



Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille :

Une perspective internationale

Un rapport réalisé dans le cadre de la réunion ministérielle du Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE

Marseille, France 5 - 6 décembre 2013



Version préliminaire

Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille :

UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE



Crédits photo :

Le Grand Port Maritime de Marseille

GR® 2013

G. Cambreleng

R. Cintas Florès

Table des matières

Méthodologie utilisée pour l'étude	9
Résumé	11
Chapitre 1 L'émergence d'une aire fonctionnelle intégrée : le destin collectif de la métropole	13
Introduction	13
Section 1.1. La troisième aire métropolitaine française en termes de population	13
Section 1.2. Une croissance démographique forte mais qui ralentit depuis quelques années	16
Section 1.3. Croissance démographique en périphérie de Marseille et étalement urbain	18
Section 1.4. Un marché du travail de plus en plus intégré	24
Conclusion	28
Chapitre 2 Une dynamique de croissance favorable mais fragile	29
Section 2.1. Une résilience plus grande à la crise par rapport aux autres métropoles françaises	29
Section 2.2. Un positionnement stratégique de la métropole	42
Section 2.3. Une métropole innovante aux bases fragiles	49
Section 2.4. Une attractivité économique en hausse	53
Conclusion	55
Chapitre 3 Une réalité métropolitaine masquant de fortes disparités socio-économiques	57
Section 3.1. Une des métropoles françaises les plus inégalitaires en matière de revenus et de chômage	57
Section 3.2. Les inégalités en matière d'éducation sont encore plus prononcées que les inégalités de revenu	62
Section 3.3. Un contexte propice au développement de la criminalité	63
Section 3.4. Des inégalités amplifiées par une offre de transports inadéquate à l'échelle métropolitaine	65
Section 3.5. Une répartition des logements sociaux très inégale	72
Section 3.6. Capital social et qualité de la vie	73
Chapitre 4 Une gouvernance fragmentée et de faibles leviers de coordination	79
Introduction	79
Section 4.1. Une gouvernance fragmentée : des déficits de coordination à l'échelle fonctionnelle	79
Section 4.2. Des dynamiques de coopération territoriales nombreuses et peu institutionnalisées	92
Section 4.3. Des politiques publiques fragmentées malgré quelques démarches de coopération sectorielle	99
Section 4.4. La réforme de la gouvernance métropolitaine de 2013 : quel positionnement dans le panorama des réformes de l'OCDE ?	118

Chapitre 5 Vers une gouvernance métropolitaine : les leviers du changement dans les métropoles de l'OCDE	125
Introduction	125
Section 5.1. Les leviers du changement	125
Section 5.2 Quelques règles pour un cadre d'action des réformes métropolitaines	129
Section 5.3. La mise en œuvre des réformes : construire des actions à l'échelle métropolitaine	138
Conclusion	155
Notes	156
Bibliographie	162
Partie I des Annexes Fiches sur les réformes de gouvernance métropolitaine dans l'OCDE	169
Annexe 1.1. Barcelone	170
Annexe 1.2. Busan	173
Annexe 1.3. Copenhague	176
Annexe 1.4. Manchester	179
Annexe 1.5 Oslo	183
Annexe 1.6. Perth	186
Annexe 1.7. Portland	190
Annexe 1.8. Porto	193
Annexe 1.9. Rotterdam	196
Annexe 1.10. Stuttgart	199
Annexe 1.11. Turin	202
Annexe 1.12. Vancouver	206
Partie II des Annexes	209
Annexe 2.1. Méthodologie de l'OCDE pour définir les aires urbaines fonctionnelles	209
Annexe 2.2. Les différents périmètres d'analyse utilisés dans l'étude	212
Annexe 2.3. Pyramide des âges de la métropole Aix-Marseille-Provence	213
Annexe 2.4. Les villes les plus inégalitaires de France selon l'indice de Gini	214
Annexe 2.5. Allocation des compétences entre niveaux de gouvernement en France	215
Annexe 2.6. Disparités des taux et des bases d'imposition locale des groupements intercommunaux	216
Annexe 2.7. Typologie des dispositifs de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE	218
 Liste des tableaux	
Tableau 2.1. Variation de l'emploi au sein de l'aire urbaine de Marseille 1999-2010 (%).....	33
Tableau 2.2. Évolution de la Composition de l'Emploi par Secteur, 1999-2010.....	33
Tableau 2.3. Structure économique : part dans l'emploi salarié privé 2007.....	36
Tableau 3.1. Part modale des transports au sein de l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence	66
Tableau 4.1. Difficultés de coordination entre niveaux d'administration dans l'OCDE.....	81

Liste des graphiques

Graphique 1.1.	Population des 50 aires métropolitaines sélectionnées (2012, million d'habitants).....	14
Graphique 1.2.	Population et densité de la population des 275 aires métropolitaines de l'OCDE en 2012.....	15
Graphique 1.3.	Croissance annuelle moyenne de la population métropolitaine 2000-2012 (%)...16	
Graphique 1.4.	Taux de dépendance des personnes âgées (% , 2008).....	18
Graphique 1.5.	Croissance de la population de l'aire urbaine d'Aix-Marseille.. 19_Toc373407489	
Graphique 1.6.	Part de la population métropolitaine vivant dans l'aire centrale (% , 2012).....	22
Graphique 1.7.	Indice d'étalement urbain 2000 – 2006 et population pour les aires métropolitaines françaises (hors Paris).....	23
Graphique 1.8.	Indice d'étalement urbain 2000 – 2006 et population 2012 (une comparaison internationale, hors Japon, Corée, Mexique, Canada, Chili) ...	23
Graphique 1.9.	Croissance annuelle moyenne de l'emploi entre 2000 et 2012 (%).....	24
Graphique 1.10.	Croissance de l'emploi dans les bassins d'emploi de la métropole Aix-Marseille : le dynamisme de la périphérie	25
Graphique 2.1.	PIB et contribution métropolitaine au PIB national en 2010.....	30
Graphique 2.2.	PIB par habitant en 2010 (USD constants 2005)	31
Graphique 2.3.	Croissance annuelle moyenne du PIB total et par habitant entre 2000 et 2010 (%).....	32
Graphique 2.4.	Tendances de long terme de l'emploi dans les Bouches-du-Rhône	35
Graphique 2.5.	PIB par habitant, en euros courants	37
Graphique 2.6.	Croissance annuelle moyenne du taux de chômage entre 2000 et 2012 (%).....	39
Graphique 2.7.	Taux de chômage en 2012 (%). Aires métropolitaines sélectionnées.....	40
Graphique 2.8.	Taux de chômage trimestriel par zone d'emploi, INSEE, 2003-2013.....	41
Graphique 2.9.	Niveau de productivité du travail et croissance annuelle moyenne de la productivité du travail entre 2000 et 2010.....	42
Graphique 2.10.	Évolution du nombre de passagers transportés dans différents aéroports français (1998-2012) hors Paris	43
Graphique 2.11.	Classement européen des aéroports européens selon le nombre de passagers en 2012.....	44
Graphique 2.12.	Composition du trafic portuaire dans plusieurs ports européens	46
Graphique 2.13.	Activité portuaire, mesurée en millions de tonnes (1971 – 2011).	47
Graphique 2.14.	Part des étudiants dans la population totale. 2009	49
Graphique 2.15.	Nombre de brevets déposés pour 10 000 habitants en 2008 (%).	52
Graphique 2.16.	Classement international des métropoles innovantes 2012-2013	53
Graphique 3.1.	Revenu médian et inégalités dans les 27 aires urbaines françaises les plus peuplées, 2010	58
Graphique 3.2.	Revenu fiscal médian par aire urbaine, 2010.....	59
Graphique 3.3.	Revenu fiscal par décile à Aix-en-Provence, Marseille et Istres, 2010	59
Graphique 3.4.	Taux de chômage et participation au marché du travail, par commune, 2011.....	61
Graphique 3.5.	Taux de chômage des 15 à 24 ans dans l'aire urbaine Aix-Marseille, INSEE, 2010	62
Graphique 3.6.	Part de la population de 15 ans ou plus sans diplôme, par commune au sein de l'aire urbaine Aix-Marseille INSEE, 2010.....	63
Graphique 3.7.	Taux de criminalité dans les régions de l'OCDE (2011)	64
Graphique 3.8.	Part modale des transports urbains dans une sélection de villes de l'OCDE.....	66
Graphique 3.9.	Accès aux transports publics, mesuré par la fréquence des arrêts	67

Graphique 3.10.	Réseaux de tramway	68
Graphique 3.11.	Réseaux de métro.....	68
Graphique 3.12.	Accès aux transports publics dans les centres urbains des grandes villes européennes, 2012	71
Graphique 3.13.	Le parc HLM dans les communes de l'aire urbaine d'Aix Marseille (% , 2009) ..	73
Graphique 3.14.	Part des espaces métropolitains non-urbanisés et progression annuelle moyenne des espaces urbanisés 2000 – 2006. Aires métropolitaines sélectionnées	75
Graphique 3.15.	Niveaux de confiance envers les autres (2009).....	77
Graphique 3.16.	Pourcentage des habitants estimant que l'administration dépense l'argent public de manière efficace (2009).....	77
Graphique 4.1.	Indice de fragmentation des métropoles de l'OCDE (par ordre croissant de fragmentation).....	83
Graphique 4.2.	Nombre de collectivités locales pour 100 000 habitants dans les zones urbaines fonctionnelles des pays de l'OCDE.....	84_Toc373407533
Graphique 4.3.	Potentiel fiscal des EPCI (€par habitant, 2013)	89
Graphique 4.4.	Montant des dépenses et des recettes des EPCI (€par habitant, 2012)	89
Graphique 4.5.	Produit des impôts locaux et de répartition* des EPCI (€par habitant, 2012)	90
Graphique 4.6.	Dépenses d'investissement des EPCI (€par habitant, hors remboursement de la dette, 2012).....	91
Graphique 4.7.	Encours de dette des EPCI par habitant (€par habitant, 2012)	92
Graphique 4.8.	Gouvernance métropolitaine	119
Graphique 4.9.	La moitié environ des métropoles est engagée dans des mécanismes informels de coordination.....	120
Graphique 4.10.	Compétences clés des structures métropolitaines dans l'OCDE.....	122

Liste des cartes

Carte 1.1.	Les limites de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille définie selon la méthodologie de l'OCDE	20
Carte 1.2.	L'emploi est inégalement réparti sur le territoire	26
Carte 1.3.	Déplacements tous modes des résidents	27
Carte 3.1.	Les disparités de taux de chômage sur le territoire d'Aix-Marseille (INSEE, 2013).....	60
Carte 4.1.	Les intercommunalités (EPCI) à fiscalité propre dans les Bouches-du-Rhône	87
Carte 4.2.	Potentiel fiscal des communes des Bouches-du-Rhône (€par habitant, 2010) 88_Toc373407542	

Remerciements

Le rapport a été produit par l'OCDE dans le contexte de la préparation de la réunion ministérielle du Comité des Politiques de Développement Territorial de l'OCDE, organisée les 5-6 décembre 2013 à Marseille. Il a été coordonné et réalisé par Dorothee Allain-Dupré et Isabelle Chatry, sous la supervision de Claire Charbit. Le travail a été effectué au sein de la division de la politique régionale de la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial de l'OCDE, dirigée par Joaquim Oliveira Martins.

Une contribution substantielle à la préparation du présent rapport a été fournie par Christian Lefèvre, Directeur, Institut français d'urbanisme, Université Paris-Est Marne la Vallée (gouvernance métropolitaine). Le rapport s'appuie également sur des contributions fournies par Dimitris Mavridis (performances économiques et disparités) et Patrick Dubarle. Carine Viac a réalisé les fiches sur la gouvernance métropolitaine de l'annexe I. L'analyse des performances du port de Marseille-Fos s'appuie sur le document de travail de l'OCDE écrit par Olaf Merk. Sont également remerciés Daniel Sanchez Serra, pour sa gestion de la base de données métropolitaine de l'OCDE et Monica Brezzi, responsable de l'unité analyse et statistiques territoriales.

Les pays et métropoles examinateurs (l'Italie et la métropole de Barcelone) étaient représentés par Mme Flavia Terribile, chef de l'unité d'évaluation des investissements publics au Ministère du développement économique (Italie) et Mr Joan Trullen, vice-Président en charge de la planification stratégique de l'Aire Métropolitaine de Barcelone.

Le Secrétariat souhaite remercier les autorités françaises, de leur coopération et de l'aide apportée tout au long du processus de l'étude. Des remerciements sont adressés tout particulièrement à Laurent Théry, Préfet en charge de la mission interministérielle pour la métropole Aix-Marseille-Provence et Vincent Fouchier, Directeur du Projet Métropolitain de la mission interministérielle. Le Secrétariat remercie la mission interministérielle pour l'organisation de la mission d'étude de l'OCDE en juin 2013, en particulier Nicolas Frachon, et l'ensemble des personnes (environ une centaine) qui ont participé aux discussions organisées lors de la mission de juin 2013.

Michel Ruffin, chef du service Intelligence Territoriale à Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), est particulièrement remercié pour sa contribution à l'étude.

Le Secrétariat remercie également Nicolas Douay, Maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Université Paris-Diderot ; Patrick Tanguy, responsable du Pôle Développement économique et stratégie, Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) et Olivier Biau, Directeur régional adjoint, Chef de Service Études et Diffusion, INSEE - Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour les contributions qu'ils ont transmises au Secrétariat pour la réalisation de l'étude.

Sont également remerciés Lewis Dijkstra et Hugo Poelman de la DG Regio de la Commission européenne pour leurs analyses sur l'accès aux transports publics dans l'aire urbaine d'Aix-Marseille.

Erin Byrne et Gemma Nellies ont préparé le document pour sa diffusion lors de la réunion ministérielle des 5-6 décembre 2013 à Marseille.

Méthodologie utilisée pour l'étude

L'étude s'appuie sur le socle de travaux sur la politique régionale et le développement urbain menés par l'OCDE ainsi que sur la base de données métropolitaine de l'OCDE, qui inclut notamment depuis 2012 une nouvelle définition des aires métropolitaines fonctionnelles.

La base de données OCDE des aires urbaines fonctionnelles

L'OCDE a élaboré une définition harmonisée des zones urbaines considérées en tant qu'unités économiques fonctionnelles. Il s'agit de municipalités très densément peuplées (centres urbains) auxquelles s'ajoutent les municipalités adjacentes qui présentent une intégration économique forte, mesurée par l'importance des trajets domicile-travail avec le centre urbain. Ces bassins de vie et d'emplois organisés autour d'une ou plusieurs villes-centres sont appelés des « aires urbaines fonctionnelles » (cf. méthodologie détaillée en annexe). La méthodologie utilisée par l'OCDE pour définir les aires urbaines fonctionnelles diffère légèrement de celle utilisée en France par l'INSEE pour définir les aires urbaines.

Si la présente étude se fonde prioritairement sur les périmètres issus de la méthodologie OCDE, elle a parfois utilisé d'autres découpages en fonction de la disponibilité des données statistiques, la nomenclature des aires urbaines de l'INSEE en premier lieu, mais également des découpages administratifs. Pour bien différencier les périmètres, différentes dénominations ont été utilisées :

- Aire métropolitaine Aix-Marseille ou métropole Aix-Marseille pour le périmètre OCDE (AMM) ;
- Aire urbaine d'Aix-Marseille pour le périmètre INSEE (AUAM) ;
- Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) pour le projet de métropole inclus dans le Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il correspond au périmètre de six EPCI qui diffère légèrement du périmètre INSEE.

Les échantillons de villes utilisés pour les comparaisons : les critères de sélection

Deux échantillons ont été utilisés :

- un échantillon comprenant les **275 aires métropolitaines de la base OCDE**
- un échantillon plus restreint de **50 aires métropolitaines** sélectionnées à partir des critères suivants : au moins une aire métropolitaine par pays, ce qui a conduit pour certains pays à sélectionner la ville capitale du pays (seule aire métropolitaine du pays) ; un nombre d'aires métropolitaines proportionnel à la taille démographique du pays (par exemple, quatre aires métropolitaines pour les États-Unis) ; des aires métropolitaines la plupart comparables en taille à l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille (entre 1 et 3 millions d'habitants).

Les données ont été extraites en novembre 2013. Les moyennes pour les 275 aires métropolitaines de la base de données de l'OCDE ainsi que pour l'échantillon des 50 aires métropolitaines sélectionnées sont des moyennes non pondérées, sauf en ce qui concerne l'indice de fragmentation.

Résumé

Troisième agglomération française en termes de population et de contribution au PIB national, la métropole d'Aix-Marseille a connu une croissance économique relativement élevée à l'échelle de l'OCDE dans les années 2000 : elle a notamment enregistré la deuxième plus forte croissance de l'emploi des métropoles européennes entre 2000 et 2012. Elle a amélioré son positionnement en matière d'innovation et d'attractivité internationale et a mieux résisté à la crise qu'un certain nombre de métropoles. Aix-Marseille conserve cependant un taux de chômage élevé, lié en particulier au faible niveau de qualification de sa main d'œuvre par rapport aux métropoles comparables. Sa position stratégique est également menacée, le port de Marseille-Fos ayant cédé du terrain au cours des dernières années, face à des métropoles comme Gênes ou Barcelone.

Néanmoins, les défis les plus importants pour l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille ne viennent pas tant de l'extérieur et de la concurrence avec les autres grandes métropoles européennes et mondiales, que de l'intérieur. Aix-Marseille est, en effet, l'une des métropoles les plus inégalitaires de France, que ce soit en matière de revenus, d'accès à l'emploi ou d'éducation. Ces inégalités socio-économiques sont très déterminées territorialement et posent des défis considérables pour la croissance inclusive et soutenable du territoire.

À l'échelle de l'OCDE, Aix-Marseille – comme la plupart des métropoles françaises – fait partie des zones urbaines les plus fragmentées sur le plan de la gouvernance, lorsque l'on mesure la fragmentation par le nombre de municipalités opérant sur le territoire pour 100 000 habitants. Son indice de fragmentation est deux fois supérieur à la moyenne de l'OCDE.

Renouer avec une croissance inclusive implique d'aborder les enjeux liés au développement économique, aux transports, à l'environnement et, plus globalement, à la qualité de vie des habitants, à une échelle métropolitaine adéquate et non de manière morcelée sur le territoire. Ces enjeux ne sont pas spécifiques à Aix-Marseille et concernent un grand nombre de métropoles dans l'OCDE. Le projet de loi sur les métropoles prévoit de créer en 2016 un groupement intercommunal à fiscalité propre « Aix-Marseille-Provence » regroupant les six intercommunalités existant aujourd'hui. Dans le panorama actuel des réformes engagées dans les pays de l'OCDE, la future métropole se positionnerait comme une institution dotée de compétences stratégiques.

Cependant, la loi n'est qu'une première étape, et sa mise en œuvre sera déterminante pour en assurer l'impact. La future métropole devra montrer qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée, qu'elle résout des problèmes demeurés jusque-là sans réponse et aborde des enjeux structurants pour le développement du territoire.

Chapitre 1

L'émergence d'une aire fonctionnelle intégrée : le destin collectif de la métropole

Introduction

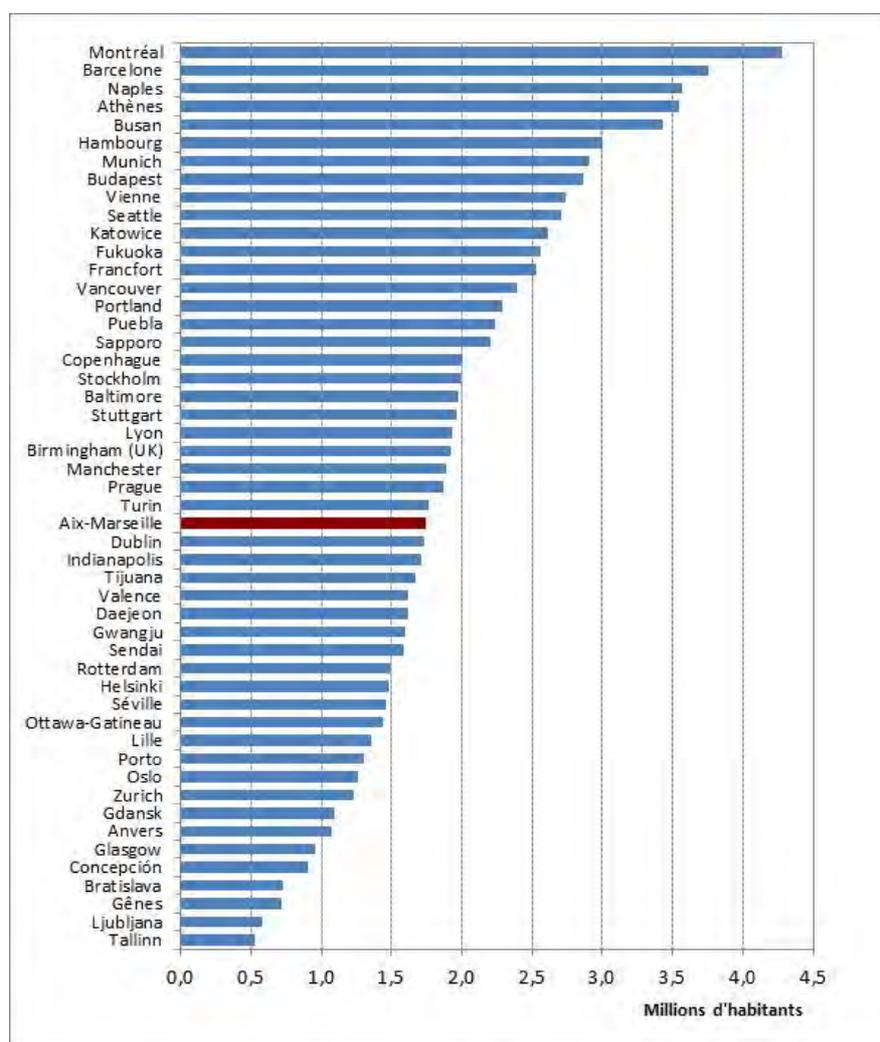
Troisième agglomération française en termes de PIB et de population, la métropole Aix-Marseille a connu une croissance démographique moyenne à l'échelle de l'OCDE ces dernières décennies. En revanche, la croissance de l'emploi a été soutenue dans les années 2000, la métropole Aix-Marseille se situant au 39^{ème} rang des 275 métropoles de la base de données en termes de taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 2000 et 2012, et au 2^{ème} rang des métropoles européennes. La croissance de l'emploi a été élevée à Marseille, mais plus encore dans les communes environnantes, notamment Aix-en-Provence, Salon-de-Provence et Aubagne. Conjuguée à la périurbanisation et à l'augmentation des flux entre les différents pôles urbains qui la composent, la croissance démographique a forgé une aire fonctionnelle intégrée sur un plan économique. Le chapitre 1 se penchera sur la réalité de l'intégration fonctionnelle de la métropole, qui rend évidente l'interdépendance des territoires qui la composent.

Section 1.1. La troisième aire métropolitaine française en termes de population

Située dans le sud-est de la France dans la région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA), l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille avec 1,75 million d'habitants (selon la définition de l'aire fonctionnelle de l'OCDE) et 2,8 % de la population française, est la troisième plus grande aire métropolitaine française après celle de Paris (11,9 millions d'habitants et 18,7 % de la population nationale) et de Lyon (1,9 million, 3,0 %)¹. La région PACA compte deux autres aires métropolitaines : Toulon (554 400 habitants) qui est adjacente à celle de Marseille et Nice (855 000 habitants), qui est située à environ 150 kilomètres dans les Alpes-Maritimes. Les deux villes les plus importantes en population de l'aire urbaine sont Marseille (851 000 habitants) et Aix-en-Provence (141 000 habitants). Néanmoins, l'urbanisation de l'aire métropolitaine Aix-Marseille s'étend bien au-delà des limites de ces deux villes et englobe environ 130 municipalités.

À l'échelle de l'OCDE, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille fait partie du groupe des 84 « grandes aires métropolitaines » de plus de 1,5 million d'habitants. Située au 75^{ème} rang sur les 275 métropoles que compte la base de données, elle reste une métropole de taille démographique moyenne. Placée en 27^{ème} position sur l'échantillon plus restreint de 50 aires métropolitaines (cf. graphique 1.1), elle a une taille comparable à Manchester ou Prague. Si elle est davantage peuplée que Gênes, elle compte, en revanche, moins d'habitants que les autres grandes villes portuaires du bassin méditerranéen que sont Barcelone, Naples, ou Athènes qui ont chacune plus de 3,5 millions d'habitants.

Graphique 1.1. Population des 50 aires métropolitaines sélectionnées (2012, million d'habitants)



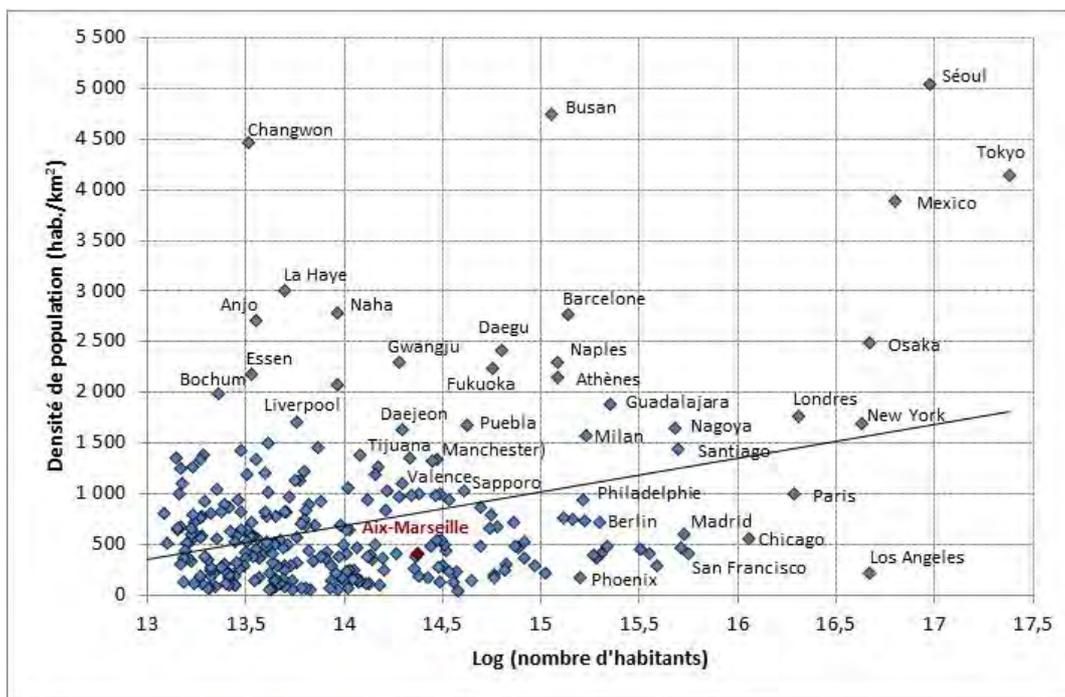
Source : OCDE, base de données métropolitaines (2013)

D'une superficie de 4 231 km², le territoire de la métropole marseillaise est très vaste. À l'échelle de l'OCDE, il occupe la 96^{ème} place en termes de superficie, la plus grande métropole de l'OCDE étant Los Angeles avec près de 84 000 km². La métropole Aix-Marseille a une superficie comparable à Copenhague, Philadelphie, Santiago, Séoul ou même Mexico. À l'échelle nationale, c'est la quatrième aire métropolitaine en superficie après celle de Paris (près de 13 000 km²), Bordeaux et Toulouse. L'aire métropolitaine Aix-Marseille recouvre, en effet, une bonne partie du département des Bouches-du-Rhône. Elle s'étend au Nord sur le Vaucluse et les Alpes de Haute-Provence et à l'Est sur le Var. Fortement structurée par sa géographie, l'aire métropolitaine comprend une façade maritime très variée sur la Méditerranée d'environ 100 km, qui débute à l'ouest après le delta du Rhône et la Camargue et qui se termine à l'est avec les baies de Cassis et de la Ciotat en passant par le golfe de Fos, l'étang de Berre, la Côte Bleue, le massif des Calanques et la rade de Marseille. Encadrée au nord par la Durance, l'aire métropolitaine a un relief également très diversifié, comprenant plusieurs massifs montagneux qui

culminent à environ 1 000 mètres (massif de la Sainte-Baume, la montagne Sainte-Victoire, le massif de l'Étoile, le Garlaban, le massif de l'Estaque, etc.), des étangs (dont l'Étang de Berre) et les vallées de l'Arc (bassin d'Aix-en-Provence) ou de l'Huveaune (Aubagne-Marseille).

La densité de l'aire métropolitaine Aix-Marseille est faible par rapport à l'ensemble des métropoles de l'OCDE. Avec une densité de 413 habitants au km² en 2012, elle figure au 158^{ème} rang parmi les métropoles de l'OCDE, aux côtés de métropoles comme Washington, Nagano, Gdansk, Florence, San Francisco, Hanovre ou encore Montréal. Certaines métropoles de superficie comparable comme Séoul (4 680 km²) ou Mexico (5 100 km²) ont des densités bien plus élevées. À niveau de population similaire (entre 1,5 et 1,8 million d'habitants), les aires métropolitaines de Valence, Manchester, Tijuana, Daejeon et Gwangju sont entre 2,7 et 5,5 fois plus densément peuplées (cf. graphique 1.2).

Graphique 1.2. Population et densité de la population des 275 aires métropolitaines de l'OCDE en 2012



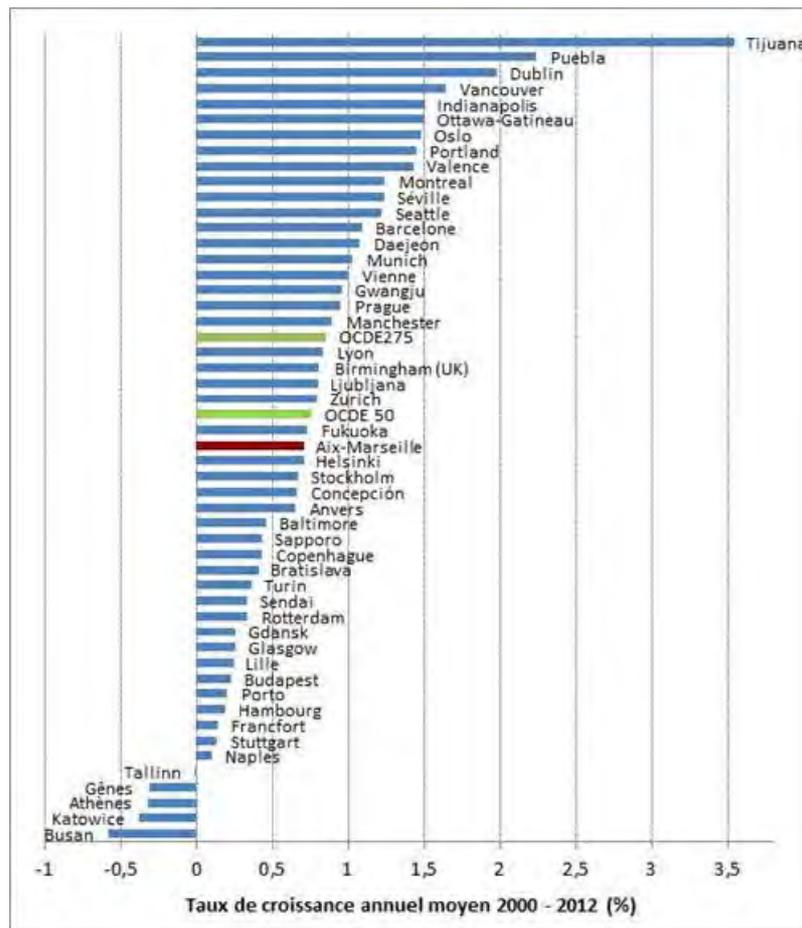
Source : OCDE – Base de données métropolitaines.

La faible densité de l'aire métropolitaine Aix-Marseille doit être cependant relativisée en raison des caractéristiques géographiques et de peuplement de la région. En effet, la densité varie fortement à l'intérieur du territoire métropolitain. Jalonné de barrières naturelles comme les massifs ou les étangs, le territoire laisse peu de place aux vallées qui concentrent la population. Ainsi, des zones urbaines très denses (Marseille avec près de 5 700 hab./km² dans les zones constructibles) cohabitent avec de vastes espaces naturels ou agricoles.

Section 1.2. Une croissance démographique forte mais qui ralentit depuis quelques années

À l'échelle de l'OCDE, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille a connu une croissance démographique légèrement plus faible que la moyenne des métropoles de l'OCDE : + 0,7 % par an en moyenne entre 2000 et 2012 contre + 0,9 % pour les 275 métropoles de la base de l'OCDE mais au même niveau que l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées (cf. graphique 1.3). Elle se situe ainsi au 138^{ème} rang à l'échelle de l'OCDE et au 26^{ème} rang de l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées. La croissance démographique a été particulièrement soutenue dans les métropoles espagnoles (Barcelone, Séville, Valence), d'Europe du Nord (Dublin, Oslo), d'Amérique du Nord (Vancouver, Indianapolis, Ottawa-Gatineau, Portland, etc.), coréennes (Daejeon, Gwangju) mais surtout mexicaines (Tijuana et Puebla). La croissance démographique de la métropole Aix-Marseille est proche de celle de Lyon, Zurich, Helsinki ou encore Fukuoka au Japon tandis qu'elle est nettement plus dynamique que dans plusieurs autres métropoles japonaises (Sapporo, Sendai), d'Europe centrale et orientale (Katowice, Tallinn, Budapest, Gdansk, etc.), allemandes (Stuttgart, Francfort, Hambourg) ou encore italiennes (Gênes, Naples).

Graphique 1.3. Croissance annuelle moyenne de la population métropolitaine 2000-2012 (%). Aires métropolitaines sélectionnées.



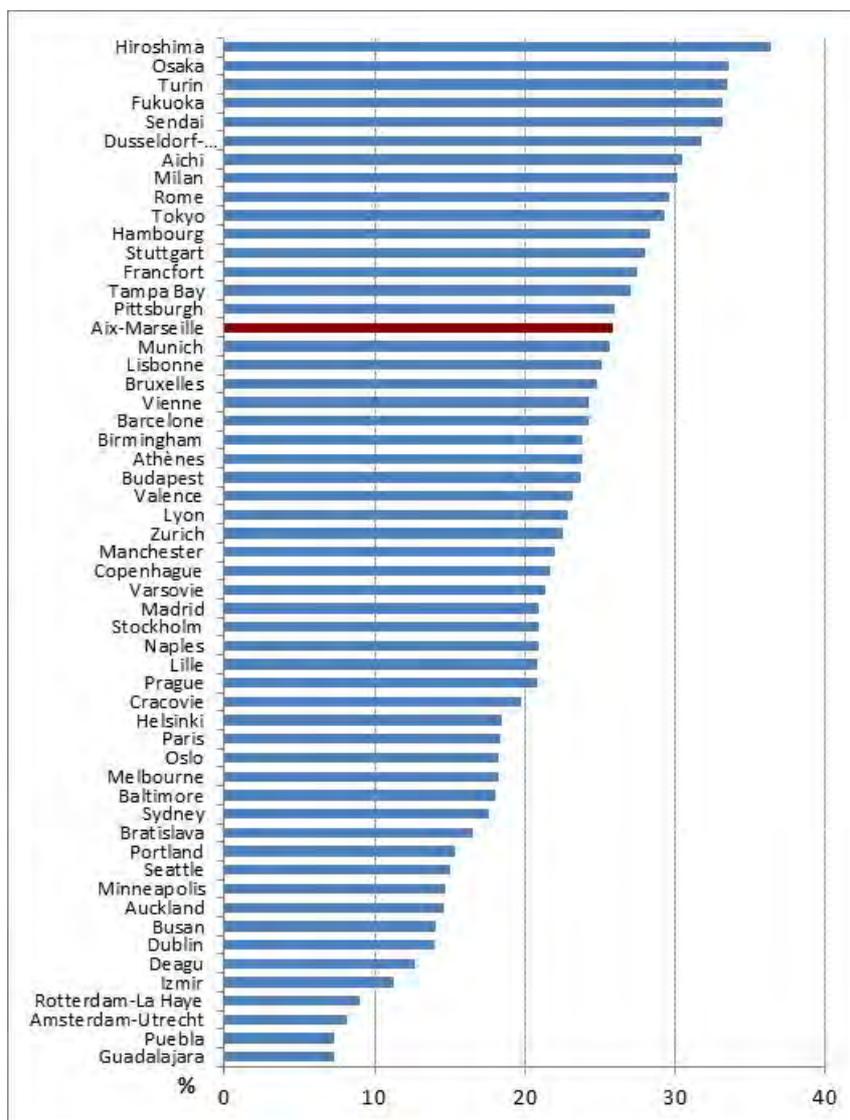
Source : OCDE, base de données métropolitaines (2013)

Depuis les années 1950 jusqu'en 1975, la croissance démographique de l'aire métropolitaine Aix-Marseille a été particulièrement dynamique et plus prononcée que dans le reste de la France, en raison d'un solde migratoire largement positif. Forte croissance économique et créations d'emplois ont attiré de nombreux migrants venus de la France entière ainsi que d'Afrique du Nord. À partir de 1975, on a observé un mouvement d'inversion démographique très net, qui va durer jusqu'à la fin des années 1990. À partir de ces années, Marseille a renoué avec la croissance démographique notamment sous l'effet d'un solde migratoire redevenu excédentaire (installation de familles monoparentales, d'étudiants et de jeunes ménages) conjugué à un solde naturel également positif.

Sur une période plus récente, la croissance de la population de la métropole Aix-Marseille semble s'essouffler. La problématique du vieillissement se fait jour. L'accroissement annuel ralentit ainsi à 0,4 % par an sur la période 2006-2010 (INSEE, 2013). Le solde naturel demeure le seul moteur aujourd'hui de la croissance démographique, l'aire urbaine Aix-Marseille étant désormais déficitaire dans ses échanges migratoires avec le reste de la France. Selon les projections de l'INSEE, si les tendances se prolongeaient, la métropole atteindrait deux millions d'habitants en 2040, sa population vieillissant sensiblement : le nombre des 60 ans ou plus augmenterait de 41 % et celui des 80 ans ou plus doublerait presque. Dès lors, le vieillissement de la population et la prise en compte des personnes âgées semblent désormais un enjeu fort pour l'avenir, d'autant plus qu'à l'image des métropoles du Sud, Aix-Marseille compte plus de personnes âgées que dans les autres métropoles françaises. En outre, la part des jeunes y est également plus réduite, en particulier par rapport à Lyon, Toulouse, Lille et Bordeaux (cf. Annexe 2.3. Pyramide des âges de la métropole Aix-Marseille-Provence).

À l'échelle de l'OCDE, ces caractéristiques sont confirmées au niveau international par le haut niveau de dépendance des personnes âgées² de l'aire métropolitaine Aix-Marseille. Le taux atteint 25,8 %, plaçant la métropole en 16^{ème} position de l'échantillon (cf. graphique 1.4). Elle est notamment dépassée par des métropoles japonaises, allemandes ou italiennes où le vieillissement est encore plus accentué.

Graphique 1.4. Taux de dépendance des personnes âgées
(%, 2008. Sélection d'aires métropolitaines)



Note : Le taux de dépendance des personnes âgées est le rapport entre le nombre de personnes âgées à un âge où ils sont généralement inactifs économiquement (c'est-à-dire des 65 ans ou plus) et le nombre de personnes en âge de travailler (c'est-à-dire des 15-64 ans).

Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

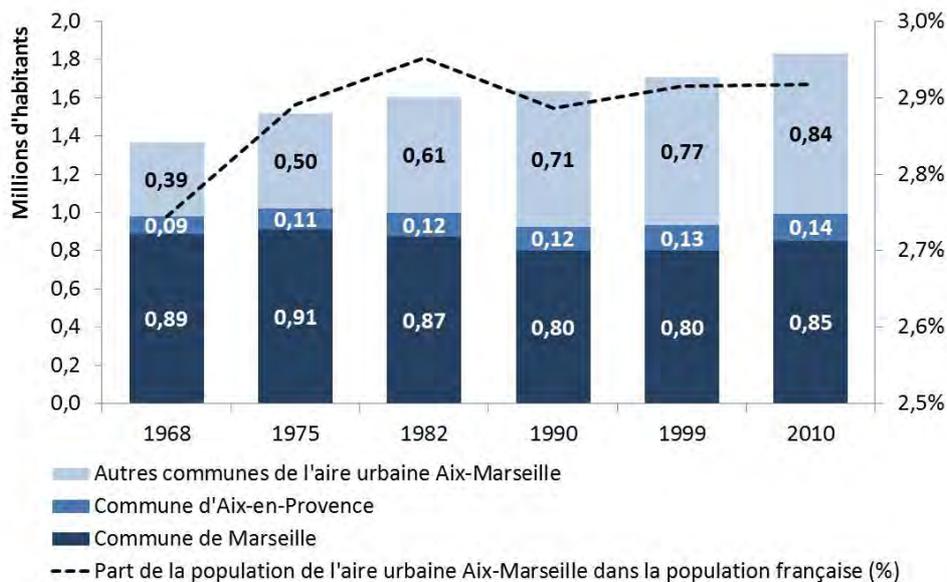
Section 1.3. Croissance démographique en périphérie de Marseille et étalement urbain

La croissance démographique a été inégale sur le territoire métropolitain : la population de la ville de Marseille a légèrement diminué entre 1975 et 2000, alors qu'elle a considérablement augmenté à Istres et Vitrolles, mais aussi à Aix-en-Provence, Martigues, Aubagne ou encore Salon-de-Provence. Le poids démographique de la commune de Marseille dans l'aire urbaine d'Aix-Marseille est passé de 65 % en 1968 à

46 % en 2010, celui d'Aix-en-Provence est resté relativement stable tandis que celui des autres commune a augmenté sensiblement, de 28 % à 46 % (cf. graphique 1.5). La croissance de la population au sein de la métropole a donc surtout eu lieu dans les espaces péri-urbains en dehors de la ville de Marseille. Plus récemment, si le rythme de croissance démographique faiblit pour l'ensemble de l'aire urbaine, il reste néanmoins élevé pour l'agglomération Salon-Étang de Berre-Durance et le Pays d'Aubagne et de l'Etoile (entre 4 et 5 % entre 2006 et 2010). Ceux-ci bénéficient d'un excédent migratoire, résultant principalement de mouvements résidentiels liés à l'arrivée de familles en provenance de Marseille et du pays d'Aix qui souhaitent plus d'espaces ou accéder à la propriété. Le rythme de croissance démographique de Marseille arrive cependant en troisième position (+ 1,7 %) devant Martigues et Ouest Provence (+ 1,4 %) et surtout Aix-en-Provence (+ 0,2 %) (INSEE 2013). Ce relatif dynamisme de la ville de Marseille s'explique à la fois par le solde naturel et l'arrivée de nouvelles populations occupant des "emplois métropolitains supérieurs".

Graphique 1.5. Croissance de la population de l'aire urbaine d'Aix-Marseille

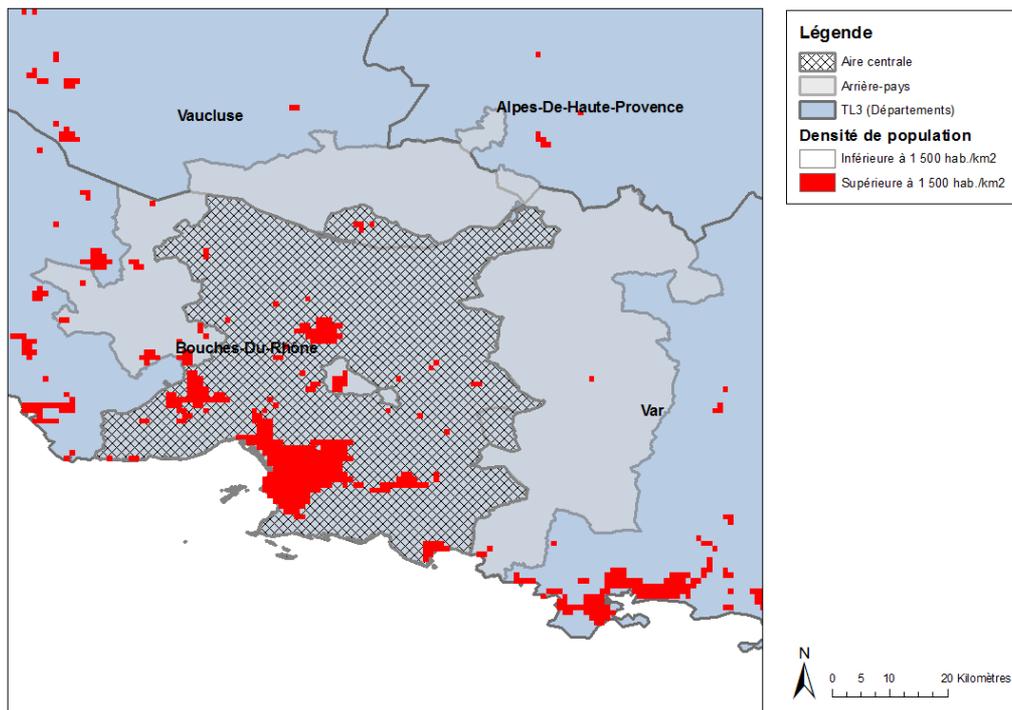
Aire urbaine Aix-Marseille, définition INSEE



Conjugée à la périurbanisation et à l'augmentation des flux entre les différents pôles urbains (travail, consommations), la croissance démographique a forgé une aire fonctionnelle multipolaire intégrée sur les plans démographique, de l'emploi et économique. La carte de la densité de population par commune met en évidence une continuité du tissu urbain allant de Marseille à Aix en passant par Vitrolles, mais aussi de Martigues à Aubagne et autour de l'Étang de Berre. En outre, sur l'ensemble des critères mis en avant par l'OCDE et l'Union européenne pour définir les aires urbaines fonctionnelles – le maillage urbain du territoire, la mesure de l'aire centrale et de l'arrière-pays, et les déplacements domicile-travail - l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille apparaît comme une aire urbaine intégrée (cf. encadré 1.1).

Si les définitions des aires urbaines fonctionnelles peuvent varier légèrement selon les sources – l'OCDE et l'UE ont une approche légèrement différente de l'INSEE³ par exemple – il n'en demeure pas moins que la région urbaine est intégrée d'un point de vue économique, quels que soient les périmètres fonctionnels pris en compte. Cet espace comprend plusieurs pôles densément peuplés (cf. carte 1.1).

Carte 1.1. Les limites de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille définie selon la méthodologie de l'OCDE



Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

Encadré 1.1. Méthodologie utilisée pour délimiter les aires urbaines fonctionnelles

L'OCDE, en collaboration avec la Commission européenne ((Eurostat et la Direction générale chargée de la politique régionale à la Commission européenne) et les pays membres de l'OCDE, a élaboré une définition harmonisée des zones urbaines considérées en tant qu'unités économiques fonctionnelles. Il s'agit de municipalités très densément peuplées (centres urbains) auxquelles s'ajoutent les municipalités adjacentes qui présentent une intégration économique forte, mesurée par l'importance des trajets domicile-travail avec le centre urbain. Ces bassins de vie et d'emplois organisés autour d'une ou plusieurs villes-centres sont appelés des « aires urbaines fonctionnelles » (AUF).

La méthodologie de l'OCDE pour définir une aire urbaine fonctionnelle comprend trois étapes :

La première consiste à recenser les aires centrales urbaines : des données relatives à la population utilisant les grilles territoriales sont utilisées pour définir les zones urbanisées, ou « pôles urbains densément peuplés » sur le territoire national, sans tenir compte des limites administratives des pays. Une « aire centrale » (*core area*) se compose d'un ensemble de grilles territoriales contiguës de 1 km² où vivent au moins 1 500 habitants/km². Un seuil inférieur (1 000 hab./ km²) est appliqué au Canada et aux États-Unis, où plusieurs zones métropolitaines se développent de manière moins compacte. Les pôles restreints (moins de 50 000 habitants en Europe, aux États-Unis, au Chili et au Canada, 100 000 habitants au Japon, en Corée et au Mexique) ne sont pas pris en compte. Une municipalité est considérée comme faisant partie d'une aire centrale si au moins 50 % de ses habitants vivent dans les limites du pôle urbain.

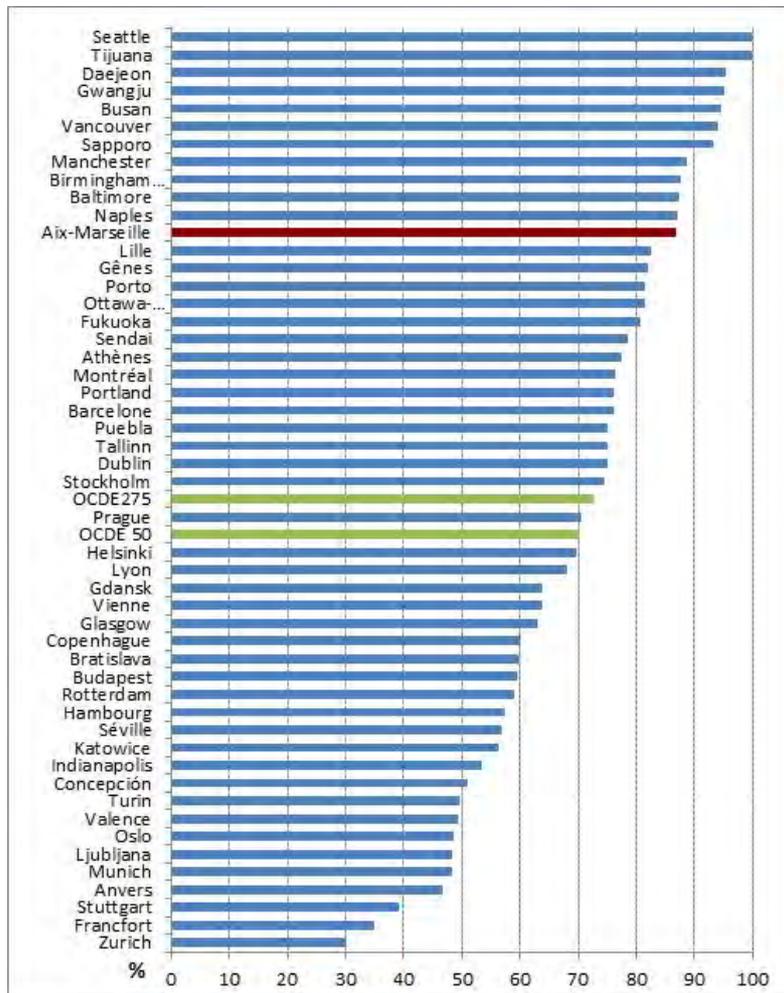
La deuxième étape consiste à faire le lien entre les aires centrales urbaines non contiguës qui appartiennent à la même zone urbaine fonctionnelle : deux aires centrales urbaines sont considérées comme appartenant à la même zone urbaine (polycentrique) si plus de 15 % des habitants de l'une des deux aires centrales travaillent dans l'autre.

