoyens travaillent, consomment, se distraient et... se rencontrent. Cette nouvelle dimension de la vie quotidienne échappe encore aux schémas technico-politiques conçus pour des territoires prescrits.

### **Les « pôles métropolitains », une nouvelle donne dans le panorama organisationnel du territoire**

Les Conseils de développement, traditionnellement attachés à la gouvernance des territoires à l'échelle du bassin de vie des habitants, ont **accueilli avec intérêt la possibilité**, offerte par la réforme territoriale de 2010, **de créer des « pôles métropolitains »** pour permettre de **nouvelles avancées dans la coopération entre agglomérations**, entre intercommunalités d'une même région urbaine. Et ce, dans des domaines variés qui peuvent concerner le développement économique, la vie quotidienne et la mobilité, l'aménagement durable de l'espace, la mise en réseau des grands services publics, des actions culturelles ou de loisirs, etc....

Le périmètre élargi du pôle métropolitain doit être l'occasion de bâtir une mise en synergie de tous les acteurs des différents territoires ainsi mis en réseau. L'enjeu est bien de créer de la valeur ajoutée autant pour l'image et l'attractivité du territoire que pour la vie des établissements, des entreprises mais surtout pour la vie des habitants et usagers de l'espace métropolitain, y compris des territoires périphériques et interstitiels à cet espace. Certes l'exercice est complexe et c'est un peu dans le brouillard que les expériences s'échafaudent ici ou là dans l'hexagone. Il va donc falloir trouver les voies et moyens d'une organisation perçue par les acteurs et les citoyens comme un « véritable plus ».

### **L'importance du regard des citoyens et de la société civile**

Ainsi, sans préjuger du devenir d'autres volets de la réforme territoriale de 2010 et encore moins de l'Acte III de décentralisation annoncé par le nouveau gouvernement qui pourrait rebattre les cartes, les Conseils de développement **souhaitent que ce nouveau chantier contribue à améliorer la cohérence des politiques territoriales et n'en rajoute pas à la complexité du système institutionnel, souvent qualifié de « mille feuilles »**

C'est pourquoi les Conseils de développement sont attentifs aux conditions de mise en place —et certains Conseils y participent activement— de ces nouvelles instances que sont les pôles métropolitains. Ils souhaitent **apporter le regard du citoyen et des acteurs de la société civile en complément de l'action des décideurs**. Pour être utile, **ce regard a besoin de se décaler de celui des élus et des techniciens**, pour traduire la nouvelle donne issue des "vécus pluriels" des habitants.

**Présents dans la majorité des territoires** dans lesquels des pôles métropolitains se mettent en place ou sont en gestation, les Conseils de développement portent ces préoccupations en accompagnant les démarches en cours dans une grande diversité de situations. Ils dialoguent avec les élus locaux, formulent des propositions, et prennent parfois des initiatives visant à engager de nouvelles dynamiques locales.

Ces chantiers sont aussi **l'occasion de renforcer les coopérations entre Conseils de développement d'un même territoire métropolitain, de dialoguer avec les CESER, et de mettre en commun au niveau national leurs réflexions avec celles des grandes associations d'élus et partenaires** dont l'Etat (ACUF, ADCF, AMF, GART, AMGVF, FVM, FNAU, ETD, ACFI, Etat...) réunies dans le réseau national des pôles métropolitains créé en 2011.

### **Questionnements et recommandations**

Les Conseils de développement font le **constat d'une grande diversité de contextes territoriaux**, liés à l'histoire et à la culture locale, au jeu des acteurs, réalités qui appellent certainement des réponses différenciées et adaptées à chaque territoire. Les périmètres et échelles retenus de même que les champs d'intervention proposés sont variables d'un pôle à l'autre.

Dans la diversité de leurs approches, les Conseils de développement estiment cependant, au vu de cette première année d'expérience, faites de débats, avancées et tâtonnements, que **cette démarche n'aboutira à de réelles avancées que si un certain nombre de conditions sont remplies**.

Ils alertent notamment sur certains questionnements et formulent des recommandations :

#### **1) Mettre en priorité, dans la conception des futurs pôles, la lisibilité pour les citoyens, la valeur ajoutée pour les acteurs du territoire**

Les pôles métropolitains ou les métropoles multipolaires ne doivent pas apparaître comme de nouvelles structures « technocratiques » contribuant à renforcer la complexité et l'illisibilité du système. A cette fin, il apparaît nécessaire :

- de donner une place essentielle aux actions qui apportent un meilleur service à la vie quotidienne des habitants, une valeur ajoutée pour les acteurs de la société civile et les citoyens. Avancer dans la mise en place d'une organisation coordonnée, à l'échelle métropolitaine, des transports et des grands services publics, est un exemple illustratif de ces attentes,
- de concevoir une gouvernance d'essence fédérative plutôt que centralisée, évitant la mise en place d'un nouveau pouvoir « surplombant », privilégiant la multipolarité et le principe de subsidiarité. Le pôle métropolitain n'a pas pour objectif de faire à la place des autres. Sa mission est de permettre de mieux organiser les grandes politiques structurantes, de créer une effective plus-value pour le territoire et les

citoyens mais aussi de construire, entre villes et agglomérations, des stratégies et des outils valorisant les dynamiques d'attractivité urbaine

- d'aller au-delà des thématiques habituelles — si importantes fussent-elles— de l'attractivité économique, des déplacements... pour intégrer d'autres dossiers importants tels que : sport, santé, culture...
- d'utiliser les nouvelles synergies mises en place pour apporter de réelles valeurs ajoutées, par exemple dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de la créativité culturelle, de la solidarité, ou à travers des financements optimisés et à effets de levier significatifs.