La dernière étape consiste à délimiter la zone d'influence de la zone urbaine fonctionnelle. Toute municipalité dont au moins 15 % des habitants salariés travaillent dans une aire centrale urbaine est considérée comme faisant partie de la zone urbaine fonctionnelle. Les municipalités implantées à côté d'une seule zone urbaine fonctionnelle sont incluses et les municipalités non contiguës sont exclues.

Source : OCDE (2013), *Panorama des Régions* (à paraître).

La part de la population vivant dans l'aire centrale (cf. encadré 1.1 et carte 1.1) est particulièrement élevée dans la métropole Aix-Marseille comparée aux autres métropoles de l'OCDE. En effet, avec un taux de 87 %, Marseille occupe le 72^{ème} rang des métropoles de l'OCDE, le 9^{ème} des métropoles européennes et le 8^{ème} rang de l'échantillon des métropoles sélectionnées. La concentration de la population dans les aires métropolitaines est particulièrement élevée, après des métropoles coréennes, anglaises, nord-américaines et Naples (cf. graphique 1.6).

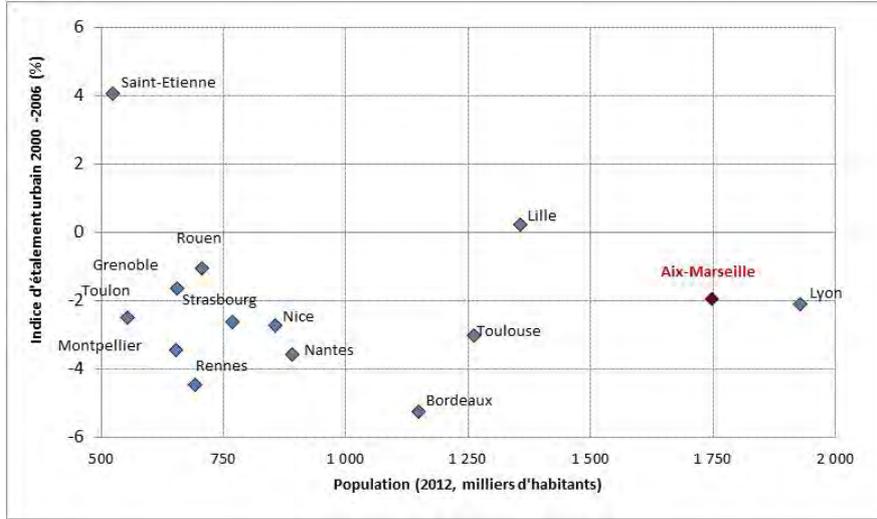
Graphique 1.6. Part de la population métropolitaine vivant dans l'aire centrale (% , 2012).
Aires métropolitaine sélectionnées.



Source : OCDE, Base de données métropolitaines (2013).

L'étalement urbain⁴ a été assez prononcé dans l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille dans les années 1970-80 en liaison avec le développement du logement résidentiel, des zones d'activités économiques et le déploiement du réseau routier. Il a ensuite ralenti dans les années 2000, puis régressé entre 2000 et 2006 (indice d'étalement urbain de - 1,9 %), période pendant laquelle la croissance de la population a été positive (cf. graphique 1.7). Il y a donc eu une densification de la population au cours de ces années : la croissance de la population s'est traduite par une croissance proportionnellement moindre du bâti. On observe le même phénomène dans la majorité des métropoles françaises avec, en outre, une densification encore plus accentuée, par exemple à Bordeaux, Rennes, Nantes ou à Montpellier.

Graphique 1.7. **Indice d'étalement urbain 2000 – 2006 et population pour les aires métropolitaines françaises (hors Paris)**

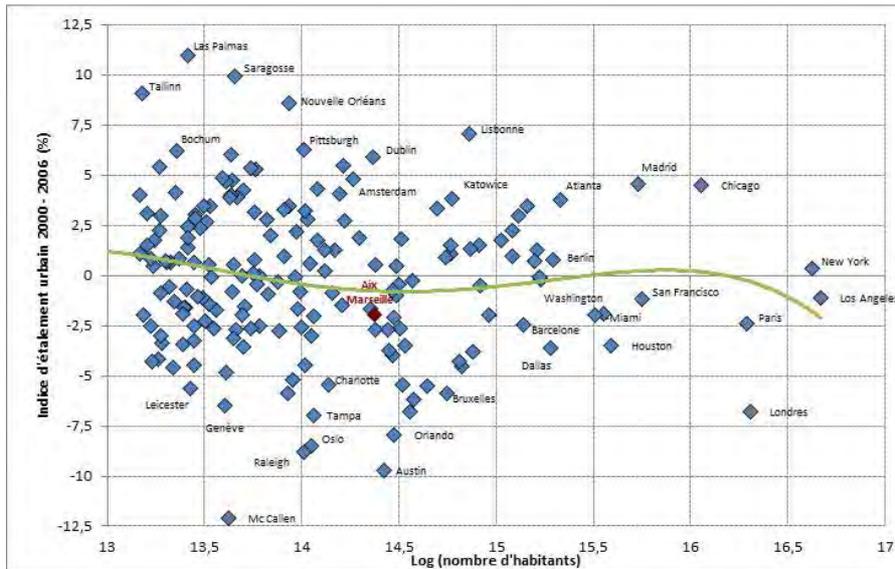


Note : L'indice d'étalement urbain mesure la croissance des zones bâties en l'ajustant par la croissance de la population. Cet indice peut être positif ou négatif. Lorsque la population est stable, l'indice d'étalement urbain mesure principalement la croissance des zones bâties.

Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

À l'échelle de l'OCDE, l'étalement urbain n'a pas progressé entre 2000 et 2006 en moyenne dans les métropoles de l'échantillon (185 métropoles c'est-à-dire hors Japon, Corée, Mexique, Canada et Chili). On constate que plus les métropoles sont peuplées et plus les variations de l'indice d'étalement urbain sont faibles (cf. graphique 1.8).

Graphique 1.8. **Indice d'étalement urbain 2000 – 2006 et population 2012 (une comparaison internationale, hors Japon, Corée, Mexique, Canada, Chili)**



Source : OCDE, Base de données métropolitaines (2013).

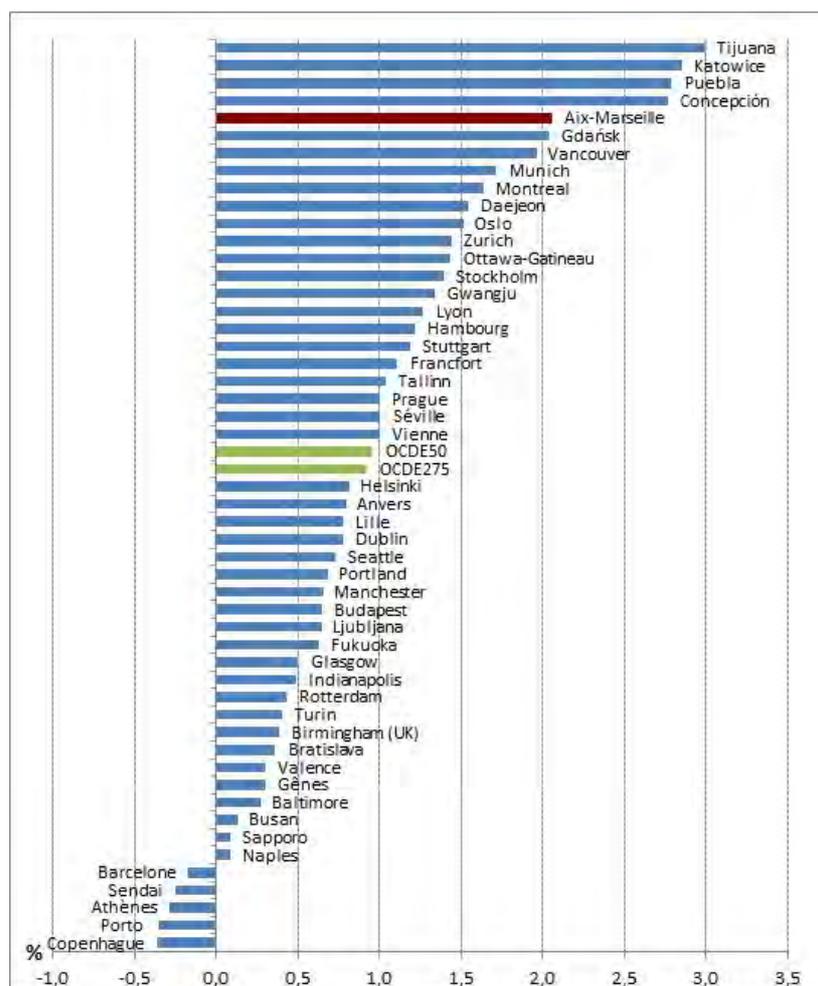
Section 1.4. Un marché du travail de plus en plus intégré

Une croissance de l'emploi soutenue dans la métropole Aix-Marseille

Tout comme la croissance démographique, la croissance de l'emploi métropolitain participe à l'émergence et au développement des aires métropolitaines. L'emploi a crû de 2,1 % par an dans la métropole Aix-Marseille entre 2000 et 2012 tandis qu'il a augmenté en moyenne de 0,9 % par an dans les métropoles de l'OCDE. Ce taux, particulièrement élevé, place ainsi la métropole Aix-Marseille au 39^{ème} rang des 275 métropoles de l'OCDE, au 5^{ème} rang de l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées (cf. graphique 1.9) et au 2^{ème} rang des 114 métropoles européennes (derrière Katowice et devant Gdansk).

À l'échelle de la France, la croissance de l'emploi a été plus rapide dans la métropole Aix-Marseille que dans le reste de la France, et surtout, elle a été plus rapide que celle de la population de la métropole Aix-Marseille entre 1999 et 2010. Alors que la population de la métropole Aix-Marseille a augmenté de 7 % au cours de cette décennie, le nombre d'emplois a augmenté de 16,2 %, une croissance supérieure à celle de la France dans son ensemble (7,8 %). Selon les données de la base métropolitaine de l'OCDE, la croissance de l'emploi entre 2000 et 2012 place Aix-Marseille au 1^{er} rang des métropoles françaises, devant Nice, Toulon et Montpellier.

Graphique 1.9. Croissance annuelle moyenne de l'emploi entre 2000 et 2012 (%).
Aires métropolitaines sélectionnées

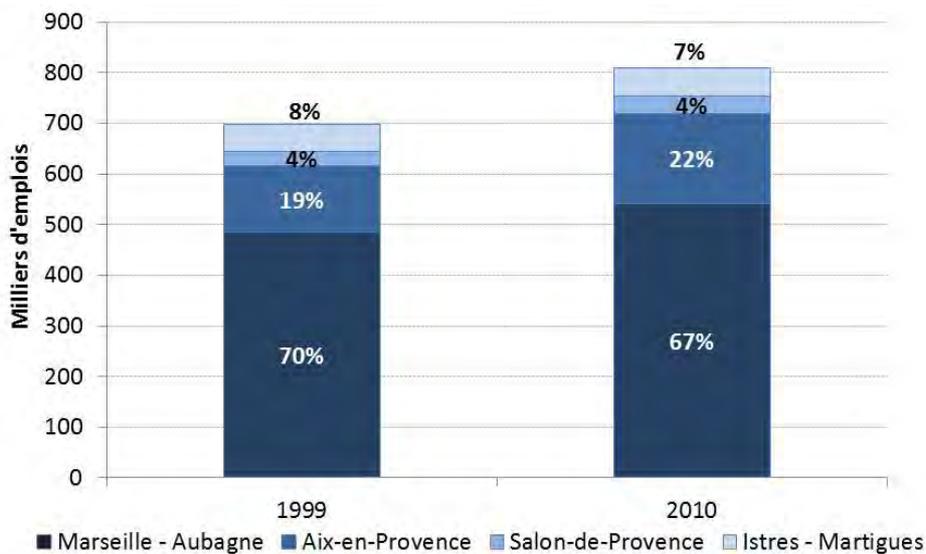


Source : OCDE, base de données métropolitaines.

En termes de part dans l'emploi total, l'emploi métropolitain d'Aix-Marseille représente ainsi 2,7 % de l'emploi national en 2012 contre 2,3 % en 2000. Cette part reste cependant relativement faible comparée à la moyenne des autres métropoles de l'OCDE (4,0 %) mais surtout par rapport à l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées (10,4 %). Il est vrai cependant que cet échantillon comprend un certain nombre de capitales européennes qui sont les seules aires métropolitaines du pays et qui concentrent ainsi une grande partie à la fois de l'emploi national et de la population nationale. Les métropoles de Tallinn, Dublin, Copenhague, Athènes, Budapest, Helsinki et Vienne concentrent ainsi plus de 30 % de l'emploi national en 2012.

La croissance de l'emploi dans l'aire métropolitaine Aix-Marseille a été soutenue à Marseille même, mais surtout dans les communes environnantes où elle a été encore plus forte. Ainsi, entre 1999 et 2010, l'emploi total a connu une croissance de 35 % à Aix-en-Provence et de 25 % à Salon-de-Provence contre 12 % dans le bassin d'emploi de Marseille-Aubagne. La part de ce dernier dans l'emploi total métropolitain a décru, passant de 70 % à 67 % tandis que celle d'Aix-en-Provence a gagné trois points (cf. graphique 1.10).

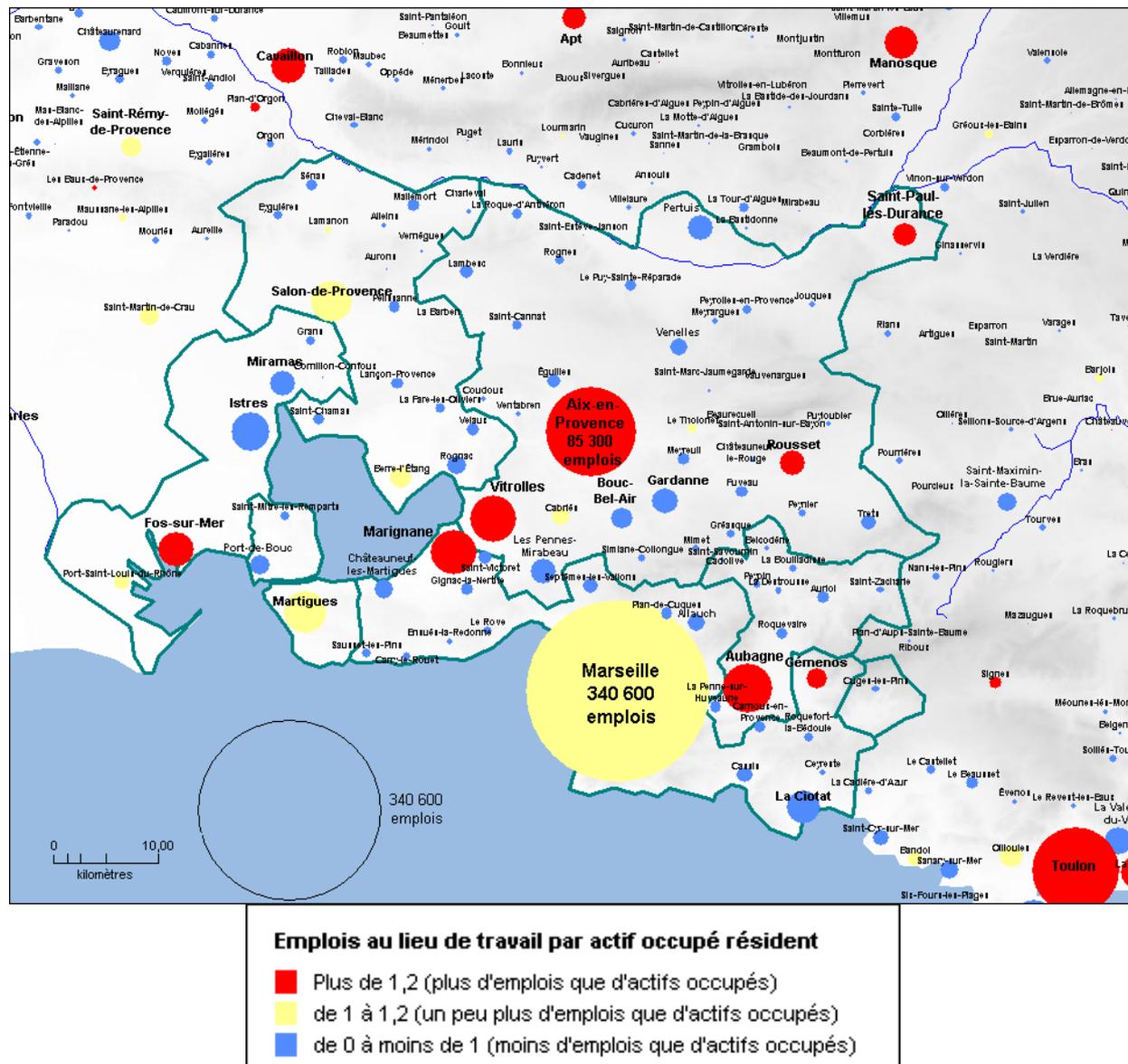
Graphique 1.10. Croissance de l'emploi dans les bassins d'emploi de la métropole Aix-Marseille : le dynamisme de la périphérie



Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

L'emploi reste cependant inégalement réparti sur le territoire métropolitain. On distingue cinq pôles principaux : Marseille, Aix-en-Provence, Aubagne, Vitrolles et Marignane. Le bassin d'emploi de Marseille, avec 341 000 emplois, est prédominant. Il est suivi par celui d'Aix-en-Provence qui compte un peu plus de 85 000 emplois (cf. carte 1.2).

Carte 1.2. L'emploi est inégalement réparti sur le territoire



Source : Insee, Recensement complémentaire de 2010 in INSEE (2013b).

Des déplacements domicile-travail plus nombreux et plus longs

Cette évolution de l'emploi s'est accompagnée d'une augmentation des déplacements intra-métropolitains, à la fois en volume et en distance parcourue. La concentration de l'emploi a entraîné de nombreux déplacements domicile-travail entre les communes : 349 000 en 2010, soit 20 % de plus qu'en 1999 (INSEE, 2013). Alors que 38 % des salariés travaillaient dans une autre commune en 1999, ils sont 41% à le faire en 2010 (ibid, 2013). La distance moyenne des déplacements domicile-travail est en constante augmentation de même que les flux de personnes concernées, quels que soient les types de déplacements hors de la commune de résidence. Entre 1997 et 2009, la distance moyenne journalière dans le département des Bouches-du-Rhône est passée en moyenne

Conclusion

L'intégration fonctionnelle au sein de l'aire métropolitaine Aix-Marseille s'intensifie année après année : l'interdépendance entre les territoires la composant s'accroît, renforçant donc le destin « collectif » de la métropole. Si les disparités au sein du territoire sont marquées (cf. chapitre 3), la métropole s'affiche aussi comme un moteur de la croissance régionale et nationale, disposant de forts atouts à l'échelle de la Méditerranée, de l'Europe et bien au-delà. C'est l'objet du deuxième chapitre.

Chapitre 2

Une dynamique de croissance favorable mais fragile

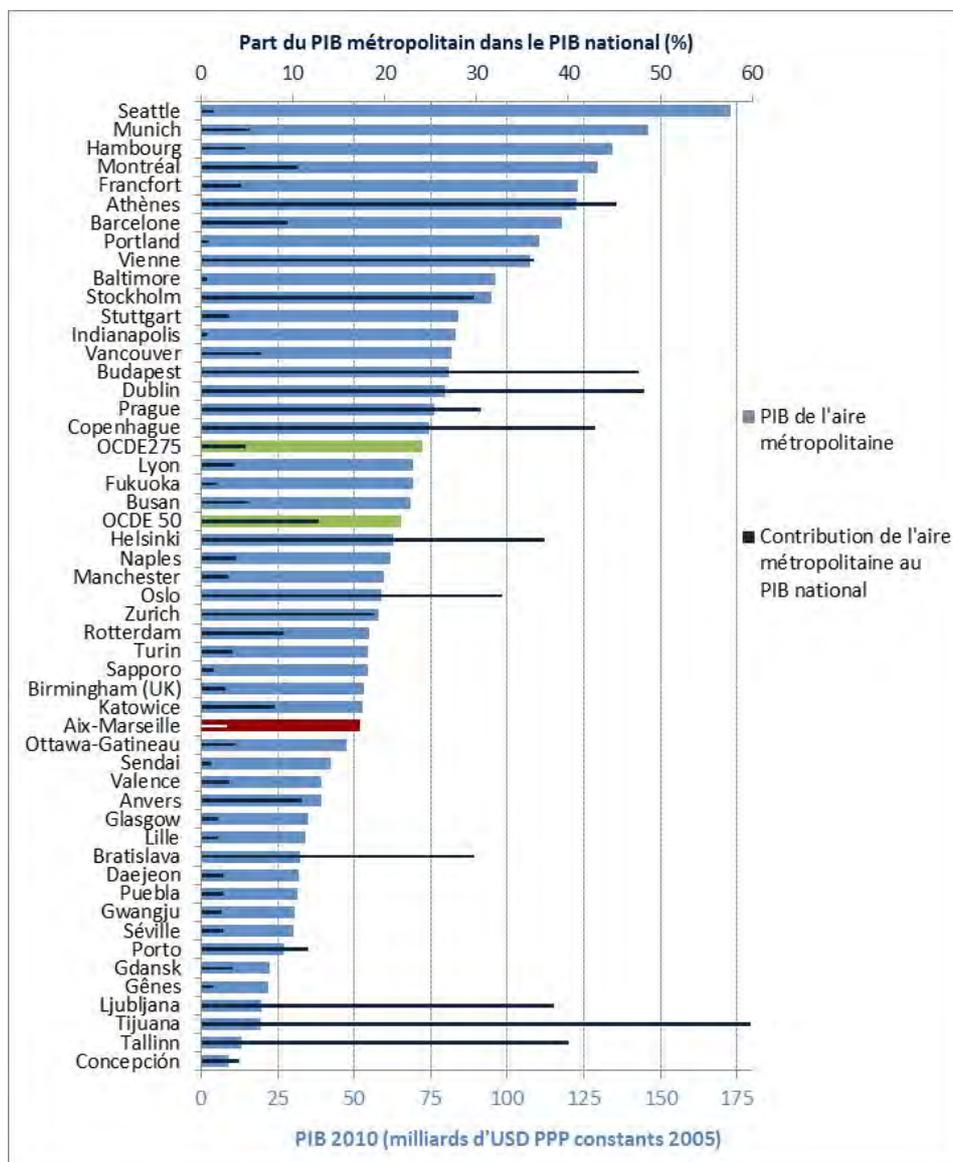
La dynamique de croissance de l'aire métropolitaine Aix-Marseille a été appréciable tout au long des années 2000 et celle-ci a mieux résisté à la crise que d'autres métropoles françaises ou de l'OCDE. La métropole Aix-Marseille a amélioré son positionnement en matière d'innovation, de création d'entreprises et d'attractivité internationale. Néanmoins, la métropole Aix-Marseille conserve un taux de chômage élevé, même s'il a baissé de manière significative avant la crise. Sa position stratégique est également menacée, le port de Marseille-Fos ayant cédé du terrain dans les dernières années, notamment face à Gênes ou Barcelone. Ce chapitre vise à mettre en lumière les forces et faiblesses de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille à l'aune des autres métropoles de l'OCDE.

Section 2.1. Une résilience plus grande à la crise par rapport aux autres métropoles françaises

La métropole Aix-Marseille, troisième contribution au PIB national

Par son PIB (un peu moins de 52 milliards de dollars PPP en 2010) et sa contribution au PIB national (2,8 %), l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille se classe respectivement aux 93^{ème} et 81^{ème} rangs parmi les 275 métropoles de l'OCDE. Au sein de l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées, la métropole marseillaise se place respectivement aux 32^{ème} et 34^{ème} places (cf. graphique 2.1). Plusieurs métropoles allemandes (Munich, Hambourg, Francfort), d'Amérique du nord (Portland, Seattle, Montréal) et d'Europe du sud (Barcelone, Athènes) ont un PIB métropolitain entre 2 et 3,5 fois plus élevé que celui d'Aix-Marseille. En France, la métropole Aix-Marseille arrive après Paris (qui domine largement contribuant à hauteur de 30,7 % au PIB national) et Lyon (3,7 %) mais devant Toulouse (2,1 %), Lille (1,8 %) et Bordeaux (1,7 %).

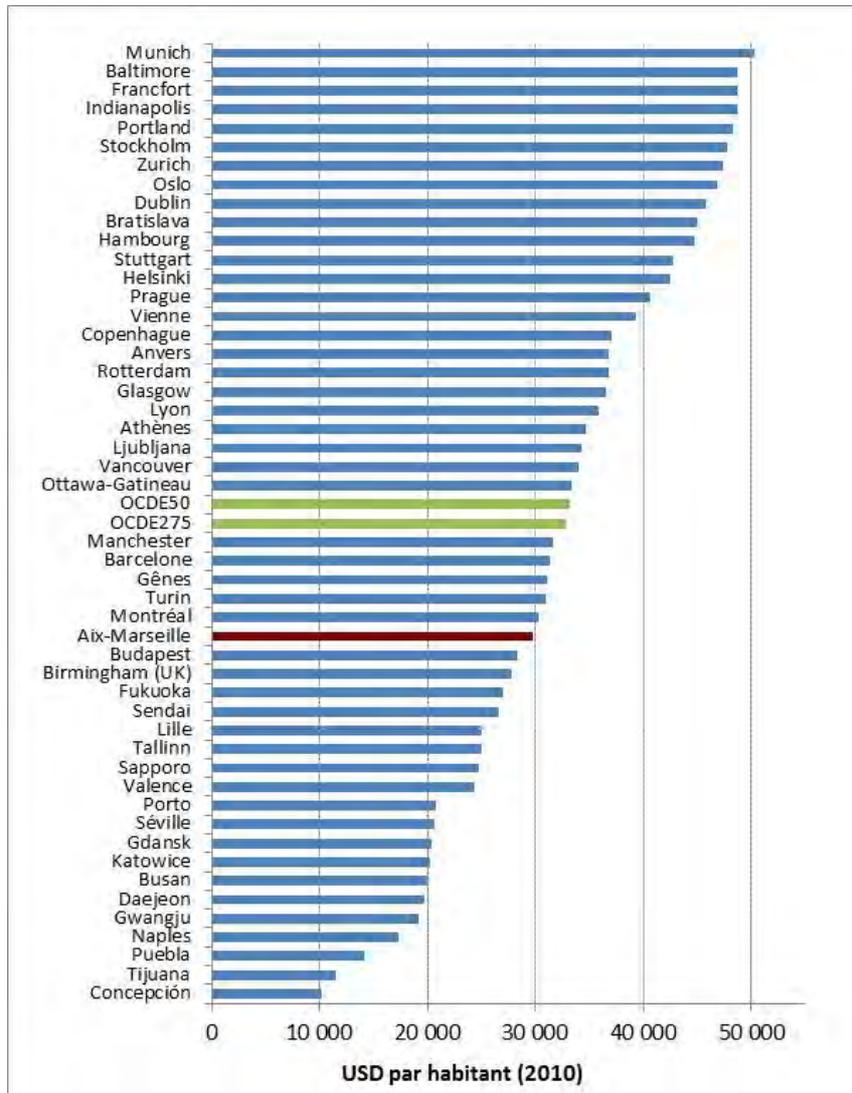
Graphique 2.1. PIB et contribution métropolitaine au PIB national en 2010.
Aires métropolitaines sélectionnées



Source : OCDE, base de données métropolitaines.

Avec un PIB par habitant qui s'élève à 29 700 USD en 2010 (contre environ 33 000 USD/hab. en moyenne dans les métropoles de l'OCDE), Marseille se situe au 169^{ème} rang des métropoles de l'OCDE. Dans l'échantillon des métropoles sélectionnées (cf. graphique 2.2), Aix-Marseille est au même niveau que des métropoles comme Montréal, Turin ou Budapest.

Graphique 2.2. **PIB par habitant en 2010 (USD constants 2005).**
Aires métropolitaines sélectionnées



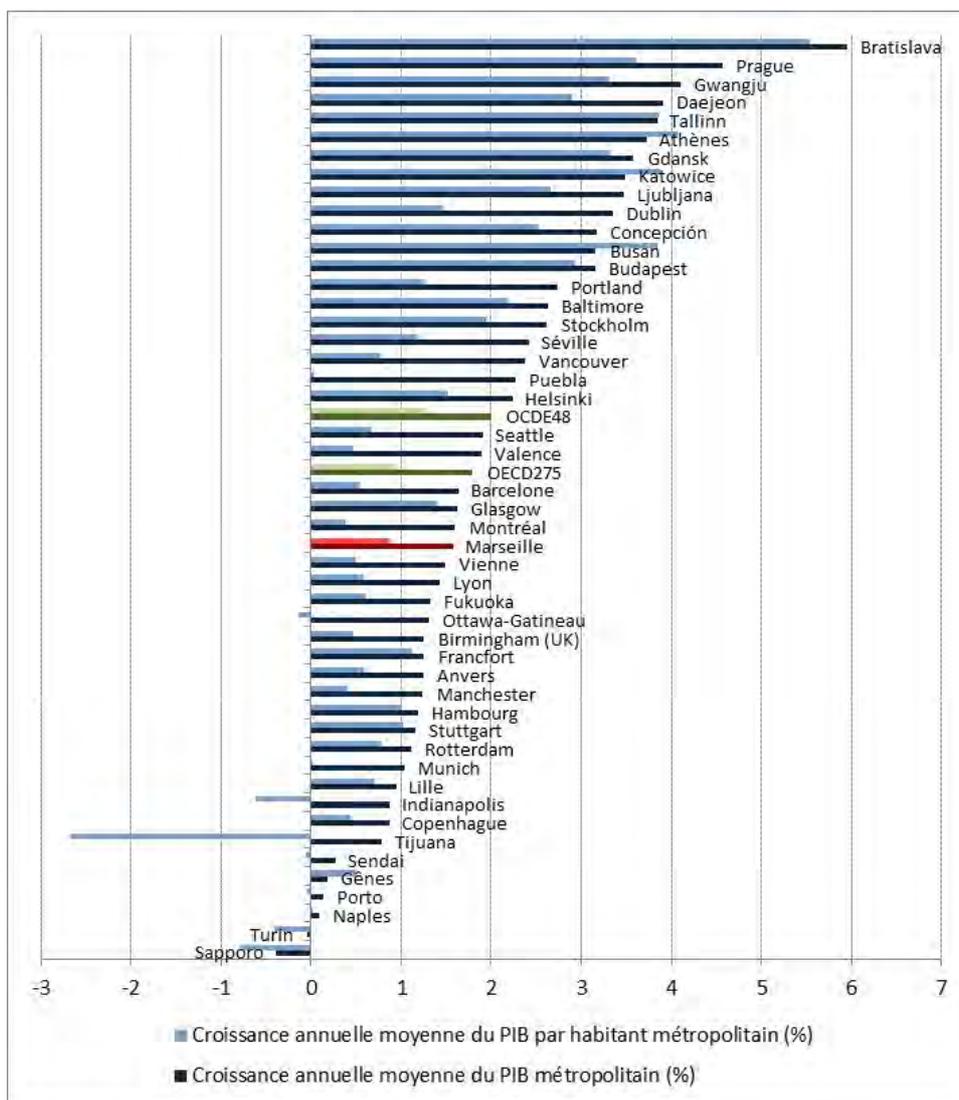
Source : OCDE, base de données métropolitaines.

Au cours de la décennie 2000-2010, le PIB de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille a cru à un rythme de 1,6 % par an (et de + 0,9 % pour le PIB par habitant, ce qui montre que la population a augmenté plus fortement que la croissance économique), soit à un rythme légèrement inférieur à la moyenne des 275 métropoles de l'OCDE (+ 1,8 % par an en moyenne entre 2000 et 2010 et + 0,9 % pour le PIB par habitant) ainsi qu'à celle des 50 métropoles de l'échantillon (cf. graphique 2.3).

Au niveau français, l'aire métropolitaine Aix-Marseille arrive en 7^{ème} position par rapport aux 15 aires métropolitaines françaises, que ce soit en termes de progression annuelle moyenne du PIB (après Montpellier, Toulouse, Rennes, Nantes, Lyon, Paris) ou du PIB par habitant (après Montpellier, Saint-Etienne, Lille, Paris, Toulouse, Lyon). Les Bouches-du-Rhône, quant à elles, se sont inscrites dans un mouvement un peu plus

favorable, leur contribution au PIB national passant de 3 % à 3,14 %, reflétant une croissance sur la décennie plus importante que le reste de la France.

Graphique 2.3. Croissance annuelle moyenne du PIB total et par habitant entre 2000 et 2010 (%). Aires métropolitaines sélectionnées



Source : OCDE, base de données métropolitaines (2013).

Une économie diversifiée tournée vers les services

Comme cela a été souligné dans le premier chapitre, la croissance de l'emploi dans l'aire métropolitaine marseillaise sur la dernière décennie a été remarquable à l'échelle de l'OCDE (+ 2,1 % par an de croissance de l'emploi dans la métropole Aix-Marseille entre 2000 et 2012 contre 0,9 % en moyenne dans les métropoles de l'OCDE, cf. ci-dessus) ainsi qu'à l'échelle nationale, Marseille ayant le plus fort taux de croissance des

métropoles françaises. La croissance de l'emploi a été plutôt concentrée sur le secteur tertiaire marchand (notamment dans les zones d'emplois d'Aix-en-Provence et de Salon-de-Provence), la construction (notamment à Aix-en-Provence) et les emplois non-salariés alors que l'industrie a continué à perdre des emplois (en particulier dans le bassin d'emploi d'Istres-Martigues) ainsi que le secteur agricole (cf. tableau 2.1.).

Tableau 2.1. **Variation de l'emploi au sein de l'aire urbaine de Marseille 1999-2010 (%)**

	Agriculture	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand	Total salariés	Non salariés	Emploi total
Aire urbaine de Marseille'	-23%	-7%	27%	25%	11%	16%	19%	16%
Marseille - Aubagne	-46%	-7%	24%	17%	8%	11%	14%	12%
Aix-en-Provence	-1%	5%	39%	52%	24%	36%	33%	35%
Salon-de-Provence	-27%	-9%	26%	37%	22%	25%	28%	25%
Istres - Martigues	-41%	-20%	18%	25%	3%	4%	18%	5%

Note :* L'aire urbaine de Marseille comprend ici les zones d'emplois de Marseille-Aubagne, Aix-en-Provence, Istres-Martigues, et Salon-de-Provence.

Source : INSEE et calculs OCDE.

Le déclin de l'emploi industriel n'est toutefois pas une spécificité de la métropole Aix-Marseille ni des autres métropoles françaises comme Lille et Lyon (cf. tableau 2.2.), mais une tendance de long terme de tous les pays de l'OCDE. Ainsi entre 1980 et 2010 la part de l'emploi dans l'industrie a régressé d'environ 30 % à 12 % en France. Aux États-Unis, elle est passée de 29 % à 17 % et au Royaume-Uni de 36 % à 17 % (*U.S. Bureau of Labor Statistics, International Labor Comparisons*).

La part des différents secteurs dans la composition de l'emploi s'est donc modifiée entre 1999 et 2010 dans l'aire urbaine de Marseille. En 2010, le secteur tertiaire est le premier secteur d'emplois (76 % contre 72 % en moyenne en France ou 74% à Lyon), en particulier le secteur tertiaire marchand (45 %), le tertiaire non marchand représentant 31% des emplois. L'industrie totalise 9,1 % des emplois (contre 12,2 % en moyenne nationale), la construction 5,1 % et l'agriculture 0,4 %.

Tableau 2.2. **Évolution de la Composition de l'Emploi par Secteur, 1999-2010**

	Aire urbaine de Marseille*		Zone d'emplois de Lyon		Zone d'emplois de Lille		France	
	1999	2010	1999	2010	1999	2010	1999	2010
Agriculture	0,5%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	1,1%	0,8%
Industrie	11,4%	9,1%	17,8%	13,1%	11,9%	7,5%	16,0%	12,2%
Construction	4,6%	5,1%	4,9%	5,3%	4,0%	4,7%	4,9%	5,5%
Tertiaire marchand	41,9%	45,2%	43,6%	47,2%	43,7%	48,8%	39,9%	42,9%
Tertiaire non marchand	32,1%	30,7%	26,4%	26,8%	35,0%	33,5%	28,7%	29,2%
Tertiaire total	74,1%	75,9%	70,1%	74,1%	78,7%	82,3%	68,6%	72,1%
Total salariés	90,7%	90,4%	93,0%	92,7%	94,9%	94,7%	90,6%	90,6%
Non-salariés	9,3%	9,6%	7,0%	7,3%	5,1%	5,3%	9,4%	9,4%
Emploi total (Zones d'Emplois INSEE)	697 353	810 023	780 326	873 889	375 830	421 359	25 624 707	27 626 548

Note :*L'aire urbaine de Marseille comprend ici comprend les zones d'emplois de Marseille-Aubagne, Aix-en-Provence, Istres-Martigues, et Salon-de-Provence.

Source : INSEE et calculs OCDE.

Même si l'industrie a un poids aujourd'hui plus limité, elle s'imbrique avec le secteur des services contribuant à la création d'une offre de solutions innovantes (par exemple dans le cas de la microélectronique). La plupart des grands secteurs manufacturiers sont représentés, façonnant un profil polyvalent (cf. graphique 2.4). La spécialisation sectorielle est plutôt faible avec 53 % de l'emploi global dans les cinq secteurs les plus présents. De même, le tissu des entreprises est diversifié. L'emploi des quatre premières entreprises de la métropole ne représente que 12,3 % du total (AGAM, 2011). Si cette polyvalence ne permet pas de définir des secteurs clés au niveau international (hormis le secteur portuaire), ce profil généraliste permet en revanche d'amoindrir les effets des crises conjoncturelles sur l'emploi, comme nous le verrons plus bas.

En outre, il existe quelques pôles industriels qui ont une renommée internationale, même si plusieurs d'entre eux ont perdu des emplois depuis une vingtaine d'années¹:

- l'aéronautique à Marignane et à Istres, autour notamment d'Eurocopter, premier constructeur mondial d'hélicoptères ;
- la métallurgie : malgré le déclin de l'emploi dans le secteur métallurgique dans l'aire urbaine Aix-Marseille (celui-ci représente 11% des emplois industriels en 2011 contre 13% en 1990 dans les Bouches-du-Rhône), la métallurgie métropolitaine reste le premier pôle français de production d'acier et de maintenance industrielle ;
- la réparation navale : premier pôle mondial de réparation des super-yachts ;
- l'optique-photonique : premier site français dédié à la mécanique-énergétique ;
- la micro-électronique : premier pôle en France, organisé autour de STMicroelectronics et Atmel notamment sur le site de « Rousset Haute Vallée de l'Arc » pour la production de semi-conducteurs (35 % de la production française) ;
- la chimie-pétrochimie : malgré un emploi en baisse dans ce secteur, la région totalise 30 % de la capacité française de raffinage avec les quatre raffineries de l'étang de Berre et du golfe de Fos et 10 % de la production chimique française ;
- la fusion nucléaire autour d'ITER à Cadarache (voir encadré 2.1).
- mais aussi les télécommunications et la téléphonie mobile, le multimédia (cf. développement du Pôle Media de la Belle de Mai) et les logiciels et éditeurs de contenus (des secteurs en forte croissance en termes d'emplois), l'industrie agro-alimentaire (13 % des emplois industriels dans les Bouches-du-Rhône) et le secteur de la logistique et des transports.

Encadré 2.1. ITER, un projet mondial de R&D structurant pour l'aire métropolitaine

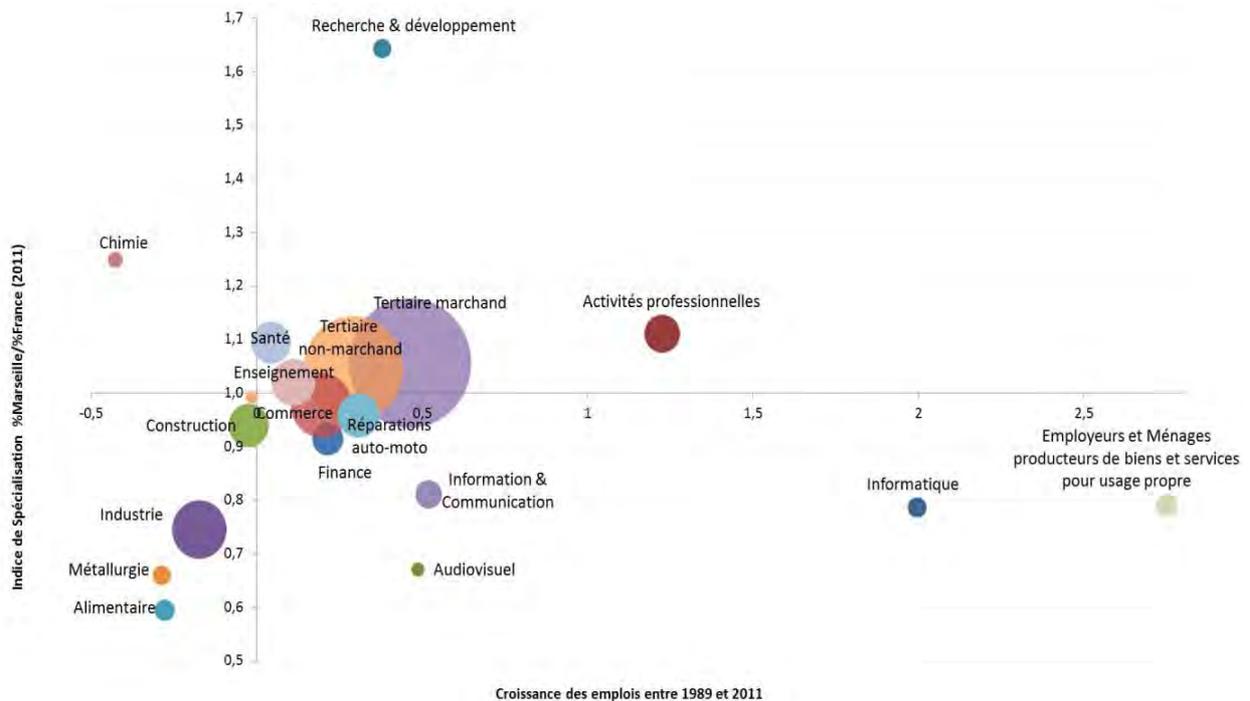
ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) est un projet d'envergure internationale de fusion thermonucléaire contrôlée. Piloté par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et installé à Cadarache depuis 1959, ce projet repose sur l'implantation du réacteur de fusion nucléaire permettant d'étudier la physique des plasmas. Il vise à démontrer la faisabilité scientifique et technique d'utiliser l'énergie de fusion comme une future source de production d'énergie sur terre.

Représentant un budget d'environ 10 milliards d'euros sur 45 ans (10 ans de construction, 20 ans d'exploitation, 15 ans de démantèlement), ITER rassemble un large partenariat (Chine, Corée du Sud, États-Unis, Europe, Inde, Japon, Russie). Le centre de Cadarache deviendra le plus grand centre de recherche international dédié à la fusion. À terme, ITER rassemblera environ un millier de chercheurs, d'ingénieurs et de techniciens spécialisés dans les sciences de la fusion, du plasma et de la cryogénie (science du froid) et dans d'autres domaines de compétences techniques et scientifiques (informatique, gestion de projets, électronique).

Il représente des opportunités économiques pour la région tout entière. En effet, ce projet suscite beaucoup d'espoirs locaux en matière d'innovation et d'emplois directs mais également indirects au travers des sous-traitants de Cadarache et de l'émergence autour de ce pôle d'une industrie dynamique et diversifiée. En outre, se dessine progressivement, avec l'arrivée d'ITER à Cadarache, un concept de «vallée des énergies nouvelles» appuyé sur un pôle de compétitivité «Cap énergie» et sur des entreprises de l'éolien, du solaire, de la biomasse, de l'hydraulique.

Source : Conseil de développement de MPM, Projet ITER.

Graphique 2.4. Tendances de long terme de l'emploi dans les Bouches-du-Rhône²



Source : Insee, estimations d'emploi, lieu de travail, 1989-2011³. La taille des « cercles » du graphique est proportionnelle au total des emplois dans le secteur. L'axe des abscisses indique la croissance en emplois entre 1989 et 2011. L'axe des ordonnées mesure l'indice de spécialisation sectorielle. Celui-ci est déterminé selon la formule suivante : pour chaque secteur j et département i , $\text{Spécialisation}(i,j) = (\text{Emploi}(i,j)/\text{Emploi}(i))/\text{Emploi France}$.

L'économie de la métropole Aix-Marseille est fortement tournée vers les services. Ceux-ci présentent une certaine hétérogénéité regroupant à la fois l'administration publique, les services traditionnels (santé et action sociale, distribution et services de proximité) ainsi que les services à forte intensité de connaissances (éducation, formation, recherche, services aux entreprises de forte valeur ajoutée tels que les conseils, les activités juridiques et les services informatiques). Une part importante de ces services est tournée vers la population, ce que l'on peut appeler l'économie domestique ou résidentielle⁴. Cette économie résidentielle occupe 52 % de l'emploi total dans le bassin proche de Marseille et 46 % dans l'aire urbaine Aix-Marseille (cf. tableau 2.3, Langevin 2012). L'économie résidentielle est plus limitée à Paris, Lyon, Toulouse et Grenoble où elle ne représente que 30 à 36 % de l'emploi salarié. La proportion des emplois salariés privés y est plus faible que dans d'autres aires urbaines françaises. La part des économies d'entraînement (économies de la connaissance, des transports et économie productive) est seulement de 48,5 % contre 56,4 % à Toulouse, 57,7 % à Paris, 60,4 % à Grenoble et 61 % à Lyon (Langevin, 2012). À l'inverse, la part des économies d'accompagnement (économie résidentielle, tourisme et loisirs) est de 10 points supérieure aux autres grandes aires urbaines (cf. encadré 2.2).

Tableau 2.3. **Structure économique : part dans l'emploi salarié privé 2007**

	Aix-Marseille	Paris	Lyon	Toulouse	Grenoble
Économie de la connaissance ⁵	16,4 %	26,2 %	18,8 %	22,7 %	18,1 %
Économie productive	17,2 %	16,6 %	25,9 %	21,5 %	33,1 %
Économie des transports	14,9 %	14,9 %	16,3 %	12,2 %	9,2 %
Économie résidentielle	46,3 %	30,5 %	32 %	36 %	32,5 %
Tourisme loisirs	8,7 %	12 %	7 %	7,5 %	7 %

Source : Langevin, 2012.

Encadré 2.2. **Le développement de l'économie touristique dans la métropole Aix-Marseille**

Le tourisme, qui occupe près de 9 % des emplois salariés dans les Bouches-du-Rhône, se développe dans la métropole Aix-Marseille, avec une fréquentation touristique croissante.

Dans les Bouches-du-Rhône, le tourisme et les loisirs génèrent environ 50 000 emplois, directs et indirects. Le département représente aujourd'hui 43 millions de nuitées, près de 10 millions de touristes accueillis (soit 5 fois sa population résidente) et 1,9 milliard d'euros de recettes dégagées chaque année.

À Marseille même, 4,1 millions de visiteurs ont été accueillis en 2012, générant environ 18 100 emplois dans la ville et 700 millions d'euros de recettes directes, des chiffres qui seront revus à la hausse en 2013 en raison de la dynamique de l'année européenne de la culture « Marseille Provence 2013 », du développement du port de plaisance et des croisières et de la multiplication des équipements d'accueil : transformation du Palais du Pharo en centre de congrès en 2013, modernisation du Parc Chanot, Palais des congrès et Palais des Événements, etc. et développement de l'offre hôtelière (7 000 chambres en 2012), en particulier haut-de-gamme.

Le tourisme d'affaires notamment est en plein essor dans la métropole Aix-Marseille. En 2012, il a représenté 283 000 journées congressistes pour la ville de Marseille (331 manifestations) contre 65 000 (73 manifestations) en 1995, soit entre 150 et 180 millions d'euros de retombées économiques par an et entre 150 à 200 euros dépensés par personne et par jour.

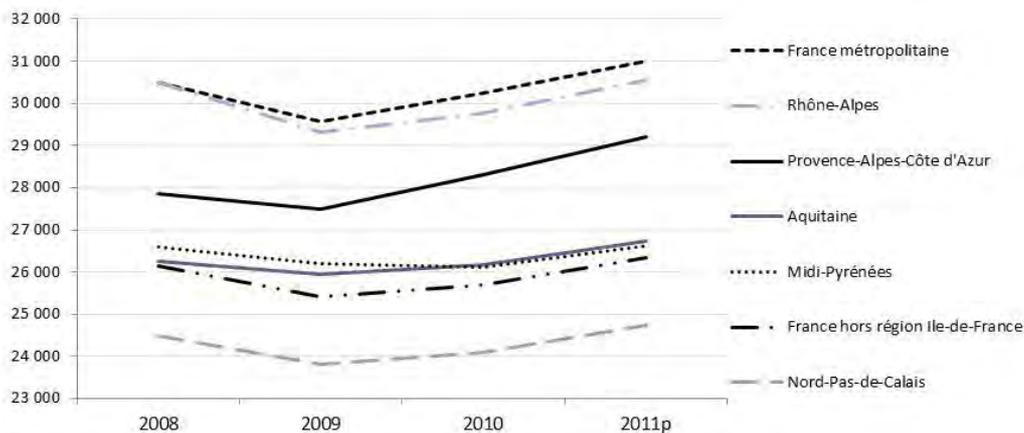
Le tourisme est considéré aujourd'hui comme un moteur du développement économique et urbain.

Source : IVème Schéma de Développement du Tourisme et des Loisirs du Département des Bouches-du-Rhône 2010-2015 ; Ville de Marseille (dossier de presse février 2013).

Une résilience particulière à la crise

Au vu des données de l'INSEE, l'aire urbaine d'Aix-Marseille semble avoir mieux résisté au contexte de crise que nombre d'agglomérations françaises et internationales. Le bassin d'emploi de Marseille figure parmi les 15 premières métropoles françaises par le degré de résistance à la crise (AGAM, 2012). De même, le PIB par habitant, après avoir chuté sous les effets de la crise en 2009 à Marseille et dans toute la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, est remonté de manière plus dynamique en PACA que dans la plupart des autres régions françaises : il a augmenté de 4,8 % entre 2008 et 2011 contre 1,7 % en France métropolitaine, 0,8 % en France hors région Ile-de-France ou encore 0,1 % pour la région Rhône-Alpes (cf. graphique 2.5). Deux régions seulement ont vu la part de leur PIB régional dans le PIB national croître de manière significative durant cette période de crise : la région Ile-de-France et la région PACA. Ainsi, la part du PIB de la région PACA dans le PIB national a crû de 0,2 point entre 2008 et 2011 pour atteindre 7,3 %.

Graphique 2.5. PIB par habitant, en euros courants



Source : INSEE, 2012

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cette résilience à la crise : (i) le caractère diversifié de l'économie de l'aire métropolitaine Aix-Marseille, c'est-à-dire une moindre dépendance à l'égard de quelques secteurs économiques ou d'entreprises, qui protège la métropole contrairement à certaines économies locales très spécialisées ou dépendantes d'un ou plusieurs entreprises clés (cf. encadré 2.3) (ii) la part importante de l'économie « résidentielle » qui occupe 46 % de l'emploi total et qui a joué un rôle d'amortisseur, d'autant plus que la consommation des ménages a contribué à soutenir la conjoncture dans la crise ; (iii) le dynamisme du secteur touristique et de activités de loisirs (cf. encadré 2.2) (iv) l'importance relative des retraités⁶ qui ont contribué, par la nature de leurs revenus (pensions notamment), à protéger la métropole des aléas de la conjoncture économique (v) le poids des emplois publics (et leurs flux de revenus réguliers), plus important dans la métropole Aix-Marseille – comme dans l'ensemble des autres métropoles d'ailleurs en raison de leurs responsabilités en tant que capitale régionale administrative - qu'en moyenne nationale (28,3 % contre 23,5 % en 2008) (AGAM, 2011).

Encadré 2.3. Diversité du tissu économique et croissance métropolitaine

Un haut degré de spécialisation a des avantages évidents. Cependant la diversité sectorielle assure beaucoup mieux à long terme la croissance de l'emploi et de la population d'une aire métropolitaine (Glaeser *et al*, 1992). En effet, un niveau de spécialisation trop élevé dans un secteur ou dans une industrie spécifique expose la métropole aux aléas de ce seul secteur et peut empêcher une métropole de bénéficier des innovations qui ont lieu dans les autres industries⁷. En outre, une grande partie des innovations a lieu lorsque des idées et des innovations passent d'une industrie à une autre (Jacobs, 1969, *The Economics of Cities*).

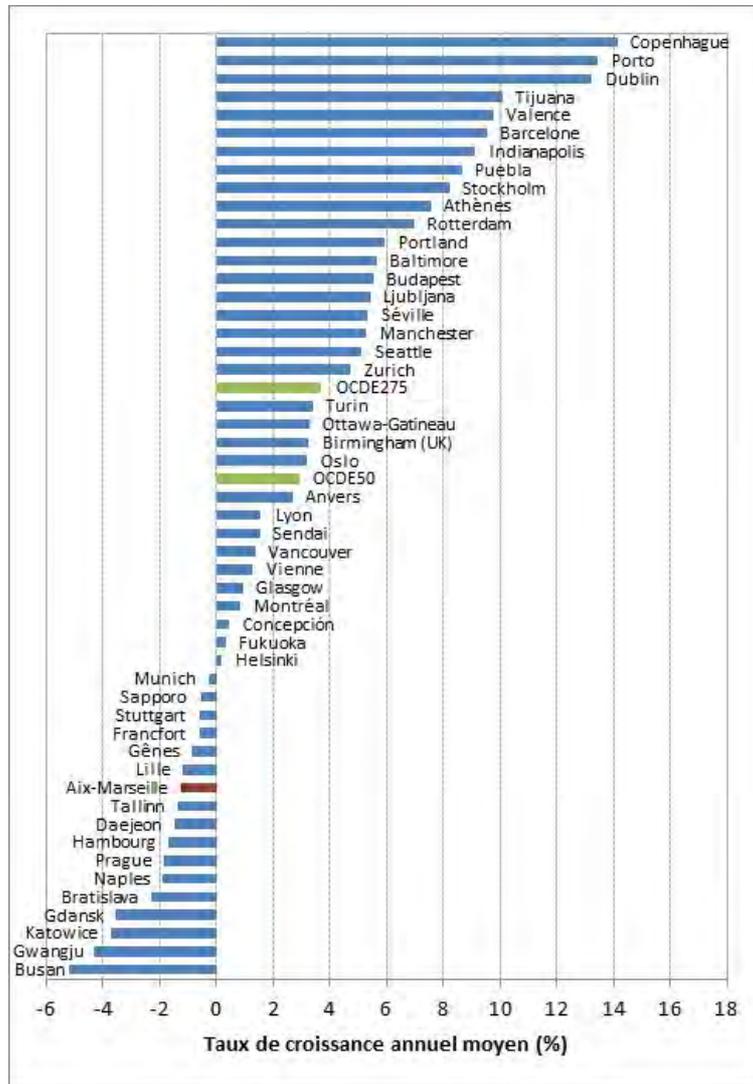
Malgré cette résilience, la prudence doit prévaloir : on observe, en effet, depuis quelques mois une croissance du nombre de demandeurs d'emploi à Marseille, supérieure à celle observée au niveau national (cf. graphique 2.8, ci-dessous). Ainsi, si la métropole Aix-Marseille est entrée plus tard dans la crise, elle en sort également plus tardivement. Les facteurs qui ont permis d'amortir les effets de la crise reflètent également une certaine inertie de l'économie métropolitaine (AGAM, 2012).

Un chômage qui reste élevé en dépit de la progression de l'emploi

Comme cela a été souligné dans le chapitre 1, la croissance de l'emploi dans la métropole Aix-Marseille a été remarquable sur la décennie 2000, avant la crise (+ 2,1 % par an entre 2000 et 2012, la 2^{ème} plus forte croissance des métropoles européennes de l'OCDE et la 1^{ère} des métropoles françaises).

Cette progression de l'emploi a permis de faire baisser le taux de chômage de l'aire métropolitaine marseillaise. Ainsi, ce dernier a diminué en moyenne de 1,3 % par an entre 2000 et 2012, passant de 14,3 % en 2000 à 10,1 % en 2012, alors qu'il a augmenté de 3,7 % par an en moyenne dans les 275 métropoles de l'OCDE et de 2,9 % pour les 50 métropoles de l'échantillon. La métropole Aix-Marseille se situe au 42^{ème} rang des plus fortes baisses du taux de chômage parmi les 275 métropoles de l'OCDE et au 11^{ème} rang de l'échantillon des 50 métropoles sélectionnées, aux côtés de métropoles coréennes (Busan, Gwangju, Daejeon), polonaises ou encore allemandes (cf. graphique 2.6).

Graphique 2.6. Croissance annuelle moyenne du taux de chômage entre 2000 et 2012 (%). Aires métropolitaines sélectionnées.

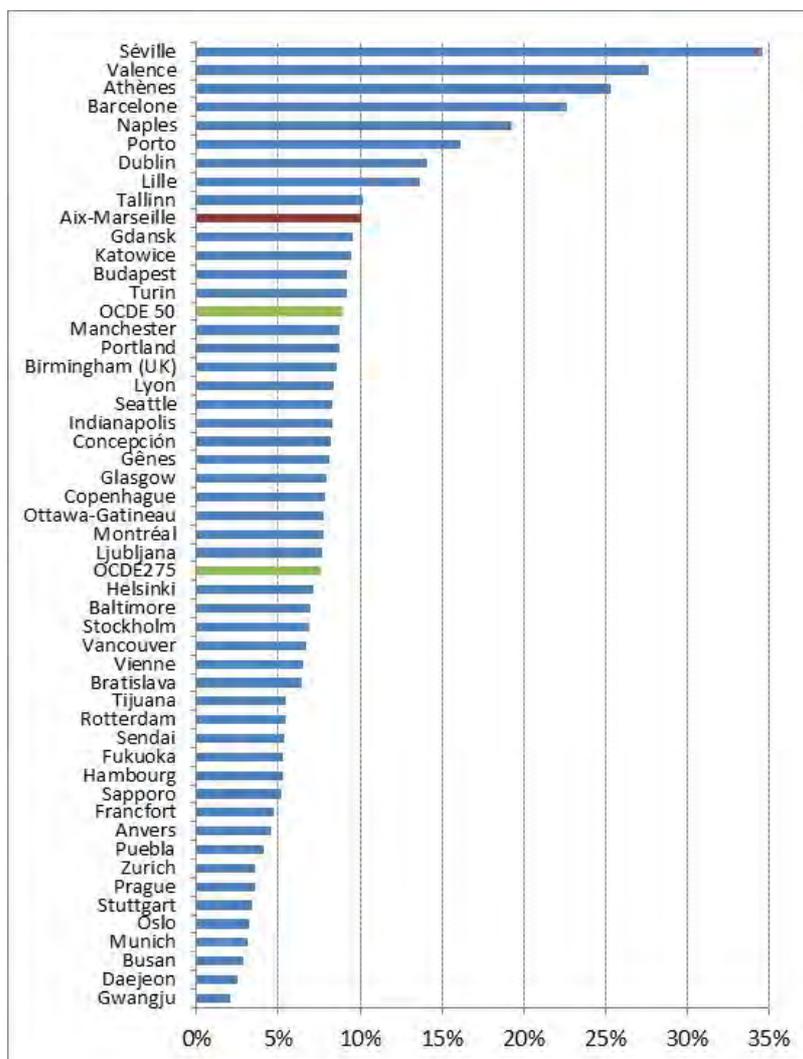


Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

À l'échelle des métropoles françaises, Marseille fait partie des quatre métropoles, avec Toulon, Nice et Lille, à avoir vu leur taux de chômage baisser durant ces 12 années. La baisse du chômage a été plus marquée durant les années 2000-2008, baissant à 8,2 % de la population active en 2008. Depuis, il est remonté sous les effets de la crise, comme dans de nombreuses autres métropoles de l'OCDE.

Cependant, cette progression de l'emploi n'a pas permis de faire suffisamment baisser le taux chômage de la métropole Aix-Marseille qui reste élevé au regard des autres métropoles de l'OCDE dont la moyenne non pondérée est 7,6%. Aix-Marseille se situe ainsi au 37^{ème} rang sur les 275 métropoles par l'importance de son taux de chômage en 2012. Par rapport aux 50 métropoles sélectionnées, la métropole Aix-Marseille occupe le 10^{ème} rang, étant devancée par des métropoles qui ont été sévèrement touchées par la crise, en particulier en Espagne (Séville, Valence, Barcelone), en Grèce (Athènes), en Italie, en Irlande ou encore au Portugal (cf. graphique 2.7).

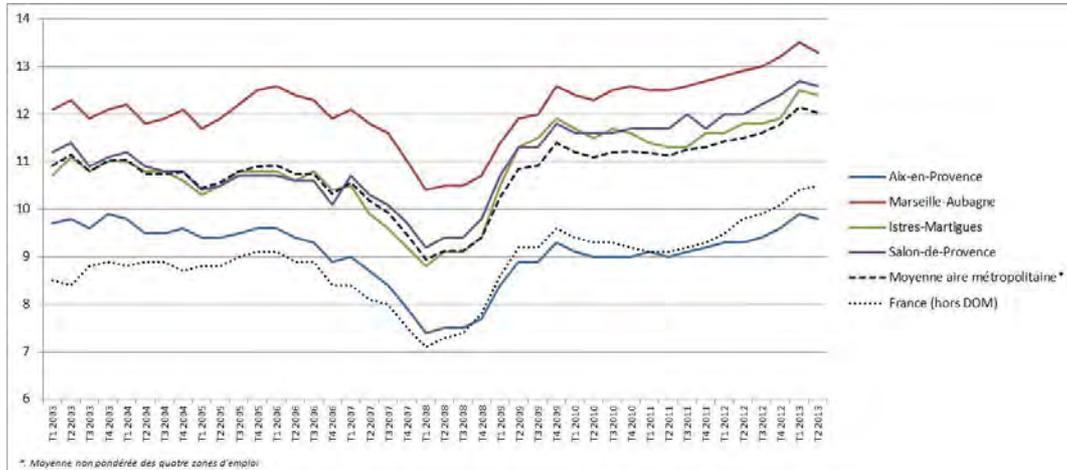
Graphique 2.7. Taux de chômage en 2012 (%).
Aires métropolitaines sélectionnées.



Source : OCDE, base de données métropolitaines.

À l'échelle française, le taux de chômage de l'aire métropolitaine marseillaise au 2nd trimestre 2013 s'échelonne de 9,8 % dans le bassin d'emploi d'Aix-en-Provence à 13,3 % dans celui de Marseille-Aubagne. La moyenne non pondérée du taux de chômage des quatre zones d'emploi s'élève ainsi à 12,0 % au 2nd trimestre 2013⁸ contre 10,5 % au niveau national (cf. graphique 2.8) (INSEE, 2013). Le chômage touche particulièrement les jeunes (20,8 % des 15-29 ans, INSEE 2013). Il varie également fortement au sein même de la métropole, comme nous le verrons dans le chapitre 3. Selon l'INSEE, il faudrait ainsi créer 62 000 emplois supplémentaires – par rapport aux 735 500 emplois actuels – pour atteindre le niveau de taux d'emploi des métropoles françaises comparables.

Graphique 2.8. Taux de chômage trimestriel par zone d'emploi, INSEE, 2003-2013.



Note : * Moyenne aire métropolitaine Aix-Marseille : moyenne non pondérée des quatre zones d'emploi. En moyenne pondérée par la population (% pop), le taux de chômage pour le T2-2013 est un peu plus élevé (12,5% contre 12,0% pour une moyenne simple).

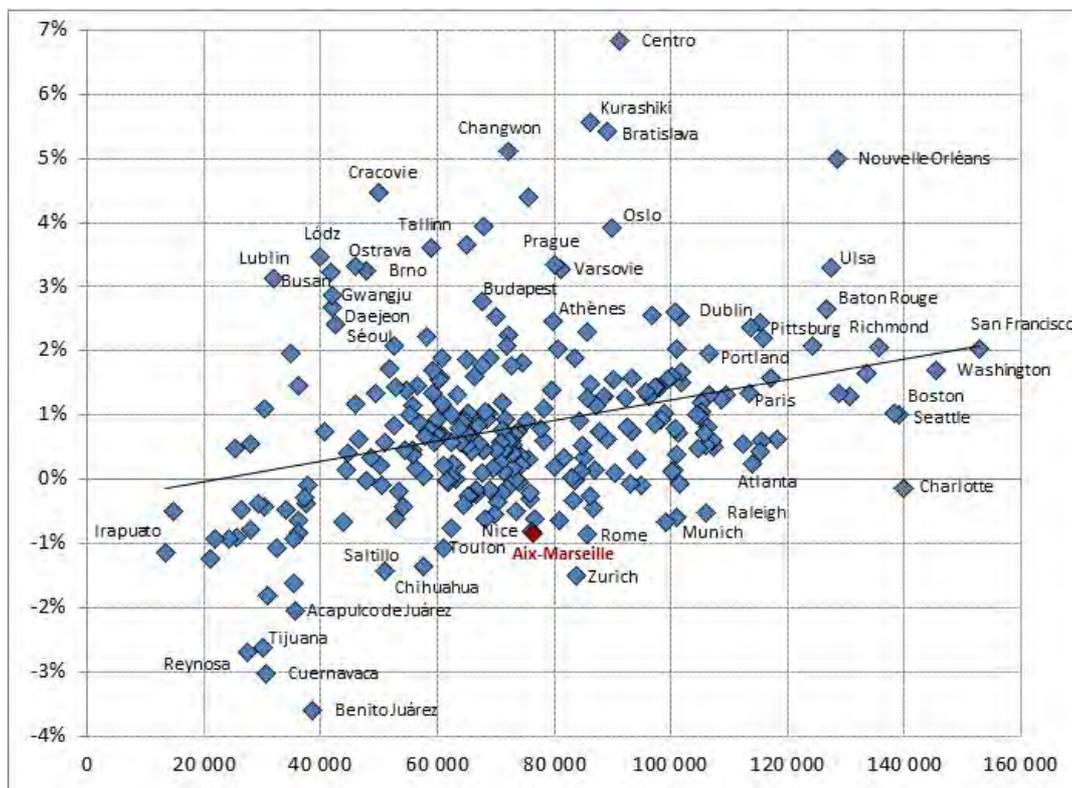
Source : INSEE, 2013.

Ce haut niveau de chômage est à mettre en relation avec le faible niveau de qualification de la population de la métropole Aix-Marseille, par rapport aux autres métropoles françaises. Selon l'INSEE (octobre 2013), les difficultés de la métropole Aix-Marseille sur le marché du travail peuvent s'expliquer par une part plus élevée de personnes non diplômées (14 % des actifs de 15 ans ou plus contre 11 % en moyenne pour les métropoles de Lyon, Toulouse, Lille et Bordeaux). La proportion des actifs diplômés du supérieur est également plus faible : 37 % des actifs de 15 ans ou plus contre 41 % pour les quatre métropoles de référence.

Une productivité du travail en baisse

Par sa productivité du travail (calculée comme étant le rapport entre le PIB et la population active employée), la métropole Aix-Marseille se situe au 109^{ème} rang parmi l'ensemble des 275 métropoles de l'OCDE et au 21^{ème} rang des 50 métropoles sélectionnées, étant devancée par les métropoles américaines, allemandes et scandinaves. Cette productivité a fortement baissé à Aix-Marseille depuis dix ans, de 0,8 % par an en moyenne entre 2000 et 2010 (cf. graphique 2.9). La métropole Aix-Marseille affiche même l'une des plus faibles croissances de la productivité à l'échelle des métropoles de l'OCDE. Elle appartient, en effet, au groupe des 25 métropoles de l'OCDE ayant enregistré les plus faibles taux de croissance annuels moyens de la productivité du travail sur la décennie 2000-10. À l'échelle des métropoles sélectionnées, la métropole Aix-Marseille figure au 48^{ème} rang sur 50. Un ensemble de facteurs peuvent contribuer à expliquer cette faible croissance de la productivité, au premier rang desquels des facteurs - positifs - comme la progression de l'emploi sur la décennie qui a été plus dynamique que celle du PIB. D'autres causes plus structurelles peuvent être évoquées, notamment le recul continu de l'activité industrielle, la création d'emplois peu productifs ou encore le poids de l'économie résidentielle, moins propice à des progrès substantiels en termes de productivité.

Graphique 2.9. Niveau de productivité du travail et croissance annuelle moyenne de la productivité du travail entre 2000 et 2010



Source : OCDE, base de données métropolitaines (2013).

Section 2.2. Un positionnement stratégique de la métropole

L'amélioration des connexions nationales et internationales mais des fragilités persistantes

La métropole Aix-Marseille est un carrefour, placé au centre d'un système d'aires métropolitaines allant, à l'ouest, de Montpellier, Barcelone à Valence, à l'est, de Nice, Turin, Gênes à Milan et enfin, au nord, de Lyon, Genève à Bâle. C'est une métropole bien interconnectée, profitant tout à la fois : a) de sa position, la métropole étant une porte d'entrée vers l'arc latin méditerranéen et un débouché du sillon rhodanien et b) de la présence d'un réseau de liaisons infrastructurelles modernes (autoroutes, ligne à grande vitesse, aéroport international, port et transport fluvial). Les investissements réalisés ces dernières années ont permis d'améliorer sensiblement la quantité, la diversité et la qualité des réseaux de transport, notamment de voyageurs. Des fragilités persistent cependant, concernant notamment le transport de fret, les liaisons Est-Ouest insuffisantes, la mauvaise articulation entre les différents modes de transport et la saturation de certaines infrastructures. Il existe des risques de marginalisation, notamment par rapport aux grands réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), en raison de l'excentricité géographique de Marseille par rapport à certains corridors.

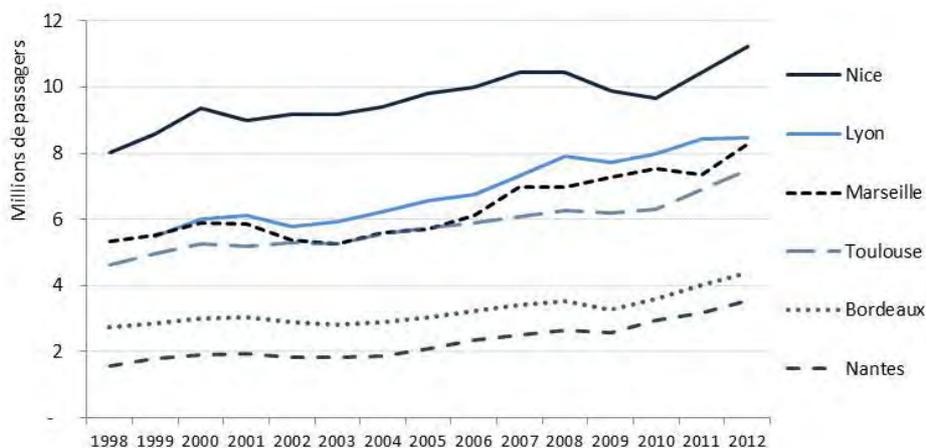
Les liaisons autoroutières sont nombreuses et de bonne qualité, ce qui a même valu le surnom de « métropole autoroutière » à Marseille. Aujourd'hui, il existe toutefois une

certaine saturation dans le sillon rhodanien. Les liaisons Est Ouest, insuffisantes, sont en cours de structuration. Leur achèvement est crucial, l'Italie et l'Espagne étant respectivement le premier et le deuxième partenaire commercial de la région PACA.

Du point de vue des liaisons ferroviaires, Marseille jouit d'une excellente accessibilité vers le nord assurée par le TGV Méditerranée. Cette ligne, ouverte en 2001, permet d'atteindre Paris, distant de 750 kilomètres, en trois heures avec une bonne fréquentation journalière. Elle est d'ailleurs la ligne à grande vitesse la plus empruntée en France. La métropole compte désormais deux gares TGV (Marseille Saint-Charles et Aix-en-Provence) qui voient transiter 11,5 millions de passagers par an. Le ferroviaire est cependant confronté dans la région à un certain nombre de défis. Il lui faut désenclaver l'est de PACA, relier les métropoles de l'Arc méditerranéen, aménager la gare Saint Charles et libérer de la capacité sur la voie ferrée historique pour les TER et le fret. La ligne à grande vitesse (LGV) devrait aussi être prolongée jusqu'en Italie. Il est nécessaire également de promouvoir l'accessibilité ferroviaire de l'aéroport, élément de compétition entre les aéroports du grand Sud. Par ailleurs, plusieurs liaisons doivent être améliorées (Lyon-Marseille, Rhin-Rhône, « Magistrale Eco-fret »⁹, Lyon-Turin, etc..) pour que la métropole marseillaise puisse maintenir son rôle dans les réseaux européens, articuler de manière satisfaisante les flux de fret et développer sa capacité logistique.

L'aéroport international Marseille Provence, situé sur la commune de Marignane à égale distance entre Aix-en-Provence et Marseille, a connu récemment un fort développement. Si la croissance du trafic aérien a concerné tous les aéroports français et européens, elle a été nettement plus prononcée à Marseille Provence. Il a connu, en effet, une progression du trafic passagers qui a peu d'égal en Europe. Premier aéroport de France à avoir un second terminal entièrement dédié aux vols *low cost* MP2, il est devenu une importante plateforme régionale, desservie par les vols intérieurs et internationaux. Son trafic a augmenté de 45 % entre 2005 et 2012 (dont près de 13 % pour la seule année 2012) avec un million de passagers en plus en un an. Il s'agit de la plus forte croissance des grands aéroports français (cf. graphique 2.10) et la 4^{ème} plus forte croissance parmi les 80 premiers aéroports européens derrière Bucarest, Moscou et Istanbul (ACI-Europe) (encadré 2.4).

Graphique 2.10. Évolution du nombre de passagers transportés dans différents aéroports français (1998-2012) hors Paris



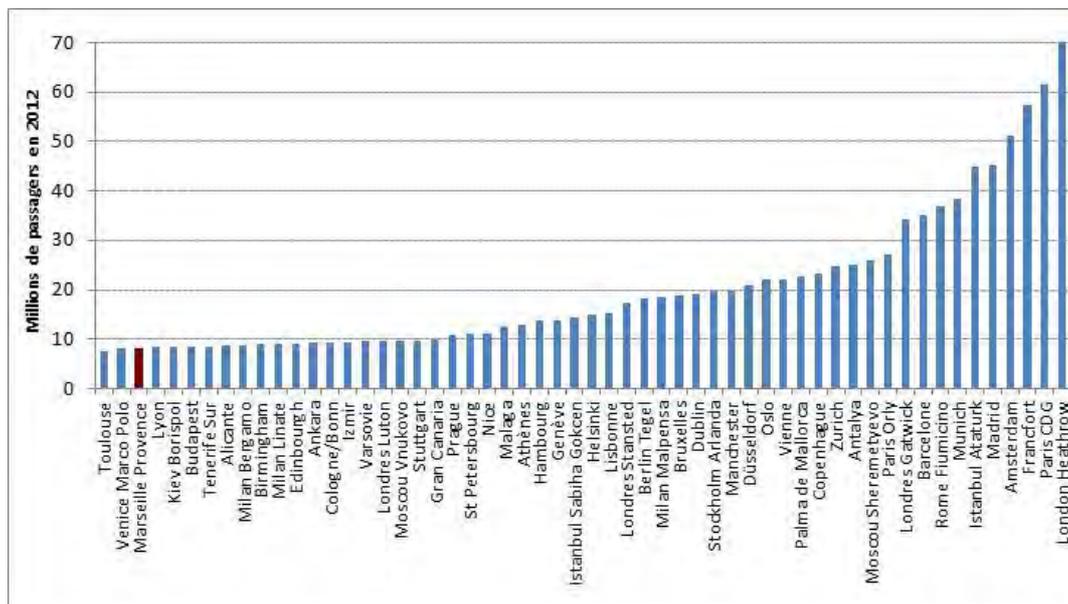
Source : OITA (Organisation Internationale du Transport Aérien).

Encadré 2.4. Croissance et enjeux de l'aéroport de Marseille Provence

Le trafic a atteint 8,3 millions de passagers en 2012, avec 132 connections régulières, plaçant Marignane au 3^{ème} rang des aéroports de province pour le trafic passagers (après Nice et Lyon), au 2^{ème} rang pour le trafic fret (après Toulouse) et à la 53^{ème} place européenne pour le nombre de passagers en 2012 (cf. graphique 2.11). Le trafic aérien représente 22 200 passagers par jour en moyenne en 2012, dont 60 % de résidents se rendant à l'extérieur, 35 % de personnes venant de l'extérieur pour séjourner sur le territoire et 5 % de voyageurs en correspondance. Ce fort développement aéroportuaire a encore accentué la problématique de d'accès à l'aéroport et des connexions de celui-ci avec les principaux pôles de l'aire métropolitaine, la ville de Marseille ne représentant que 22 % du trafic de l'aéroport. La desserte de l'aéroport et du site aéronautique en transport collectif n'est assurée aujourd'hui que par des navettes autoroutières ou par la navette depuis la gare TER mais par aucun réseau urbain. En outre, le développement de la filière industrielle aéronautique (projet Henri Fabre) renforce le besoin d'amélioration de la desserte terminale de tout le pôle aéroportuaire depuis la gare Vitrolles Aéroport Marseille Provence (ibid).

Source : Plan de déplacements urbains 2013 – 2023 de Marseille Provence Métropole.

Graphique 2.11. Classement européen des aéroports européens selon le nombre de passagers en 2012



Sources : Anna-aero - ADV, AENA, BAA, CAA, Assaeroporti, ANA, Avinor, Finavia, DHMI, Onda, HCAA, Transportstyrelsen and individual airports.

Le port de Marseille : un outil d'excellence confronté à des défis majeurs

Le contexte est plus mitigé pour le port de Marseille-Fos, même s'il demeure une grande porte d'entrée régionale et méditerranéenne et s'il cumule une très bonne position géographique au débouché de la vallée du Rhône et des conditions techniques particulièrement appréciées : absence de brouillard et de marée, espaces industriels disponibles, etc. (cf. encadré 2.5).

Encadré 2.5. Le Port de Marseille Fos : Caractéristiques et impacts

Le port de Marseille-Fos est un port étendu et multi-sites aux défis multiples. En 2011, il a traité 88 millions de tonnes de marchandises, faisant de Marseille-Fos le plus grand port de France, le cinquième plus grand port d'Europe et parmi les 50 plus grands ports au niveau mondial. En termes de surface portuaire, le port de Marseille-Fos est très étendu, sur plus de 10 000 hectares. Les activités du port ont lieu sur deux sites portuaires : un site situé dans la ville même de Marseille (appelé les Bassins Est), et un site situé dans les communes de Fos, Martigues, Port de Bouc, Port Saint Louis du Rhône (appelé les Bassins Ouest) situé à une cinquantaine de kilomètres de Marseille.

Marseille-Fos est fortement spécialisé en hydrocarbures et en vrac liquide (pétrole brut et raffiné, gaz et produits chimiques), qui représentent environ 70% du volume total des marchandises traitées. Pour le reste, le volume du port se divise entre le vrac sec (minerais et céréales), les conteneurs et les autres marchandises. Cette forte proportion de vrac liquide rend le profil de Marseille-Fos unique. Parmi les plus grands ports européens, le seul ayant une spécialisation similaire dans le vrac liquide est Le Havre, autre grand port français, pour lequel le vrac liquide représente 65% du volume portuaire. Cependant, à la différence de Marseille-Fos, Le Havre est davantage spécialisé dans le chargement de conteneurs.

Des études précédentes ont montré que le port de Marseille-Fos génère environ 40 000 à 45 000 emplois (plus de 5 % des emplois de la métropole Aix-Marseille) En 2007, une étude recensait 41 300 emplois liés au port (Entreprises et territoires, 2009). D'après l'étude, plus de la moitié de ces emplois (22 700) étaient liés à la logistique, environ un tiers (16 700) à la confection et à peu près 5% (1 900) correspondaient au secteur des services essentiellement basé dans la ville de Marseille.

Environ la moitié de ces emplois liés au port (22 700) sont situés dans la ville de Marseille, la majorité d'entre eux dans le domaine du transport maritime et terrestre, de la logistique et de l'industrie liée au port. Ces emplois représentent environ 7 % de l'emploi urbain total. Les parts de l'emploi liées au port sont bien plus élevées dans les municipalités situées aux alentours des Bassins Ouest du port de Marseille-Fos, allant de 10 % à Martigues à 50 % à Fos-sur-Mer.

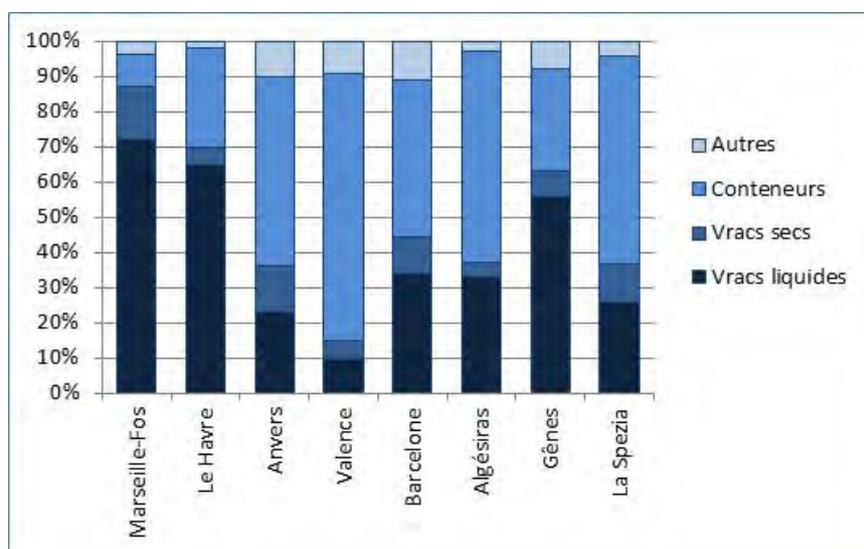
La valeur ajoutée du cluster portuaire de Marseille-Fos s'élève à environ 4 milliards d'euros, soit environ 3% du PIB de la région PACA. Cette valeur ajoutée est légèrement inférieure à la valeur ajoutée produite par d'autres ports de tailles similaires. La valeur ajoutée du port de Marseille-Fos, en incluant les industries portuaires, est très proche de celle du port d'Hambourg et les deux ports ont un volume comparable. Cependant, la valeur ajoutée des deux ports de Gênes et Le Havre est plus importante, alors que leurs volumes sont inférieurs à ceux de Marseille-Fos.

Le port de Marseille-Fos joue un rôle important pour l'ensemble de l'économie française. Le coefficient multiplicateur du complexe portuaire de Marseille-Fos est de 2,01 ; cela signifie qu'une nouvelle demande d'un euro à l'intérieur du complexe portuaire génère un euro supplémentaire d'offre dans l'économie française. Ce coefficient multiplicateur est légèrement inférieur à celui du pôle Le Havre-Rouen (2,47), mais légèrement supérieur à celui d'Hambourg (1,71), et bien supérieur à ceux de Rotterdam (1,13) et d'Anvers (1,18). Le fort coefficient multiplicateur du port de Marseille-Fos indique que le port a des impacts économiques indirects substantiels sur les différents secteurs de l'économie française. Un tiers de cet effet multiplicateur concerne l'Ile-de-France, 10 %, la région Rhône-Alpes et 6 %, la région PACA.

Source : Merk, O. Comtois, C. (2012), *Compétitivité des villes portuaires : le cas de Marseille-Fos*, Document de Travail OCDE.

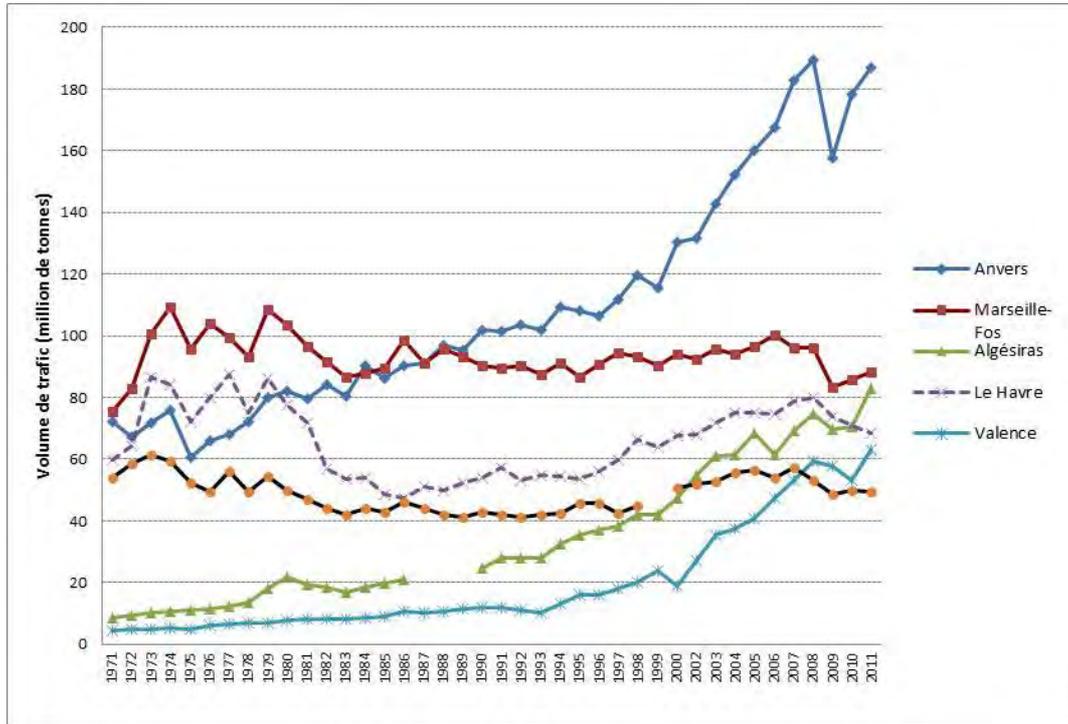
En effet, les volumes portuaires ont stagné sur les dernières années et les parts de marché du port phocéén ont diminué, passant, pour l'ensemble des catégories de marchandises, de 3,1 % en 2001 à 2,4 % en 2010. Si Marseille-Fos maintient sa position de 3^{ème} port pétrolier et de 41^{ème} port pour le volume de marchandises au niveau mondial, il a manqué de nombreuses opportunités de s'étendre notamment dans le domaine des conteneurs avec, pour conséquence, sa rétrogradation du 2^{ème} rang européen dans les années 1970 au 5^{ème} rang au début des années 2010 (et au 99^{ème} rang mondial). Les ports voisins de l'ouest méditerranéen ayant des trafics de conteneur comparables sont aujourd'hui de 2 à 4 fois plus importants que Marseille-Fos dans cette catégorie¹⁰ (cf. graphique 2.12).

Graphique 2.12. Composition du trafic portuaire dans plusieurs ports européens



Source : OCDE Merk et Comtois (2012).

À Anvers, les volumes ont augmenté de 83 % au cours de la période 2001- 2010. Les ports espagnols de Valence et d'Algésiras, ont, quant à eux, enregistré des taux de croissance encore plus spectaculaires, respectivement de 427 % et 238 % (cf. graphique 2.13).

Graphique 2.13. **Activité portuaire, mesurée en millions de tonnes (1971 – 2011).**

Source : OCDE 2012, Merk, O. Comtois, C.

Les déterminants de la compétitivité portuaire ne sont pas pour l'heure favorables à la situation marseillaise. En termes de délai d'opération des navires dans le port, Marseille-Fos s'aligne avec la moyenne méditerranéenne mais s'inscrit en retrait par rapport à ses concurrents directs. Le temps moyen de manutention d'un conteneur était à Marseille-Fos, au second trimestre de 2011, de 1,16 jour pour 1 000 conteneurs (EVP), soit environ le double du temps nécessaire pour une telle opération à Valence ou à Anvers. D'autres ports méditerranéens occidentaux, tels que Barcelone et La Spezia, ainsi que le principal rival français, Le Havre, sont également plus efficaces en termes de manutention. Marseille-Fos fait cependant mieux que Gênes et Tarragone dans ce domaine.

Les ports rivaux ont aussi davantage de connexions à courte distance et en haute mer, et sont parfois considérés comme des plaques tournantes mondiales. Bien que Marseille-Fos ait longtemps été protégé par sa position de quasi-monopole, le port est aujourd'hui confronté à une compétition acharnée venant des ports d'Anvers et du Havre pour la conquête de l'arrière-pays, une zone géographique autrefois considérée comme acquise. Par ailleurs, cet arrière-pays n'inclut toujours pas les régions des pays limitrophes : Suisse, Allemagne ou Nord de l'Italie.

On observe cependant des signes récents de relance du trafic de conteneurs, grâce notamment à la mise en application de la réforme portuaire¹¹ et la mise en service des nouveaux terminaux Fos 2XL qui permet de doubler la capacité de traitement des conteneurs (2 millions de conteneurs contre 1 million en 2010). Le volume de conteneurs à Marseille-Fos s'est accru de 14,2 % entre juillet 2011 et juillet 2012, tandis que les ports voisins et rivaux réalisaient de moins bonnes performances, traduisant soit une croissance négative sur cette période, comme à Anvers (- 0,4 %) et Barcelone (- 20,7 %), soit de plus faibles taux de croissance, comme dans les cas de Gênes (13,9 %) et Le Havre (11,1 %).

Le port a formulé l'objectif ambitieux de traiter 5 millions de conteneurs (EVP) en 2030, soit cinq fois plus que son trafic actuel. Le lancement du projet de terminal conteneurs « Fos 4XL » pour 2018 s'inscrit dans cet objectif. D'autres grands projets accompagnent la stratégie de développement du port, notamment un nouveau terminal méthanier pour 2017, le troisième au port de Marseille Fos, qui assurera un trafic annuel de 6 millions de tonnes de GNL/ an.

En outre, le développement portuaire peut aussi s'appuyer sur d'autres activités dans un contexte de diversification des fonctions maritimes et de stratégie de niches, pour lesquelles des investissements ont été engagés et qui sont pour certaines déjà bien développées :

- les services de réparation navale, industrielle pour les navires de commerce et de grande plaisance pour les yachts (remise en service de la Forme 10, la plus grande de Méditerranée, pour servir en priorité, les paquebots de croisières).
- la relance du cabotage maritime, avec des débouchés sur le trafic fluvial du Rhône.
- Les activités de plaisance.
- le transport de passagers (ferries vers la Corse, l'Algérie et la Tunisie ainsi que les croisières) : celui-ci se développe fortement grâce notamment à l'amélioration des terminaux et des gares (Marseille Provence Cruise Center, Gare de la Major, etc.) et un meilleur accueil des passagers. Le trafic de passagers a augmenté de 4,6 % en 2012 pour atteindre 2,44 millions de passagers, lignes régulières et croisières confondues alors qu'il baisse au niveau national de 3,6 % selon le dernier bilan annuel des ports et des voies navigables de juin 2013. Dans le domaine des croisières notamment, le nombre de croisiéristes a été multiplié par 39 entre 1995 et 2010, passant de 18 000 à 700 000 (Cahier du Top 20) pour atteindre sans doute un million de personnes en 2013 (l'élargissement de la passe nord de la Digue du Large facilitera l'accès au port des plus grands paquebots de croisière). Ce secteur constitue aujourd'hui un moteur de développement de la métropole, avec des retombées directes et indirectes sur l'économie locale.
- Le tourisme : dans le cadre de Marseille Provence 2013, le port a ouvert son patrimoine au public (mise à disposition de 6 000 m² dans le hangar J1 pour des expositions et des animations, ouverture de la partie Sud de la Digue du Large, etc.).

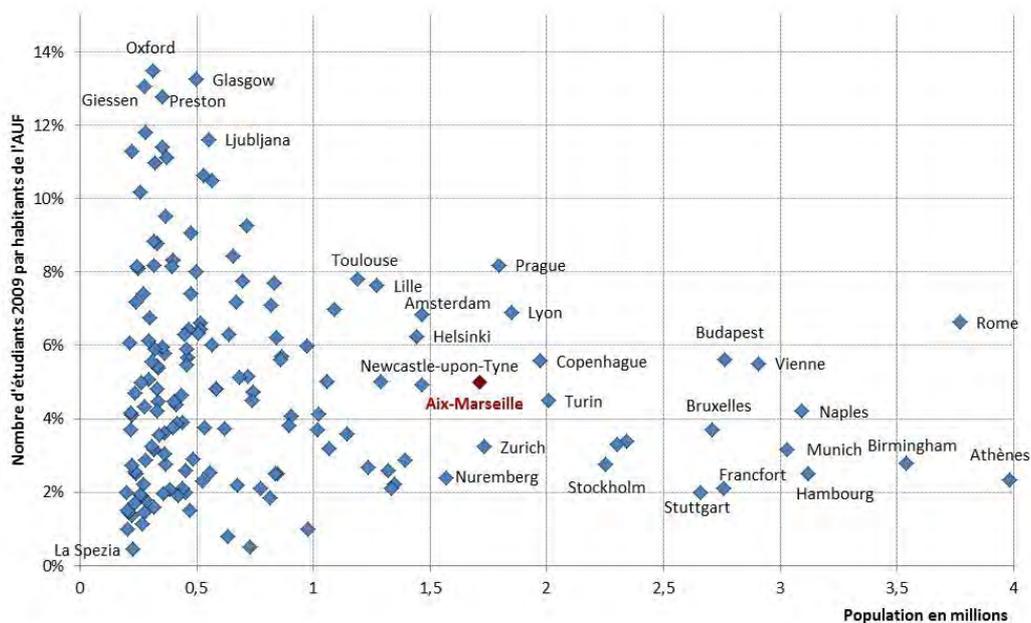
Afin d'atteindre ces différents objectifs, plusieurs défis liés à l'arrière-pays, aux connections maritimes et terrestres des bassins Ouest et Est (liaisons fluviales, ferroviaires et routières) et à l'efficacité du port devront être relevés. Il sera également nécessaire de réduire les impacts environnementaux et les autorités devront projeter une image plus positive du port, afin de gagner le soutien des communautés locale pour son développement. L'héritage maritime de Marseille pourra, par ailleurs, être mis à profit pour faire de l'aire urbaine un centre européen de services maritimes de pointe et une plateforme logistique multimodale.

Section 2.3. Une métropole innovante aux bases fragiles

Même si le poids de l'économie de la connaissance est encore limité (16,4 % des emplois salariés privés contre 22,7 % à Toulouse, par exemple - cf. tableau 2.3. section 2.2), la dynamique de croissance est robuste sur la fin de la décennie 2000 avec un surcroît de 1 500 emplois chaque année (AGAM, 2012). Quatre secteurs concentrent 80 % de l'innovation : les secteurs du transport, l'énergie, les services aux entreprises et l'industrie des biens d'équipement.

La métropole Aix-Marseille peut, en outre, compter sur un bon potentiel de recherche et d'enseignement supérieur, qui s'est consolidé ces dernières années. Les trois universités d'Aix et de Marseille ont fusionné le 1^{er} Janvier 2012 pour former Aix Marseille Université (AMU), la plus grande université de France en nombre d'étudiants : 71 000 inscrits dont 10 000 d'origine étrangère. L'AMU héberge 19 000 étudiants de master, 1 100 diplômés, 4 000 doctorants, dont 34% d'étudiants internationaux. Elle emploie, en outre, 7 500 personnes, dont 4 500 enseignants et enseignants-chercheurs. Hors AMU, on compte également 20 000 étudiants inscrits dans des écoles supérieures (École centrale de Marseille, Euromed Management, École supérieure d'art d'Aix-en-Provence, Institut d'Études politiques d'Aix-en-Provence, etc.), en classes préparatoires aux grandes écoles ou encore en sections techniques supérieures. Par rapport aux autres métropoles françaises, Aix-Marseille est un centre universitaire majeur dépassé uniquement en nombre d'étudiants par Paris, Lyon, Toulouse et Lille. Ces deux dernières métropoles ont légèrement plus d'étudiants que la métropole Aix-Marseille mais elles sont moins peuplées : les étudiants y représentent donc une part plus importante dans la population totale. La métropole Aix-Marseille fait mieux dans ce domaine - en termes de nombre d'étudiants - qu'un grand nombre de métropoles européennes, notamment que Barcelone, Stockholm ou Anvers (cf. graphique 2.14).

Graphique 2.14. Part des étudiants dans la population totale. 2009



Source : données fournies par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

D'après l'INSEE¹², les universités de la région PACA sont excédentaires dans leurs échanges migratoires avec les autres régions de France (il y a plus d'étudiants qui s'installent dans la région pour y étudier qu'il n'y a d'étudiants qui la quittent pour se former ailleurs). Le mouvement est toutefois inverse et déficitaire pour ce qui est des classes préparatoires et des Grandes Écoles. La métropole Aix-Marseille exerce une force d'attraction régionale importante : parmi les jeunes qui étudient en PACA en 2008 mais qui n'y résidaient pas cinq ans plus tôt, c'est l'aire urbaine d'Aix Marseille qui bénéficie le plus des arrivées d'étudiants en provenance des autres régions françaises (58 % des entrées)¹³. Cette analyse favorable doit néanmoins être accompagnée d'un certain nombre de nuances. Tout d'abord, on note une légère décroissance des effectifs étudiants dans la dernière décennie (- 8 % pour les inscriptions dans l'enseignement supérieur entre 2002 et 2007) ainsi qu'une faible présence des étudiants étrangers reflétant la visibilité internationale limitée du système d'enseignement supérieur local. Ensuite, la métropole Aix-Marseille est la première pour la part relative de la population de 15 ans et plus sans aucun diplôme : les disparités en son sein sont en effet très élevées comme le montre le chapitre 3. Enfin, l'académie d'Aix Marseille est seulement au dixième rang pour la part des élèves ingénieurs dans l'enseignement supérieur (3 %) (Langevin, 2012).

À l'échelle internationale, la plupart des classements (Liste de Shanghai, QS World Ranking, Leiden Ranking) placent Aix Marseille à un rang relativement modeste (entre le 150^{ème} et le 355^{ème} rang). Par rapport à ses concurrentes françaises, Aix Marseille Université apparaît entre le 8^{ème} et le 14^{ème} rang. Elle est mieux placée pour ses activités de recherche en collaboration que pour sa production d'articles de qualité (192^{ème} rang dans le premier cas, 310^{ème} rang dans le deuxième cas dans le classement de Leiden).

L'effort de recherche publique est significatif dans toute la région PACA dont Aix-Marseille est une pièce essentielle. PACA n'est devancée dans le pays que par la région parisienne et Lyon pour les publications scientifiques et les brevets technologiques. Mais sa part reste modeste à l'échelle européenne (1 % du total) et mondiale (0,3 %) (AGAM, 2009).

L'investissement en R&D se révèle néanmoins important au plan national avec 8,6 % des chercheurs publics et 8,1 % des dépenses publiques de R&D (c'est-à-dire des chiffres supérieurs à son poids dans l'économie nationale). La région possède des positions fortes en mathématiques, astronomie, sciences de l'univers et biologie fondamentale. Les activités créatives (bureau d'études, activités artistiques, conception informatique, communication) progressent de façon rapide même si leur importance relative est encore faible (au 9^{ème} rang des 10 premières aires urbaines) (AGAM, 2009). Les PME de PACA sont particulièrement tournées vers l'innovation de type environnemental.