Ces différentes préoccupations devraient être présentes dans la définition de ce que recouvre le concept **d'intérêt métropolitain**, et des critères permettant d'apprécier la réelle valeur ajoutée par les projets de niveau métropolitain. Une telle réflexion, adaptée au contexte local est à conduire dans chaque pôle.

- 2) Apporter des réponses à une forte attente d'ouverture et de partenariat avec les territoires voisins (ou interstitiels) du pôle métropolitain, et aussi avec la Région, les départements, l'État**, ainsi que les **grands acteurs du territoire** (université, monde économique, syndicats, société civile...) avec lesquels, selon les thématiques, des coopérations ou articulations s'avéreront indispensables.

Exemples de compétences devant ou pouvant impliquer d'autres partenaires : les transports, la coopération entre universités, la coordination de la planification territoriale...

Paradoxalement, le statut de syndicat mixte fermé des pôles métropolitains ne facilite pas de telles ouvertures, seuls les EPCI pouvant y adhérer. Des malentendus, voire des divergences ont pu apparaître notamment avec les régions, avec un déficit de dialogue.

Les conseils de développement regrettent ce qui peut apparaître comme une lacune de la loi.

Pour aller dans le sens de l'intérêt général, ils appellent à la mise en place de lieux ou scènes de dialogue (par exemple par la mise en place d'une association des acteurs de la dynamique métropolitaine, rassemblant très largement), articulées avec les pôles métropolitains, et ne rentrant pas forcément dans un cadre institutionnel rigide.

Les conseils de développement doivent avoir eux-mêmes le souci de travailler avec les citoyens et acteurs des « territoires d'à côté » et articuler leurs pratiques avec les démarches participatives des villes.

Ils alertent sur le risque suivant : les pôles métropolitains ont pour finalité de renforcer la coopération, ils peuvent aussi paradoxalement contribuer à accroître la fragmentation institutionnelle, par la création de structures parallèles ayant par nécessité des périmètres différents et associant des acteurs extérieurs au pôle.

- 3) Traiter la question démocratique et intégrer, dans les gouvernances des pôles métropolitains, les dimensions de participation et d'appropriation citoyenne**

Si l'on admet bien volontiers que la gestion d'un territoire doit se rapprocher au plus près du bassin de vie réel des habitants —et le pôle métropolitain est, de ce point de vue, une avancée— il reste un enjeu de taille : la question démocratique.

Les citoyens vivent au quotidien une multi-territorialité qui complexifie leurs relations avec les collectivités locales. Ils exercent leurs prérogatives démocratiques, par le vote dans leur commune, mais les décisions se construisent bien davantage à l'échelle intercommunale, laquelle n'est pas encore soumise au suffrage universel direct, même si une modeste avancée est prévue par la loi ("fléchage" des candidats aux fonctions intercommunales, lors des prochaines élections municipales).

Avec le pôle métropolitain, la démocratie n'est plus celle du deuxième degré intercommunal mais celle du... troisième degré. On peut avancer l'hypothèse que, dans une société fragmentée, secouée par la crise économique et sociale, cet "écart démocratique" sera encore plus mal ressenti à la fois par les citoyens mais aussi par les élus.

Dès lors, il est indispensable de :

- Développer des actions de pédagogie et d'information civique, organiser des consultations, concertations et débats publics ;
- afficher ces préoccupations dans l'organisation des services et de l'exécutif (un Vice-président en charge du dialogue citoyen ?) ;
- concevoir les instances participatives comme des acteurs du territoire de façon complémentaire aux acteurs économiques et sociaux ;
- prévoir la place des instances consultatives permanentes comme les Conseils de développement et les inscrire dans les statuts ou tout du moins les associer d'une manière ou d'une autre selon la dynamique particulière à chaque pôle métropolitain.

---

*Alors qu'est annoncée une nouvelle étape du chantier de la décentralisation, les Conseils de développement soulignent leur attachement au développement du dialogue interterritorial et de la coopération entre collectivités, dans un paysage institutionnel excessivement fragmenté en regard des réalités des bassins de vie. L'expérimentation des pôles métropolitains est dans cette perspective une opportunité à saisir, qui sera d'autant mieux reconnue que les attentes des citoyens et acteurs du territoire seront pleinement prises en compte dans la mise en œuvre, notamment à travers des démarches participatives.*

*Le rayonnement international des territoires métropolitains doit se construire avec les citoyens dans une vision compétitive, multipolaire et solidaire des métropoles polycentriques et pôles métropolitains.*

*Ils notent également que le renforcement du dialogue et des cohérences interterritoriales passent parfois par d'autres formes que le pôle métropolitain dans une conception multipolaire de la métropole ou appellent des réponses innovantes en matière de gouvernance, comme par exemple dans le territoire francilien.*

*Ils appellent enfin les collectivités territoriales et l'Etat à mettre la préoccupation démocratique au cœur des futures réformes territoriales.*