La transformation de la R&D en produits et procédés nouveaux est cependant problématique. La recherche privée est moins développée que dans le public. PACA compte 7 % des chercheurs privés nationaux et assure 5,8 % des dépenses de R&D privées du pays. Au total, les dépenses globales de R&D civile ne représentent que 1,79 % du PIB régional contre 2,04 % pour la France entière. Par ailleurs, la part relative des hautes technologies dans l'emploi est faible (4 % contre 9 % à Toulouse ou Grenoble). Les entreprises de PACA sont plus petites et moins présentes sur les secteurs d'activités propices à l'innovation (effet de structure). Les deux tiers du déficit d'innovation relèvent du manque de dynamisme de la région (INSEE, 2011)¹⁴. L'appareillage financier en faveur de l'innovation est aussi en retrait par rapport à d'autres régions. La métropole marseillaise souffre, en particulier, d'un handicap en matière

d'amorçage de projets hors la zone Rousset-Gardanne où existe un dispositif spécifique (Méditerranée Technologies, 2009).

Cependant, les composantes de l'économie de la connaissance et de l'innovation se renforcent depuis quelques années. Outre l'université et les écoles d'ingénieurs, l'aire métropolitaine compte de grands laboratoires de recherche de niveau mondial, un grand nombre de structures de transferts de technologies, la Fondation Internet Nouvelle Génération, trois pôles technologiques thématiques (Arbois dans l'économie verte, Luminy dans les sciences de la vie, Château-Gombert dans les sciences de l'ingénieur), des concentrations technologiques spécialisées (Pôle énergétique du CEA, pôle micro-électronique de Rousset, pôle aéronautique Henri Fabre de Marignane), des pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) et des pôles de compétitivité (cf. encadré 2.6).

Encadré 2.6. Les pôles de compétitivité de la métropole Aix-Marseille

La politique des pôles de compétitivité, lancée par l'État en 2004, a pour objectif de mobiliser les facteurs clés de la compétitivité au premier rang desquels figure la capacité d'innovation, et de développer ainsi la croissance et l'emploi sur les marchés porteurs. Les pôles de compétitivité rassemblent sur un territoire bien identifié et une thématique donnée, des entreprises (petites et grandes), des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Les pôles de compétitivité ont vocation à soutenir l'innovation et à favoriser le développement des projets collaboratifs de recherche et développement. Ils accompagnent également le développement et la croissance de ses entreprises membres grâce notamment à la mise sur le marché de nouveaux produits, services ou procédés issus des résultats des projets de recherche. Un pôle de compétitivité repose sur un ancrage territorial fort tout en s'appuyant sur les structures existantes (tissu industriel, campus, infrastructures collectives, etc.). Les pouvoirs publics nationaux et locaux sont ainsi étroitement associés à cette dynamique.

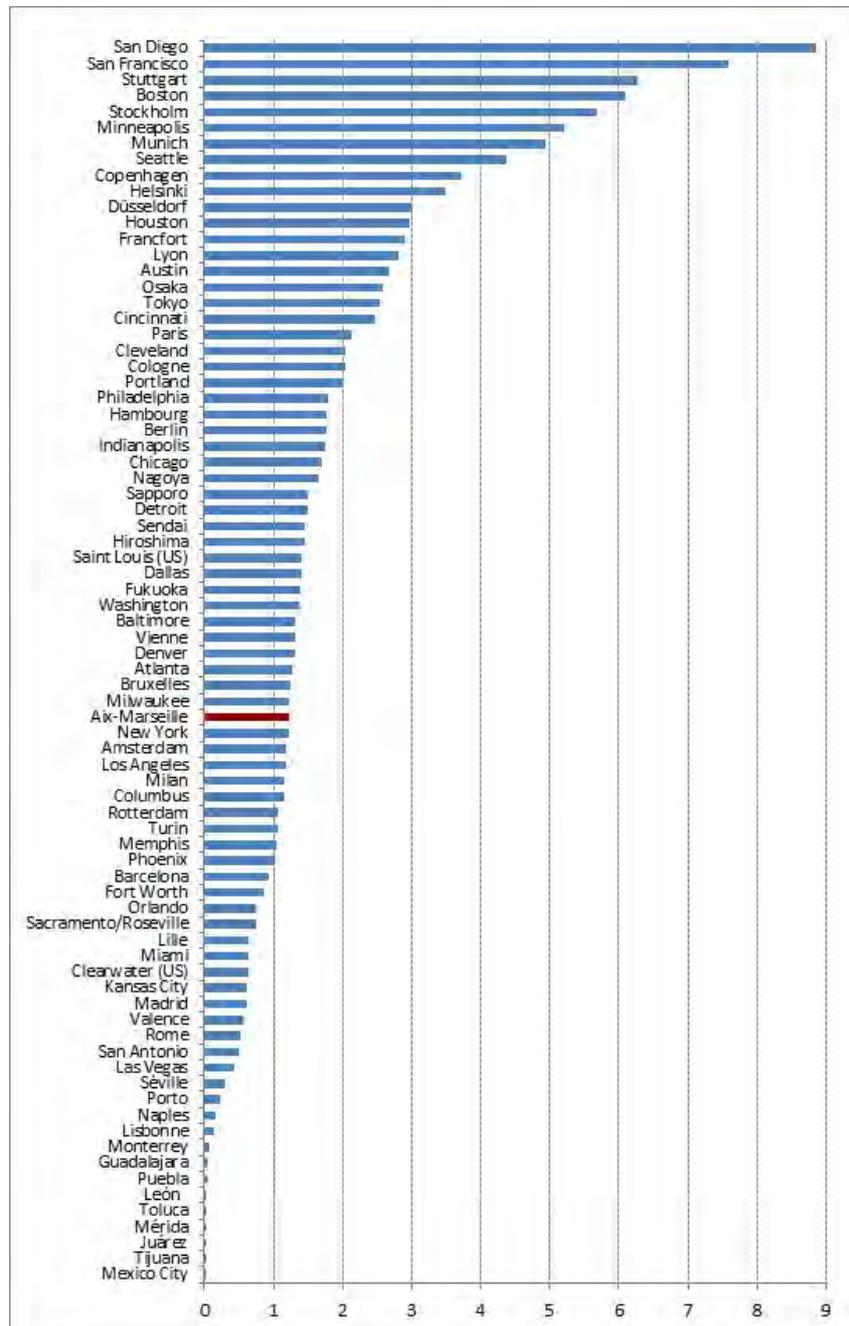
Sur les 71 pôles de compétitivité labellisés au niveau national, la région PACA en abrite 11 et la métropole d'Aix-Marseille, 7. Trois d'entre eux ont leur tête de réseau dans la région marseillaise : EUROBIOMED dans les domaines de la santé et des sciences du vivant, PEGASE sur les nouveaux usages aérospatiaux et OPTITEC sur les systèmes complexes optiques. Les autres pôles couvrent les champs suivants : micro-électronique (Solutions Communicantes Sécurisées - SCS), la mer (Pôle Mer PACA), Énergie sans effet de serre (CAPENERGIES) et les risques (pôle RISQUES). SCS et le pôle Mer PACA sont des pôles à vocation mondiale. Leurs bases marseillaises figurent parmi les principaux contributeurs de projets au niveau national.

L'ensemble de ces pôles « Aix-Marseille » représente un secteur économique de plus de 100 000 emplois, près de 1 000 entreprises adhérentes, plus de 4 000 chercheurs dans le secteur public et plus de 500 projets labellisés et financés par l'État. Le budget consolidé global de R&D (depuis la création des pôles) s'élève à environ 1 500 millions d'euros.

Source : Ville de Marseille, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), Direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) - <http://competitivite.gouv.fr/>.

De même, les activités de recherche font preuve d'une vitalité certaine comme le montre la production de brevets. En 2008, la métropole Aix-Marseille présente un ratio de 1,22 brevet déposé pour 10 000 habitants, soit le 43^{ème} rang de l'ensemble des métropoles de l'OCDE. (cf. graphique 2.15).

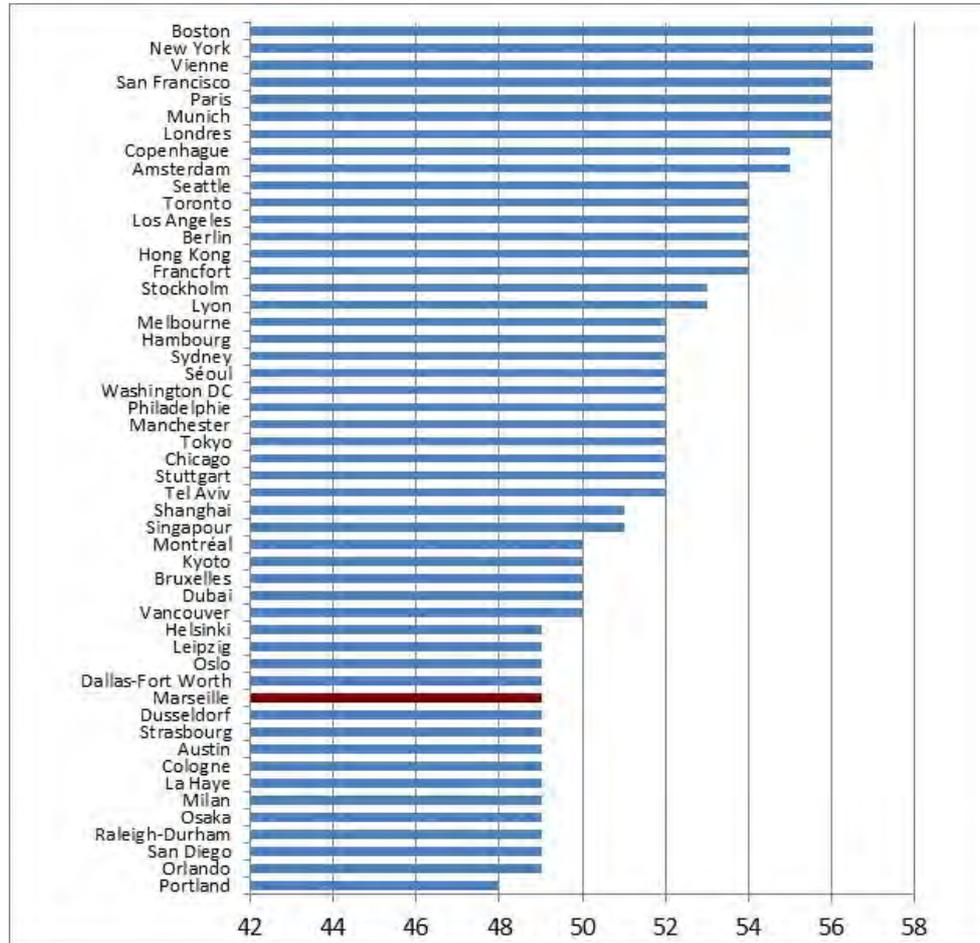
Graphique 2.15. Nombre de brevets déposés pour 10 000 habitants en 2008 (%).
Aires métropolitaines de plus de 1,3 million d'habitants.



Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

Les comparaisons internationales placent Marseille à un rang relativement satisfaisant pour les villes innovantes. Ainsi, selon le classement établi par *Innovation Cities Global Index* 2012-2013 à partir de 162 indicateurs quantitatifs et qualitatifs, Marseille arrive en 40^{ème} position sur un échantillon de 445 villes dans le monde et au 18^{ème} rang des villes européennes (cf. graphique 2.16). Elle précède des villes comme Milan (46^{ème}), Barcelone (56^{ème}), Rotterdam (69^{ème}), ou Anvers (104^{ème}).

Graphique 2.16. Classement international des métropoles innovantes 2012-2013



Source: 2thinknow Innovation Cities™ Index 2012-2013: www.innovation-cities.com (score calculé à partir de 162 indicateurs).

Section 2.4. Une attractivité économique en hausse

Sur le plan de l'attractivité économique, la métropole Aix-Marseille a amélioré sa position par rapport à d'autres métropoles européennes ces dernières années. La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille (AGAM) ont conduit des analyses comparatives sur l'attractivité des métropoles, qui confirment que l'agglomération d'Aix Marseille est bien classée sur le plan des indicateurs économiques. Ainsi, d'après l'étude de la DATAR sur l'attractivité des métropoles européennes (cf. encadré 2.7), la performance de l'aire urbaine d'Aix-Marseille est supérieure à la performance moyenne des métropoles européennes comparables en termes démographiques, pour le nombre de passagers aériens et le trafic portuaire de marchandises. La métropole Aix-Marseille est également mieux positionnée en ce qui concerne le nombre de congrès internationaux, le nombre de sites culturels, la mode et le luxe. Elle est, en revanche, moins performante pour les nuitées d'hôtel, les foires et salons, le nombre de sièges sociaux ou le PIB par habitant (DATAR, 2013). Selon l'étude de l'AGAM¹⁵, l'aire urbaine Aix-Marseille atteint le 3^{ème} rang parmi les 12

agglomérations françaises sur le plan des indicateurs économiques. Ses atouts les plus importants sont sa taille, sa bonne connexion aérienne et son rang de « ville innovante ».

**Encadré 2.7. Positionnement de la métropole Aix-Marseille :
les résultats de l'étude DATAR sur les métropoles européennes**

La DATAR a commandité en 2011 la troisième analyse comparative des villes européennes à la suite de celles réalisées par R. Brunet en 1989 et C. Rozenblat et P. Cicille en 2003. Elle recourt à l'analyse multivariée et couvre 357 aires urbaines fonctionnelles (AUF) de plus de 200 000 habitants appartenant aux 27 pays de l'Union européenne plus la Suisse et la Norvège.

Cette analyse montre notamment que la taille économique des villes est souvent associée à leur capacité à tirer parti de la dynamique de mise en réseau des économies et des sociétés. Elle fait apparaître que, même si les villes européennes sont petites à l'échelle du monde, la dynamique de métropolisation n'y est pas moins forte.

Ce travail s'inspire de plusieurs courants de recherche. Il fait l'hypothèse que la capacité des professionnels de la finance et des services avancés aux entreprises à soutenir les réseaux entre villes globales compte (Sassen, 1991). Il met l'accent sur l'efficacité des interactions marchandes et non marchandes en zone urbaine (Storper et Christopherson, 1987). Pour les auteurs de l'étude, les métropoles cumulent les avantages relevant de la spécialisation, de la diversité économique et d'une insertion dans des circulations variées (Halbert 2010). C'est un foyer d'interdépendances économiques, politiques et culturelles dans la société en réseaux (Castells, 1996).

La démarche conjugue une analyse en composantes principales qui résume et hiérarchise l'information apportée par 25 indicateurs et une classification ascendante hiérarchique qui regroupe les AUF selon leur ressemblance sur les variables étudiées. Il en résulte 12 classes qui permettent de caractériser quatre grands ensembles : a) les métropoles majeures (Paris et Londres) ; b) les métropoles principales (Bruxelles, les profils diversifiés, les principaux ports, les aires urbaines à dimension scientifique comme Louvain et Cambridge) ; c) les aires urbaines à profil moyen (à dominante affaires, services, industrie) et d) les aires urbaines fonctionnelles à orientation économique particulière (par exemple, touristique, commerciale, agricole ou minière).

La métropole Aix-Marseille fait partie du groupe c) qui rassemble 250 AUF c'est-à-dire 70 % d'entre elles. Comme 32 autres aires urbaines à dominante « affaires », la cité phocéenne se caractérise par des fonctions diversifiées. Les AUF de ce groupe présentent un niveau de PIB relativement élevé (autour de 30 000 €) et bénéficient d'une bonne accessibilité aérienne réelle ou potentielle. Près de la moitié disposent d'un port fluvial ou maritime. Leur économie est fortement tertiaisée sans pourtant être dépourvue d'industries. La part des services avancés est de un tiers mais ce ne sont pas des places financières sauf Luxembourg. Toutes les villes de cette classe bénéficient de financement de l'Union européenne pour la recherche mais la plupart ne sont pas très estudiantines sauf Toulouse et Lyon.

La performance de l'aire urbaine de Marseille est supérieure à la performance moyenne des AUF européennes du groupe c) de taille démographique équivalente, pour le nombre de passagers aériens et pour le trafic portuaire de marchandises. L'agglomération marseillaise est également mieux positionnée en ce qui concerne le nombre de congrès internationaux, le nombre de sites culturels, la mode et le luxe. En revanche, elle est moins performante pour les nuitées d'hôtel, les foires et salons, le nombre de sièges sociaux ou le PIB par habitant.

Source : DATAR (2013).

La densité d'entreprises (nombre d'entreprises pour 100 habitants) la place aussi dans les tout premiers rangs des métropoles françaises et la métropole Aix-Marseille a accru son avance dans ce domaine dans les dernières années. Elle a amélioré sa position relative pour la création d'entreprises (le taux de création d'entreprises à Marseille est supérieur à la moyenne nationale : 16,6 % de taux de création en 2012 dans les Bouches-du-Rhône contre 15,3 % au niveau national¹⁶) et d'emplois, particulièrement à Aix-en-Provence et à Salon-de-Provence. La part de l'emploi salarié privé local dans les entreprises dont le siège social est extérieur à la région est supérieure à ce qu'elle est dans la plupart des autres métropoles françaises. Les promesses d'emploi liées à des investissements d'origine extérieure (emploi salarié privé 2011) sont également plus importantes. Ce constat favorable ne se traduit toutefois pas par un flux d'arrivées substantiel d'établissements extérieurs dans le tissu local. La métropole Aix-Marseille a aussi tendance à perdre plus de cadres qu'elle n'en accueille mais dans une proportion relativement modérée. Bien que déficitaire dans ses échanges migratoires avec le reste de la France, Aix-Marseille-Provence est bénéficiaire avec le nord du pays, notamment avec l'Île-de-France (INSEE, 2013).

En termes d'attractivité des projets d'investissements étrangers, le Baromètre de l'attractivité de la France 2013 d'Ernst & Young, paru en juin 2013, montre que la métropole Aix-Marseille arrive en deuxième position des métropoles françaises de province. Hormis la métropole parisienne¹⁷, les résultats cumulés des sept principales métropoles françaises représentent plus de 200 projets. Lyon améliore son score par rapport à 2011 et arrive en première position avec 60 % des projets de province et Aix-Marseille en deuxième position (24 %), légèrement devant Toulouse (22 %), Lille (13 %) et Bordeaux (9 %).

Ce tableau positif doit cependant être nuancé. Les performances des entreprises locales sont relativement modestes à l'échelle française et la qualité de la main d'œuvre pourrait être améliorée. Le taux de marge d'exploitation¹⁸ médian des entreprises locales est faible en moyenne (environ 6 %). La part des cadres métropolitains est également moins élevée¹⁹, pointant le déficit de formation de la ville.

Conclusion

Finalement, la trajectoire économique de la métropole est dans son ensemble favorable. La métropole Aix-Marseille a créé beaucoup d'emplois durant la décennie 2000 et a mieux résisté à la crise que les autres métropoles françaises. Sur les plans de l'innovation ou de l'attractivité économique, elle a marqué des points ces dernières années, même si des enjeux de taille demeurent, notamment concernant la compétitivité du port en perte de vitesse ou la qualification de la main d'œuvre locale. Les défis les plus importants pour l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille ne viennent pas tant de l'extérieur et de la concurrence avec les autres grandes métropoles européennes et mondiales que de l'intérieur : la métropole Aix-Marseille est en effet confrontée à un niveau de disparités socio-économiques parmi les plus élevées de France. Ces disparités posent des défis considérables pour la croissance inclusive et soutenable du territoire, que nous aborderons dans le troisième chapitre.

Chapitre 3

Une réalité métropolitaine masquant de fortes disparités socio-économiques

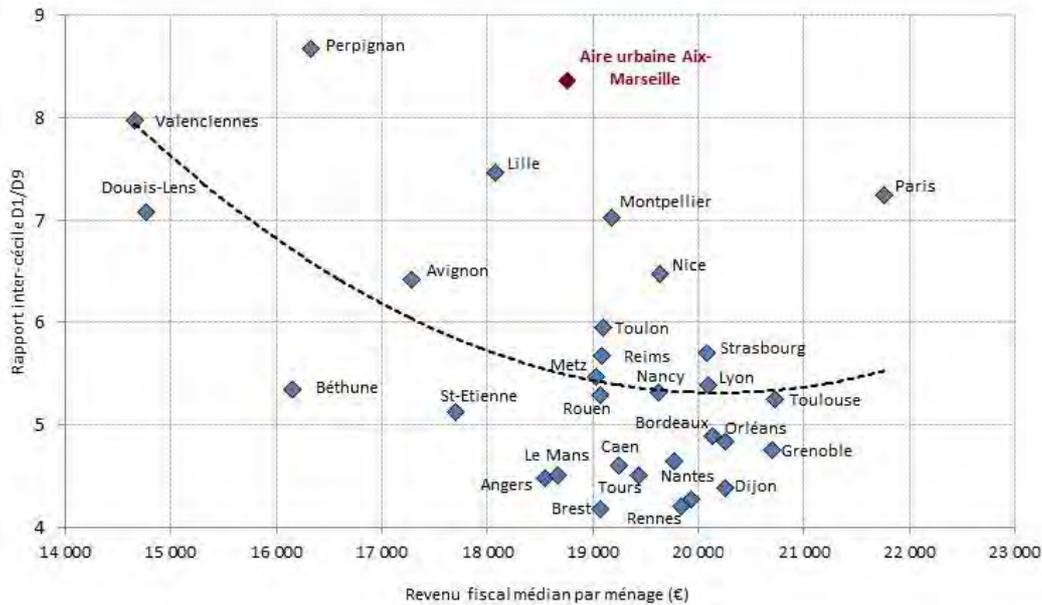
Si la troisième métropole de France présente de forts atouts, la réalité métropolitaine est très contrastée. L'aire métropolitaine d'Aix-Marseille est parmi les métropoles les plus inégalitaires de France, que ce soit en matière de revenus, d'accès à l'emploi ou d'éducation. La concentration spatiale de la pauvreté et du chômage sur certaines parties du territoire est particulièrement élevée, par rapport aux autres agglomérations françaises. Ces inégalités sont amplifiées par un faible accès aux transports publics à l'échelle de la métropole, ce qui limite l'étendue du marché du travail pour les populations défavorisées. Elles créent, en outre, un climat propice à l'insécurité et la criminalité, et ont des incidences importantes en termes de qualité de vie et de confiance dans les institutions. Le degré de confiance envers les autres citoyens et envers les pouvoirs publics apparaît en effet particulièrement faible dans la métropole par rapport à d'autres métropoles de l'OCDE. Ce chapitre vise à mettre en lumière ces enjeux liés aux inégalités, qui menacent la croissance inclusive et durable de la métropole Aix-Marseille.

Section 3.1. Une des métropoles françaises les plus inégalitaires en matière de revenus et de chômage

Des disparités de revenus significatives

Les inégalités de revenus sont plus prononcées au sein de l'aire urbaine d'Aix-Marseille que dans les autres agglomérations françaises de taille comparable. Si le revenu fiscal médian à Aix-Marseille est environ 10 % inférieur à celui de Lyon, Toulouse ou Bordeaux (il est de 18 700 EUR à Aix-Marseille, et oscille entre 20 000 et 21 000 EUR à Lyon, Toulouse ou Bordeaux), les inégalités de revenus sont, elles, nettement plus prononcées à Aix-Marseille que dans les autres agglomérations françaises. Ainsi, le revenu fiscal du ménage du dernier décile (10 % les plus riches) est 8,4 fois plus élevé que celui du premier décile (10 % les plus pauvres). Ce rapport est de 5,4 fois à Lyon, 5,3 fois à Toulouse et de 4,9 fois à Bordeaux (cf. graphique 3.1). L'indice de Gini développé par l'INSEE confirme ce positionnement (cf. annexe 2.4) et place Marseille dans les 10 villes les plus inégalitaires de France, légèrement devancée par Lille et Strasbourg.

Graphique 3.1. Revenu médian et inégalités
dans les 27 aires urbaines françaises les plus peuplées, 2010

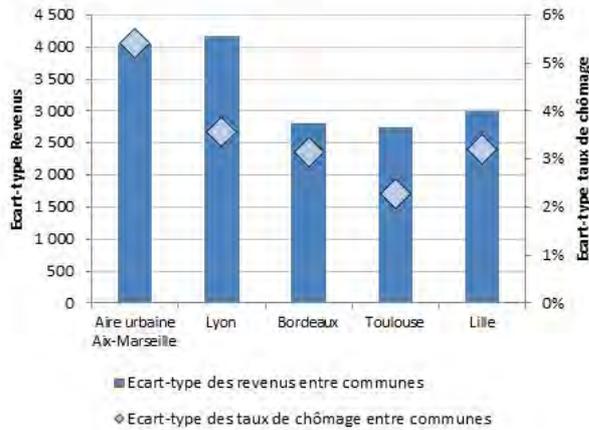


Source: Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (2010).

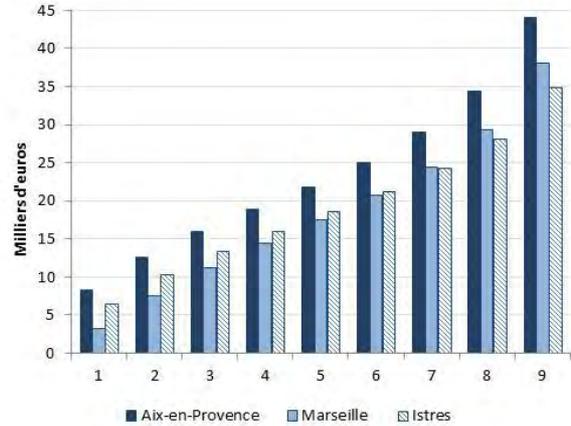
Cette polarisation des revenus s'observe non seulement entre les individus mais aussi entre les communes de l'aire urbaine d'Aix-Marseille ce qui implique des disparités spatiales particulièrement marquées. La métropole provençale comprend des « poches » de pauvreté qui sont plus prononcées que celles des autres agglomérations françaises. Les arrondissements du nord de Marseille (14^e, 15^e et 16^e arrondissements) ainsi que les 1^{er}, 2nd et 3^e arrondissements ont un revenu médian aux alentours de 10 000 euros annuels tandis qu'il est de 21 000 euros à Aix-en-Provence et supérieur à 24 000 euros dans le 8^{ème} arrondissement de Marseille et dans environ 25 communes de la métropole où il atteint 35 000 euros. Par ailleurs, même si la population d'Aix-en-Provence est en moyenne plus aisée que celle de Marseille, on observe également des disparités à l'intérieur même de la ville d'Aix-en-Provence (cf. graphiques 3.2 et 3.3).

Des disparités entre communes plus importantes que dans d'autres agglomérations françaises

Graphique 3.2. Revenu fiscal médian par aire urbaine, 2010



Graphique 3.3. Revenu fiscal par décile à Aix-en-Provence, Marseille et Istres, 2010



Source : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux, 2010.

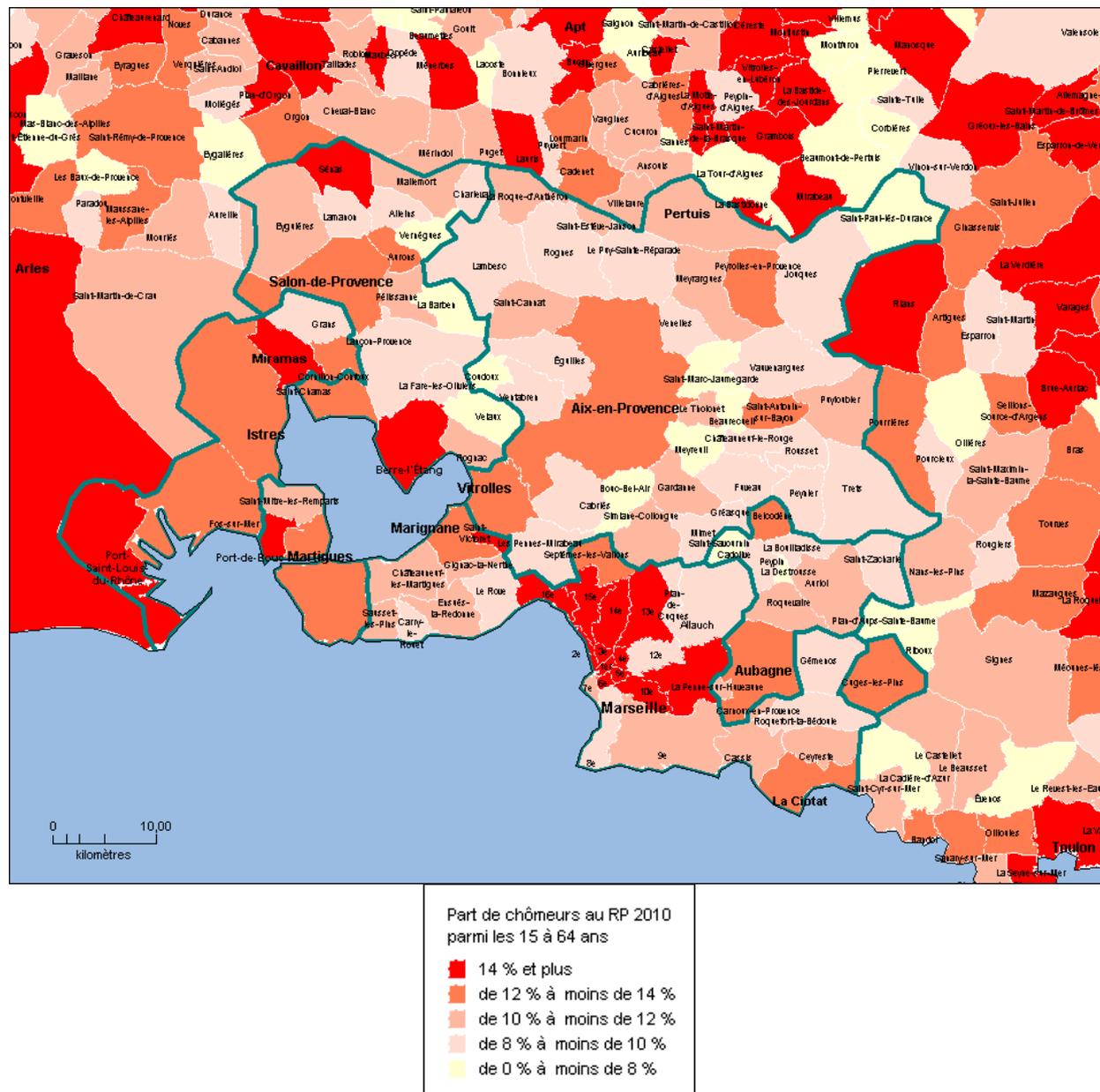
Source : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux, 2010.

Des inégalités fortes en matière d'accès à l'emploi

Des taux de chômage plus importants dans les communes les plus pauvres

Les disparités en matière de taux de chômage sont particulièrement élevées au sein de l'aire urbaine d'Aix-Marseille (cf. carte 3.1). Ainsi, le taux de chômage dans les arrondissements du nord de Marseille (1^{er}, 2^e, 3^e, 14^e, 15^e et 16^e) avoisinait les 30 % en décembre 2011. En 2011, l'aire urbaine Aix-Marseille comprenait un total de 11 communes avec des taux de chômage proches de 25 % ou supérieurs alors qu'il ne dépasse pas 20 % dans les autres métropoles françaises. À l'inverse, le taux de chômage est plus faible dans les communes riches de l'aire urbaine. Ainsi, le taux de chômage dans le bassin d'emploi d'Aix-en-Provence a toujours été plus faible par rapport à celui de Marseille-Aubagne et celui des communes autour de l'Étang de Berre (cf. graphique 3.2 ci-dessus). L'écart-type des taux de chômage par commune est nettement supérieur au sein de la métropole Aix-Marseille, par rapport aux autres agglomérations françaises de comparaison (cf. graphique 3.2). L'écart entre le bassin d'emploi d'Aix et celui de Marseille-Aubagne s'est, en outre, accru au cours de la décennie 2003-2013 (graphique 2.8, chapitre 2).

Carte 3.1. Les disparités de taux de chômage sur le territoire d'Aix-Marseille (INSEE, 2013)

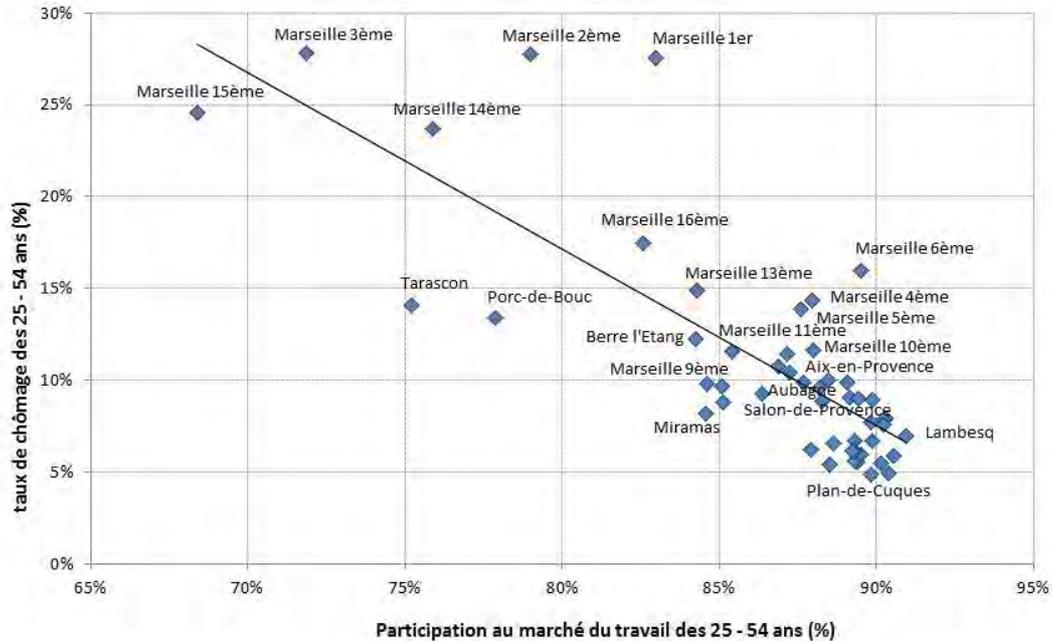


Source : INSEE (2013b).

Au-delà du taux de chômage, c'est le taux de participation au marché du travail qui témoigne des fortes inégalités entre communes. Le graphique 3.4 présente la relation entre le taux de chômage et le taux de participation au marché du travail pour les communes de l'aire urbaine d'Aix-Marseille. Il montre que la participation au marché du travail est, elle aussi, plus faible dans les communes où le taux de chômage est plus important. Cette participation plus faible indique que les inégalités sont plus importantes que ce que laisse imaginer le taux de chômage. Dans les quartiers défavorisés, une partie importante de la population se tient en dehors du marché du travail et ne figure pas dans les statistiques du chômage. Ainsi, le taux de participation des 25-54 ans est supérieur à

90 % dans sept communes alors qu'il est inférieur à 75 % dans les 3^{ème} et 15^{ème} arrondissements de Marseille.

Graphique 3.4. Taux de chômage et participation au marché du travail, par commune, 2011

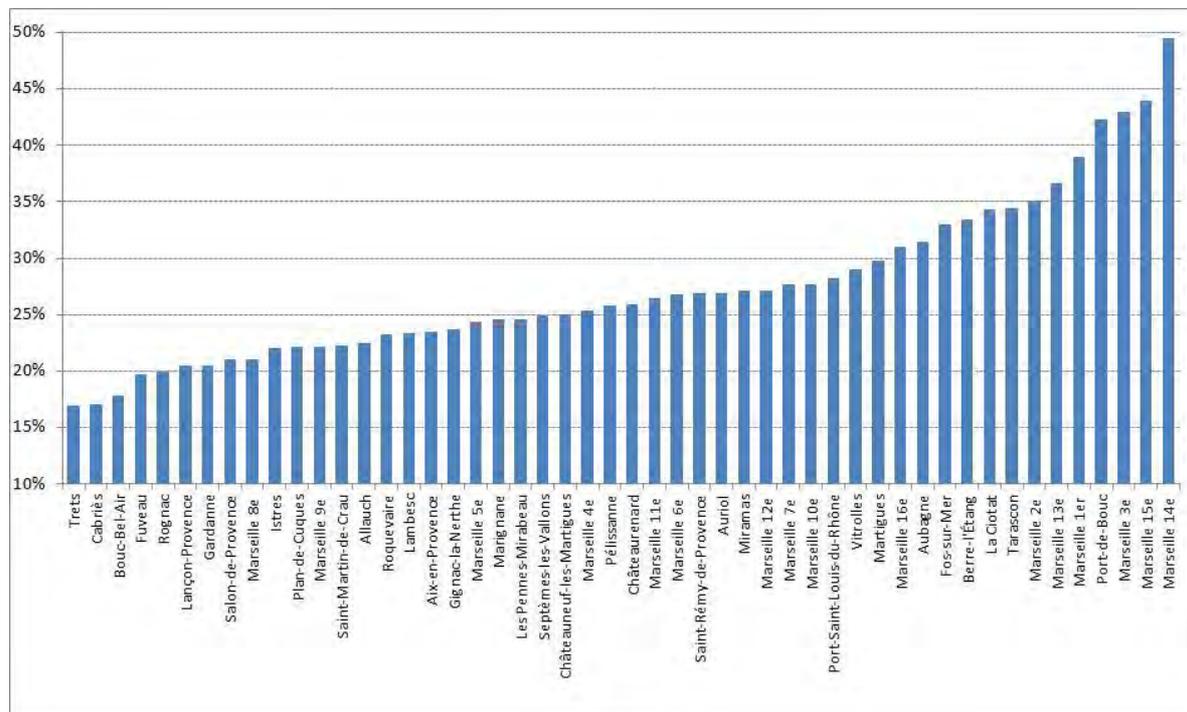


Source : INSEE (2011).

Un chômage des jeunes particulièrement élevé

Le chômage des jeunes est particulièrement élevé dans la métropole. Le taux de chômage des 15-29 ans atteint 20,8 % sur le territoire de la métropole Aix-Marseille au 1^{er} trimestre 2013 et 11,6 % de ces jeunes sont inactifs (INSEE 2013). Le taux de chômage des 15-24 ans est supérieur à 17 % dans l'ensemble des communes de la métropole. Par ailleurs, les disparités intra-métropolitaines du chômage des jeunes sont plus marquées que pour le reste de la population. Dans les quartiers du nord de Marseille et à Port-de-Bouc, le taux de chômage des jeunes dépasse 35 % et atteint même 50 % dans le 14^{ème} arrondissement. Les chiffres sont particulièrement alarmants dans les quartiers en difficulté, où l'on rencontre parfois trois générations de sans-emploi (cf. graphique 3.5).

Graphique 3.5. Taux de chômage des 15 à 24 ans dans l'aire urbaine Aix-Marseille, INSEE, 2010

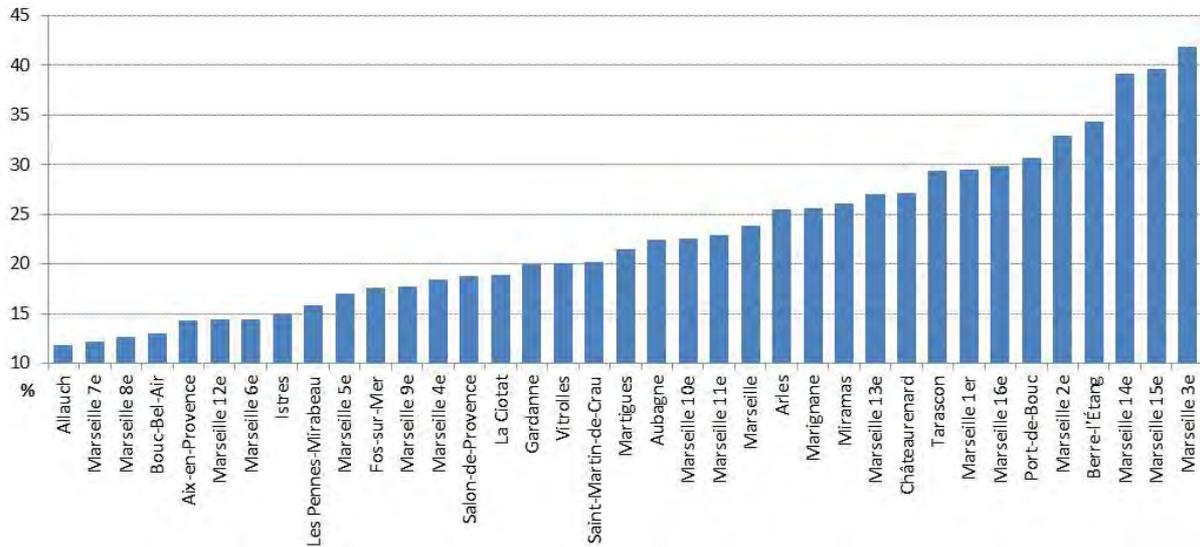


Source : INSEE 2010.

Section 3.2. Les inégalités en matière d'éducation sont encore plus prononcées que les inégalités de revenu

Les inégalités en matière d'éducation sont particulièrement prononcées au sein de la métropole, et encore davantage affirmées que les inégalités économiques. Elles sont, par ailleurs, étroitement corrélées avec le niveau de revenu par commune. Dans la ville de Marseille, le pourcentage des non-diplômés est de 24 % contre 14 % à Aix-en-Provence. Dans les arrondissements Nord de Marseille, la part de la population de 15 ans ou plus sans diplôme dépasse 39 % (3^e, 14^e et 15^e arrondissements). Cette part atteint 30 % à Tarascon, Port-de-Bouc, Berre l'Étang et dans les 1^{er} et 16^{ème} arrondissements (cf. graphique 3.6). Une part importante de la population jeune quitte la scolarité de façon précoce et reste sans qualification. Les créations d'emplois dans la métropole ne bénéficient pas aux demandeurs d'emplois, mais à des personnes qualifiées qui viennent d'autres territoires. Les demandeurs d'emploi non diplômés de la métropole restent à l'écart du marché du travail local.

Graphique 3.6. **Part de la population de 15 ans ou plus sans diplôme, par commune au sein de l'aire urbaine Aix-Marseille INSEE, 2010**



Source : INSEE (2010).

Section 3.3. Un contexte propice au développement de la criminalité

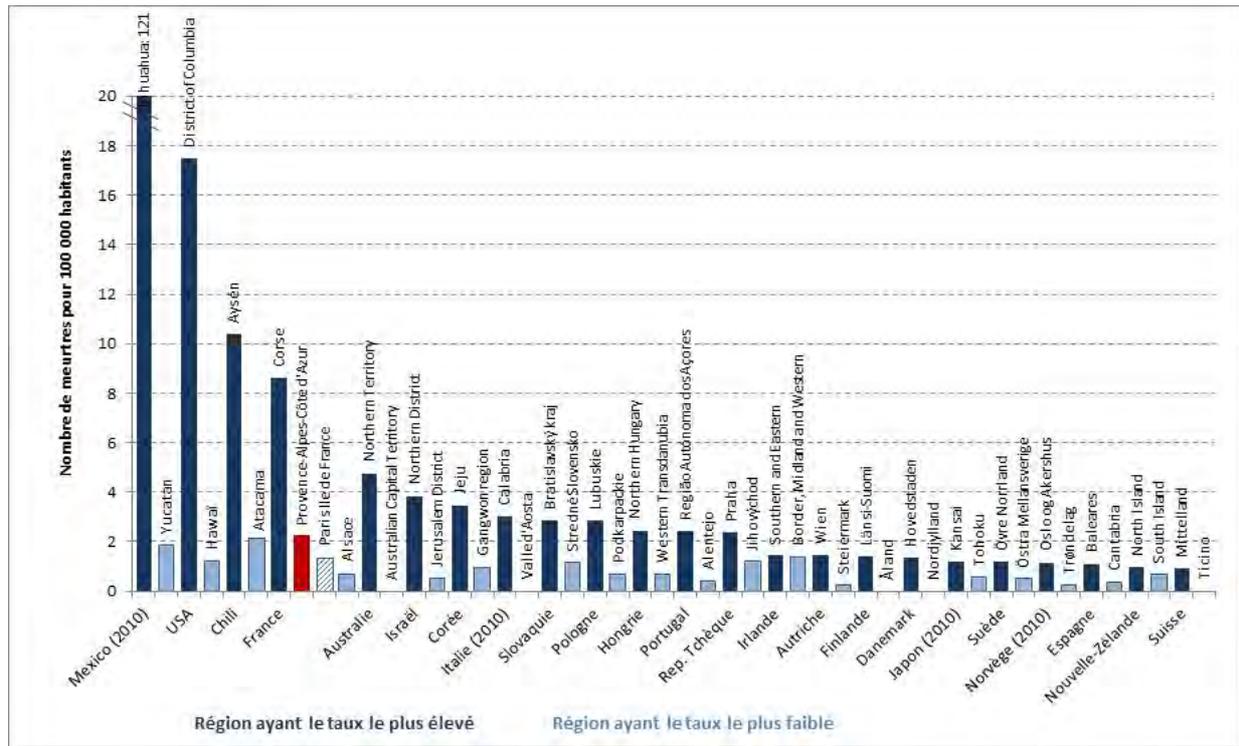
De nombreux travaux de recherche montrent que des situations d'inégalités importantes et un taux chômage élevé chez les jeunes créent des conditions favorables à l'émergence de la criminalité (cf. encadré 3.1). Ce mécanisme semble particulièrement à l'œuvre dans l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille. Quels que soient les critères retenus, les chiffres de la délinquance et de la criminalité sont défavorables pour la ville de Marseille, qui présente la particularité par rapport à d'autres métropoles françaises d'héberger des cités sensibles en son sein, et non en banlieue comme en Ile-de-France. Parmi les métropoles françaises de plus de 250 000 habitants, la ville de Marseille se situe au second rang pour le nombre de délits et de crimes et le taux de criminalité pour 1 000 habitants (114,04), derrière Nice (114,32). Certaines villes de moins de 250 000 habitants ont toutefois des taux bien plus élevés, notamment Avignon (122,94) ou Saint Denis en région parisienne (166,50)¹. Si l'on élargit l'échelle analysée, le département des Bouches-du-Rhône se classe en troisième position des départements pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique, qui regroupent aussi bien les crimes passionnels que les agressions et les règlements de compte (15,45 actes pour 1 000 habitants, derrière la Seine-Saint-Denis (19,90) et Paris (15,88)².

C'est surtout pour les crimes violents et les règlements de compte que la ville de Marseille se démarque sensiblement du reste du territoire français. Marseille concentre le tiers des règlements de compte commis en France (25 homicides pour 63 commis dans tout le pays en 2012) selon l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Les règlements de compte sont, pour l'essentiel, liés au trafic de drogue, à l'économie informelle et à l'existence de réseaux mafieux. La criminalité n'est cependant pas un phénomène nouveau à Marseille : les spécialistes situent à peu près aux années 1920-30 le début des problèmes liés au crime organisé à Marseille, amplifiés par sa nature de ville portuaire. Au cours des dernières décennies, la criminalité semble être restée relativement stable. Néanmoins, la nature des crimes a changé et la violence a

augmenté. Cette violence et l'utilisation d'armes lourdes contribuent à cristalliser particulièrement l'attention des médias.

Au niveau régional, la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, avec 2,35 meurtres pour 100 000 habitants, se situe loin derrière la Corse (8,62), première région criminogène de France. À l'échelle de l'OCDE, PACA se classe très loin derrière des régions comme Chihuahua (Mexique, 20 meurtres pour 100 000 habitants), le district de Columbia (États-Unis, 17,48) ou encore Aysén (Chili, 10,39) (cf. graphique 3.7).

Graphique 3.7. Taux de criminalité dans les régions de l'OCDE (2011)



Source: OECD, à partir de données du Panorama des régions 2013.

Encadré 3.1. **Hétérogénéité de l'aire métropolitaine, criminalité et fonctionnement de la gouvernance**

Le lien entre chômage des jeunes et criminalité a été établi en France par une étude réalisée par Fougère, Kramarz et Pouget en 2008. Le chômage et la délinquance sont fortement corrélés lorsqu'ils sont observés au moyen de données longitudinales. Toutefois, identifier un effet causal du chômage vers la délinquance est une tâche difficile, car les mêmes caractéristiques qui conduisent un individu à être au chômage peuvent être celles qui le poussent à la délinquance, sans que le chômage en soi ait un effet.

Afin d'identifier l'effet causal du chômage, séparément de toute autre caractéristique inobservable, les auteurs ont "instrumenté" le chômage en utilisant la composition industrielle de l'emploi par département, afin de prédire les variations du chômage. Cette variable instrumentale, qui n'est pas corrélée avec les variables inobservables des individus, identifie donc l'effet du chômage sur la criminalité. En utilisant 17 catégories différentes de criminalité et plusieurs catégories de chômage (jeunes, longue-durée, etc.), les auteurs font apparaître une relation importante entre le chômage des jeunes et la criminalité liée aux drogues et aux biens. Ils n'identifient pas, en revanche, d'effet du chômage sur les crimes dits violents comme les homicides ou les viols.

Source : Fougère, Kramarz et Pouget en 2008.

Section 3.4. Des inégalités amplifiées par une offre de transports inadéquate à l'échelle métropolitaine

Les inégalités en matière d'accès à l'emploi, à l'éducation ou au logement sont amplifiées par une offre de transports publics inadéquate à l'échelle de la métropole. Si l'accès aux transports intra-urbains est élevé, les transports interurbains (entre les différents pôles de la métropole) apparaissent particulièrement peu développés, reflétant une approche fragmentée de la gouvernance des transports sur le territoire. Si des progrès ont eu lieu ces dernières années, les enjeux restent de taille, puisque moins de 10% des déplacements au sein de l'aire urbaine d'Aix-Marseille se font en transports publics, ce qui la situe au niveau des grandes agglomérations américaines comme Los Angeles, Denver ou Portland pour la part de l'automobile dans les déplacements quotidiens. Une telle part modale de la voiture a bien sûr des incidences importantes en termes de congestion et de pollution, et, au-delà, pour la croissance soutenable et inclusive de la métropole.

Faible offre de transports publics à l'échelle de la métropole

La demande de transports entre les différents cœurs économiques et urbains de la métropole a fortement augmenté ces dix dernières années, comme cela a été expliqué dans le chapitre 3. Environ 500 000 actifs ou étudiants entrent ou sortent de la ville de Marseille vers d'autres communes de l'aire urbaine d'Aix-Marseille chaque jour. Il y a près d'un million d'échanges métropolitains par jour, majoritairement polarisés autour et entre les communes principales : Marseille ou Aix-en-Provence, mais aussi Marignane, Aubagne, Salon-de-Provence ou Istres. Néanmoins, les transports interurbains se sont peu développés à l'échelle métropolitaine ces dernières décennies. L'offre de transports ne permet donc pas de répondre de manière satisfaisante à cette demande croissante de déplacements inter-pôles. La part de marché des transports en commun place l'aire urbaine d'Aix-Marseille dans une position plus proche de celle des villes nord-américaines que celle des villes européennes. La part des transports publics dans les déplacements au sein de l'aire urbaine d'Aix-Marseille n'était que de 8 % en 2010, et de 19 % au sein des communes de résidence (Tableau 3.1.).

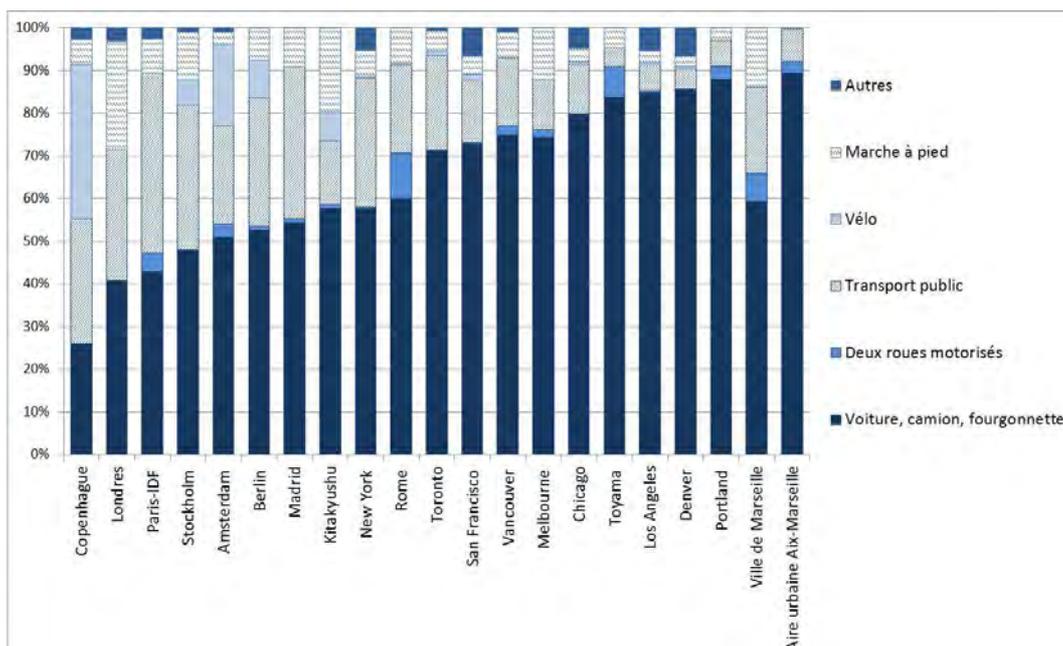
Tableau 3.1. **Part modale des transports au sein de l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence**

Part modale des transports pour les déplacements domicile-travail		
	Commune de résidence	Autre commune du département de résidence
Marche à pied	13%	0%
Deux roues	6%	3%
Voiture, camion, fourgonnette	57%	89%
Transports en commun	19%	8%
% des emplois	60%	36%

Source : Calculs OCDE et Insee RP 2010 exploitation complémentaire.

Au cours de la période 1997-2009, les transports en commun *non urbains*, ont connu un recul et leur part de marché est passée de 2 % à 1,6 % tandis que le recours aux transports urbains a augmenté (7,5 % des déplacements en 2009 contre 6,6 % en 1997)³. À titre de comparaison, la part de marché des transports en commun dans les déplacements est de 34 % à Stockholm (2 millions d'habitants) et de 23 % à Amsterdam (cf. graphique 3.8).

Graphique 3.8. **Part modale des transports urbains dans une sélection de villes de l'OCDE**

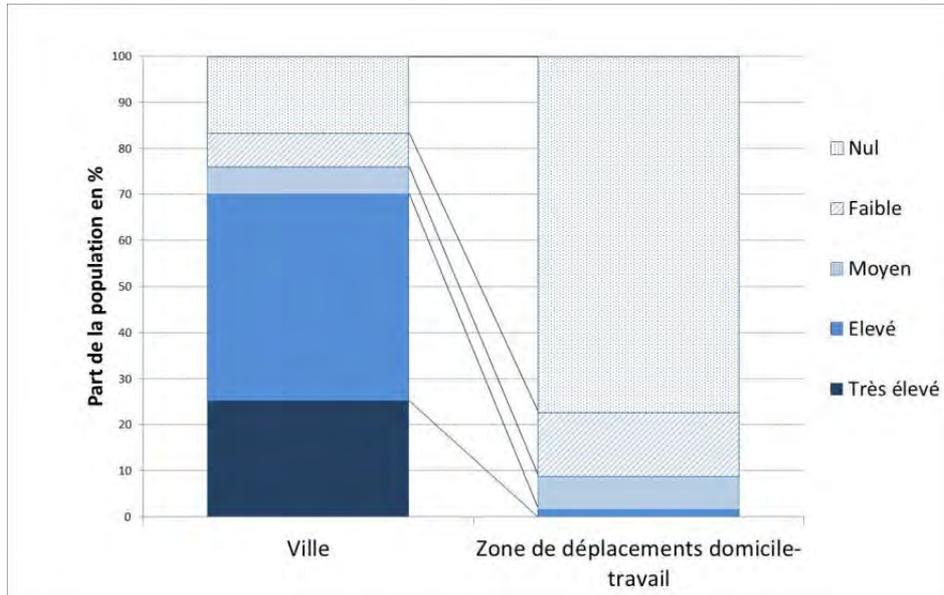


Notes : (Unité d'analyse, source, année): Pour Marseille : Aire urbaine 2010 de Marseille - Aix-en-Provence (003) (Aire urbaine 2010 - 003) Insee RP 2010 exploitation complémentaire Aire urbaine 2010. Marseille métropole se réfère à l'aire urbaine de l'INSEE. Marseille commune se réfère à la municipalité de Marseille. Autres métropoles : Paris-Ile-de-France (région IDF, Insee, Enquête Nationale Transport, 2008) ; Vancouver (Census Metropolitan Area, Census Statistics Canada, 2006); Toyama (Toyama-Takaoka Wider Urban Zone, 3rd Person Trip Survey, 2001) ; Portland (Metropolitan Statistical Area, American Community Survey, 2009); Chicago (Chicago Tri-State metro-region (MSA), American Community Survey, 2005-2009); New York, Los Angeles, San Francisco (définition des régions métropolitaines de l'OCDE, American Community Survey, 2005-2009); Londres (London Boroughs, Department of Transport, 2008-2009); Berlin, Copenhague, Stockholm (définition des régions métropolitaines d'Eurostat, zone urbaine élargie, Eurostat, 2003-2006); Toronto (Census Metropolitan Area, Statistics Canada, 2006); Denver (OECD metro-regions definition, American Community Survey, 2005-09); Madrid, Rome, Amsterdam (Eurostat metropolitan regions definition (larger urban zone), Eurostat, 2003-06); Kitakyushu (City of Kitakyushu, Person Trip Census, 2005).

Source : Élaboré par l'OCDE sur la base de OCDE (2013), Green Growth in Kitakyushu.

Environ 77% de la population habitant en zone péri-urbaine (en dehors de la ville de Marseille) n'a aucun accès aux transports publics, 14% de la population a une accessibilité limitée et 2 % seulement a une accessibilité élevée (cf. graphique 3.9).

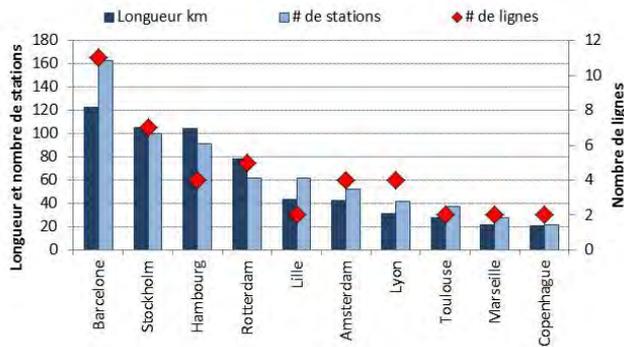
Graphique 3.9. Accès aux transports publics, mesuré par la fréquence des arrêts



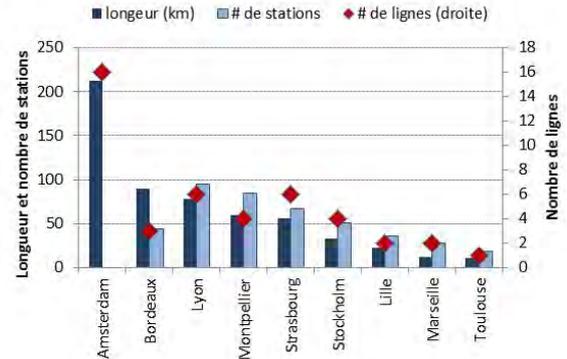
Source : Lewis Dijkstra et Hugo Poelman (2014, à paraître).

Le système de transports publics métropolitain est très fragmenté et les réseaux de transports publics ne sont pas coordonnés à l'échelle de la métropole (cf. chapitre 4). Ainsi, la connexion ferroviaire entre Marseille et Aix-en-Provence est emblématique de l'absence de vision intégrée du territoire et du retard pris pour le développement des infrastructures. Aujourd'hui, seulement 10 % des échanges entre la Communauté du Pays d'Aix et Marseille Provence Métropole s'effectuent via les transports en commun. Par ailleurs, si l'accès aux transports publics au sein de la ville de Marseille est plutôt élevé, la longueur des lignes de métro et de tramway est courte, si on la compare à des villes comme Barcelone, Stockholm ou Rotterdam (graphiques 3.10 et 3.11), ou à des villes françaises comme Lyon, Lille, Toulouse et Bordeaux (encadré 3.2).

Graphique 3.10. Réseaux de tramway



Graphique 3.11. Réseaux de métro



Source : calculs OCDE.

Encadré 3.2. Exemples d'enjeux en matière de transports pour la métropole d'Aix Marseille

- Liaison ferroviaire entre Marseille et Aix-en-Provence : avec une seule voie sur la moitié du parcours, qui plus est non électrifiée, cette liaison n'offre pas un service suffisant pour que le train soit une véritable alternative, que ce soit en termes de fiabilité, de temps de parcours, de fréquence ou encore de desserte. Certes, la ligne a été améliorée entre 2006 et 2008, ce qui a permis de doubler le nombre de trains⁴, mais les enjeux restent de taille pour offrir une alternative fiable et rapide à l'automobile.
- Accès à l'aéroport de Marseille Provence : absence de desserte par le tramway.
- L'aire urbaine d'Aix-Marseille ne comporte que deux lignes de métro et deux lignes de tramway (une troisième ligne est en cours de construction) pour une métropole de plus d'un million et demi d'habitants. À titre de comparaison, Hambourg et Lyon disposent de 4 lignes de métro, Rotterdam en a 5, et Stockholm 7 (voir graphiques 3.10 et 3.11).
- La longueur des lignes de métro et de tramway est courte, si on la compare à l'échelle nationale : comparé à Lyon, Lille, Toulouse et Bordeaux, le réseau des transports en commun de la ville de Marseille s'étendait en 2009 sur 684 km contre 1 050 km en moyenne pour les quatre autres réseaux selon les données de l'Union des Transports Publics, soit un nombre de kilomètres offerts par habitant inférieur de 25 % (INSEE, 2012⁵).
- Au-delà de la métropole, c'est la région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA) dans son ensemble qui souffre d'un retard en infrastructures de transport tant routières que ferroviaires. Ainsi, on comptabilise 7 km de voies ferrées exploitées pour 100 000 habitants en PACA, contre une moyenne supérieure à 50 km dans les autres régions.

Le recours à l'automobile plutôt qu'aux transports en commun

Avec près de 90 % de part modale, le taux d'utilisation de la voiture est même plus élevé au sein de l'aire urbaine d'Aix-Marseille qu'à Los Angeles ou à Chicago (cf. graphique 3.8 ci-dessus). Elle est considérablement plus élevée que des villes comme Stockholm, Londres, Amsterdam ou Berlin. Les résidents des zones périurbaines ou rurales au sein de l'aire urbaine d'Aix Marseille utilisent la voiture pour 75 % de leurs déplacements. Selon l'enquête ménages déplacements des Bouches du Rhône 1997-2009, le taux de motorisation a augmenté de 10 % entre 1997 et 2009, atteignant 71 voitures pour 100 personnes sur le périmètre de la métropole Aix-Marseille. Il est plus élevé dans les communes périurbaines qu'en centre-ville ou dans les quartiers urbains défavorisés. Ce taux de motorisation est supérieur à la moyenne nationale qui est de 50 voitures pour 100 habitants.

Les axes routiers conduisant aux principaux pôles de la métropole sont donc de plus en plus saturés, ce qui contribue à un allongement des temps de parcours en voiture et à d'importantes nuisances urbaines et environnementales. La métropole de Marseille est la 5^{ème} ville la plus congestionnée d'Europe (sur 59 métropoles du classement), selon les dernières données du classement TOM-TOM Europe publiée en octobre 2013, qui collecte des informations sur la congestion des autoroutes et voies urbaines. Elle a un taux de congestion moyen de 40 % (contre 24 % en moyenne en Europe), qui atteint 74 % aux heures de pointe du matin et 81 % le soir, 25 % sur les autoroutes et 50 % sur les autres routes. Les quatre premières villes sont, en dehors de Palerme, des grandes agglomérations qui, par leur taille, sont peu comparables à Marseille (Moscou, Istanbul et Varsovie). Marseille est suivie de Rome, Paris, Stockholm, Bruxelles, Lyon et Nice, ces deux dernières affichant un taux de congestion de 31%. Les données TOM-TOM suggèrent que ceux qui utilisent leur voiture pour un déplacement à Marseille perdent en moyenne 46 minutes supplémentaires pour chaque heure de trajet. Ceux qui devraient avoir un déplacement quotidien de 30 minutes perdent 99 heures par an en moyenne du fait des embouteillages. Selon Réseau Ferré de France, dix journées seraient perdues chaque année dans les embouteillages entre Aix et Marseille. De plus, on constaterait un taux d'accidents routiers 1,5 fois plus importants dans la région PACA qu'ailleurs en France et environ 600 000 personnes seraient exposées à des niveaux de pollution de l'air supérieurs aux valeurs limites réglementaires. Ces difficultés sont mal perçues par la population : selon l'enquête globale de déplacements dans les Bouches-du-Rhône 2007-2010, 40 % environ des résidents des Bouches-du-Rhône considèrent que les conditions de stationnement et de circulation se sont dégradées au cours des dernières années.

Au-delà des problèmes de congestion et de pollution, la déficience en matière de transports publics contribue également à amplifier les inégalités d'accès à l'emploi. En effet, les habitants des communes et arrondissements plus pauvres sont davantage pénalisés par le manque de transports publics dans la mesure où ils ont moins de possibilités de disposer de voitures particulières que les habitants des territoires plus aisés (cf. encadré 3.3). Les défaillances des transports en commun réduisent leur mobilité et limitent de facto l'étendue potentielle de leur marché du travail : les inégalités sont donc amplifiées par l'offre de transports publics inadéquate.

**Encadré 3.3. Le lien entre chômage et défaillances des transports en commun :
la théorie du *spatial mismatch***

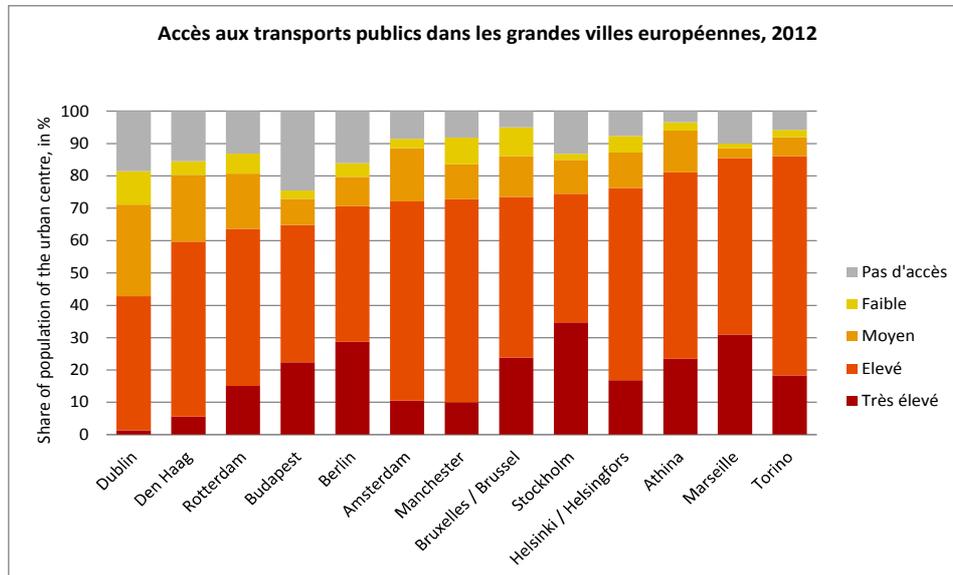
Pourquoi les taux de chômage sont-ils plus élevés dans les quartiers les plus pauvres ? Une théorie en vogue est celle du *spatial mismatch*, initialement proposée par Kain (1968) dans son analyse des différentiels de taux de chômage par ethnicités aux États-Unis. Celui-ci a montré que les travailleurs noirs habitant dans les quartiers urbains centraux, demeuraient loin des centres de développement économique. Ils devaient donc parcourir des distances plus longues pour trouver ou conserver leurs emplois.

Depuis le travail fondateur de Kain, des dizaines d'études empiriques ont testé cette hypothèse de distance. Ces études associent une mesure sur le marché du travail (participation ou chômage au niveau individuel ou communal) à des mesures d'accessibilité aux pôles d'activité économique. La plupart de ces études confirment qu'un lien existe entre les résultats sur le marché du travail et la distance, en kilomètres, aux centres d'emploi. En utilisant des données britanniques, Patacchini *et al* (2005) ont montré, en outre, que les ménages ayant une voiture ont une intensité de recherche d'emploi plus élevée, et que la recherche d'emploi est négativement corrélée à la distance aux centres d'emploi. Une autre étude récente (Zenou, 2007) met l'accent sur le rôle des différents modes de transports. En convertissant les distances physiques en distances temporelles et en prenant en compte les variations du mode de transport en fonction du revenu, le modèle cherche à estimer le degré d'intensité de recherche d'emploi ainsi que l'extension du marché de travail potentiel. Le modèle développé montre que les ménages plus aisés peuvent se déplacer plus loin, ce qui augmente non seulement leurs chances de trouver un emploi mais aussi leur salaire potentiel une fois l'emploi trouvé.

Un meilleur accès aux transports au sein des villes de la métropole : l'exemple de Marseille

Si les transports publics inter-pôles sont peu développés, l'accès aux transports à l'intérieur des villes est nettement plus élevé. Plus on réduit l'échelle prise en compte, plus l'accessibilité aux transports est importante. Ainsi, si l'on prend en compte le centre urbain de la ville de Marseille, près de 85 % de la population marseillaise a un accès élevé ou très élevé aux transports publics (Dijkstra et Poelman, 2013). Il est supérieur à celui de villes comme Madrid, Amsterdam ou Berlin (cf. graphique 3.12).

Graphique 3.12. Accès aux transports publics dans les centres urbains des grandes villes européennes, 2012



Source : Lewis Dijkstra et Hugo Poelman (2014).

La quasi-totalité des 890 000 habitants du bassin centre de Marseille vit en effet à proximité du réseau de transports. Seuls 2 % d'entre eux résident à plus de 10 minutes à pied d'un arrêt de transport en commun (INSEE, 2012). Entre 1997 et 2009, la part modale des transports publics a augmenté au sein de la communauté urbaine de Marseille (+ 26 %) (INSEE, 2012⁶). Néanmoins, l'accès aux transports diminue à mesure que l'on agrandit l'échelle prise en compte. Dans la ville de Marseille, le taux d'accessibilité est nettement plus important (70 % de la population a un accès élevé et très élevé) que dans l'ensemble de la métropole (cf. graphique 3.9 ci-dessus).

La large couverture territoriale des transports publics à l'échelle de la communauté urbaine de Marseille masque de fortes disparités de temps d'accès. La moitié de la population du bassin centre est en effet à moins d'une demi-heure en transport en commun du centre-ville de Marseille. À l'inverse, plus d'une personne sur cinq (187 000 habitants) met plus de 40 minutes pour s'y rendre (INSEE, 2012). Les zones les moins accessibles sont situées en périphérie du bassin (16^{ème} arrondissement, nord de Septèmes-Vallons, 13^{ème} arrondissement, ensemble de la commune de Plan-de-Cuques, est du 12^{ème} arrondissement, 11^{ème} arrondissement et sud des 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements), et correspondent donc en partie aux quartiers les plus défavorisés.

Le dossier des transports apparaît donc prioritaire, afin de créer les conditions d'une croissance durable et inclusive pour la métropole. S'il y a eu une inflexion en faveur des transports publics au sein de la communauté urbaine de Marseille (AGAM, 2012), les infrastructures de transport à l'échelle de la métropole ne permettent pas, pour l'instant, d'alternative efficace à la voiture, soit en termes de fiabilité, de temps de parcours, de fréquence ou encore de desserte. Il apparaît nécessaire de repenser les transports collectifs inter-pôles (entre Marseille, Aix-en-Provence, Marignane, Martigues, Aubagne et Salon-de-Provence). Dans le même temps, les transports intra-communaux doivent être planifiés de façon à ce qu'ils soient complémentaires avec les transports inter-pôles. Les chapitres

4 et 5 reviendront plus en détail sur les enjeux en matière de fragmentation de la politique des transports, et des solutions que l'on peut retenir d'autres métropoles de l'OCDE.

Section 3.5. Une répartition des logements sociaux très inégale

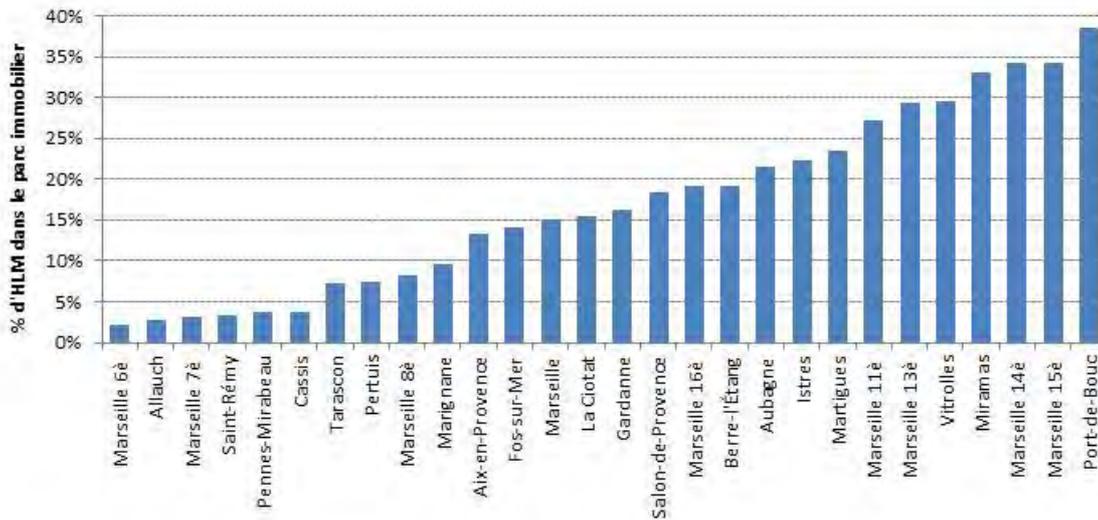
Les disparités en matière de logement social sont également importantes au sein de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille. L'offre de logements sociaux est insuffisante, même si elle n'est pas négligeable à l'échelle métropolitaine (plus de 142 000 logements sociaux dits SRU⁷ au 1^{er} janvier 2011). La ville de Marseille réserve 15 % de son parc immobilier total aux habitations à loyer modéré (plus de 60 000 logements), un pourcentage proche de celui de la ville d'Aix-en-Provence (13 %) (Préfecture des Bouches du Rhône, 2013). La ville de Marseille concentre plus de la moitié du parc de logement social de la métropole Aix-Marseille. La répartition des logements sociaux est fortement concentrée dans certains arrondissements Nord de Marseille avec des taux variant entre 37 % et 45 %, et autour de l'Étang de Berre. Dans Marseille, les taux d'HLM par commune vont de 3 % à 43 %. Les HLM sont plus concentrés dans les 11^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements qui regroupent 57 % du parc locatif social de la ville. Les communes proches du port de Fos telles que Port-de-Bouc et Miramas, ont aussi un taux d'HLM plus élevé (au-dessus de 30 %) ainsi que celles de l'Étang de Berre aussi. Martigues et Istres sont au-delà des 20 % (cf. graphique 3.13).

Encadré 3.4. Qualité du parc de logements sociaux

Ce parc est relativement ancien puisque près de 70 % de ces logements ont été construits entre 1949 et 1977. Le parc récent, mis en location depuis moins de 10 ans, ne représente que 6 % du parc total de Marseille Provence Métropole, mais cache de nombreuses disparités. Les communes de taille plus modeste se sont, dans leur ensemble, engagées plus tardivement et ont donc, en moyenne, un parc locatif social plus limité en termes relatifs. Le faible taux de rotation des ménages et la faible construction de nouveaux HLM ont réduit l'offre potentielle durant la dernière décennie. La taille des logements sociaux varie également par commune. À Marseille, près de la moitié du parc des 1^{er} et 2^{ème} arrondissements est composée de logements de une à deux pièces. Ceci s'explique par l'âge des logements et par les nombreuses opérations d'acquisition-amélioration réalisées dans le tissu ancien de ces arrondissements (essentiellement dans le 1^{er} arrondissement). La répartition du parc dans les autres arrondissements est plus homogène, à l'exception des 11^{ème}, 14^{ème} et 16^{ème} arrondissements qui connaissent un taux de grands logements (T5 et +) élevé.

Source : Préfecture des Bouches du Rhône, 2013.

Graphique 3.13. Le parc HLM dans les communes de l'aire urbaine d'Aix Marseille (% , 2009)



Source: INSEE, RP2009.

Section 3.6. Capital social et qualité de la vie

Les précédents chapitres ont mis en lumière d'importantes disparités dans l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux transports et au logement. Ces disparités sont amplifiées par les différences de revenu, qui ont une traduction spatiale particulièrement prononcée dans l'aire urbaine d'Aix-Marseille par rapport aux autres métropoles françaises. L'impact de ces disparités sur la qualité de vie des habitants et l'attractivité de la métropole est important. Différents classements montrent que si l'aire urbaine d'Aix-Marseille dispose d'atouts sérieux en matière de compétitivité et d'attractivité, les enjeux clés sont liés à aux problèmes de congestion, de pollution, au sentiment d'insécurité et, plus globalement, à la perception des inégalités sur le territoire. Ces perceptions se reflètent également dans le sentiment de confiance envers les autres, et envers les pouvoirs publics, qui est particulièrement faible sur le territoire marseillais, par rapport aux autres métropoles européennes. Ce constat appelle des réponses fortes en matière de politiques publiques à la bonne échelle et de gouvernance.

Attractivité et qualité de vie : Aix-Marseille par rapport à d'autres métropoles européennes

Les comparaisons nationales et internationales permettent de dresser un tableau mitigé de l'attractivité de Marseille. Une étude de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille (AGAM)⁸ de 2013 dresse un panorama complet de l'attractivité de l'aire urbaine d'Aix Marseille, comparée à d'autres grandes villes françaises et européennes⁹. Selon cette étude, l'agglomération de Marseille est bien classée par rapport aux autres agglomérations françaises sur le plan des indicateurs économiques, mais elle est en queue de classement pour la qualité de vie et

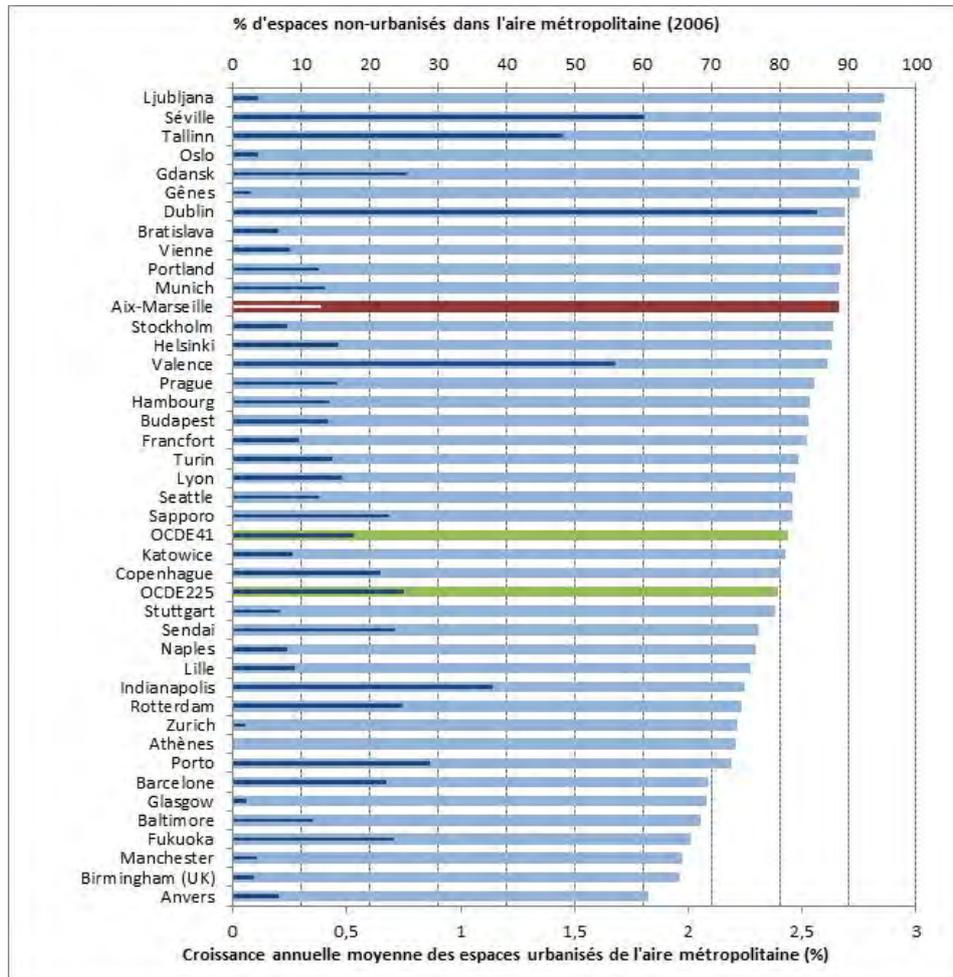
l'attractivité des personnes. La synthèse de ces différents résultats place Marseille en fin de classement. La ville ne pointe en effet qu'au 16^{ème} rang dans un échantillon de 21 villes européennes. Elle est devancée, en particulier, par Barcelone, Milan, Amsterdam, Munich, Budapest, Lyon, Hambourg, Göteborg, Turin, Manchester et Valence (AGAM, 2013a). L'agglomération marseillaise apparaît dans les derniers rangs du classement notamment pour le revenu médian, le niveau d'insécurité, le prix moyen des logements, les niveaux de pollution, l'accès aux services et, seulement dans la moyenne, pour l'engorgement en matière de circulation automobile ou les comportements civiques (AGAM, 2013a).

Une enquête de la Commission Européenne rendue publique en octobre 2013¹⁰ sur la satisfaction des habitants dans un échantillon de 83 villes européennes confirme cette tendance. Un quart de la population marseillaise exprime un haut niveau de mécontentement concernant la qualité de vie dans leur ville. Marseille fait ainsi partie des villes où le niveau de satisfaction a le plus diminué depuis 2006 (-11 points), avec Palerme (-15 points), Miskolc (-15 points), Ostrava (-13), Roma (-12), et Athènes (-10).

Les questions environnementales, au cœur des préoccupations des citoyens

La métropole Aix-Marseille s'inscrit dans des espaces naturels et marins remarquables à plusieurs égards et bénéficie de conditions climatiques privilégiées. La part des espaces non-urbanisés (naturels et agricoles) dans la métropole Aix-Marseille est de 89 % contre 11 % pour les espaces urbanisés (définis comme des espaces couverts par les bâtiments résidentiels et non résidentiels ainsi que par les infrastructures urbaines qui représentent un peu moins de 500 km²). La métropole est dotée d'un patrimoine écologique très riche et est considérée comme un haut lieu de la biodiversité. Par la part des espaces non-urbanisés dans l'aire métropolitaine, l'aire métropolitaine Aix-Marseille se place au 69^{ème} rang sur 225 métropoles de l'OCDE (225 métropoles) pour lesquelles la moyenne est de 80 %. Elle occupe le 12^{ème} rang à l'échelle des métropoles sélectionnées (41 métropoles cf. graphique 3.14). Les espaces non-urbanisés sont donc plus étendus dans la métropole Aix-Marseille que dans une majorité de métropoles. Les zones urbanisées sont, en revanche, très développées dans des métropoles comme Anvers (plus de 40%), au Royaume-Uni (Birmingham, Manchester, Glasgow), Rotterdam, Barcelone, Naples ou encore Fukuoka.

Graphique 3.14. **Part des espaces métropolitains non-urbanisés et progression annuelle moyenne des espaces urbanisés 2000 – 2006. Aires métropolitaines sélectionnées**



Source : OCDE, Base de données métropolitaines.

Selon les données de l'OCDE, la croissance des espaces urbanisés entre 2000 et 2006 dans l'aire métropolitaine Aix-Marseille a été de + 0,4% par an (cf. graphique 3.14 ci-dessus). Ce taux de croissance est inférieur au taux moyen de + 0,7 % par an de l'ensemble des 225 métropoles de l'OCDE. Certaines métropoles ont vu en effet leurs espaces urbanisés s'accroître très sensiblement, par exemple Dublin, Séville, Valence, Tallinn, Indianapolis ou encore Porto. À Aix-Marseille, les pressions anthropiques résultent du développement des activités de loisirs et de tourisme, de l'intensité des activités industrielles et portuaires, de la densité des réseaux de communication et de la surutilisation de la voiture et des transports routiers, des pressions foncières sur les espaces péri-urbains, côtiers et enfin du phénomène du mitage urbain. Selon le plan de déplacements urbains 2013-2013 de Marseille Provence Métropole, l'étalement urbain a conduit à la disparition de 3 590 ha d'espaces naturels ou agricoles entre 1988 et 2006 (6% de la superficie totale de Marseille Provence Métropole) au profit, principalement de l'habitat diffus. Les espaces littoraux, particulièrement fragiles, sont menacés par l'urbanisation et les réseaux de transport mais également par l'ensemble des activités qui

tirent parti du fort potentiel de développement économique de ces espaces (Plan local d'urbanisme de Marseille Provence Métropole, juin 2013).

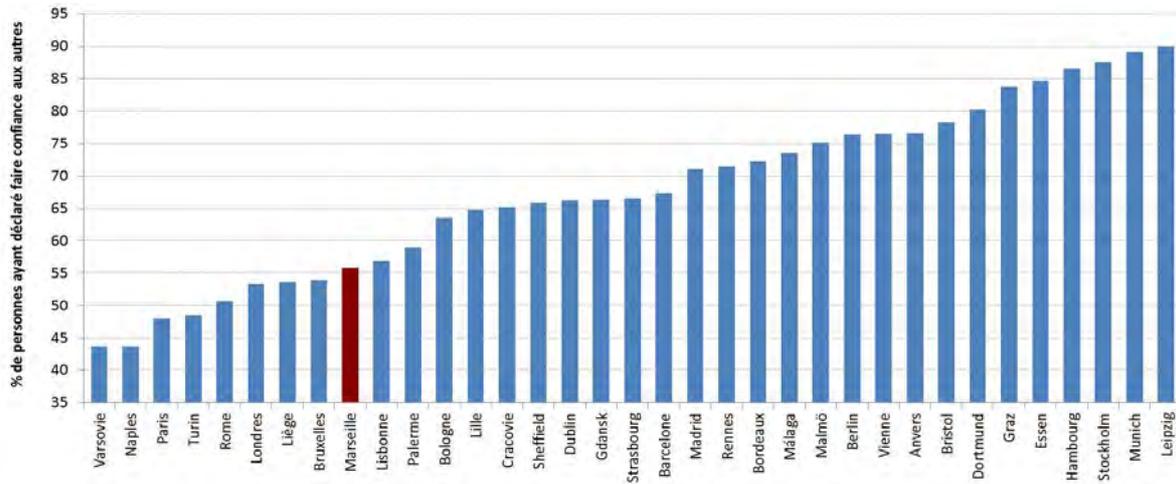
En outre, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille est caractérisée par un haut niveau de risques environnementaux : tout d'abord, des risques naturels, liés en particulier aux inondations, aux incendies (répétition des incendies de forêts) et aux mouvements de terrains ; ensuite, des risques industriels et technologiques résultant de la présence d'une trentaine de sites SEVESO classés « AS » (seuil élevé) sur le territoire métropolitain (notamment dans le triangle Fos/Berre/Martigues où se rassemblent la sidérurgie, le raffinage, l'aéronautique, la chimie et la pétrochimie) ainsi que l'importance des transports de matières dangereuses (par voies routière, ferroviaire, maritime, oléoducs et gazoducs). Enfin, comme toute grande métropole, l'aire de Marseille doit faire face à des enjeux de distribution de l'eau potable, d'assainissement des eaux usées et de gestion des déchets ménagers et industriels.

Ces pressions sur l'environnement et nuisances diverses contribuent à dégrader la qualité de vie (cf. AGAM 2013, ci-dessus) et ont aussi des conséquences sur la santé des habitants. Sur l'ensemble de la communauté urbaine de Marseille, 40% de la population est soumise à une nuisance sonore supérieure aux valeurs limites. Ces nuisances sonores sont principalement d'origine routière (SCOT MPM). En matière de pollution de l'air, deux polluants particuliers, les particules fines et l'ozone au niveau du sol, continuent d'entraîner des problèmes respiratoires, des maladies cardiovasculaires et des décès précoces. Selon une étude d'octobre 2013 de l'Agence européenne de l'environnement (AEE - *Air Quality in Europe*), de nouveaux résultats scientifiques montrent que la pollution de l'air peut être dangereuse pour la santé humaine à des niveaux de concentration inférieurs à ceux admis jusqu'à présent. En mars 2013, l'AEE a publié une carte qui montre que Paris, Marseille, Turin, Milan, Rome et plusieurs villes tchèques, polonaises et bulgares affichent les niveaux de pollution aux particules les plus inquiétants, avec plus de 50 microgrammes par m³ en moyenne annuelle.

Capital social et confiance envers les pouvoirs publics

L'environnement très fragmenté de la métropole Aix-Marseille est peu propice au comportement de coopération et au développement du sentiment de confiance et, de manière générale, à l'édification du capital social. Ceci est confirmé dans le cas de Marseille par une enquête Eurostat de 2009. Celle-ci s'est intéressée aux perceptions de la qualité de vie dans 75 villes européennes. Elle montre que seulement 55 % des enquêtés Marseillais déclaraient faire confiance aux autres (cf. graphique 3.15). Les autres villes françaises de province analysées en 2009 (Bordeaux, Toulouse, Lille, Rennes et Strasbourg) affichaient des taux de confiance au-dessus des 65 %, donc nettement supérieurs. Seule Paris fait moins bien que Marseille avec 45 %. La moyenne pour cet indice pour les villes européennes entre 500 000 et 1 000 000 d'habitants est de 60 %. Les villes espagnoles présentaient aussi des niveaux de confiance envers les autres plus élevés qu'à Marseille, avec des taux pour Barcelone, Malaga et Madrid au-dessus des 65 %. Les villes scandinaves et celles du nord de l'Europe se distinguaient par des chiffres encore plus importants. Par exemple, Stockholm et Hambourg se plaçaient au-dessus des 85 %, Anvers et Vienne au-dessus des 75 %. En moyenne, plus la ville est grande et plus le taux de confiance diminue. Mais, à taille égale (par exemple Dublin et Stockholm), Marseille reste très en-deçà des niveaux de confiance observés.

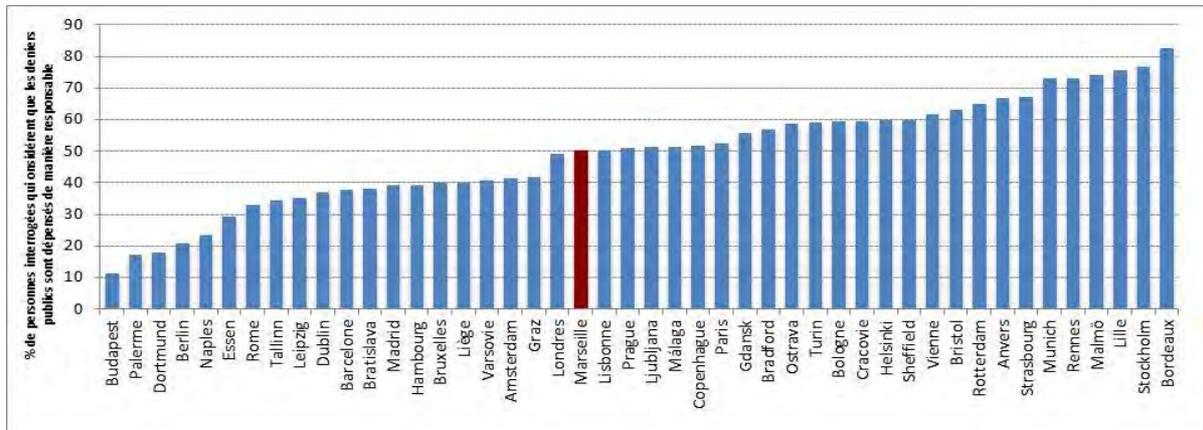
Graphique 3.15. Niveaux de confiance envers les autres (2009)



Source : Eurostat 2009, Perceptions de la qualité de vie dans 75 villes européennes.

Un autre indicateur montre que seuls 50% des habitants estiment que l'administration dépense l'argent public de manière efficace à Marseille (cf. graphique 3.16).

Graphique 3.16. Pourcentage des habitants estimant que l'administration dépense l'argent public de manière efficace (2009)



Source : Eurostat 2009, Perceptions de la qualité de vie dans 75 villes européennes.

Plusieurs enquêtes internationales (*World Values Survey*, *International Social Survey Program (ISSP)*, *Perception Survey 2009* d'Eurostat) ont été menées dans le but de comparer le niveau de capital social entre pays, c'est-à-dire la qualité des relations dans une communauté¹¹. En moyenne, les Français ont moins confiance que la plupart des habitants des pays riches dans leur justice, leur parlement et leurs syndicats (Algan et Cahuc, 2007). On pourrait penser que cette forte hétérogénéité de la confiance entre les habitants des différents pays s'explique par leur éducation, leur revenu, leur situation familiale ou leur appartenance religieuse. Ce n'est pourtant pas le cas. Certes, toutes ces variables sont bien liées à la confiance mutuelle : les personnes plus éduquées font généralement plus confiance aux autres. Tel est aussi le cas des personnes plus riches, qui pratiquent une religion ou sont mariées. La spécificité de Marseille est de faire partie du pays dans lequel on fait le moins confiance aux autres, et d'en être la ville, après Paris, avec le capital social le plus faible.

Chapitre 4

Une gouvernance fragmentée et de faibles leviers de coordination

Introduction

Les précédents chapitres ont mis en lumière la réalité fonctionnelle de la métropole d'Aix-Marseille, qui s'accroît au fil des années. Cette métropole présente des atouts considérables, mais son développement est menacé par des inégalités très marquées sur son territoire, en matière de revenus, d'accès à l'emploi, d'éducation et de logement. Renouer avec une croissance inclusive implique d'aborder les enjeux liés au développement économique, aux transports, et, plus globalement, à la qualité de vie et au bien-être des habitants, à une échelle adéquate et non de manière parcellaire et segmentée sur le territoire. Cela implique des changements en matière de gouvernance métropolitaine significatifs. Ce chapitre abordera les questions liées à la fragmentation de la gouvernance métropolitaine et aux dynamiques de coopération qui se sont mises en place.

Section 4.1. Une gouvernance fragmentée : des déficits de coordination à l'échelle fonctionnelle

La complexité de l'organisation territoriale française trouve une incarnation particulière sur le territoire de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille. Quatre niveaux de collectivités se superposent ainsi, disposant toutes d'un pouvoir fiscal (région, département, municipalités, groupements intercommunaux). À ces niveaux d'administration s'ajoutent de nombreux établissements publics disposant de compétences propres ainsi que des structures publiques ou parapubliques à vocation plus spécialisée : syndicats à vocation unique ou multiple, autorités organisatrices des transports, organismes consulaires, agences publiques spécialisées, université, hôpitaux, entreprises de réseaux publics. Ces entités ont, elles-aussi, leur propre organisation territoriale et agissent à l'échelle de leurs périmètres. Par ailleurs, l'État est présent au travers de sa propre administration territoriale (préfecture, sous-préfectures, services déconcentrés des ministères). En outre, il a conservé de forts domaines d'intervention sur le territoire, notamment à travers la gestion du port de Marseille-Fos et certaines opérations d'envergure comme Euroméditerranée (cf. encadré 4.1).

Encadré 4.1. Le rôle clé de l'État français dans la gouvernance du territoire Aix-Marseille

Dans de nombreuses métropoles de l'OCDE, l'État joue un rôle clé dans la gouvernance du territoire. En France, ce rôle est d'autant plus accentué que l'État dispose d'une administration territoriale puissante et contrôle de nombreuses structures et agences. Il agit directement sur le territoire, contrairement à d'autres pays (comme le Royaume-Uni) ou bien il « fait faire » par d'autres acteurs (collectivités territoriales, secteur privé).

L'État est très présent à Aix-Marseille. Tout d'abord par ses administrations territoriales de niveau régional et départemental, à commencer par les préfetures (de région et de département) et les administrations des différents ministères (Éducation nationale, transports, aménagement, etc.). A ces administrations, viennent s'ajouter des entreprises publiques qu'il contrôle comme la SNCF et Réseau Ferré de France pour les transports ferroviaires. Il dispose également d'agences ou d'établissements publics comme Euroméditerranée ou le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM). Ensuite, il intervient dans les politiques publiques locales par tout un ensemble de dispositifs et instruments programmatiques et financiers (Directive Territoriale d'Aménagement, Contrat de Projet État-Région, Plan Campus, Pôles de compétitivité, etc.) qui lui assurent un rôle central dans le développement de la métropole.

L'État s'est notamment engagé sur le territoire d'Aix-Marseille en lançant des grands projets d'aménagement : construction du port de Fos, installation du centre d'études atomiques à Cadarache (CEA), création des pôles d'activités d'innovation aux Milles, à Rousset et à Marignane (SNIAS), constructions des grandes infrastructures autoroutières, ferroviaires (TGV) et portuaires, mise en place de l'Opération d'Intérêt national Euroméditerranée, engagement dans le cadre de l'année européenne de la culture (MUCEM), etc.

Le vrai problème est bien la faiblesse de coordination et de coopération entre les collectivités publiques sur le territoire métropolitain. Ceci n'est pas spécifique à la métropole Aix-Marseille et les enjeux sont très largement partagés au-delà de la France par un grand nombre de métropoles. L'OCDE a identifié un cadre analytique qui indique un certain nombre de défis en matière de coordination verticale et horizontale entre collectivités territoriales, communs à un grand nombre de pays (cf. tableau 4.1.). Ces défis appellent des mécanismes de gouvernance pouvant y remédier. Les enjeux varient sensiblement selon les territoires, et, en général, les territoires concentrent deux ou trois défis dominants, qui doivent donc être ciblés en priorité pour améliorer la gouvernance locale. Si l'on observe le cas d'Aix-Marseille dans une perspective comparative à l'échelle de l'OCDE, deux enjeux liés à la coordination dominant et seront développés dans ce chapitre : (i) enjeu de la *fragmentation administrative sur le territoire fonctionnel*, l'émiettement des compétences et les faibles leviers de coopération horizontale entre acteurs locaux (notamment collectivités locales) ; (ii) enjeu lié à la *faible coordination entre politiques sectorielles* (nationales et locales) et à l'exploitation limitée des complémentarités à l'échelle métropolitaine (notamment en matière de transports, logement, éducation, recherche et innovation).

Tableau 4.1. **Difficultés de coordination entre niveaux d'administration dans l'OCDE**

Enjeu de coordination	Description => Remède potentiel
Administratif	Se produit lorsque l'échelle administrative à laquelle doivent être réalisées les politiques publiques n'est pas pertinente du point de vue opérationnel, comme dans le cas du morcellement municipal => Besoin d'instruments pour parvenir à une « taille efficace » (outils de coordination entre unités infranationales, fusions).
Politiques	Se produit lorsque les ministères opérationnels adoptent des approches purement verticales en matière de politiques, destinées à être mises en œuvre au niveau territorial => Besoin de mécanismes pour créer des approches pluridimensionnelles/systemiques
Responsabilité	Témoigne des difficultés à garantir la transparence des pratiques entre différents groupes d'intérêts et niveaux d'administration. Concerne également les éventuels problèmes d'intégrité relatifs aux décideurs participant à la gestion des politiques publiques => Besoin d'instruments à l'appui de la qualité des institutions => Besoin d'instruments pour renforcer le cadre d'intégrité au niveau local (importance accordée à la passation de marchés publics) => Besoin d'instruments permettant d'accroître la participation des citoyens.
Financement	Ressources irrégulières ou insuffisantes qui compromettent l'accomplissement efficace des responsabilités au niveau infranational ou mettent en cause les compétences partagées => Besoin de mécanismes incitatifs à la performance et à la coopération financière.
Information	Asymétries d'information (quantité, qualité, type) entre différentes parties prenantes, qu'elles soient volontaires ou non => Besoin d'instruments pour dégager et partager des informations.
Capacités	Apparaît lorsque les ressources humaines, les ressources en connaissances ou en infrastructure disponibles sont insuffisantes pour mener à bien les compétences => Besoin d'instruments pour renforcer les capacités locales.
Objectifs	Existe lorsque les motivations différentes qui animent les décideurs nationaux et infranationaux créent des obstacles à l'adoption d'objectifs convergents. Peut entraîner des problèmes de cohérence de l'action publique et d'objectifs contradictoires => Besoin d'instruments pour harmoniser les objectifs.

Source : Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2011/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg883pkxkhc-en.

L'accumulation institutionnelle

L'aire métropolitaine d'Aix Marseille fait partie des zones urbaines les plus fragmentées de l'OCDE, lorsque l'on mesure la fragmentation par le nombre de collectivités territoriales opérant sur le territoire. L'aire fonctionnelle d'Aix Marseille regroupe, par exemple, 132 municipalités selon la méthodologie de l'OCDE. L'indice de fragmentation de l'OCDE, qui mesure le nombre de collectivités locales (municipalités) pour 100 000 habitants, est de 7,6 en 2012 (cf. graphique 4.1), soit plus du double de la moyenne de l'OCDE (3,7 pour l'ensemble des aires métropolitaines de la base). Parmi l'échantillon de villes sélectionnées en priorité pour l'étude, Marseille se situe dans le groupe des villes les plus fragmentées, derrière Prague, Vienne, Porto ou Hambourg.

Cet indice de fragmentation est néanmoins à interpréter avec précaution, car il se focalise sur l'échelon municipal, alors que pour l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille le problème est aussi lié à la *superposition* des différents niveaux d'administration : collectivités territoriales (communes, département, région), services de l'État, organismes publics et parapublics mais également Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI) qui se sont fortement développés en France depuis les différentes lois d'encouragement à l'intercommunalité (1959, 1966, 1992, 1995, 1999) jusqu'à devenir un nouvel échelon de gestion territoriale. Au 1^{er} janvier 2013, il existait ainsi 2 456 EPCI à fiscalité propre regroupant 98,3 % des communes et 92,1 % de la population, soit la presque totalité du territoire français (cf. encadré 4.2).

Encadré 4.2. Les particularités de la coopération intercommunale à fiscalité propre en France (EPCI)

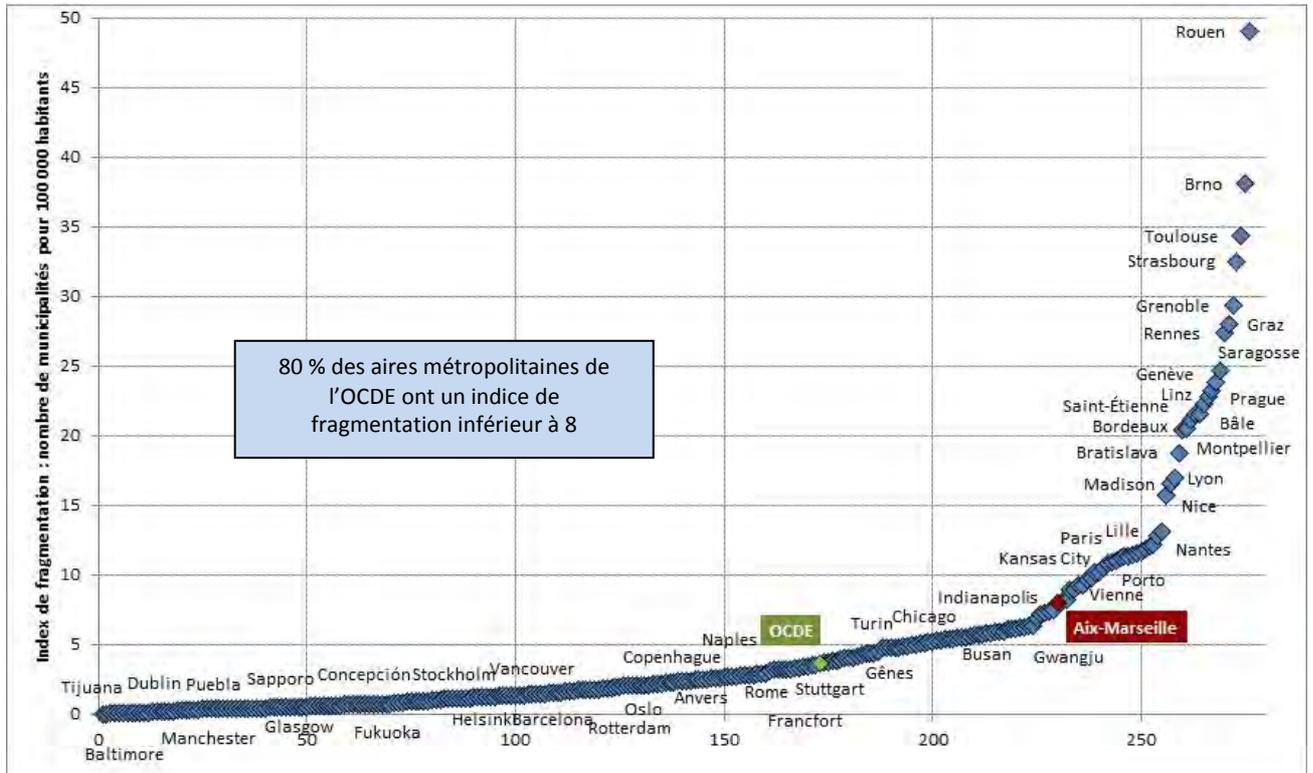
La France a développé depuis plusieurs décennies une coopération intercommunale significative à travers les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre (EPCI) créés pour élaborer des « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ces EPCI sont établis par les communes généralement sur une base volontaire et sont dirigés par des conseils représentant les communes et disposant de compétences spécifiques attribuées par lesdites communes et/ou par la loi.

Quatre principales formes d'EPCI existent : les Communautés Urbaines (CU), créées par une loi de 1966 et réservées normalement aux aires urbaines supérieures à 500 000 habitants, les Communautés d'agglomération (CA) à celles comprenant entre 50 000 habitants et 500 000 habitants, les communautés de communes (CC) et les Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN), créés en 1983 pour aménager les villes nouvelles (initialement au nombre de neuf, il en reste quatre en 2013, les SAN ayant vocation à se transformer en CA une fois achevées les opérations de construction et d'aménagement de la ville nouvelle).

Les EPCI possèdent des compétences obligatoires et optionnelles déterminées par la loi pour chaque type d'EPCI. En outre, des compétences facultatives peuvent être librement choisies par les communes membres. Au total, les EPCI, notamment les CU et CA – statuts réservés aux plus grandes villes - exercent des compétences significatives dans des domaines qui se sont de plus en plus diversifiés : actions de développement économique (création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire), aménagement de l'espace communautaire (notamment Schéma de cohérence territoriale ou SCOT, organisation des transports urbains, plans de déplacements urbains ou PDU, documents d'urbanisme, zones d'aménagement, voirie, parcs de stationnement, etc.), politique locale de l'habitat (programme local de l'habitat ou PLH, politique du logement), politique de la ville (développement urbain, insertion économique et sociale, lutte contre la délinquance, etc.), eau et assainissement, collecte et traitement des déchets, énergie, pollution de l'air, développement touristique, équipements culturels et sportifs, etc. Elles disposent également de ressources fiscales propres et de dotations spécifiques de l'État (Dotation Globale de Fonctionnement pour les groupements à fiscalité propre¹).

En outre, il convient de souligner que la fragmentation municipale n'est pas nécessairement en elle-même problématique – une région urbaine peut être très fragmentée mais disposer de leviers de coordination efficaces pour aborder les enjeux métropolitains à une échelle adéquate. Au niveau national, Aix-Marseille est en revanche relativement moins fragmentée que les autres métropoles françaises, qui se situent toutes sans exception dans le groupe des 20 % des métropoles de l'OCDE les plus fragmentées (cf. graphique 4.1). Ainsi, Marseille se situe à l'avant dernier rang des métropoles françaises avec Toulon pour l'indice de fragmentation, loin derrière Strasbourg, Toulouse et Rouen.

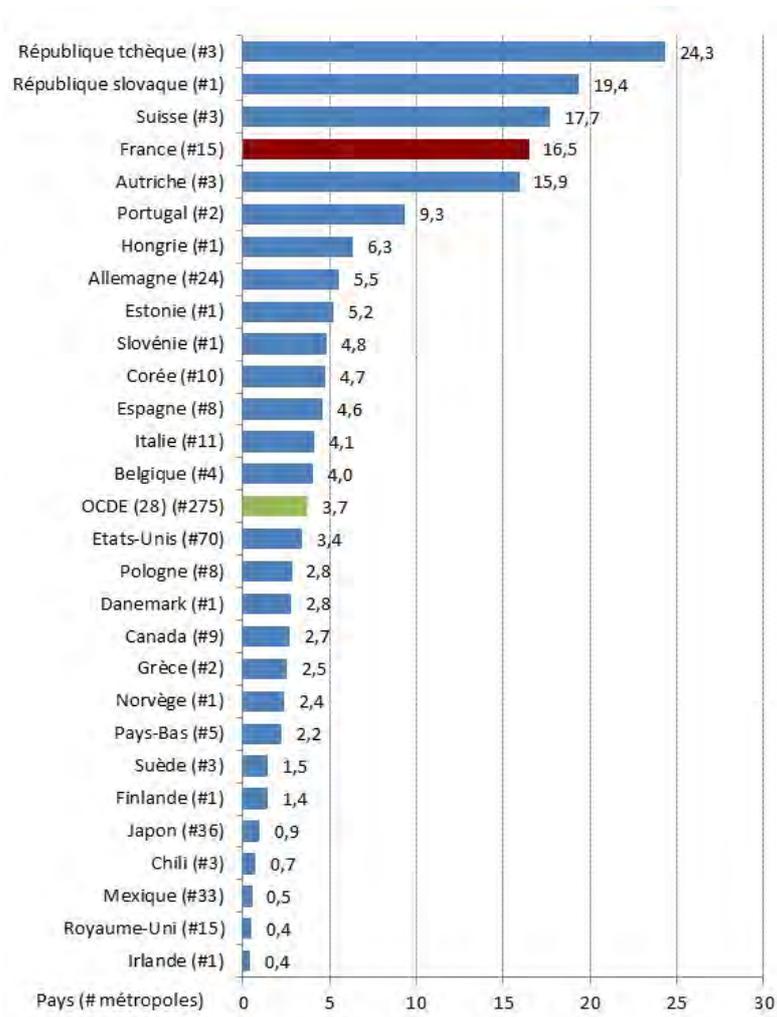
Graphique 4.1. **Indice de fragmentation des métropoles de l'OCDE**
(par ordre croissant de fragmentation)



Source : OCDE Base de données métropolitaines.

En moyenne en France, il y a 16,5 collectivités locales pour 100 000 habitants dans les zones métropolitaines (cf. graphique 4.2). C'est l'un des indices de fragmentation les plus élevés de l'OCDE, après la République Tchèque, la République Slovaque et la Suisse. Les analyses préliminaires de l'OCDE qui étudient le lien entre fragmentation et croissance économique montrent un impact négatif de la fragmentation en termes de croissance (cf. OCDE 2013²). L'enjeu de la réforme de la gouvernance métropolitaine dépasse donc de loin le cadre Marseillais et concerne bien l'ensemble des métropoles françaises. Certaines ont cependant mis en place au cours des dernières années des leviers de coordination efficaces (Lyon, Lille ou Nantes par exemple). Au-delà des métropoles, c'est bien l'enjeu de la réforme territoriale française qui est posé. Au 1^{er} janvier 2012, la France compte 36 571 municipalités (hors outremer) soit plus qu'aux États-Unis, ce qui représente près de 41% des municipalités de l'Union européenne et 27% de l'OCDE.

Graphique 4.2. Nombre de collectivités locales pour 100 000 habitants dans les zones urbaines fonctionnelles des pays de l'OCDE



Source : OCDE (2013) Panorama des Régions de l'OCDE.

Une difficulté des acteurs publics à prendre en compte l'intérêt métropolitain

L'aire métropolitaine d'Aix-Marseille est confrontée à des difficultés importantes pour coordonner sa gouvernance à une échelle fonctionnelle. Cependant, ces défis sont loin d'être spécifiques à Marseille, et l'expérience de l'OCDE montre que la plupart des métropoles du monde ont ainsi du mal à produire des politiques à la bonne échelle, y compris dans des domaines aussi essentiels que le transport ou le logement. Les bassins de vie des métropoles (*zones urbaines fonctionnelles* pour l'OCDE) sont en constante évolution, peu calqués sur des limites administratives de villes souvent fixées des décennies auparavant. À Aix-Marseille, les difficultés de coordination s'expliquent à la fois par des raisons d'ordre socio-économique (cf. chapitre 1), politique, territorial, historique et culturel (Morel, 2011 ; Douay, 2012). La difficulté à prendre en compte l'intérêt général caractérise la métropole d'Aix-Marseille (Langevin, 2012). Cette situation est le résultat de plusieurs types de disparités et antagonismes :

- **Historiques et culturels.** Comme l'exprime de manière synthétique Paul Langevin (2012) : « Marseille regarde vers le sud et la Méditerranée, Aix regarde le nord vers les Alpes, Arles regarde vers Nîmes et Aubagne vers Toulon. L'intérêt général commanderait que ces villes se regardent entre elles. » Ces divergences ne sont pas rares dans les pays de l'OCDE comme l'illustre le cas de la métropole de Bologne avec l'opposition entre la municipalité de Bologne, capitale de l'Emilie et la seconde ville d'Imola, capitale de la Romagne, toutes deux affichant une identité forte.
- **Territoriaux et politiques.** L'aire métropolitaine est dominée par deux villes, Marseille et Aix, avec de fortes identités, et des tailles différentes, Aix étant six fois plus petite en population par rapport à Marseille. D'autres communes, pas forcément toutes plus petites, comme Salon-de-Provence, Martigues ou Aubagne, défendent aussi leurs propres spécificités et leur existence au-delà du duo Aix-Marseille. Cette pluralité d'identités territoriales se conjugue avec des différences politiques et des conflits de personnes. En bref, il existe sur la métropole des fiefs politiques qui s'accrochent mal d'un territoire par ailleurs fortement imbriqué au plan fonctionnel, comme les chapitres précédents l'ont démontré. Une fois encore, une telle situation n'est pas exceptionnelle et d'autres cas de figures dans les pays de l'OCDE y font écho. À titre d'exemple, on peut citer la métropole berlinoise avec des clivages politiques et territoriaux forts entre l'Est et l'Ouest, entre la ville-centre de Berlin et la périphérie du Brandebourg.
- **Économiques et sociaux.** Les disparités économiques et sociales sont élevées sur le territoire, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, et vont bien au-delà de la dichotomie entre Marseille et Aix-en-Provence. Sur le plan fiscal, les écarts entre les différentes communes et groupements intercommunaux de l'aire métropolitaine sont importants (cf. ci-après). Dans un tel contexte, les différences de richesse, fiscale ou autre, viennent compliquer et souvent contrecarrer les volontés de rapprochement et de coopération de certains acteurs. Là aussi, les exemples étrangers ne sont pas rares, notamment dans les métropoles américaines qui sont confrontées à des problèmes de ségrégation spatiale au sein des espaces urbains (par exemple, la région des « *Twin Cities* » Minneapolis-St. Paul, Los Angeles ou Chicago) mais également dans des métropoles comme Bruxelles, Amsterdam, Rotterdam, Londres, Stockholm ou Berlin.

Les facteurs de blocage sont donc nombreux et divers. Ils sont aussi profondément ancrés territorialement. Mais ils ont produit, plus récemment, un quatrième facteur, celui de la complexité et de la rivalité institutionnelle.

De très nombreux niveaux d'action publique peu coordonnés à l'échelle métropolitaine

Alors que dans certaines métropoles françaises, les dernières lois sur l'intercommunalité ont permis des regroupements et des coopérations sur des territoires plutôt pertinents en termes économiques et sociaux, cela ne s'est pas produit sur le territoire de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille. À l'idéal territorial d'une collectivité métropolitaine épousant le territoire fonctionnel métropolitain, s'est imposée, tout au contraire, une fragmentation institutionnelle supplémentaire reposant sur des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (cf. encadré 4.3) dont la logique de construction et de coopération repose sur des fondements avant tout politiques (Cour des Comptes, 2013). Six EPCI recouvrent le territoire de la métropole d'Aix-Marseille auxquels il faut ajouter quelques communes, comme Gardanne, qui n'appartiennent à aucun d'entre eux. Ces intercommunalités ont rajouté un échelon vertical aux différents niveaux de collectivités territoriales, à une échelle certes pluri-communale mais largement infra-métropolitaine.

Encadré 4.3. Les obstacles à la coopération intercommunale dans les Bouches-du-Rhône

Les tentatives de regroupement institutionnel entre les communes des Bouches-du-Rhône sont anciennes. Mais les initiatives spontanées venant du « local » ont été, dans leur ensemble, limitées. En 1966, la ville de Marseille, dont le maire était alors Gaston Defferre (maire de 1944 à 1945 puis de nouveau entre 1953 et 1986) a refusé, pour des raisons essentiellement politiques, la proposition du Général De Gaulle de créer cinq communautés urbaines dans les grandes villes de province (Marseille, Lyon, Lille, Bordeaux, Strasbourg). Marseille a ainsi été la seule grande ville française à refuser de s'inscrire dans la loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines.

C'est sous l'égide de programmes et politiques d'aménagement du territoire, à la toute fin des années 1960, que les premières expériences significatives de coordination ont été initiées à Marseille alors que l'État mettait en place à cette période la politique d'aménagement du territoire s'appuyant sur une dizaine de « métropoles d'équilibre ». C'est notamment un Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (SDAAM) qui a porté cette vocation. Il a été élaboré par l'Organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise (OREAM) qui a reçu la tâche d'élaborer un schéma d'aménagement pour 59 des 119 communes du département des Bouches-du-Rhône. Le schéma, adopté en 1969, organisait la hiérarchie des différents pôles et proposait une logique d'unité en termes de territoire, de projet et de gouvernance. Le schéma indiquait enfin "la bonne échelle" du passage à la métropole, impliquant la création d'un projet d'ensemble partagé sur le territoire et appelant à une gouvernance unique. Mais, cette expérience n'aura au final que très peu de résultat positif, le contexte local étant marqué par une forte tradition d'autonomie et une opposition historique à l'intercommunalité (Donzel, 2001). Le projet d'aire métropolitaine marseillaise, porté par l'État était alors « une vision technocratique » qui proposait la bonne échelle, l'unicité du territoire, de son projet et de sa gouvernance mais qui n'a pas été appropriée par les élus (AGAM, Borruey). Dès 1975, le schéma était révisé.

La décentralisation et l'urbanisation "anarchique" des années 80-90 ne vont pas dans le sens de la coopération, à l'opposé des prévisions et des objectifs de l'OREAM.

Il faudra attendre l'application de la loi sur l'Administration Territoriale de la République en 1992 pour voir apparaître des reconfigurations intercommunales d'envergure. Conçue sur une base de volontariat, la mise en œuvre de la loi à Marseille a fait émerger quelques regroupements intercommunaux. Ceux-ci ne correspondaient pas cependant aux périmètres désignés antérieurement dans la plupart des études d'aménagement conduites par l'État, notamment la DATAR (De Gaudemar, 1990 ; De Roo, 1992). Ces regroupements ont parfois débouché sur des situations parfois surprenantes : autour de Marseille, a ainsi été créée une communauté de communes d'une vingtaine de communes dont trois n'étaient pas limitrophes ; le pays d'Aix a également été créé mais en comprenant, enclavée en son sein, une autre communauté de communes de deux municipalités.

En 1999, l'application de la loi Chevènement a marqué une nouvelle étape en imposant le principe de continuité territoriale dans les regroupements. La nouveauté décisive a résidé dans la transformation de la communauté de communes de Marseille Provence Métropole (MPM) en une communauté urbaine (CU). Cette évolution a permis le transfert automatique de nombreuses compétences au niveau intercommunal, en matière de développement économique, d'aménagement, d'habitat et de transports. Cependant, la MPM reste territorialement très limitée, les autres grandes communes ne souhaitant pas la rejoindre. La MPM ne comprend donc que 18 communes (un peu moins de 15 % de l'aire urbaine Aix-Marseille) et compte 1,038 million d'habitants (les deux tiers de la population de l'aire urbaine). Au sein de MPM, la ville centre de Marseille est largement prédominante en termes de population (81%), d'emplois (80%) et d'entreprises (83%).

De leur côté, les autres groupements intercommunaux se sont élargis progressivement et ont adopté de nouveaux statuts, ce qui a conditionné leurs compétences et leurs modalités de financement.

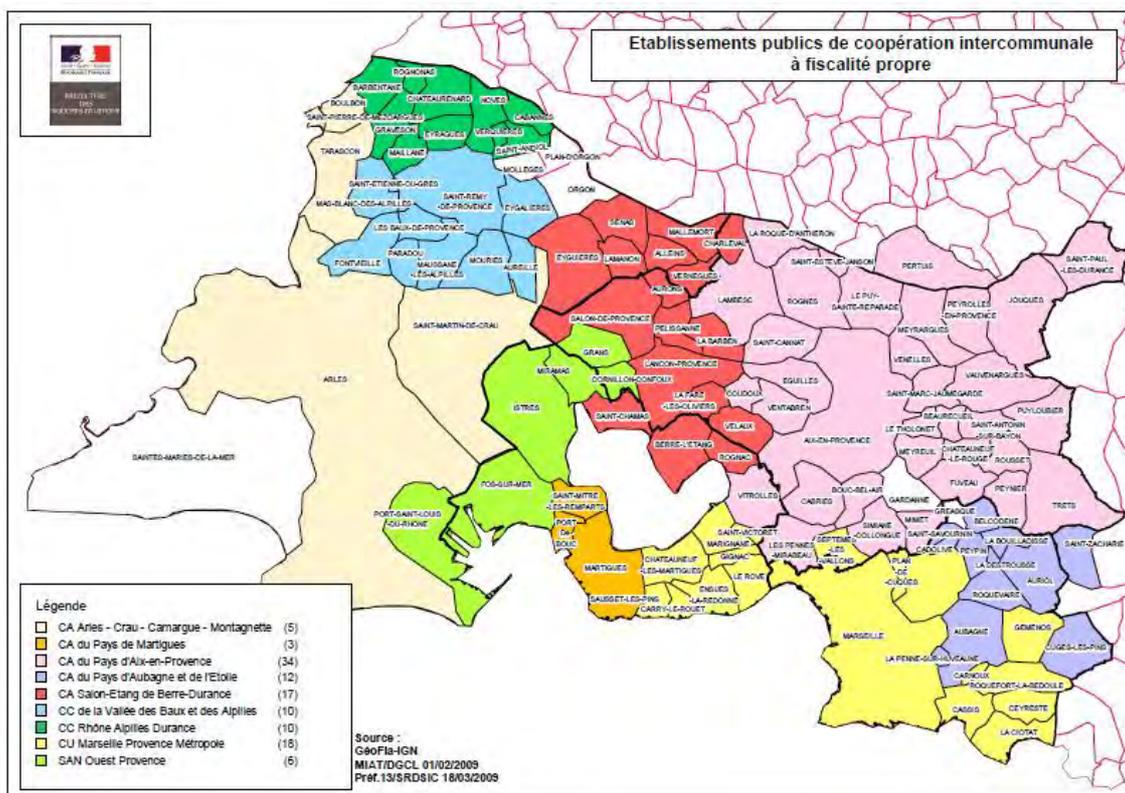
Sur la zone plus restreinte du projet de métropole Aix-Marseille Provence, on compte aujourd'hui au total six groupements intercommunaux regroupant 1 827 303 habitants (cf. carte 4.1.) :

- la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (1 049 461 habitants dans 18 communes),
- la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix-en-Provence (363 684 habitants dans 34 communes),
- la Communauté d'Agglomération Salon-Étang de Berre-Durance aussi appelée Agglopolé -Provence (138 990 habitants dans 17 communes),

Encadré 4.3. Les obstacles à la coopération intercommunale dans les Bouches-du-Rhône (suite)

- la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile (105 119 habitants dans 12 communes),
- le Syndicat d'Agglomération Nouvelle Ouest-Provence (99 776 habitants dans 6 communes et 88 482 habitants)
- la Communauté d'Agglomération du Pays de Martigues (70 273 habitants dans 3 communes).

Carte 4.1. Les intercommunalités (EPCI) à fiscalité propre dans les Bouches-du-Rhône



Source : Préfecture des Bouches-du-Rhône.

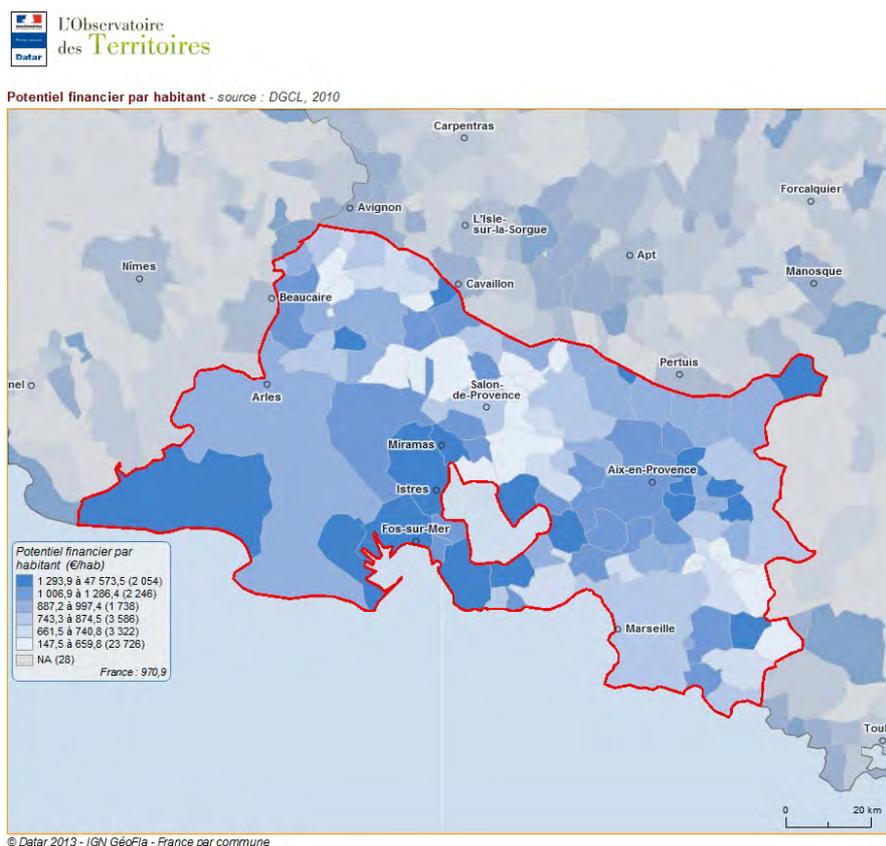
Si le bilan de la coopération intercommunale est plutôt positif au niveau de chaque groupement depuis une dizaine d'années, ces efforts de coopération et de mutualisation n'ont pas vraiment permis de créer une vision et une action d'ensemble à l'échelle de l'aire métropolitaine. Les efforts de rationalisation au travers des Schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) n'ont pas abouti dans les Bouches-du-Rhône où aucun accord n'a pu être trouvé pour adopter le schéma. Paradoxalement, la coopération intercommunale semble avoir parfois abouti à recréer une nouvelle « couche » institutionnelle qui a accentué la fragmentation institutionnelle et multiplié les niveaux d'intervention. « L'apprentissage de l'intercommunalité n'a pas été celui de la métropolisation » (P. Langevin).

Source : Douay, Nicolas (2013), Reconfigurations institutionnelles pour la définition de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ; Langevin (2012) ; René Borruy (2001), OCDE.

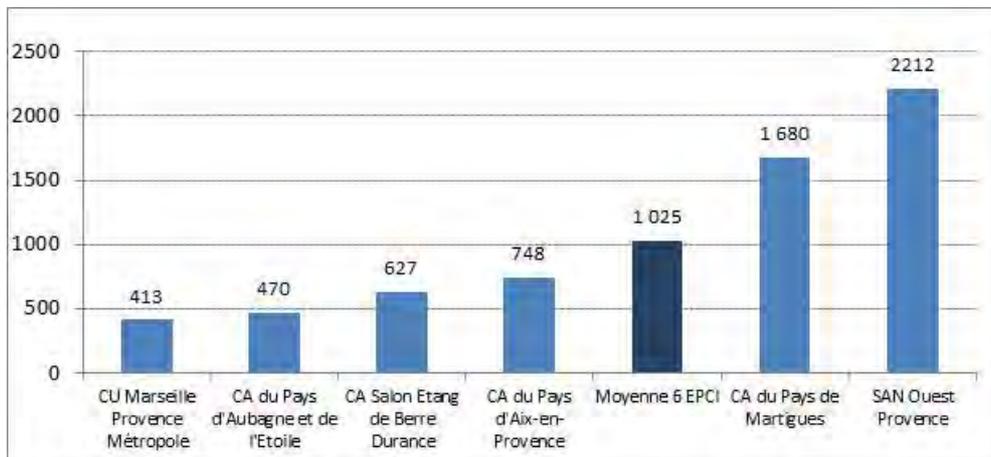
Des déficits de coordination amplifiés par de fortes disparités en matière de finances locales

De nombreux indicateurs attestent des fortes disparités en matière de finances locales au sein de l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille, entre les communes ainsi qu'entre les groupements intercommunaux. Ces disparités sont notamment liées aux inégalités de charges et de recettes, notamment fiscales entre les communes et entre leurs groupements. La carte 4.2 ci-dessous, qui repose sur l'analyse du potentiel fiscal communal³ ; permet de comparer la richesse fiscale potentielle des communes les unes par rapport aux autres et montre les fortes inégalités. On observe les mêmes disparités fiscales à l'échelle des six groupements intercommunaux du projet de métropole Aix-Marseille-Provence, ce qui contribue à amplifier les déficits de coordination à l'échelle métropolitaine. Ainsi, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence a un potentiel fiscal 5 fois plus élevé que celui de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole. Cette dernière arrive en dernière position parmi les six groupements intercommunaux de l'aire métropolitaine (cf. graphique 4.3).

Carte 4.2. **Potentiel fiscal des communes des Bouches-du-Rhône (€par habitant, 2010)**



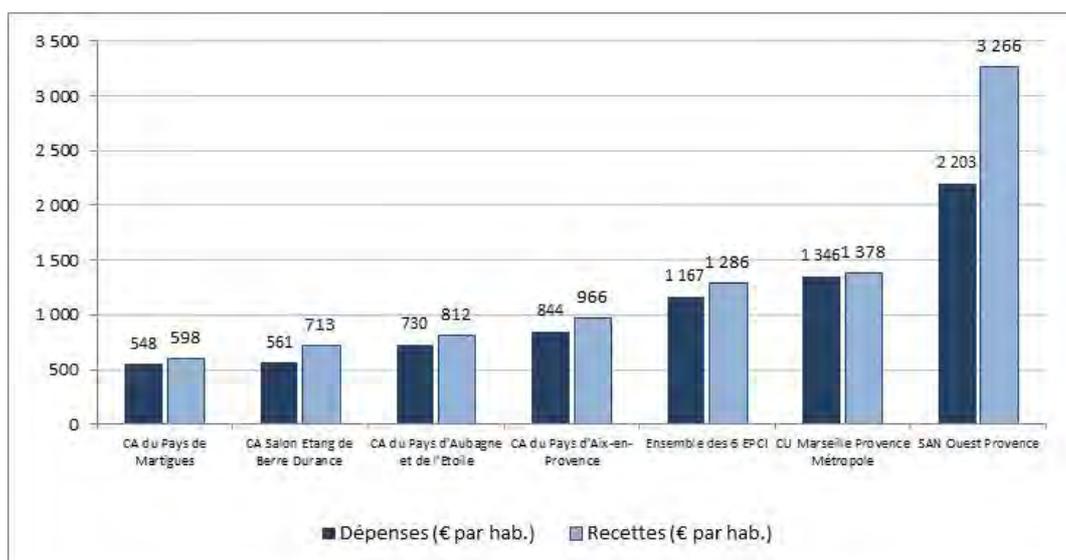
Graphique 4.3. Potentiel fiscal des EPCI (€par habitant, 2013)



Source : OCDE d'après des données de la DGCL.

En outre, les poids budgétaires des groupements intercommunaux sont très différenciés. Ainsi, en 2012, les six groupements intercommunaux cumulaient un budget en dépenses de 2,13 milliards d'euros et en recettes, de 2,35 milliards d'euros. La communauté urbaine Marseille Provence Métropole représente 66% de ces dépenses cumulées et 62% des recettes. Elle est suivie par la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui totalise 14% des dépenses et 15% des recettes puis le SAN Ouest Provence (respectivement, 10% et 14%). Ce déséquilibre budgétaire s'observe également au travers du ratio des dépenses par habitant (cf. graphique 4.4). L'intercommunalité Ouest Provence arrive ainsi en tête avec un montant de dépenses par habitant de plus de 2 200 euros par habitant à comparer avec 550 euros par habitant dans le Pays de Martigues. Le déséquilibre est encore plus marqué en ce qui concerne les recettes par habitant, le SAN Ouest Provence ayant un montant de recettes par habitant 5,5 fois plus grand que le Pays de Martigues.

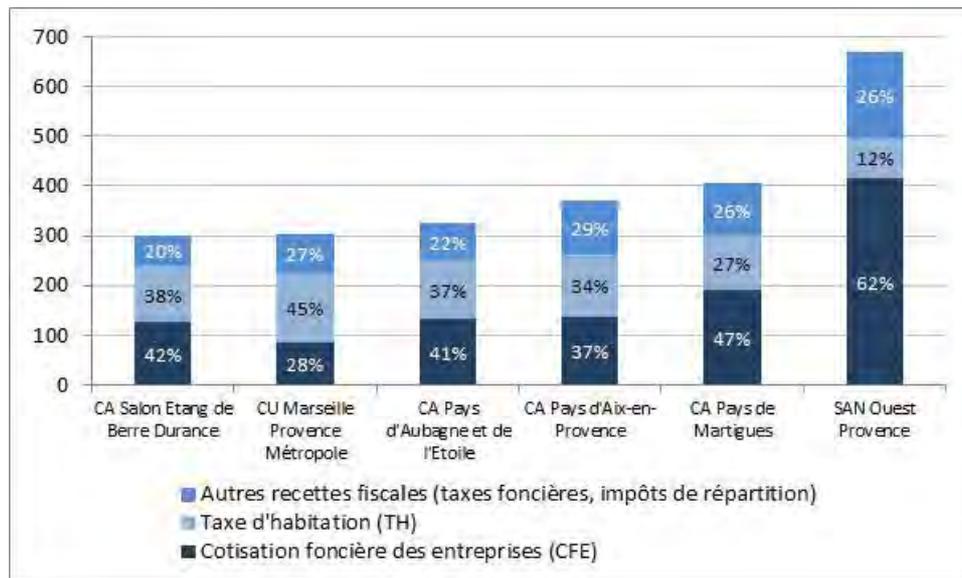
Graphique 4.4. Montant des dépenses et des recettes des EPCI (€par habitant, 2012)



Source : OCDE d'après des données de la DGCL.

Les recettes fiscales par habitant varient également du simple au double, s'échelonnant de 300 euros par habitant pour la communauté d'agglomération de Salon Étang de Berre et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole à près de 670 € par habitant pour le SAN Ouest Provence⁴ (cf. graphique 4.5). Ce sont les recettes de la cotisation foncière des entreprises qui fournissent la majorité des recettes fiscales à ce dernier (62%) grâce notamment à ses implantations industrielles. A l'inverse, la taxe d'habitation apporte 45% des recettes fiscales de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole contre 29% en moyenne pour l'ensemble des six intercommunalités.

Graphique 4.5. **Produit des impôts locaux et de répartition* des EPCI (€par habitant, 2012)**



Note : * Impôts de répartition : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), taxe sur les surfaces commerciales) (TASCOM).

Source : calculs OCDE d'après des données de la DGCL.

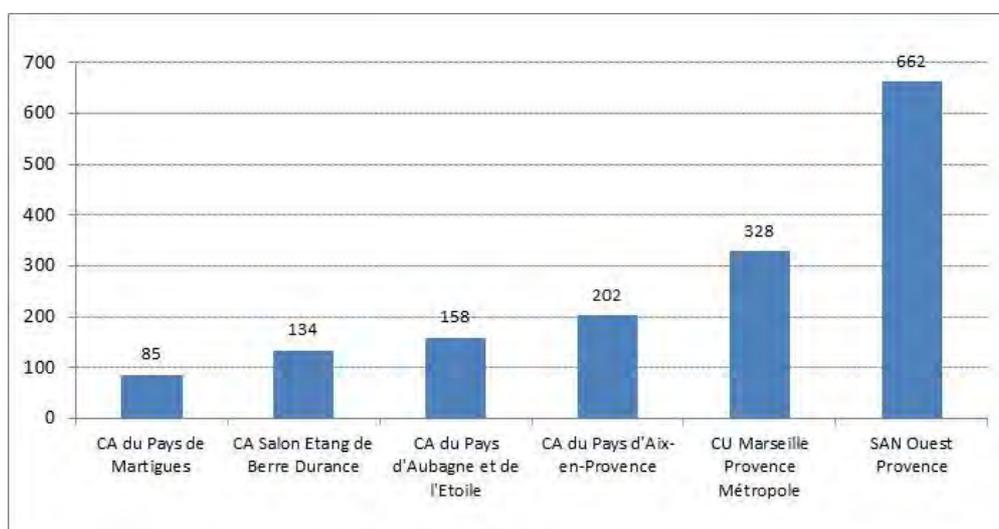
Ces disparités de recettes fiscales s'expliquent par les différences des bases d'imposition mais également par les différentes des taux votés par les intercommunalités. Ces derniers varient d'un groupement à l'autre (cf. annexe 2.6). De même, les groupements disposent d'une certaine marge de manœuvre concernant les exonérations ou la définition des seuils d'imposition. Cette situation engendre une concurrence fiscale entre les territoires (en tout cas entre les EPCI), qui a souvent été dénoncée par des représentants des entreprises locales. La question de la pertinence de cette concurrence (qui trouve son soutien dans la théorie du fédéralisme fiscal) souligne à nouveau la question de l'échelle à laquelle elle s'opère.

Disparités en matière de dépenses d'investissement

L'investissement est une responsabilité majeure des groupements intercommunaux auxquels les communes ont délégué en partie cette fonction afin de mutualiser leurs moyens pour la réalisation d'équipements intercommunaux. Dans les budgets des six intercommunalités du projet de métropole Aix-Marseille-Provence, les dépenses d'équipement s'élèvent au total à près de 525 millions d'euros en 2012 : elles

représentent en moyenne 24% de leurs dépenses, un chiffre qui se situe dans la moyenne nationale et qui confirme ce rôle d'investisseur des intercommunalités. Cette importance de l'investissement dans les budgets intercommunaux varie cependant d'un groupement à l'autre dans l'aire métropolitaine Aix-Marseille, les écarts allant de 15 % à 30 % des budgets. Par habitant, on observe également des écarts considérables entre les EPCI, allant de 1 à 8. Ainsi, les dépenses d'équipement de la communauté d'agglomération du Pays de Martigues totalisent 85 euros par habitant en 2012 contre 330 euros par habitant pour la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole et même plus de 660 euros par habitant pour le SAN Ouest Provence (cf. graphique 4.6). En termes absolus, 66% du total des investissements proviennent du budget de Marseille Provence Métropole.

Graphique 4.6. **Dépenses d'investissement des EPCI**
(€par habitant, hors remboursement de la dette, 2012)

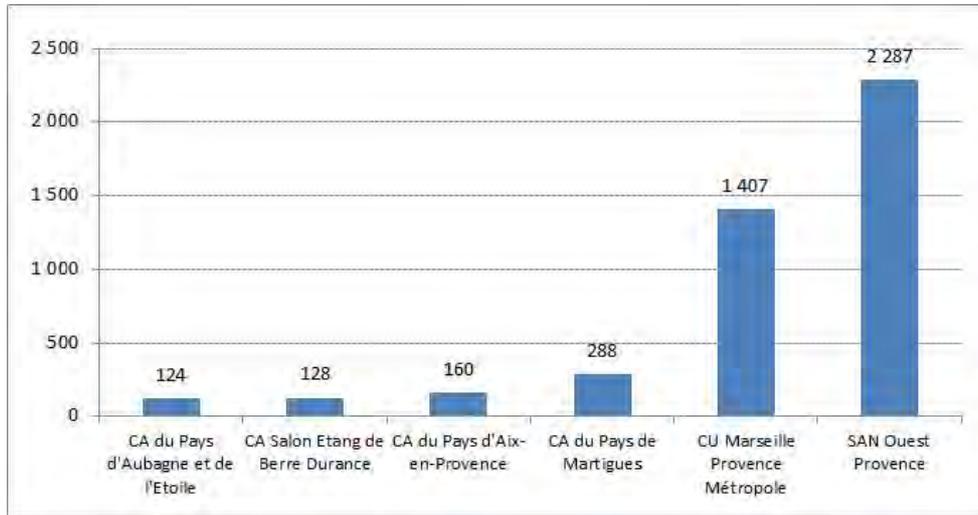


Source : calculs OCDE d'après des données de la DGCL.

D'importants déséquilibres en matière d'endettement

Reflète notamment des efforts d'investissement, l'endettement est déséquilibré. En 2012, l'encours total cumulé des six intercommunalités s'élève à un peu plus de 1,8 milliard d'euros. La dette de la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (près de 1,5 milliard d'euros) représente 81% de cet encours. A l'opposé, l'encours de dette du Pays d'Aubagne et de l'Etoile (13 millions d'euros) en représente moins de 1%. Par habitant, l'encours de dette s'échelonne de 124 euros à 2 287 euros par habitant, soit dans un rapport de 1 à 18 (cf. graphique 4.7). L'annuité de la dette par habitant varie également de 7 euros par habitant à Salon Étang de Berre Durance à 356 euros par habitant à SAN Ouest Provence, soit de 1 à 50.

Graphique 4.7. Encours de dette des EPCI par habitant (€par habitant, 2012)



Source : calculs OCDE d'après des données de la DGCL.

Section 4.2. Des dynamiques de coopération territoriales nombreuses et peu institutionnalisées

Fragmentations territoriales, institutionnelles et financières engendrent des difficultés de coordination en matière de politiques publiques, qui ne bénéficient pas d'un traitement adapté à la bonne échelle. Les dynamiques de coopération sont néanmoins nombreuses et se sont intensifiées au cours de la dernière décennie. Ces coopérations ont été le fruit de trois types d'acteurs : l'État, la société civile et les collectivités territoriales. Elles ont pour caractéristiques d'être le plus souvent flexibles, organisées sur la base du volontariat et peu institutionnalisées.

Les dynamiques initiées par l'État

Les efforts de l'État pour encourager à la coopération entre les différents niveaux d'administration à l'échelle métropolitaine, notamment les communes, ont été relativement constants depuis des décennies. Les résultats, jusqu'à présent, ont été relativement peu couronnés de succès (encadré 4.4).

Encadré 4.4. **Les initiatives prises par l'État français pour soutenir la coordination à l'échelle de l'aire métropolitaine Aix-Marseille**

Malgré l'échec de la mise en œuvre d'une communauté urbaine en 1966 et du Schéma d'Aménagement de l'Aire métropolitaine Marseillaise de 1969 de l'OREAM (cf. encadré 4.3), l'État a choisi l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille comme l'un des sept sites en France nécessitant l'élaboration d'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)⁵. La réflexion a d'abord été lancée à l'échelle de l'aire métropolitaine marseillaise puis élargie à l'ensemble des Bouches-du-Rhône en 1999. Elle a abouti en 2007 à l'adoption par décret de la « DTA 13 », s'affirmant comme un cadre pour les documents d'urbanisme locaux et un outil de cohérence des démarches territoriales. La DTA a été élaborée dans le cadre d'une concertation permettant l'association des principales collectivités territoriales (région, département, communes de plus de 20 000 habitants et groupements de communes) et la participation de représentants de la société civile (associations, organismes consulaires, agences d'urbanisme, etc.).

En 2004, la DATAR a lancé l'Appel à projets pour une Coopération métropolitaine (ACM) auquel ont répondu les collectivités locales de l'aire métropolitaine Aix-Marseille. Si les résultats ont été par la suite décevants, ne débouchant sur aucun projet concret, l'objectif du projet métropolitain était bien d'engager une démarche et de « mettre en place des habitudes de travail au sein d'un réseau de techniciens et d'élus, de construire une connaissance partagée des territoires et d'identifier des missions métropolitaines qui renforceraient celles menées à d'autres échelles territoriales ainsi que les pistes d'action à privilégier »⁶.

En 2010, l'État a également lancé une démarche interSCOT visant à développer un dialogue et à aboutir à des rapprochements en matière de planification spatiale afin de parvenir à plus de cohérence dans les documents d'urbanisme et d'aménagement des divers EPCI.

À toutes ces dynamiques et initiatives, on peut également ajouter les collaborations qui se sont nouées au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre du Contrat de projet État-Région⁷ (CPER) sur la période 2007-2013 entre les services de l'État et les principales collectivités territoriales. Les futurs CPER 2014-2020 devraient accentuer encore cette orientation en incluant un « volet métropolitain ». Dans une circulaire adressée le 2 août 2013 aux préfets, le Premier ministre a indiqué que la future contractualisation 2014-2020 avec les conseils régionaux comprendrait un volet territorial « ciblé sur un nombre limité, et variable selon les régions, de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ». Pour soutenir les futures métropoles, le gouvernement a demandé aux préfets de « définir les priorités de renforcement des fonctions métropolitaines qui seront déclinées dans un volet du CPER, spécifique aux territoires métropolitains ».

Source : Circulaire du Premier Ministre adressée le 2 août 2013 aux préfets ; Douay (2013) ; DATAR (2004).

L'État est intervenu de manière plus affirmée pour réformer la gouvernance des métropoles depuis 2010, avec la loi portant sur la création des pôles métropolitains et, en 2013, le projet de loi créant de nouvelles collectivités – les métropoles –. Celle-ci dispose d'une configuration spécifique pour Aix-Marseille-Provence :

- La loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010 a donné la possibilité aux groupements intercommunaux qui le souhaitent de constituer des « métropoles » (pour ceux de plus de 500 000 habitants) et des « pôles métropolitains » (plus de 300 000 habitants). Au 1er janvier 2012, cette loi avait abouti à créer une seule métropole sur huit potentiellement (Nice-Côte d'Azur) et cinq pôles métropolitains. À Marseille, elle a permis d'organiser des « conférences métropolitaines » (cf. ci-après) et a débouché sur un protocole d'accord des

groupements intercommunaux de l'aire métropolitaine, et même au-delà, visant à créer un pôle métropolitain au 1^{er} janvier 2013.

- Initié en 2013, le « projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », s'inscrivant dans le cadre plus large de l'Acte III de la décentralisation, vise à renforcer les métropoles, en améliorant notamment leur gouvernance. Il réserve une place particulière à Aix-Marseille, au même titre que Paris et Lyon. Le chapitre 3 du projet de loi propose pour la métropole d'Aix-Marseille la création au 1^{er} janvier 2016 d'une nouvelle entité métropolitaine qui se substituera aux six groupements intercommunaux existants. Pour mettre en œuvre ce projet, le gouvernement a nommé un préfet délégué et mis en place une Mission Interministérielle d'appui à la réalisation du projet métropolitain (cf. section 4.4).

L'État est légitime pour porter un discours métropolitain au nom de l'intérêt national que revêt la métropole d'Aix-Marseille et dont il est le garant. Ce discours métropolitain au nom de l'intérêt national se retrouve dans un grand nombre de pays et a fondé de nombreuses réformes métropolitaines (OCDE, 2013, OCDE 2014). Dans un monde globalisé où les métropoles sont de plus en plus considérées comme des lieux cruciaux où se jouent la compétitivité et la croissance nationale, l'État ne peut pas se désintéresser de ces espaces. Les États interviennent dans un cadre politique et socio-culturel fortement dépendant de l'histoire et des relations entretenues avec les collectivités territoriales. Les approches sont ainsi contrastées entre des pays unitaires de tradition centralisée, comme la Turquie ou la Corée, et les pays plus décentralisés, comme le Danemark, où la mise en œuvre de la réforme peut s'avérer plus progressive. Dans les pays fédéraux, si les gouvernements fédéraux soutiennent les démarches métropolitaines au travers de documents d'orientation (en Australie par exemple, avec la « Politique nationale Urbaine » de 2011) ou le financement de grands projets d'infrastructures, ce sont plutôt les États fédérés qui suscitent ou mettent en œuvre des politiques métropolitaines (cf. encadré 4.5).

Encadré 4.5. Le rôle des États dans les réformes métropolitaines dans les pays de l'OCDE

Les efforts des États pour améliorer la gouvernance de leurs grandes villes sont anciens. L'objectif est de réconcilier « au mieux » les différentes échelles institutionnelles (souvent anciennes) et fonctionnelles (économiques et sociales) pour améliorer les politiques publiques au service des citoyens, des entreprises et de la compétitivité du territoire.

Ainsi, aux États-Unis, à partir des années 1960, l'État Fédéral a cherché à faire coopérer les collectivités locales dans les grandes villes pour traiter de problèmes qui apparaissaient pertinents à l'échelle métropolitaine, au premier chef, les transports. Il a ainsi aidé à la création des « *Councils of Governments - COG* » et des « *Metropolitan Planning Organizations - MPO* » dans de très nombreuses métropoles, institutions regroupant les autorités locales dans le domaine de la planification et des études. Financées par l'État fédéral, ces institutions avaient aussi comme responsabilité l'attribution des subventions fédérales aux transports publics. Dans les années 1980, l'État a poursuivi ces tentatives en justifiant son intervention par la nécessité de prendre en compte les problèmes d'environnement. Progressivement, les COG et les MPO ont donc gagné en compétences et ressources et constituent aujourd'hui à l'échelle nationale les seuls organismes prenant en compte l'échelle métropolitaine, même si dans le contexte américain leurs pouvoirs demeurent très réduits. En 2013, il y a 342 MPO aux États-Unis.

Encadré 4.5. Le rôle des États dans les réformes métropolitaines dans les pays de l'OCDE (suite)

Dans d'autres pays de l'OCDE, l'État joue un rôle également très affirmé, en créant des entités métropolitaines pour la capitale ou pour les plus grandes villes du pays, par exemple, au Danemark en 2007, avec la réforme des collectivités locales qui a créé, entre autres, le Grand Copenhague (OCDE, 2009b); en Turquie, avec l'établissement de « municipalités métropolitaines » pour 29 grandes aires urbaines (16 dans les années 1980 puis 13 nouvelles en 2012) ; en Corée, avec la création en 1995 des « villes métropolitaines » leur attribuant un statut de gouvernement régional autonome, au même niveau que les provinces pour les six villes de plus de un million d'habitants et pour Séoul (OCDE, Busan 2005a et Séoul 2005b) ; au Portugal également avec la création par l'État des « aires métropolitaines » (*Área Metropolitana*) de Lisbonne et de Porto en 1991, statut réformé à plusieurs reprises en 2003 et 2008.

Depuis la crise de 2008, on observe une accélération des réformes territoriales, notamment métropolitaines, afin pour objectif de trouver la « bonne échelle » c'est-à-dire l'échelle la plus cohérente et pertinente pour l'exercice de compétences de niveau métropolitain, ceci dans un contexte de recherche d'efficacité de l'action publique et également d'optimisation de la dépense publique.

En Italie par exemple, l'État a relancé récemment la politique des *Città Metropolitane* pour Rome Capitale et neuf villes métropolitaines, lançant ainsi une nouvelle phase visant à rendre opérationnelle la loi si longtemps inappliquée (cf. chapitre 5, encadré 5.1, OCDE 2010b, Venise, OCDE 2006b, Milan et fiche sur Gênes en annexe). Tout d'abord, il a redéfini la procédure de réforme des structures institutionnelles des aires métropolitaines. Malgré un ralentissement dû à la Cour constitutionnelle, le nouveau gouvernement s'est engagé en août 2013 à présenter un projet de loi sur les *Città metropolitane* qui en définit les compétences et les modalités de mise en œuvre. Si ce projet est adopté par l'assemblée nationale, les *Città metropolitane* seraient alors automatiquement créées sans que les régions puissent s'y opposer. En outre, le gouvernement a proposé des incitations financières pour faciliter le processus. Dans le cadre de la programmation des fonds structurels 2014-2010, il est prévu des financements spécifiques pour les investissements et les expérimentations à l'échelle métropolitaine et intercommunale non seulement pour les 10 *Città metropolitane* mentionnées dans les lois nationales mais aussi pour les quatre identifiées par les lois des régions à statut spécial (Palerme, Messine, Catane en Sicile et Cagliari en Sardaigne).

En Australie, une profonde réforme de la gouvernance métropolitaine est en cours depuis 2011 dans tous les États australiens, suite à un audit engagé par le Conseil des Réformes du Conseil des Gouvernements Australiens (*Council of Australian Governments (COAG) Reform Council*) sur l'organisation des municipalités et des régions métropolitaines en Australie. Cet audit, lancé en 2009, a permis d'élaborer un Accord du COAG sur les villes reconnaissant leur importance et la nécessité d'une planification efficace. Neuf critères ont été identifiés pour renforcer la planification stratégique des villes, en particulier les capitales des États et des territoires. Sur cette base, les différents États australiens ont lancé des démarches métropolitaines. En juin 2011, l'État d'Australie-Occidentale a ainsi confié à un groupe d'experts (*Metropolitan Local Government Review Panel*) le soin de conduire une évaluation de la gouvernance métropolitaine de Perth. Le rapport, rendu public en 2012-2013, a élaboré 30 recommandations qui ont fait l'objet d'une consultation publique durant l'été 2013. Un comité (*Metropolitan Reform Implementation Committee*) est désormais en charge de la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance métropolitaine (cf. Fiche sur Perth).

Ailleurs, les réformes sont également nombreuses : en Nouvelle-Zélande, l'État a mis en place en novembre 2010 la nouvelle région métropolitaine d'Auckland ; en Angleterre, le gouvernement a lancé les « City deals » avec les plus grandes villes du pays visant à leur attribuer des compétences et des moyens financiers accrus en contrepartie d'une gouvernance renforcée, l'objectif étant de soutenir la croissance économique locale ; en Finlande, la réforme municipale actuellement en préparation « Nouvelles municipalités 2017 » prévoit une nouvelle organisation pour l'aire métropolitaine d'Helsinki, un scénario déjà évoqué depuis plusieurs années (OCDE, 2003).

Les démarches initiées par les collectivités locales

Les diverses coopérations qui ont été initiées par l'État dans la métropole provençale depuis plusieurs décennies ont permis que se tissent des liens plus forts entre les collectivités et qu'un dialogue soit amorcé. Elles ont aussi permis aux élus de se forger des positions communes dans d'autres domaines comme celui de la réforme institutionnelle, notamment en confortant leur choix d'«un regroupement volontariste, qui privilégie l'efficacité de l'action à la lourdeur d'une structure trop lointaine du terrain» (Déclaration commune lors d'une réunion interSCOT, 7 janvier 2011). Outre les coopérations engagées dans le cadre de l'intercommunalité, plusieurs initiatives de partenariat entre les collectivités locales méritent d'être soulignées, en particulier les conférences métropolitaines et la coopération entre les agences d'urbanisme⁸.

- Les agences d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) et de Marseille Provence Métropole (AGAM) ont entamé une collaboration technique visant à mieux appréhender l'espace métropolitain. Elles ont participé également à l'animation de la démarche interSCOT (voir ci-après encadré 4.13). En octobre 2010, elles ont créé une revue commune, intitulée «Enjeux et Perspectives : Regards d'agences», dans un souci de produire un socle commun de connaissance sur le fait métropolitain et de faire connaître les différentes études qu'elles conduisent en partenariat. Même s'il ne s'agit là que d'une coopération encore uniquement technique, qui se déroule dans le cadre des chantiers mis en place dans la perspective du projet métropolitain porté par l'État et d'études réalisées en commun, elle témoigne de la volonté de parvenir à une vision partagée du territoire métropolitain.
- Suite à la promulgation de la loi de décembre 2010 qui a créé les pôles métropolitains, les principales intercommunalités de la métropole ont commencé à se mobiliser. Cette mobilisation s'est effectuée à travers la réunion de plusieurs conférences métropolitaines (cf. encadré 4.6).

Encadré 4.6. Les conférences métropolitaines organisées depuis 2011

En mai 2011, a été organisée à Aix-en-Provence la première conférence des présidents des intercommunalités. Celle-ci a lancé la réflexion sur la construction d'un pôle métropolitain au niveau politique. Une deuxième conférence, organisée en septembre 2011 à Marseille, s'est clôturée par une déclaration commune des neuf présidents d'EPCI du département. Cette déclaration commune a lancé des ateliers thématiques sur trois thèmes (déplacements, logement, développement économique) et proposé dix actions de coopération concrètes (coordination des travaux des agences d'urbanisme, démarche interSCOT, schéma des déplacements, mise en réseau de l'offre touristique, etc.). En novembre 2011, à Aubagne, une troisième conférence a abouti à une déclaration affirmant la nécessité de mettre en place le pôle métropolitain dès 2013. En mars 2012, à Martigues, la quatrième conférence s'est terminée par la signature d'un protocole d'accord fixant un calendrier de mise en place d'un pôle métropolitain au plus tard au 1er janvier 2013 et proposant une gouvernance spécifique, sous la forme d'un syndicat mixte, doté d'une structure permanente légère et orientée vers la coordination du travail commun des services des EPCI ainsi que des agences d'urbanisme. Une cinquième conférence, devant se tenir à Aix-en-Provence quelques mois plus tard, n'a finalement pas eu lieu, du fait notamment du projet de loi de décentralisation du nouveau gouvernement.

Les collectivités territoriales ne sont donc pas restées inactives en termes de coopération. Mais les conférences métropolitaines ne sont souvent que des premières étapes qu'il est difficile de franchir pour poursuivre la construction métropolitaine, notamment en vue d'une institutionnalisation. Elles permettent que s'ébauche un dialogue politique et qu'un diagnostic commun des problèmes et des enjeux à traiter soit élaboré. Ainsi, plusieurs métropoles des pays de l'OCDE, principalement en Europe (Bologne, Ile de France, Manchester, Turin, Zurich) ont lancé une telle démarche, sans nécessairement aboutir à des formes plus institutionnalisées de coopération (cf. encadré 4.7 et fiche en annexe).

Encadré 4.7. De l'Association of Greater Manchester Authorities à la Greater Manchester Combined Authority

L'Association of Greater Manchester Authorities (AGMA) a été créée en 1986 suite à l'abolition par le gouvernement conservateur de M. Thatcher du *Greater Manchester Council*. Dès le départ, l'AGMA a rassemblé les dix municipalités (Districts) de l'aire métropolitaine, couvrant quelques 2,6 millions d'habitants. Fonctionnant comme une conférence métropolitaine où étaient débattus les grands problèmes de la métropole et maintenant une coopération *a minima* entre les communes, l'AGMA a joué le rôle de structure de représentation de la métropole auprès des différents acteurs nationaux (l'État) et internationaux (l'Union Européenne). Progressivement, ses fonctions de coordination se sont développées et l'AGMA a traité de domaines de plus en plus nombreux (logement, stratégie de développement, environnement). En 2010, ses statuts ont évolué d'une forme associative plutôt légère vers une formalisation plus forte avec un comité exécutif et des commissions.

La coopération entretenue par l'AGMA depuis 1986 a permis en 2009 le lancement d'un processus de structuration plus forte de la gouvernance métropolitaine de Manchester qui a conduit à la constitution en 2011 de la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA) par les mêmes communes. La GMCA possède des compétences en matière de transports publics, logement, développement économique et formation professionnelle. Pour autant, AGMA n'a pas disparu et continue à assurer, au-delà des compétences de GMCA, ses fonctions de coordination des politiques communales et de représentation de la grande métropole du nord de l'Angleterre.

Les initiatives de la société civile et des milieux économiques.

La société civile et les milieux économiques se sont montrés particulièrement actifs depuis un certain nombre d'années pour initier des coopérations à l'échelle métropolitaine. L'une de ces toutes premières actions a été la démarche « Top 20 », issue des milieux entrepreneuriaux, dont l'ambition est de hisser la métropole Aix Marseille dans les 20 premières métropoles d'Europe. De nombreux autres *think tanks* et réseaux se sont également constitués à Marseille pour défendre une démarche métropolitaine (cf. encadré 4.8).

Encadré 4.8. La mobilisation des acteurs économiques

La démarche « Top 20 »

Cette démarche a été engagée notamment en réaction à l'étude de 2003 de comparaison des métropoles européennes effectuée par la DATAR qui a placé Marseille au 23^{ème} rang des 180 métropoles étudiées. Face à cette situation, plusieurs acteurs économiques (notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille Provence – CCIMP et l'Union pour les Entreprises des Bouches-du-Rhône, UPE 13) ont créé, en 2007, le Club Top 20, un club qui rassemble environ 70 chefs d'entreprises. En juillet 2010, une stratégie et une méthode ont été approuvées à travers un document « Projet archipel métropolitain : l'avenir de Marseille Provence ». Ce document propose la notion « d'archipel métropolitain » « qui s'oppose à la vision monolithique de la métropole centralisatrice et souligne, au contraire, l'identité propre de chacun des territoires de la métropole ». Il se décline sur pas moins de 28 projets portant sur des domaines jugés cruciaux (les transports, le tourisme d'affaire et d'événements, le rayonnement international, etc.) pour l'avenir du territoire. Dans le même temps, le club Top 20 a lancé un appel aux élus à travers un « manifeste pour l'avenir de Marseille Provence » co-signé par la CCIMP, la CCI d'Arles et l'UPE 13 qui leur demande de soutenir le projet « archipel métropolitain ».

Les autres initiatives développées à Aix-Marseille

Le collectif « Mon entreprise, ma ville » qui regroupe, entre autres, l'UPE 13, le Medef, la CGPME 13 et les syndicats FO et CFTC, organise régulièrement sous la bannière « Osons la métropole » des débats en faveur du projet de métropole.

D'autres associations patronales, comme le Club Marseille La Découverte fondé en 1997, se mobilisent sans pour autant trancher sur la forme de cette gouvernance. Ainsi, le 24 juin 2013, à l'initiative de ce club, une centaine de chefs d'entreprises se sont réunis pour débattre dans une conférence « totalement fermée aux politiques » de la gouvernance métropolitaine. Se sont exprimés les représentants d'associations territoriales sur la métropole comme Pays d'Aix Développement, UPE 13 ou le Groupement des Entreprises d'Ouest Étang de Berre.

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille Provence n'est pas en reste puisqu'à partir de juillet 2013 elle a lancé une série de débats intitulés « les ateliers de la métropole ». Le premier a traité de la question des déplacements comme étant « le » chantier prioritaire auquel la future institution, quelle qu'elle soit, devra s'atteler.

Les conseils de développement des intercommunalités

Une autre initiative est celle des conseils de développement des intercommunalités. Ce sont des assemblées participatives regroupant des élus et des représentants du monde économique, syndical et associatif⁹. Depuis 2010, plusieurs conseils de développement des intercommunalités de l'aire métropolitaine marseillaise ont entrepris une démarche de rapprochement, appelant à traiter de questions comme les transports ou l'emploi à l'échelle métropolitaine.

Les Comités d'Intérêts de Quartier (CIQ)

Les Comités d'Intérêts de Quartier (CIQ)¹⁰ se sont également prononcés en faveur d'un projet métropolitain. Existant depuis plus de 80 ans à Marseille pour défendre les intérêts généraux des habitants des quartiers et leur cadre de vie, les CIQ se sont regroupés au sein d'une Confédération qui les coordonne les actions sur le territoire. Pour la présidente de la Confédération des CIQ, les habitants de l'agglomération se sont déjà appropriés les territoires métropolitains¹¹.

Encadré 4.8. **La mobilisation des acteurs économiques** (*suite*)**Le manifeste métropolitain de novembre 2012**

Enfin, dernière initiative qui témoigne de cette mobilisation de la société civile, qui s'est, en outre, accélérée et qui a pris récemment une connotation plus politique : la signature d'un manifeste métropolitain et la création de groupes d'actions métropolitains (GAM). Ainsi, en novembre 2012, un groupe d'intellectuels, de scientifiques et de personnes issues des milieux associatifs, ont lancé un appel intitulé « Pour une métropole puissante et démocratique à la mesure de notre avenir ». Ce manifeste a été signé par plus de 1 600 personnes d'horizons les plus divers. Souhaitant aller plus loin et profiter des élections municipales de 2014, les initiateurs de ce manifeste – qui avaient également créé le *think tank* Club du Nouveau Sud pour relancer la réflexion autour de l'aménagement du territoire et la métropole – ont lancé en mars 2013 les groupes d'actions métropolitains dont l'objectif est d'ouvrir le débat métropolitain à l'ensemble de la société (les jeunes, les milieux associatifs, etc.) et de se faire entendre dans la campagne municipale de 2014¹².

Section 4.3 Des politiques publiques fragmentées malgré quelques démarches de coopération sectorielle

Les démarches de coopération se sont multipliées ces dernières années. Néanmoins, elles dépendent de la capacité des acteurs à dépasser leurs antagonismes et à s'accorder sur les biens communs métropolitains. Si, dans certains domaines, elles portent des fruits, notamment pour l'innovation, l'enseignement supérieur ou encore la culture, elles ne peuvent masquer les déficits de coordination qui persistent, et qui sont particulièrement prononcés, notamment dans les domaines du transport, de l'aménagement du territoire, du développement économique et de l'environnement. Ces déficits sont autant de freins pour tirer parti des atouts de la métropole d'Aix Marseille et de son potentiel. Dans ce chapitre, la caractérisation de ces déficits de coordination concerne des politiques sectorielles dont la responsabilité échoit en grande partie au niveau infranational en France (cf. annexe 2.5), mais aussi dans de nombreux pays de l'OCDE (OCDE, 2013).

L'enjeu des transports pour la métropole

Les enjeux en matière de transports sont considérables (cf. chapitre 3), avec une part modale de la voiture dans les déplacements au sein de la métropole marseillaise de 90 %, ce qui la situe au niveau des grandes métropoles américaines. En matière de transports collectifs interurbains et urbains, il existe trois grandes catégories d'acteurs : la région, (trains et lignes express régionales : TER et LER), le département (réseau de cars Cartreize) et les intercommunalités qui organisent les transports collectifs à l'intérieur de leurs périmètres de transport. Ces derniers sont les « autorités organisatrices des transports » (AOT) agissant à l'intérieur de leurs limites administratives, sans coordination entre elles (cf. encadré 4.9). Cette situation entraîne de nombreuses incohérences, voire contradictions et doublons, en matière de tracés, des ruptures de charge et de complications pour les usagers (complexité des trajets, nécessité d'acheter des billets multiples). Cette fragmentation institutionnelle a conduit à une offre globale de transports collectifs limitée par rapport aux besoins. En outre, cette offre très éclatée¹³ ne permet pas de connecter correctement entre elles les zones d'habitat, les zones d'activités commerciales, industrielles portuaires, aéroportuaires ou encore les pôles universitaires et

de recherche et les technopoles. Des quartiers restent très inégalement desservis tandis que d'autres sont congestionnés.

Il n'existe pas non plus de coordination en matière de planification des transports collectifs. Les plans de déplacements urbains (PDU), qui fixent un cadre pour 10 ans pour la mise en œuvre d'une politique globale de déplacement cohérent, sont également élaborés à l'échelle des EPCI selon des modalités et un calendrier propre à chacun. Ainsi, le nouveau PDU de la CU de Marseille-Métropole-Provence a été approuvé en juin 2013 pour la période 2013-2023. Le PDU du Pays d'Aubagne et de l'Etoile sera renouvelé et actualisé en 2015 pour 10 ans. Celui d'Agglopolo Provence vient à échéance en 2019. Cette absence de coordination des PDU dans le temps et l'espace se traduit par un manque de cohérence territoriale.

La situation aurait pu évoluer avec la création, en 2009 à l'initiative du Conseil général, d'un Syndicat mixte des transports en commun regroupant autour de lui les AOT du département (cf. encadré 4.9). Ce dernier a contribué à coordonner les horaires, les réseaux et les trajets, mais il n'est pas en mesure de développer une vision stratégique et opérationnelle en matière de transports. Il a quand même permis d'enclencher une dynamique de coopération, avec quelques réalisations concrètes, sur lesquelles la démarche métropolitaine pourrait s'appuyer (cf. chapitre 5).

Encadré 4.9. La multiplicité des autorités organisatrices des transports sur le territoire métropolitain et le syndicat mixte des transports des Bouches-du-Rhône

Il existe aujourd'hui huit « autorités organisatrices des transports » (AOT) dans le département des Bouches-du-Rhône dont six sur le territoire d'Aix-Marseille-Provence. Pour améliorer la coordination sur la question des transports, le Conseil général a créé en 2009 un Syndicat Mixte des Transports en commun de type « SRU » (statut créé en 2000 par loi « Solidarité et Renouvellement Urbain »). L'objectif est de regrouper et de coordonner les AOT¹⁴ pour permettre de définir une offre de transport collectif homogène, cohérente et simplifiée à l'échelle du territoire départemental, qui est donc légèrement plus grande que celle de l'aire métropolitaine. Les syndicats SRU ont des compétences obligatoires qui sont la coordination des services de transports des membres du syndicat, un système de billettique commun et une politique tarifaire coordonnée ainsi que la mise en place d'un système d'information multimodale à l'attention des usagers. Ils peuvent avoir également des compétences optionnelles dans deux domaines : l'organisation de services réguliers et de services à la demande ainsi que la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport, et ce, en lieu et place de ses membres.

Aujourd'hui, le SMTC des Bouches-du-Rhône représente 180 millions de voyageurs par an et 220 lignes régulières de transport. Cependant, il est resté « incomplet ». S'il a engagé plusieurs actions relevant de ses compétences obligatoires (par exemple, création du site d'information multimodale <http://www.lepilote.com/> et mise en place de groupes de travail sur la tarification billettique et sur la coordination des services et la définition des programmes d'investissement), les travaux ont progressé lentement. Ces travaux n'ont notamment pas encore abouti à définir une politique de billetterie. Le SMTC n'a pas fait usage des compétences optionnelles qui lui auraient permis d'avoir des responsabilités opérationnelles. Il n'est pas un outil de gestion mais essentiellement une structure d'études.

La problématique de la rationalisation des réseaux et de la coordination des moyens et outils de la mobilité reste donc posée de même que l'émergence d'un réseau intégré de transports en commun à l'échelle de la métropole.

L'horizon de l'aire métropolitaine ne se limite pas à son aménagement et sa mobilité interne. La prise en compte des connexions longue distance est également essentielle si l'on veut tirer davantage parti de la situation exceptionnelle de l'aire métropolitaine, à l'intersection des deux grands euro-corridors de développement, le couloir rhodanien et l'arc méditerranéen. Or, les connexions externes reliant la métropole Aix-Marseille aux réseaux de communication et de liaisons longue distance, nationales, européennes et internationales n'ont pas non plus bénéficié d'une vision stratégique et d'une gestion coordonnée. Certes, la « grande accessibilité » s'est nettement améliorée depuis deux décennies, grâce notamment aux différents contrats de plan et documents de programmation qui ont permis de réaliser d'importants investissements, les derniers projets en cours étant la nouvelle LGV entre Marseille et Nice et le réaménagement de la gare Saint-Charles, une gare aujourd'hui saturée (cf. encadré 4.10). Cependant, malgré les atouts et les réalisations, des retards importants ont été accumulés dans plusieurs domaines (voir chapitre 2). Plusieurs obstacles ont été identifiés, en particulier l'absence d'une vision d'ensemble du système de transports et d'une coordination des différents acteurs impliqués dans la planification, la réalisation ou le financement de ces infrastructures.

Encadré 4.10. La transformation de la gare Marseille-Saint Charles : une opportunité majeure pour structurer l'armature métropolitaine de transport

La gare Saint-Charles a entamé sa métamorphose avec l'arrivée du TGV Méditerranée en 2001. Intégrés dans le projet Euroméditerranée, d'importants travaux ont été conduits qui ont permis de rénover la gare (nouvelle halle de voyageurs Honnorat, construction de nouvelles voies ferrées), de réhabiliter les abords de la gare, de construire un pôle d'échange multimodal entre le ferroviaire, la gare routière rénovée, les bus urbains, le métro et les voitures (construction de parkings) et de réaliser un nouveau parvis. Cependant, la gare Saint-Charles est une gare « en impasse ». En outre, elle est saturée : le trafic TER croît régulièrement depuis plusieurs années, tant en nombre de passagers qu'en nombre de services. Le trafic TGV connaît également une croissance très importante atteignant 11 millions de passagers en 2009 (le trafic a un peu diminué depuis la mise en service de la gare TGV d'Aix-en-Provence). Selon le PDU de Marseille Provence Métropole, le trafic total de la gare St-Charles devrait atteindre 20 millions de voyageurs en 2023 et 40 millions en 2040. Dans ces conditions, la capacité d'exploitation de la gare et de ses voies d'accès va prochainement atteindre ses limites, fragilisant la sûreté de l'exploitation ferroviaire ; en outre, cette croissance des flux va poser d'importants problèmes d'accès aux différentes infrastructures de transport urbain, en particulier à la station de métro. Enfin, le projet de LGV PACA va impliquer d'importants réaménagements. Une nouvelle étape a été annoncée par le gouvernement français en novembre 2013 avec le projet de construction d'une gare souterraine à quatre voies, dont la réalisation a un coût estimé à 2,5 milliards d'euros.

Source : Plan de déplacement urbain de Marseille Provence Métropole 2013-2023 et annonces gouvernementales.

Un développement portuaire encore cloisonné

Le développement du port Marseille-Fos s'est fait pendant longtemps de manière isolée. Le port, géré par l'État qui en est le seul actionnaire, n'est pas suffisamment intégré dans son environnement local immédiat et de son hinterland, illustrant en

particulier un « découplage ville-port » (OCDE, 2012). Le manque de concertation et de coopération entre les autorités portuaires, les municipalités d'accueil du port (et leurs groupements), la région, le département, les entreprises publiques (par exemple, la SNCF) ou encore les organismes de recherche a des conséquences préjudiciables. Ainsi, les voies d'accès routières et ferroviaires¹⁵ au port sont insuffisamment développées, de même que les connexions fluviales. A ces difficultés de desserte s'ajoutent d'autres problématiques : insuffisance des plateformes logistiques, problématique des aménagements du front de mer et des friches portuaires, faiblesse des échanges avec les centres de formation et de recherche, mauvaise prise en compte des nuisances environnementales imputables aux infrastructures portuaires, aux zones industrialo-portuaires, au transport maritime et au transport routier de marchandises (impacts sur la qualité de l'air et de l'eau notamment).

À Marseille-Fos, comme dans un certain nombre de ports maritimes de l'OCDE, les « interfaces ville-port » sont ainsi souvent tendues. On observe cependant depuis quelques années des efforts de rapprochement entre les ports et leur environnement pour mettre en œuvre des politiques de développement plus intégrées, les villes s'efforçant notamment de reconquérir et de régénérer les « espaces de liaison » ville-port. À Marseille-Fos notamment, plusieurs projets et initiatives ont été engagés dans cette perspective, notamment Euroméditerranée et la Charte Ville-Port. Ainsi, Euroméditerranée, qui est une opération d'intérêt national¹⁶ (OIN) de rénovation urbaine entre port, gare et centre-ville, se développe dans le cadre d'une « gouvernance partagée et exemplaire entre l'État et les collectivités locales » (voir encadré 4.11).

**Encadré 4.11. Deux projets pour rapprocher le port de son environnement :
« Euroméditerranée » et la « Charte Ville-Port »**

Euroméditerranée : un projet « accélérateur de métropole »

Lancée en 1996, Euroméditerranée est une grande opération d'aménagement urbain et de développement économique qui vise à remodeler tout le secteur urbain du port et des quartiers arrière-portuaires, qui s'étend de la Joliette jusqu'au quartier de la gare Saint-Charles. Euroméditerranée se veut aussi être une opération de coopération associant les différents acteurs institutionnels pour créer un pôle de promotion et de valorisation des échanges entre l'Europe et la Méditerranée.

L'État, la Ville de Marseille, la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le Département des Bouches-du-Rhône et la CU de Marseille-Métropole-Provence se sont associés au sein d'un établissement public d'aménagement (EPAEM) pour régénérer 480 ha au cœur de la ville, dont une grande partie concerne l'interface urbano-portuaire, afin de « faire vivre ensemble la ville et le port » et hisser l'agglomération au rang de métropole internationale au carrefour entre l'Europe et le Méditerranée, à l'instar d'autres grandes métropoles portuaires, comme Barcelone, Bilbao, Gênes, Busan ; Rotterdam, Auckland ou encore Naples qui ont engagé une « reconquête urbaine de leur port ».

Il s'agit de la plus grande opération de rénovation urbaine d'Europe qui mobilise plus de 7 Md€ d'investissements publics et privés. Elle permet de réhabiliter des quartiers, de transformer d'anciens bâtiments portuaires en espaces publics, de créer de nouveaux centres d'affaires, commerciaux et de logements et de trouver ainsi une nouvelle utilité urbaine aux zones portuaires comme espaces de reconnexion entre la ville et son héritage maritime. Elle vise ainsi à offrir plus de 1 million de m² de bureau, 24 000 logements nouveaux et réhabilités, 200 000 m² de commerces, 200 000 m² d'équipements publics et 60 hectares de parcs, des espaces publics créés ou rénovés, 40 000 nouveaux habitants et 35 000 emplois créés.

**Encadré 4.11. Deux projets pour rapprocher le port de son environnement :
« Euroméditerranée » et la « Charte Ville-Port » (suite)**

Ces travaux ont déjà permis certaines réalisations permettant de mieux connecter la ville et son port : rénovation des Docks et de la place de la Joliette, rénovation et construction de nouveaux immeubles de bureaux, de logements et de zones commerciales (les Terrasses du Port), ouverture des archives et bibliothèque départementales Gaston Defferre. C'est sur le territoire d'Euroméditerranée que plusieurs grands équipements de MP2013 ont été construits, notamment le nouveau Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) ou la Villa Méditerranée. Le projet, dans ce rôle d'intégrateur, a permis de dépasser les limites des structures institutionnelles classiques et de surmonter rivalités et parfois immobilisme.

La Charte Ville-Port

La Charte Ville-Port, signée en 2012, associe également plusieurs acteurs clés autour des problématiques de développement des Bassins Est : l'État, le Grand Port Maritime, la ville de Marseille, la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, Euroméditerranée, la Région PACA, le département des Bouches du Rhône et la Chambre de Commerce et d'Industrie. Cette charte vise à mieux concilier développement urbain et développement des activités portuaires autour d'objectifs communs. Dans un contexte où les relations entre les élus, la population et le port étaient devenues marquées par la méfiance, cette charte vise aussi à faire renaître une image positive du port – à l'instar de ce que l'on observe dans d'autres grandes villes portuaires telles qu'Hambourg, Anvers et Rotterdam.

Source : Euroméditerranée, étude OCDE (2012) sur la « Compétitivité des villes portuaires: Le cas de Marseille-Fos »

Ces deux initiatives ont certes enclenché une dynamique collective, mais il faut sans doute aller plus loin dans le décloisonnement du port et la coopération entre les acteurs pour améliorer durablement la performance relative de Marseille-Fos. En effet, parmi les facteurs explicatifs de la perte d'efficacité de Marseille-Fos figure la gouvernance portuaire des Grands Ports Maritimes en France qui génère des relations de faible intérêt mutuel entre le port et la ville (voir chapitre 2). Ces difficultés sont en outre accentuées par la fragmentation institutionnelle propre à l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille (voir encadré 4.12).

Encadré 4.12. Gouvernance et sous-performance portuaires : le cas de Marseille-Fos

En France, la gouvernance portuaire est traditionnellement contrôlée par l'État, notamment depuis la création des Ports Autonomes. La réforme portuaire de 2008, mise en place en 2011, a confirmé ce rôle fort de l'État au travers du nouveau statut de « Grand Port Maritime (GPM) » pour les sept plus grands ports français tandis que les ports de taille plus modeste étaient décentralisés dès 2004-2008. Pour ces derniers en effet, l'État a considéré qu'ils ne relevaient pas de l'intérêt national. Leur gouvernance a donc été déléguée à des acteurs locaux (région, département, CCI, syndicat mixte, intercommunalité, etc.) ce qui a suscité une grande diversité des modèles de gouvernance portuaire au niveau local.

Dans les grands ports maritimes restés toujours sous le contrôle de l'État¹⁷, l'État est resté l'acteur dominant. Il est l'unique actionnaire, nomme le directeur, donne son approbation sur le plan stratégique portuaire et est une source importante de financement des investissements portuaires.

Cependant, un effort a été fait à Marseille-Fos pour impliquer davantage les instances locales à la gouvernance du port en les intégrant dans les instances institutionnelles. Leur influence reste cependant limitée : 4 des 17 membres du Conseil de Surveillance sont des représentants de ces collectivités territoriales : le Conseil Régional, le Conseil Général, le SAN Ouest Provence et la Ville de Marseille (et non la CU de Marseille Provence Métropole). Les collectivités territoriales sont aussi représentées au sein du Conseil de développement du port, mais cet organe n'a qu'une fonction consultative, et non de prise de décision.

Selon les analyses conduites par l'OCDE, la sous-performance relative du port de Marseille-Fos, comme celle d'autres villes portuaires françaises, est en partie liée au pilotage de la gouvernance portuaire par l'État. Deux arguments sont avancés. D'un côté, le fait que des ports soient contrôlés par l'État pourrait les rendre moins sensibles aux questions locales, notamment à la création de valeur économique et d'emplois au niveau local ou encore à la réduction des impacts environnementaux, ce qui serait moins le cas pour des ports contrôlés par la ville ou une région. De l'autre côté, les villes portuaires, qui n'ont pas la responsabilité de leur port, pourraient être moins enclines à investir et à créer des conditions favorables au développement portuaire par des aménagements appropriés (zones logistiques, corridors de fret, plates-formes intermodales, etc.) et une bonne interconnexion avec l'arrière-pays. Bref, une gouvernance étatique peut générer une situation d'ignorance mutuelle entre le port et son environnement local, voire des relations ville-port conflictuelles, se traduisant par une faible valeur ajoutée du port au niveau local, des impacts environnementaux importants mais peu pris en compte et, globalement, une stagnation de la croissance portuaire.

En outre, dans le cas de Marseille-Fos, la situation est encore plus complexe, le développement de la ville portuaire de Marseille s'inscrivant dans un contexte de relations métropolitaines très fragmentées et polarisées : la multiplicité et le cloisonnement des SCOT, des lieux de décision, des projets de développement rendent difficile l'élaboration d'une ligne politique d'ensemble pour le port intégrant les aménagements urbains, logistiques et de transport dans le but d'accroître la compétitivité de la ville-port à l'échelle européenne, voire mondiale.

Le renforcement du gouvernement métropolitain de Marseille pourrait permettre de mieux articuler les intérêts portuaires vis-à-vis des collectivités territoriales et inversement, ce qu'illustre le cas d'Auckland (voir encadré 5.11). En outre, à cette occasion, une réflexion pourrait être menée pour une gouvernance portuaire renouvelée reposant sur un système de responsabilités partagées entre une gouvernance métropolitaine et l'État. Des débats ont d'ailleurs eu lieu à ce sujet lors des discussions sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Source : Merk, O., Comtois, C. (2012), « Compétitivité des villes portuaires: Le cas de Marseille-Fos », OECD Regional Development Working Papers, 2012/11, OECD Publishing.

Des progrès limités en matière d'aménagement du territoire

Si des progrès ont été accomplis ces dernières années en matière d'aménagement du territoire, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille semble en retard par rapport à un certain nombre de métropoles françaises. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont établis à l'échelle des intercommunalités (EPCI), et donc sur des territoires intercommunaux parfois peu cohérents d'un point de vue économique et social. De fait, six territoires de SCOT coexistent aujourd'hui à l'échelle métropolitaine¹⁸, alors que Lyon, par exemple, a développé un SCOT à l'échelle de trois EPCI ainsi qu'un interSCOT à une plus grande échelle encore. Dans l'aire métropolitaine Aix-Marseille, les SCOT ont été élaborés au moyen de méthodologies et d'indicateurs différents. Ils ont donné naissance à une liste de projets, souvent cloisonnés, correspondant aux intérêts des territoires particuliers plus qu'à la recherche de l'intérêt général métropolitain. En outre, il existe des « zones d'interface » aux frontières des périmètres des territoires intercommunaux (vallée de l'Huveaune, pôle Est-Berre) qui sont des pôles économiques majeurs à l'échelle de la métropole mais dont les potentiels restent insuffisamment optimisés du fait de la juxtaposition des projets des communes et des EPCI sur ces territoires (étude AGAM d'octobre 2009 « Éléments de connaissance et identification des enjeux »). En matière d'urbanisme commercial, la situation reste également fragmentée¹⁹.

Le lancement en mai 2010 d'une démarche interSCOT à l'échelle des Bouches-du-Rhône, à l'initiative de l'État, a constitué cependant un progrès vers une approche mutualisée entre intercommunalités (cf. encadré 4.13). La démarche n'a toutefois pas encore débouché à ce jour sur la production d'un document global de synthèse, contrairement à d'autres métropoles françaises qui ont élaboré des documents de planification stratégique à l'échelle du territoire métropolitain (Grand Lyon, Nantes, Toulouse, Bordeaux, etc.). En outre, comme la démarche interSCOT n'a aucun caractère prescriptif et dépend de la bonne volonté à coopérer de chacun, force est de constater que cette initiative a rencontré, après son lancement, un succès mitigé auprès des différents acteurs impliqués localement.

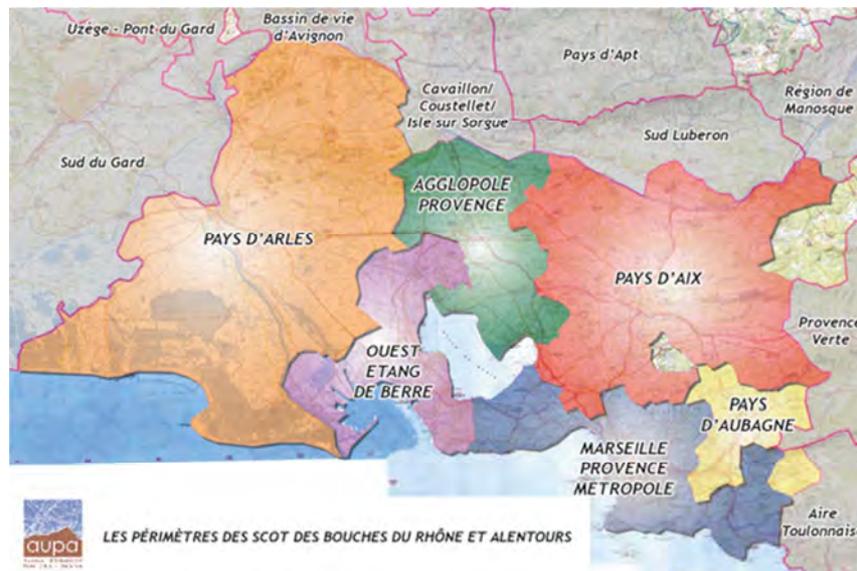
Encadré 4.13. L’outil des SCOT pour l’aménagement du territoire en France et la démarche interSCOT

Les SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale), introduits en 2000, visent à coordonner les politiques sectorielles en matière d’urbanisme, d’habitat, de déplacements, de développement économique, d’équipements commerciaux et de préservation de l’environnement à l’horizon 10-15 ans. Mais, définis par les EPCI, ils sont établis uniquement à l’échelle du territoire intercommunal. De fait, six territoires de SCOT coexistent aujourd’hui à l’échelle métropolitaine d’Aix-Marseille.

La démarche interSCOT, lancée en mai 2011, visait à mettre en cohérence ces différents SCOTs, une nécessité rendue encore plus forte du fait de « l’organisation multipolaire du territoire ». Celle-ci « plaide en effet en faveur d’un interSCOT comme moyen de prendre en compte les phénomènes qui dépassent les périmètres institutionnels (pratiques de vie des habitants, continuités naturelles et agricoles, métropolisation) ».

Il a associé sur la base du volontariat les principaux acteurs de la région : les six territoires de SCOT, le Conseil Régional, le Conseil Général, les Chambres de Commerce et d’Industrie, la Chambre des Métiers, la Chambre d’Agriculture et, du côté de l’État, le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), la Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Régionale de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Forêt (DRAAF) et l’INSEE. Les agences d’urbanisme de Marseille Provence Métropole et du Pays d’Aix ont apporté leur assistance technique.

L’interSCOT a eu principalement pour objectifs d’échanger des connaissances et de créer de la complémentarité entre les SCOT. Plusieurs comités de pilotage et ateliers thématiques se sont tenus depuis 2010 mais la démarche n’a pas débouché sur des projets concrets et s’est limitée à partager les perspectives de chaque SCOT.



Source: Démarche interSCOT des Bouches-du-Rhône – Rapport d’activité 2010-2012 et entretiens.

Les progrès sont encore plus limités dans le domaine de la planification urbaine. Les Plans d’Occupation des Sols (POS) et les Plans Locaux d’Urbanisme (PLU), dont le principal objectif est de réglementer l’utilisation du sol au travers de règles de

construction et de servitude (emplacement des voiries et des équipements publics, planification de l'habitat et des logements sociaux) et de protection (paysages, environnement, patrimoine bâti, etc.) pendant cinq ans, restent généralement adoptés au niveau des communes, sauf si la compétence a été transférée. À l'échelle de l'agglomération marseillaise, seule la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole a adopté un PLU communautaire en juin 2013, ainsi que le SAN Ouest Provence qui gère les documents d'urbanisme des six communes de son territoire, permettant d'assurer une certaine coordination à l'échelle du territoire intercommunal. Il existe donc aujourd'hui plusieurs dizaines de POS/PLU sur le territoire métropolitain.

Segmentation des compétences en matière d'habitat et de logement

En matière d'habitat et de logement, les principales difficultés sont également liées à la segmentation des compétences, entraînant une offre de logements sociaux très disparate sur le territoire et un retard important dans les programmes de rénovation urbaine. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, l'offre de logements sociaux est insuffisante même si elle n'est pas négligeable à l'échelle métropolitaine. Leur répartition est cependant fortement concentrée dans certains territoires. Les compétences « habitat » ont été transférées au niveau intercommunal, notamment les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), qui sont le principal dispositif d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle locale. Malgré cela, l'échelle communale reste l'échelle opérationnelle et demeure le niveau de décision, du fait de la recherche permanente d'un consensus politique. Par ailleurs, il n'existe pas de processus de coordination des Programmes Locaux de l'Habitat. Le déficit de politique foncière et de culture du projet urbain, couplé à une gouvernance particulièrement complexe, conduisent souvent à une juxtaposition d'opérations, au détriment d'une réponse globale à des besoins identifiés et territorialisés qui doivent accompagner une politique d'aménagement et de développement (Préfecture des Bouches-du-Rhône, 2013).

Il y a également un retard du programme de rénovation urbaine²⁰ dans l'agglomération marseillaise (soit 14 des 17 conventions des Bouches-du-Rhône) où un tiers seulement des subventions de l'ANRU était engagé fin 2012. Une des raisons invoquées est la gouvernance d'ensemble du dispositif ANRU qui est complexe sur Marseille puisqu'on recense deux groupements d'intérêt public, les communes, la mairie centrale et les mairies d'arrondissement de Marseille, la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole, etc. « Les actions en faveur de l'habitat ne souffrent pas d'un manque de moyens financiers de la part de l'État. La complexité institutionnelle de la gouvernance locale et la fragmentation de l'ingénierie territoriale locale sont les principales difficultés rencontrées sur les deux axes de l'intervention de l'État en matière d'habitat ». Une meilleure coordination des acteurs locaux pourrait permettre de faciliter l'exécution des politiques locale et d'accélérer la mise en œuvre des projets (Préfecture des Bouches-du-Rhône, 2013).

Une coordination limitée sur les biens communs environnementaux

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, l'aire métropolitaine marseillaise se caractérise par la qualité de son environnement naturel, mais également par un haut niveau de risques environnementaux et humains. Les biens publics et nuisances liés à l'environnement ne connaissent pas de frontières administratives (énergie, pollutions, qualité de l'eau et de l'air, gestion des déchets, espaces marins, etc.) et ont de fortes externalités, positives ou négatives, entre collectivités adjacentes : ce sont typiquement

des biens communs qui nécessitent une approche coordonnée. Or, même si des initiatives partenariales sont conduites pour élaborer des démarches globales de protection et valorisation du patrimoine naturel (par exemple, Plans de Massifs Durables, Agenda 21 ou nouveau Parc national des Calanques), beaucoup de ces problématiques sont gérées de manière fragmentée. Ainsi, de nombreux documents d'orientation, prévus notamment dans le cadre de la loi Grenelle 2, sont élaborés localement de manière morcelée : les plans énergie-climat, les plans des déchets, les plans pour la lutte contre la pollution de l'air, les plans d'exposition aux bruits, la qualité des eaux, les énergies renouvelables, etc. S'agissant des plans énergie-climat, on recense en région PACA pas moins de 35 collectivités locales soumises à l'obligation d'adopter un Plan Énergie-Climat.

En matière de gestion des déchets, le développement résidentiel et économique impliquerait une stratégie durable et intégrée de gestion des déchets visant, outre leur réduction à la source, l'optimisation de la chaîne du traitement (collecte, transfert, traitement) dans le sens d'une concertation et d'un équilibre entre les territoires et les acteurs.

L'aire métropolitaine comprend également des espaces naturels et ruraux qu'il convient de préserver et de valoriser dans une démarche globale, en favorisant les échanges et les partenariats rural-urbain. Plusieurs intercommunalités de l'aire métropolitaine marseillaise se sont engagées dans des démarches actives de zonages permettant de garantir les espaces agricoles et naturels (notamment contre l'étalement urbain) et de valorisation des territoires ruraux et des activités agricoles (notamment les chartes agricoles des intercommunalités). Ces démarches ne sont pas cependant intégrées dans une stratégie à l'échelle métropolitaine (cf. encadré 4.14).

**Encadré 4.14. Les chartes agricoles des intercommunalités :
l'absence d'échelle métropolitaine**

Plusieurs intercommunalités de l'aire métropolitaine marseillaise (Pays d'Aix, Pays d'Aubagne et de l'Etoile) se sont engagées dans des chartes agricoles qui visent à préserver les espaces et activités – y compris agro-alimentaires - qui sont menacées par la pression urbaine ainsi que, parfois, par la progression des espaces naturels (friches). Les principaux objectifs de ces chartes sont de renforcer la performance économique des exploitations agricoles, de dynamiser la filière économique agricole et agro-alimentaire et d'assurer un maintien dynamique des espaces agricoles dans une perspective territoriale, environnementale et sociale. Les enjeux sont aussi d'améliorer le cadre de vie, de fournir des espaces de « respiration » et de loisirs aux agglomérations ainsi que de réduire les aléas liés aux incendies et aux inondations. Même si ces chartes sont élaborées dans un cadre partenarial, associant l'EPCI, la chambre d'agriculture, l'État, la région, le département, le SAFER (établissement foncier) et des représentations d'organisations professionnelles, l'échelle de référence reste le territoire intercommunal et non métropolitain.

Source: Regards de l'AGAM – Changer de perspectives sur l'agriculture, avril 2013.

Enfin, si des progrès ont été réalisés récemment pour mieux protéger et valoriser les espaces côtiers et maritimes (création du Parc National des Calanques en avril 2012 qui est le premier Parc National périurbain terrestre et marin d'Europe, mise en place de Contrats de baie, plan de gestion de la rade de Marseille, etc.), les acteurs sont nombreux,

agissant chacun sur leur périmètre d'intervention : communes, intercommunalités, Conseil général, port, Parc national des Calanques, Parc marin de la Côte Bleue, Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'Étang de Berre, etc. Il manque ainsi une vision et une action coordonnées permettant d'intégrer ces différents outils dans une politique globale des espaces côtiers et maritimes.

Émiettement des compétences en matière de développement économique métropolitain

La métropole d'Aix Marseille dispose d'un fort potentiel en matière de développement économique et différents indicateurs montrent les progrès enregistrés ces dernières années (cf. chapitre 2). Les collectivités territoriales sont, dans leur ensemble, très actives et ont lancé de nombreuses actions visant à favoriser l'essor économique de leur territoire et à développer l'emploi : aménagement de zones d'activités²¹ et de parcs immobiliers tertiaires, création de pôles technologiques, financement des infrastructures nécessaires aux nouvelles implantations, soutien à la création et au développement des entreprises, accompagnement des toutes petites entreprises et des PME-PMI au travers de fonds d'amorçage et de pépinières d'entreprises, aides à l'emploi et à la formation professionnelle, etc. Il existe donc une offre très diversifiée de soutien à la création d'emplois et au développement économique, mais cette offre est très éclatée et peu coordonnée. L'offre abondante en zones d'activités est très hétérogène tant en termes de localisation dans l'espace urbain (notamment par rapport à la main d'œuvre) qu'en termes d'aménagement et de fonctionnalités (inadéquation qualitative, avec des vocations souvent trop tertiaires ou trop logistiques). En outre, ces espaces se trouvent souvent en compétition les uns par rapport aux autres, compétition qui peut être accentuée par les différences en matière d'imposition locale sur les entreprises.

Malgré les efforts de planification de la Région PACA²² et les actions départementales, la fragmentation des politiques de développement économique fait figure d'obstacle pour les créateurs ou chefs d'entreprises qui sont confrontés à des multiples interlocuteurs pour obtenir des aides ou régler des problèmes particuliers, surtout quand leurs projets se situent à l'intersection de plusieurs communes ou groupements de communes. L'expérience de l'OCDE indique que la simplification administrative peut être un levier clé en matière de compétitivité et d'attractivité (OCDE, 2010). Plusieurs projets importants pour le développement de la métropole et de la région tout entière semblent souffrir de ces politiques fragmentées. Le projet Henri Fabre notamment est emblématique de la nécessité de dépasser les difficultés engendrées par le morcellement institutionnel, le projet étant à cheval sur les périmètres de trois groupements intercommunaux (voir encadré 4.15).

Encadré 4.15. Le projet Henri Fabre : vers la « Silicon Valley de l'aéronautique »

Un projet à vocation mondiale avec un fort ancrage territorial ...

Né en octobre 2011 et lancé officiellement en juillet 2013, le projet Henri Fabre (du nom du célèbre aviateur et ingénieur marseillais qui a inventé l'hydravion) vise à conforter la filière aéronautique régionale, en particulier son implantation dans l'agglomération d'Aix-Marseille autour de l'Étang de Berre.

Porté par le Pôle de compétitivité Pégase et bénéficiant du soutien de l'État et des collectivités locales, le projet Henri Fabre vise à faire monter en gamme « l'écosystème aéronautique » autour d'entreprises leaders (Eurocopter, Daher, Thalès, Dassault, etc.) afin de développer notamment les « hélicoptères du futur ». En confortant le réseau des PME sous-traitantes, le projet ambitionne de devenir un centre de référence mondiale autour de deux expertises clés : la mécanique, les matériaux et procédés du futur et les services innovants aux industries et à la chaîne logistique. Il est prévu une capacité d'emplois de 10 000 personnes d'ici 2020.

Le projet repose sur 3 piliers :

un technocentre, lieu d'échanges, de transferts technologiques et de partage de services entre acteurs de la filière aéronautique et d'autres filières (ITER, nucléaire, énergies renouvelables, génie biomédical, microélectronique...). Il associera les entreprises, les institutions académiques et les laboratoires de recherche autour d'une future plateforme mutualisée d'innovation Inovsys.

les performances industrielles via le développement de services avancés aux industries, la mise en place du *lean* dans les entreprises et des relations repensées entre donneurs d'ordre et sous-traitants, selon le concept d'entreprise étendue. Il s'agit de conforter les PME du secteur et de renforcer leurs capacités d'innovation et leur compétitivité.

une offre de formation, à la fois initiale et continue, adaptée aux besoins actuels et futurs des entreprises, en liaison étroite avec les institutions académiques.

...qui nécessite de surmonter les difficultés liées à la fragmentation institutionnelle

Pour les promoteurs du projet, l'offre territoriale doit être à la hauteur de cette ambition. Par conséquent, le projet nécessite une forte implication des collectivités territoriales autour d'une vision d'aménagement partagée, permettant une mise à niveau des moyens de transport collectifs et des accès routiers, une mobilisation du foncier en direction des acteurs de la filière, une amélioration générale du cadre de vie pour accompagner le développement du nombre d'emplois sur le site (logements, commerces de proximité, services à la personne...). Il s'agit de surmonter le morcellement de la zone, située à cheval sur plusieurs communes et intercommunalités.

« Le projet Henri Fabre, même s'il a une vocation régionale, s'inscrit dans un territoire qui doit impérativement s'organiser pour être performant du point de vue des transports, du logement, de la disponibilité foncière...C'est l'objet de « l'offre territoriale unifiée » (Philippe Dufau, le directeur du projet Henri Fabre).

Source : Pôle Pégase, Préfecture de la Région PACA.

La fragmentation des compétences publiques en matière de développement économique se double sur le territoire du morcellement de l'organisation des milieux économiques. Dans les Bouches-du-Rhône, ceux-ci sont fragmentés, entre les Chambres de Commerce, le Mouvement des Entreprises de France (Medef), la Confédération

Générale des Petites et Moyennes Entreprises, l'Union Pour les Entreprises des Bouches-du-Rhône (UPE 13), les diverses associations territoriales (Pays d'Aix, Ouest de l'Étang de Berre, etc.). Si les entreprises regroupées dans le « TOP 20 » dénoncent régulièrement cette situation, le fait est qu'un grand nombre de métropoles de l'OCDE partagent avec Aix-Marseille ces défis liés à la fragmentation des compétences pour le développement économique métropolitain.

Une offre touristique peu lisible

Parmi les handicaps à surmonter pour développer l'activité touristique, notamment le tourisme d'affaires, figure « l'éclatement des actions de promotion et la diversité des interlocuteurs qui nuisent à la lisibilité ». Interviennent, en effet, le conseil régional PACA (Comité régional), le département des Bouches-du-Rhône (Bouches-du-Rhône Tourisme), les EPCI, les communes ainsi que diverses structures associatives : démarches de prospection parallèles et concurrentes, campagnes de communication menées en parallèle, offices de tourisme multiples, dispersion des moyens financiers, etc. Malgré les efforts entrepris par Bouches-du-Rhône Tourisme pour établir une démarche partenariale privilégiée avec les offices de Tourisme et les professionnels du tourisme dans les domaines des relations presse, de la communication et de la promotion, l'offre reste éclatée, et souffre d'une multiplicité de guichets et de marques (cf. encadré 4.16).

Encadré 4.16. Un territoire à marques et guichets multiples

Selon le Top 20, la destination Marseille Provence souffre du manque de concertation stratégique entre les multiples acteurs du tourisme et de la variété des images véhiculées.

En matière de tourisme d'affaires notamment (foires et salons, congrès et conventions, événements d'entreprises et voyages d'affaires), qui est une filière économique riche en valeur ajoutée mais qui aussi est très concurrentielle, Marseille reste mal positionnée malgré les progrès récents (cf. chapitre 2). En 2012, elle arrive à la 142^{ème} place du classement international de l'ICCA (*International Congress and Convention Association*) pour le nombre de réunions internationales (16 événements), à égalité avec des villes comme Bonn, Ottawa, Oxford, Sapporo ou encore Seattle. Elle est largement devancée par des villes comme Vienne (1^{er} rang avec 195 événements), Barcelone (5^{ème} rang avec 154 événements), Copenhague (8^{ème} rang avec 137 événements) ou encore Oslo (29^{ème} rang avec 74 réunions). Lyon arrive à la 55^{ème} place (41 événements), Nice et Toulouse à la 78^{ème} place (30 événements), Bordeaux à la 97^{ème} place (23 événements). À l'échelle européenne, Marseille est classée 77^{ème}.

Une structure collaborative multisectorielle pourrait les fédérer afin de coordonner les actions de chaque filière et la diffusion d'informations touristiques. La mise en place d'un guichet unique à destination des acteurs commerciaux du tourisme d'affaires permettrait également à ce segment de gagner en lisibilité sur la scène nationale et internationale. Enfin, le tourisme d'affaires devrait s'appuyer sur une marque commune à tout le territoire comme le font déjà d'autres métropoles européennes comme Lyon, Valence ou Barcelone.

Source : Cahiers n°6 sur le tourisme d'affaires du Club TOP 20.

Des actions de marketing territorial dispersées

Les actions de marketing territorial, de prospection internationale et d'accompagnement des projets d'accueil sont conduites de manière dispersée, rendant peu lisibles les atouts du territoire métropolitain d'Aix-Marseille et concourant au déficit de notoriété de la métropole (cf. encadré 4.17). Cette absence de stratégie concertée à long terme et d'outils valorisant le territoire au plan international a été mis en avant pour expliquer le faible nombre de projets retenus sur la région PACA (et la métropole marseillaise) dans le cadre de l'appel à projets du programme national des investissements d'avenir (Rapport d'activités 2010-2011 de la démarche interSCOT des Bouches-du-Rhône).

Encadré 4.17. Les actions de marketing et de promotion de la métropole

Les actions de marketing et de promotion de la métropole sont éclatées entre plusieurs acteurs : « Invest in Paca » qui est piloté par MDER, l'agence régionale de développement et correspondant régional de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII) ; « Provence Promotion » qui est l'agence de développement économique des Bouches-du-Rhône (financée par la CCIMP et le Conseil Général), la ville de Marseille qui veut s'engager dans une nouvelle politique d'attractivité généralisée pour faire de son agglomération l'une des plus grandes métropoles d'Europe en termes de rayonnement économique et qui a développé pour ce faire un nouveau plan d'actions « "Marseille Attractive 2012-2020" ; Marseille Provence Métropole qui a adopté un programme d'actions 2008-2014 pour devenir la métropole capitale de l'Euro-Méditerranée à l'horizon 2020 ; Pays d'Aix développement ; ITERentreprises, etc.

Le succès du sursaut face à une offre culturelle dispersée

Dans le domaine de la culture, le choix de Marseille comme capitale européenne de la culture 2013 a permis de lancer une nouvelle coopération à une échelle plus large, associant les collectivités locales mais également la société civile. En effet, dès la candidature officielle de la ville de Marseille en 2004, les principaux leaders économiques et culturels du territoire métropolitain ont souhaité s'associer à ce projet. Les milieux économiques et culturels ont alors fait pression sur les élus pour que la « région environnante » soit complètement partie prenante de cette aventure. C'est en partie grâce à eux que les réticences aixoises ont été soulevées. En 2006, la ville d'Aix a adhéré au processus et à l'association Marseille Provence 2013 (MP2013) et a alors participé pleinement à la candidature. Selon B. Latarjet, Président de MP2013 (jusqu'en 2010), l'union entre les différents acteurs – économiques, culturels, politiques, acteurs des mondes de l'éducation, de la recherche, de l'innovation – a ainsi été un facteur décisif pour remporter la victoire en 2008, date où Marseille a été officiellement choisie pour porter les couleurs de la France. Plus globalement, MP2013 été un puissant levier de rapprochement des acteurs qui jusqu'alors coopéraient difficilement (cf. encadré 4.18) et a constitué également un vecteur déterminant de transformation culturelle et urbaine de la métropole Aix-Marseille.

Néanmoins, malgré ces progrès, l'offre culturelle reste aujourd'hui encore dispersée. La richesse exceptionnelle et d'envergure européenne des collections souffre de l'atomisation des musées. Il y a un grand nombre de structures et d'équipements à Marseille et à Aix dans les secteurs de la danse et du lyrique mais qui fonctionnent de manière dissociée avec des budgets insuffisants et une « illisibilité complète » (J. Boulesteix et J. Viard). En outre, il n'y a pas de système de « *pass culture* » ou de billetterie commune.

Encadré 4.18. Marseille Provence Capitale Européenne de la Culture 2013, une pierre majeure à l'édifice métropolitain

Le label « MP2013 » a contribué à conforter la démarche métropolitaine. D'abord en ayant suscité le lancement d'une démarche associative à l'échelle de la métropole marseillaise. Ensuite, en ayant renforcé la coopération au quotidien autour de projets collectifs dans le domaine culturel mais pas seulement : transports urbains et inter-sites, services publics locaux, environnement, développement économique, etc.

C'est en 2004 que la Ville de Marseille a décidé de se porter candidate à l'organisation de la Capitale européenne de la culture 2013. En décembre 2006, une association « Marseille-Provence 2013 » a été créée pour porter cette candidature. Le projet, soumis en 2007, a été sélectionné par un jury européen en septembre 2008.

L'organisation de MP2013 a été confiée à une association loi de 1901 qui a réussi à mobiliser un grand nombre d'acteurs institutionnels, culturels, associatifs et économiques : l'Union européenne et l'État, la Région, le Département, les communes et leurs intercommunalités, la Chambre de commerce et d'industrie Marseille-Provence, l'université Aix-Marseille, Euroméditerranée, le GPMM, des entreprises publiques et privées, etc. Ces différents partenaires se sont fédérés autour du projet culturel mais surtout autour d'une vision commune : affirmer le rôle de la culture comme force de transformation durable du territoire de la capitale, sur le plan économique, urbain et social : « notre vision consiste à faire de Marseille-Provence 2013 un territoire phare de l'espace euro-méditerranéen, une véritable plateforme de création, de rencontre et d'échanges ».

Le territoire de MP2013 couvre 97 communes. Il s'agit principalement des territoires des six EPCI du projet de métropole Aix-Marseille-Provence ainsi que celui d'Arles Crau Camargue Montagnette et la commune de Gardanne. La Communauté d'agglomération de Toulon s'est retirée du projet en 2011. Son budget est d'environ 90 millions d'euros dont 15 % émanant du mécénat privé.

Au plan artistique et culturel, ces territoires proposent une richesse exceptionnelle de manifestations dans toutes les disciplines avec des rendez-vous internationaux de référence (Festival d'art lyrique d'Aix, Rencontres d'Arles, Festival de piano de la Roque d'Anthéron, etc.) mais également des initiatives plus foisonnantes et moins connues, qui développent un travail de création et diffusion culturelle de qualité.

La dimension territoriale est au cœur de l'identité du projet culturel et de sa programmation : parcours thématiques sur le territoire, manifestations itinérantes, manifestations simultanées en plusieurs lieux, art dans l'espace public, création du premier sentier métropolitain de randonnée pédestre permettant de naviguer sur 360 kilomètres entre des espaces naturels et des espaces urbains ou industriels (GR®13). « C'est donc bien tout un « territoire Capitale » que Marseille-Provence 2013 proposera de découvrir aux visiteurs en 2013 : les sites naturels et urbains, la diversité des habitants, des traditions et des modes de vie, les créations contemporaines ».

Outre la programmation de manifestations artistiques et culturelles, MP2013 a permis également de rénover ou construire de nouveaux monuments et espaces culturels et de transformer des paysages urbains sur l'ensemble des sites. À Marseille en particulier, de nouveaux lieux emblématiques ont été inaugurés : le MuCEM, la Villa Méditerranée, le nouveau FRAC, le Musée Regards de Provence, le Hangar J1 et le Silo. L'ensemble des grands chantiers culturels représentent un investissement global (public et privé) de 660 millions d'euros. Des aménagements publics ont été également réalisés comme la piétonisation du Vieux Port et l'aménagement de la digue du large. Enfin, MP2013 a également suscité des investissements dans des équipements de transports structurants (l'aéroport et le terminal MP2, le terminal croisière).

Le bilan intermédiaire, dressé en septembre 2013 par la CCIMP et Bouches-du-Rhône Tourisme, fait état d'un succès réel. Avec 6,2 millions de visites, la fréquentation a dépassé les attentes initiales. Le nombre de visiteurs supplémentaires par rapport à 2012 devrait être de 2 millions au total. Au moins 600 millions d'euros de retombées économiques sont attendues. Par ailleurs, malgré quelques difficultés de parcours qui ont été surmontées, une des grandes réussites aura été celle de la dynamique partenariale qui a été engagée. MP2013 a permis de développer de nouvelles relations de coopération et de coordination entre les différents acteurs publics (État, collectivités...) et privés (maître d'ouvrages, entreprises, associations, etc.). Nombreux sont ceux qui souhaiteraient que cette démarche se poursuive en 2014 en pérennisant la structure associative et/ou en s'inscrivant dans le nouveau processus métropolitain. Enfin, MP2013 a permis d'accélérer la mise en œuvre de projets dans de multiples domaines, culturels mais également dans les domaines du transport, de l'aménagement des quartiers (Vieux-Port notamment), des infrastructures touristiques, etc. constituant ainsi un puissant facteur de transformation culturelle et urbaine de la métropole.

Source : Marseille Provence Capitale européenne de la culture, CCIMP.

Une coopération plus active sur l'innovation et l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation figurent parmi les secteurs où les efforts de coopération ont été parmi les plus intenses depuis cinq ans. Ainsi, après des années d'opposition et un processus de rapprochement long et difficile qui a commencé en 2007, les trois universités Aix-Marseille I (université de Provence), Aix-Marseille II (université de la Méditerranée) et Aix-Marseille III (Paul-Cézanne) ont fini par fusionner, tirant parti des possibilités offertes par la loi sur l'autonomie des universités et par le Plan Campus (cf. encadré 4.19). La nouvelle université Aix Marseille Université (AMU) est née en janvier 2012, devenant la plus grande université de France de par le nombre de ses étudiants, de ses personnels et par son budget²³ (voir chapitre 2). La fusion a permis de rationaliser l'offre de formation en éliminant les doublons. Elle a également permis d'entamer une politique de rationalisation du patrimoine universitaire et des sites. En matière de recherche, AMU compte désormais 132 structures (118 unités de recherche et 14 structures fédératives).

Encadré 4.19. Les investissements du Plan Campus

Annoncé en janvier 2008, le plan Campus a pour objectif de faire émerger en France dix pôles universitaires «d'excellence» de niveau international. Dès l'annonce de cette opération, les universités d'Aix-Marseille, en plein processus de fusion, ont fait part de leur intention de répondre à cet appel à projet. La candidature d'Aix-Marseille a été retenue : « Pour la première fois, tous les acteurs du site d'Aix-Marseille - les universités, les écoles publiques et privées, le rectorat, les organismes publics de recherche, le Centre Régional des Oeuvres Universitaires et Scolaires (CROUS), le conseil régional, le conseil général, les municipalités d'Aix et de Marseille, Marseille Provence Métropole, le Pays d'Aix et la CCIMP - sont unis dans une ambition commune» (Douay, 2012).

Dans le cadre du Plan Campus mais également du Contrat de Projet 2007-2013, 555 millions d'investissements, financés par l'État et les collectivités territoriales, sont destinés à financer la desserte en transport en commun (notamment un « Bus à Haut Niveau de Service » arrivant en cœur de campus), les bâtiments d'enseignement et de recherche, les aménagements des campus, le logement et la vie étudiante. Aix Marseille Université est dotée de la quatrième enveloppe la plus importante derrière Saclay, Paris Intra-Muros et Lyon. 60 % des crédits seront destinés au pôle aixois et 40 % au pôle de Marseille Luminy.

Considéré comme une « opération majeure pour la construction métropolitaine », ce grand projet a pour objectif d'attirer les meilleurs étudiants et chercheurs français et étrangers et de faire entrer Aix Marseille Université dans le top 100 des universités mondiales d'ici 10 ans.

Source : CCIMP - Grands Projets : Focus Plan Campus Aix-Marseille.

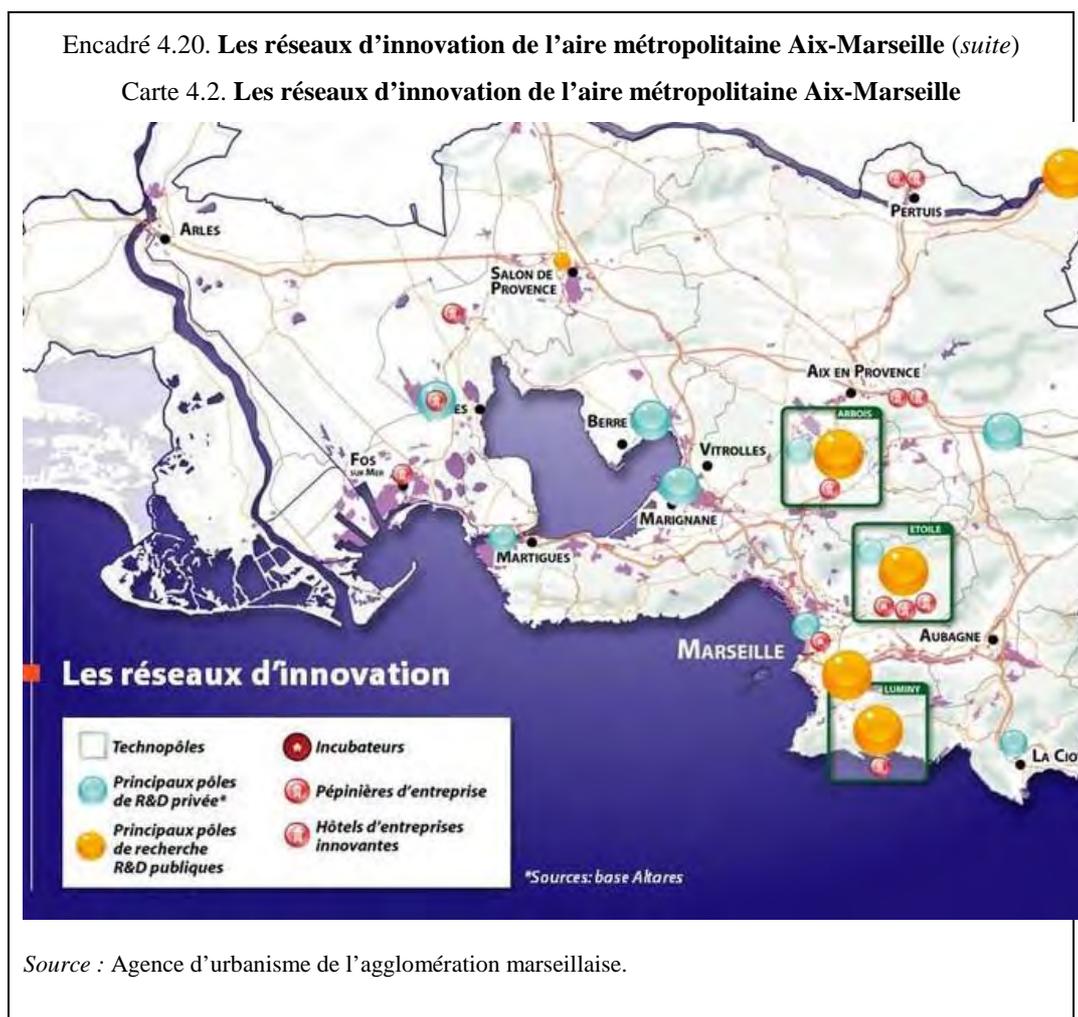
Les pouvoirs publics locaux et nationaux ont également déployé des efforts importants pour renforcer l'innovation et accélérer notamment le rapprochement entre la sphère universitaire et le monde économique. Sur les 71 pôles de compétitivité labellisés au niveau national, PACA en abrite 11 et Aix-Marseille, 7 (cf. chapitre 2). La région PACA a, par ailleurs, initié une procédure de labellisation de groupements d'entreprises et de laboratoires de recherche sous forme de 29 PRIDES (pôle régional d'innovation et de développement économique et solidaire). Certains de ces PRIDES sont également des pôles de compétitivité. Ils couvrent un large éventail d'activités : céramique, art de vivre, mode, multimédia, bâtiment durable, photonique, mécanique, finance, logistique, services à la personne etc.

Si les activités d'innovation irriguent aujourd'hui la métropole Aix-Marseille (encadré 4.20 et carte 4.2), le potentiel d'innovation pourrait néanmoins être mieux exploité, s'il était moins fragmenté à l'échelle métropolitaine. La plupart de ces structures travaillent de manière autonome, sans réelle mutualisation des fonctions ou des équipements. Les relations avec les collectivités locales se sont développées, mais les acteurs de la recherche et de l'innovation se plaignent de la lourdeur engendrée par la multiplicité des interlocuteurs. Selon Philippe Langevin, « concevoir leur développement à l'échelle métropolitaine serait une valeur ajoutée incontestable pour les mettre en réseaux, les coordonner, mutualiser un certain nombre de fonctions et faciliter le passage de la recherche à l'innovation », en mettant en synergies les différentes composantes d'innovation et en renforçant les relations recherche-universités- entreprises (Langevin, 2012).

Encadré 4.20. Les réseaux d'innovation de l'aire métropolitaine Aix-Marseille

Les activités d'innovation sont concentrées autour de plusieurs sites (cf. carte 4.2) :

- le technopole de Château Gombert à Marseille qui regroupe une pépinière d'entreprises de technologie, un incubateur et 2 800 étudiants répartis dans 6 écoles d'ingénieurs et deux centres universitaires, avec une spécialisation affirmée sur les sciences de l'ingénieur (3 800 emplois privés).
- le parc scientifique et technologique de Luminy, focalisé plutôt sur les sciences de la vie, qui rassemble plus de 12 000 étudiants dans 2 facultés et 5 grandes écoles et instituts (Euromed). Ce site abrite également des entreprises de pointe dans le domaine des biotechnologies et de l'intelligence artificielle.
- Le Technopole de l'Environnement Arbois Méditerranée à Aix-en-Provence, le premier site français dédié à l'environnement et l'économie verte, qui accueille 1 100 salariés, 300 chercheurs et 300 étudiants.
- la ville de Marseille héberge un autre incubateur spécialisé dans le multimédia à la Belle de Mai et bénéficie de la présence du siège de la Société d'Accélération de Transfert de Technologie (SATT PACA) issue du programme "Investissements d'Avenir".
- le projet ITER à Cadarache (cf. chapitre 2).



Quelles complémentarités entre politiques sectorielles ?

L'ensemble de ces politiques publiques souffre donc d'un déficit de coordination à l'échelle métropolitaine, échelle pertinente pour répondre à l'intégration croissante du marché du travail métropolitain et permettre d'exploiter le potentiel de la métropole. L'enjeu se pose pour chacune de ces politiques, mais également *entre* ces politiques : il est en effet crucial d'exploiter les complémentarités entre politiques sectorielles (nationales et locales) pour le développement métropolitain. Les travaux de l'OCDE montrent notamment que les infrastructures matérielles ont, à elles seules, peu d'incidences sur la croissance régionale si une région ne présente pas des niveaux suffisants de capital humain et d'innovation (OCDE, 2009 ; 2012). L'exploitation des complémentarités entre investissements et la nécessité de la coordination à une échelle fonctionnelle font partie des recommandations mises en avant pour la gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public (cf. encadré 4.21). Les enjeux en sont largement partagés par les métropoles de l'OCDE, au-delà du seul cas d'Aix-Marseille.

Encadré 4.21. Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'investissement public

Le Comité des Politiques de Développement Territorial (TDPC) de l'OCDE a développé une série de lignes directrices pour la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement, qui seront discutées lors de la réunion Ministérielle à Marseille les 5-6 décembre 2013. Ces Principes recommandent que les pays Membres de l'OCDE prennent des mesures pour s'assurer que les administrations de niveau national et infranational utilisent efficacement les ressources allouées à l'investissement public en faveur du développement territorial, conformément aux principes suivants :

Pilier I : Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques

- Principe 1. Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires
 - Concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.
 - Rechercher des relations de complémentarité et réduire les conflits entre stratégies sectorielles.
 - Encourager la production de données au bon échelon infranational
- Principe 2. Adopter des instruments de coordination efficaces entre les gouvernements nationaux et infranationaux
- Principe 3. Assurer une coordination entre collectivités territoriales pour investir à l'échelon pertinent

Pilier II : Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement

- Principe 4. Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes
- Principe 5. Impliquer les parties prenantes des secteurs publics, privés, et de la société civile, pour éclairer le processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies d'investissement public, améliorer les différents types de retour sur investissement et garantir la transparence.
- Principe 6. Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités
- Principe 7. Renforcer l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public
- Principe 8. Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir l'apprentissage

Pilier III : Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement à tous les niveaux de gouvernement

- Principe 9. Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés
- Principe 10. Imposer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement
- Principe 11. Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement
- Principe 12. Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement

Source : OCDE, 2013a.

Section 4.4. La réforme de la gouvernance métropolitaine de 2013 : quel positionnement dans le panorama des réformes de l'OCDE ?

La plupart des métropoles de l'OCDE connaissent des difficultés pour produire des politiques à la bonne échelle, y compris dans des domaines aussi essentiels que le transport ou le logement. La métropole d'Aix Marseille n'est donc pas une exception. On constate un intérêt renouvelé à l'échelle de l'OCDE depuis les années 1990 pour les réformes de gouvernance métropolitaine. Au sein de l'Union européenne, la structuration des acteurs à cette échelle-là est rendue d'autant plus nécessaire par l'évolution de la politique régionale de l'Union européenne qui, pour la période 2014-2020, prévoit d'allouer au moins 5 % des fonds structurels en priorité aux villes, portant, par ailleurs, une attention croissante à la gouvernance à la bonne échelle, notamment métropolitaine. À l'identification du périmètre pertinent, cette évolution de la politique européenne pour le développement régional et urbain ajoute la nécessité d'identifier « l'acteur institutionnel » qui pourra représenter la métropole dans les négociations contractuelles entre niveaux de gouvernement.

On peut distinguer quatre grands types de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE, qui ne s'excluent pas mutuellement : (i) la coordination informelle ; (ii) les autorités mixtes intercommunales ; (iii) les autorités supra-municipales et (iv) les villes métropolitaines (cf. encadré 4.22 et typologie détaillée en annexe 2.7).

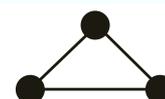
Encadré 4.22. Les différents types de gouvernance métropolitaine dans l'OCDE

On peut distinguer quatre grands types de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE, qui ne s'excluent pas mutuellement :

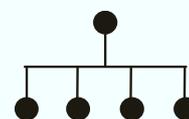
A) Coordination informelle : souvent rencontrés dans les cas de développement urbain polycentrique (exemples de la Randstad aux Pays-Bas, et de la Tricité Gdansk-Gdynia-Sopot en Pologne), les cadres de partage d'informations et de consultation faiblement institutionnalisés sont relativement faciles tant à mettre en place qu'à supprimer. À ce titre, ils manquent d'ordinaire d'outils d'exécution et leur relation avec les citoyens et les autres niveaux d'administration reste généralement limitée.



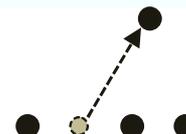
B) Autorités mixtes intercommunales : les pays de l'OCDE ont expérimenté des modalités de collaboration intercommunale très diverses. Lorsqu'elles sont mises en place à vocation unique, ces autorités mixtes sectorielles ont pour objectif de partager les coûts et les responsabilités entre les communes membres, auxquelles se joignent parfois d'autres niveaux d'administration et organisations sectorielles (comme c'est le cas en Allemagne pour les organismes de transport régional). Les autorités établies à vocation multiple adoptent un ensemble défini de politiques essentielles pour le développement urbain, comme celles qui régissent l'occupation des sols, les transports ou les infrastructures.



C) Autorités supra-municipales : on peut introduire un niveau d'administration supplémentaire au-dessus des communes, soit en créant une administration directement élue (Stuttgart, Portland, Autorité du Grand Londres, par exemple), soit en faisant en sorte que les niveaux d'administration supérieurs mettent en place une structure métropolitaine non élue (Conseil métropolitain de Puebla-Tlaxcala, par exemple). L'importance de la participation des communes et des capacités financières détermine souvent l'efficacité d'une telle collaboration supra-municipale.



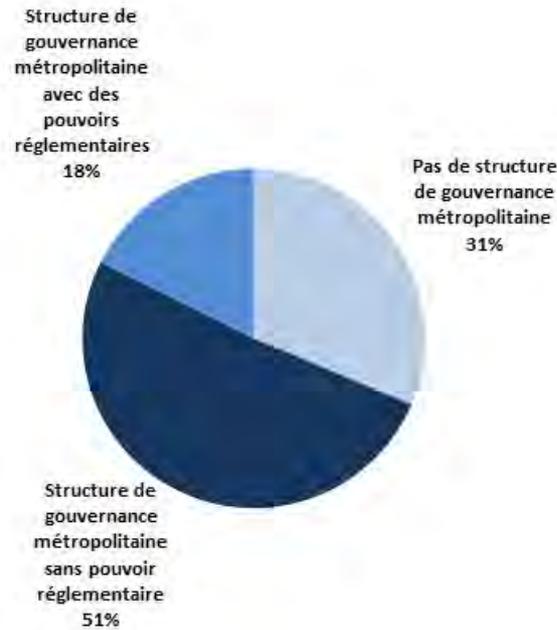
D) « Villes métropolitaines » : parfois, des villes dont la population dépasse un seuil légalement défini peuvent accéder à un statut spécial en tant que « villes métropolitaines ». Ce statut les élève au niveau d'administration immédiatement supérieur et leur confère des prérogatives plus étendues (comme en Corée).



Source : OCDE 2013b.

D'après une recherche de l'OCDE couvrant environ 200 métropoles, 31 % ne disposent pas de structure de gouvernance métropolitaine. Parmi les 69 % restants, la grande majorité ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire. Au total, moins d'une zone métropolitaine de l'OCDE sur cinq possède une structure de gouvernance pouvant imposer des lois ou des règlements (cf. graphique 4.8).

Graphique 4.8. **Gouvernance métropolitaine**

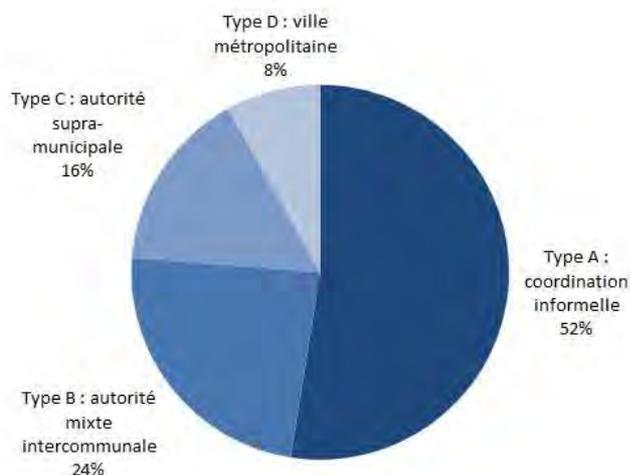


Source: OCDE (2013), Quelle Gouvernance pour les zones métropolitaines? Document préparé dans le cadre de la Réunion Ministérielle des 5-6 décembre 2013.

Un quart des métropoles ont introduit des autorités inter-municipales à vocation unique sur un secteur (souvent les transports) ou à vocation multiple (cf. graphique 4.9). Les « villes métropolitaines » représentent 8 % des cas et les autorités métropolitaines supra-municipales, 16 % (Stuttgart, Portland, Autorité du Grand Londres, par exemple). Les travaux de l'OCDE montrent qu'il y a une corrélation entre la taille de la ville et le type de gouvernance métropolitaine : plus la ville est grande, plus la tendance sera d'avoir une gouvernance métropolitaine davantage formalisée. Le choix de la formule de gouvernance adaptée dépend d'un certain nombre d'arbitrages, et il n'y pas d'optimum en la matière.

Graphique 4.9. La moitié environ des métropoles est engagée dans des mécanismes informels de coordination

Répartition des métropoles par type de gouvernance



Source: OCDE (2013b), *Quelle Gouvernance pour les zones métropolitaines?*
Document préparé dans le cadre de la Réunion Ministérielle des 5-6 décembre 2013

La réforme de la gouvernance des métropoles françaises, notamment d'Aix-Marseille, adoptée en 2013, s'inscrit donc dans une tendance plus globale à l'échelle de l'OCDE. Par cette réforme en effet, le gouvernement souhaite renforcer les métropoles françaises, en améliorant notamment leur gouvernance et en clarifiant leurs compétences. Pour les trois plus grandes métropoles françaises, un statut spécifique et adapté aux spécificités de chacune a été proposé.

Ainsi, concernant Aix-Marseille, le projet de loi prévoit de créer une métropole dénommée « Aix-Marseille-Provence » le 1er janvier 2016. Il s'agirait d'une nouvelle intercommunalité (EPCI) à fiscalité propre qui se substituerait aux six EPCI qui existent sur le territoire métropolitain. Cette structure métropolitaine serait dirigée par un conseil fonctionnant sur le principe des conseils de communauté urbaine. La Région et le Département pourraient, en outre, lui déléguer certaines de leurs compétences propres. Elle posséderait également des ressources spécifiques (Dotation Globale de Fonctionnement et taxes locales). Par ailleurs, l'aire métropolitaine serait découpée en plusieurs territoires dont le périmètre épouserait celui des EPCI actuels. Chaque territoire serait administré par un conseil de territoire composé des conseillers de la métropole délégués par les communes (voir également encadré 4.23).

Encadré 4.23. Le projet de loi de 2013 et la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est le premier des trois projets de loi du gouvernement français destinés à approfondir la décentralisation. Il ouvre surtout la voie à la création des métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence, ainsi qu'à une dizaine d'autres en province. Le projet de loi rend automatique la transformation en métropoles des intercommunalités de plus de 400 000 habitants dans deux cas : si elles se situent au centre d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants ou si elles sont des capitales régionales. Ces métropoles se substitueront aux intercommunalités existantes et disposeront de compétences étendues dans plusieurs domaines (développement économique, tourisme, transports, habitat, environnement, eau...). Des métropoles de droit commun seront créées par décret. Elles s'ajouteront donc à celle de Nice et à celles nouvellement créées à partir des trois agglomérations françaises les plus peuplées que sont Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. Ces trois dernières métropoles disposeront de statuts spécifiques. Le chapitre 3 du projet de loi traite de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le projet de métropole Aix-Marseille-Provence

La future structure sera constituée par la fusion des six groupements intercommunaux. La nouvelle intercommunalité unique réunira 92 communes et 1,8 million d'habitants, une des plus importantes intercommunalités de France. Elle devrait exercer des compétences stratégiques considérées comme structurantes et permettant d'éviter leur fragmentation sur le territoire métropolitain, notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Pour d'autres compétences qui relèvent non pas des communes mais du département, il peut être envisagé d'établir des conventions de délégation.

Si le projet de loi prévoit que le port de Marseille reste sous le contrôle de l'État, la ville de Marseille et le Conseil général devraient voir le nombre de leurs représentants au Conseil de surveillance du port doubler.

Compte tenu de son organisation polycentrique et afin de prendre en compte la diversité et les spécificités territoriales de l'aire métropolitaine, la métropole sera divisée en « territoires », dotés d'un « conseil de territoire ». Celui-ci sera composé des conseillers de la métropole d'Aix-Marseille-Provence délégués des communes incluses dans le périmètre du territoire. Selon les territoires, certaines compétences pourront être déléguées de la métropole aux territoires. Ils exerceront des compétences de proximité.

Il est également prévu d'instituer une « conférence métropolitaine des maires » ainsi qu'un « conseil de développement » qui réunira les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs et qui sera chargé d'élaborer les orientations stratégiques du territoire.

La métropole aura son siège à Marseille et accueillera une assemblée de 238 élus (contre 560 élus pour les six actuelles intercommunalités) comprenant l'ensemble des maires, avec une représentation « minoritaire mais représentative » des élus de la ville de Marseille.

Intégration fiscale

Selon le projet de loi, la future métropole d'Aix-Marseille-Provence relèvera de la catégorie des EPCI à fiscalité propre (c'est-à-dire qui dispose du pouvoir de lever l'impôt ce qui est une particularité de la coopération intercommunale à la française). La métropole bénéficiera également de transferts de l'État (Dotation Globale de Fonctionnement). Ce régime sera cependant adapté sur plusieurs points afin de prendre en compte ses spécificités. Les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables de la nouvelle métropole Aix-Marseille-Provence seront complétées et précisées ultérieurement au vote définitif de la loi.

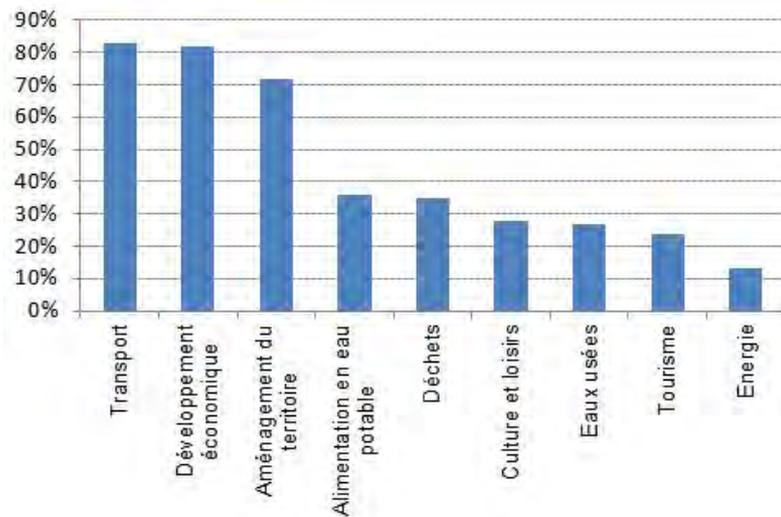
La réforme ne touche pas directement les finances communales (elle aura un impact indirect dans la mesure où il existe des flux financiers entre les communes et leurs groupements, de contributions et de redistributions) mais uniquement les finances intercommunales.

Source : Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2013).

Dans le panorama actuel des réformes engagées dans les pays de l'OCDE (cf. encadré 4.22 et annexe 2.7), la future métropole se positionnerait donc comme une institution dotée de compétences stratégiques (aménagement, développement, planification territoriale). Gérant des secteurs essentiels (transport, environnement, logement social, eau, assainissement, réseaux techniques), elle aurait donc une légitimité fonctionnelle significative. La plupart des structures métropolitaines des pays de l'OCDE disposent de compétences en matière de transports, d'aménagement du territoire ou de développement économique – même si le statut légal de ces structures, leur budget ou leur pouvoir varient considérablement. Ainsi, les analyses de l'OCDE montrent que plus de 70 % des structures métropolitaines gèrent à la fois les questions d'aménagement du territoire, de transports et celles de développement économique (cf. graphique 4.10). Dans un premier temps, la nouvelle structure métropolitaine resterait donc dans le registre de l'intercommunalité, mais à une échelle plus pertinente (type C2 de la typologie de l'OCDE, autorité supra-municipale non élue, cf. encadré 4.24 et annexe 2.7). Néanmoins, il est prévu dans un second temps (à partir de 2020) une élection au suffrage universel direct d'une partie des conseillers de la métropole.

Graphique 4.10. **Compétences clés des structures métropolitaines dans l'OCDE**

Part des autorités métropolitaines actives dans un domaine politique



Le choix du dispositif le mieux adapté à telle ou telle région métropolitaine reste une affaire de choix politique et social (conditionné par des facteurs exogènes et endogènes qui varient d'un pays à l'autre, et parfois même d'une région à l'autre au sein d'un même pays), chaque dispositif présentant des atouts et inconvénients qu'il convient de mettre en balance. Lors de la sélection d'un dispositif, les autorités sont susceptibles de faire un choix mieux éclairé si elles évaluent son impact général dans un contexte national et métropolitain donné, en particulier si elles tiennent compte de trois facteurs qui détermineront son efficacité : (i) la coordination (à la fois horizontale, c'est-à-dire entre les communes et à l'échelle des domaines d'action des pouvoirs publics, et verticale, avec les niveaux d'administration supérieurs et les institutions supranationales) ; (ii) la capacité d'action (personnel, budget et structure de financement, pouvoir contraignant, par exemple) ; (iii) la légitimité (responsabilité et légitimité à l'égard des autres niveaux d'administration, des citoyens, du secteur privé, etc.). Dans une certaine mesure, ces trois facteurs révèlent, respectivement, la façon dont les différents types de dispositifs

atteignent leurs objectifs, les outils auxquels ils ont recours, et la perception qu'en ont les citoyens et les autres acteurs concernés (OCDE, 2013b ; Lefèvre 2013).

La réforme de 2013 a mis l'accent sur la capacité d'action de la future métropole, et a privilégié une approche graduelle de la réforme, avec une mise en œuvre en 2016, et une élection au suffrage universel direct plus tardive en 2020. Dans un premier temps, la nouvelle structure métropolitaine reste donc dans le registre de l'intercommunalité, mais à une échelle plus pertinente. À l'instar des communautés urbaines ou d'agglomération françaises, de la communauté métropolitaine de Montréal ou de la toute récente *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA), elle ne détient sa légitimité politique que des communes membres. C'est ce qui la distingue d'institutions supra-communales telles que la *Greater London Authority* (GLA) ou la *Verband Regio Stuttgart* (VRS) ou encore le *Tokyo Metropolitan Government* (TMG) ou la Municipalité Métropolitaine d'Istanbul qui toutes disposent d'un exécutif et d'un conseil délibératif élus au suffrage universel direct (OCDE, 2008).

Quelle que soit la forme finale de la métropole retenue lors du vote du projet de loi, la future métropole devra montrer qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée, c'est-à-dire qu'elle traitera des questions qui ne sont pas prises en compte par d'autres collectivités et que, ce faisant, elle résout des problèmes demeurés jusque-là sans réponse. La loi en soi n'est donc qu'une première étape et c'est bien le « comment », la mise en œuvre, qui en déterminera l'impact. Dans cette optique, le gouvernement a nommé une mission interministérielle qui a pour objectif de construire une vision métropolitaine et de préparer la mise en place de la future métropole. Elle a également vocation à dépasser les barrières existant entre les territoires mais également entre les différents sujets qui sont traités aujourd'hui de façon cloisonnée par les services de l'État. La Mission a donc un rôle clé pour construire la transition et l'appropriation de la réforme par les différentes parties prenantes – citoyens, collectivités territoriales, acteurs privés, société civile (cf. encadré 4.24). Le cinquième chapitre se penchera plus précisément sur les leviers du changement et les leçons de l'OCDE pour construire des actions à l'échelle métropolitaine.

Encadré 4.24. La mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence

Installée par la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, la Mission réunit une quinzaine de personnes qui proviennent de différents horizons (conseil régional, CCIMP, MPM, ville de Marseille, préfecture, port, entreprises publiques, etc.).

La Mission se veut partenariale : elle réunit les moyens de l'État, de ses établissements publics, ainsi que ceux des collectivités territoriales, de leurs groupements et des autres partenaires locaux qui ont décidé d'appuyer les progrès du projet métropolitain. En outre, la mission s'appuie sur deux instances : d'une part, un « conseil des élus » comprenant les présidents des six intercommunalités concernées par la fusion, des maires désignés par ces intercommunalités, le maire de Marseille ainsi que les présidents du Conseil général des Bouches-du-Rhône et du Conseil régional PACA ; d'autre part, un « conseil des partenaires » qui rassemble des personnes morales de droit public et privé (syndicats, écoles et universités, organismes d'ingénierie, entreprises, etc.). La Mission se veut également « biodégradable », devant naturellement disparaître une fois la métropole mise sur pied.

Des travaux et rencontres se sont déjà déroulées tout au long de 2012 et 2013 notamment des journées Ateliers-projet et une « conférence métropolitaine » en décembre 2012 afin « d'impulser une dynamique de projet ». Huit « chantiers métropolitains » ont été définis qui « devront énoncer les « conditions pour faire métropole », des propositions-leviers à forte plus-value métropolitaine. Fortement représentatifs de nouveaux modes d'action, de nouvelles règles du jeu métropolitain, ils préfigureront la mise en œuvre de la métropole, sans pour autant l'imposer » (Source : site de la Mission : www.mouvement-metropole.fr/).

Encadré 4.24. **La mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille-Provence** (suite)**Les chantiers définis par la Mission interministérielle**

- **Chantier n°1** : faire de la jeunesse le 1er atout métropolitain
En quoi la future métropole peut-elle changer les conditions d'existence des jeunes (formation, emploi, culture, santé, logement, sport, mobilité, etc.), et en quoi les jeunes peuvent-ils contribuer à la dynamique métropolitaine ?
- **Chantier n°2** : assurer l'équité sociale et territoriale de la dynamique métropolitaine
L'enjeu de cohésion sociale et territoriale est la base concrète d'une métropole qui « rend capable ». Réussir sur les territoires dits « prioritaires », en valorisant les populations, est une condition sine qua non du projet métropolitain, une absolue nécessité pour que le décrochage de ces espaces majeurs n'entraînent pas la dérive de l'ensemble du système.
- **Chantier n°3** : améliorer les déplacements au quotidien et garantir l'accessibilité pour tous les citoyens
L'échelle métropolitaine est indispensable à travers une action efficace sur les pratiques de mobilité, en étroite relation avec les dynamiques urbaines, et pour concevoir une offre cohérente de mobilités durables. La spécificité de la métropole Aix-Marseille-Provence est celle de la grande échelle, totalement complémentaire avec la logique de proximité et de bassins de vie.
- **Chantier n°4** : en accord avec ses ressources et son cadre naturel, dessiner et développer la métropole, affirmer et organiser les grands axes qui la structurent
Ce chantier a pour ambition de définir de nouveaux cadres de projets de façon à mieux répondre à cet enjeu ville-nature, mais également aux besoins multiples liés au développement. Ce chantier consiste à faire émerger et partager une projection urbaine commune à l'échelle de la métropole, avec ses lignes de force, ses principaux carrefours, ses interfaces, ses logiques de relations entre territoires.
- **Chantier n°5** : accompagner la transition énergétique métropolitaine
La transition énergétique traduit le passage d'une société fondée sur la consommation abondante d'énergies fossiles, à une société plus sobre et plus écologique. Concrètement, il s'agit de faire des économies d'énergie, en optimisant nos systèmes de production et en utilisant le plus possible les énergies renouvelables.
- **Chantier n°6** : créer les conditions d'une mobilité durable et performantes des marchandises à l'échelle métropolitaine
La problématique générale du chantier est d'affirmer et de créer les conditions d'une mobilité durable des marchandises à l'échelle internationale (hub Méditerranée-hinterland européen) et jusqu'au dernier kilomètre en se donnant les moyens de traiter les différents enjeux aux différentes échelles.
- **Chantier n°7** : stimuler partout les innovations et leurs croisements
La stimulation de l'innovation s'inscrit dans les compétences « international, économie et enseignement supérieur » de la future métropole. Elle s'appuie, notamment sur la performance du système de recherche et d'enseignement supérieur. Elle est une condition essentielle de création de richesse et d'emploi et donc de sortie de crise et de positionnement international compétitif.
- **Chantier n°8** : éclairer la démarche en organisation l'ingénierie métropolitaine
Le territoire métropolitain est encore mal connu. Sa connaissance, sa représentation sont indispensables à sa compréhension fine et donc à la conception du projet. Au-delà, c'est aux questions d'identification collective et de mise en commun que doit répondre cette démarche autour de la connaissance.

Source : Mission interministérielle pour le projet métropolitain Aix-Marseille, 2013.

Chapitre 5

Vers une gouvernance métropolitaine : les leviers du changement dans les métropoles de l'OCDE

Introduction

Si le diagnostic sur le besoin d'une réforme est largement partagé, de nombreuses divergences et oppositions sur son contenu demeurent. Les débats occasionnés en 2013 par le projet de loi sur les métropoles et la nouvelle organisation métropolitaine prévue pour Marseille ont été une occasion supplémentaire de mettre en lumière les tensions autour du sujet. La loi ne peut, à elle seule, dissoudre ces divergences et oppositions qui devront trouver des remèdes dans des négociations pragmatiques entre les acteurs. Le chapitre 5 a vocation à apporter un éclairage international sur les réformes de gouvernance en cours dans l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille. Il abordera les leviers du changement et les leçons que l'on peut retenir de l'OCDE pour construire des actions à l'échelle métropolitaine.

Section 5.1. Les leviers du changement

Dans toute réforme, l'expérience de l'OCDE indique qu'il est essentiel de bien identifier les dynamiques qui peuvent constituer des leviers de changement, et les acteurs clés qui peuvent les amplifier et les concrétiser.

L'État, acteur incontournable de la gouvernance métropolitaine

L'intervention de l'État est importante sur le territoire Aix-Marseille (cf. chapitre 4) mais ne s'est pas traduite jusqu'à présent par des dynamiques de coopération structurantes à l'échelle métropolitaine. En outre, plus récemment, la succession rapide des réformes territoriales (2010 et 2013) n'a pas forcément contribué à pacifier les relations entre les différents acteurs locaux. En effet, la loi de 2010, portant création des pôles métropolitains, a donné lieu à un début de dynamique de coopération à Marseille se traduisant par un projet de création d'un pôle métropolitain qui rassemble l'ensemble de l'aire métropolitaine, annoncé pour janvier 2013. Depuis, cette dynamique s'est arrêtée dans l'attente de l'adoption du projet de loi sur la décentralisation initiée par le gouvernement et de sa mise en œuvre. Le projet de loi portant réforme de la gouvernance de la métropole d'Aix-Marseille-Provence propose un nouveau cadre d'action et de coopération entre les acteurs locaux, au moment où les oppositions à une telle loi demeurent importantes.

L'État est donc un acteur incontournable de la gouvernance de la métropole d'Aix-Marseille, sur lequel cette dernière doit s'appuyer. Pour autant, pour qu'il soit cet acteur qui fasse avancer la dynamique politique et institutionnelle, l'État doit se révéler fortement métropolitain dans son organisation, ses politiques et ses actions. Il doit donc se

réorganiser à l'échelle métropolitaine et accompagner fortement la réforme qu'il vient de mettre en place. Il doit jouer durablement un rôle de chef d'orchestre pour mettre les acteurs autour de la table.

Les collectivités territoriales, parties prenantes de la réforme

La construction de la métropole ne peut se faire sans l'adhésion des communes et de leurs groupements. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les élus locaux disposent à la fois de ressources pour décider et mettre en œuvre un certain nombre de politiques publiques locales, mais détiennent également une forte légitimité pour le faire (cf. ci-après).

L'appui des collectivités territoriales de rang supérieur (région, département) à la démarche métropolitaine et la qualité de coopération entre les différents niveaux institutionnels semblent également être des facteurs déterminants pour le développement métropolitain. Dans les territoires urbains, la coopération institutionnelle peut notamment s'organiser autour du couple région-métropole. Or, dans ce domaine, on constate, en France comme ailleurs dans les pays de l'OCDE, des relations parfois compliquées, les deux institutions se trouvant souvent en situation de concurrence. C'est le cas dans un grand nombre de pays de l'OCDE, comme le montrent l'exemple des relations difficiles du tandem Barcelone-région Catalogne, celui des métropoles et des provinces néerlandaises ou encore, l'Italie où la réforme des *Città Metropolitane*, lancée en 1990, n'a jamais vu le jour, en raison notamment de la faible implication des régions censées la mettre en œuvre ainsi que de l'État (cf. encadré 5.1).

Encadré 5.1. La politique des *Città Metropolitane* : manque d'implication des régions et de l'État

Les *Città Metropolitane* sont des institutions supra municipales établies par la loi 142 de 1990. Selon cette loi, les dix métropoles principales d'Italie (dont la capitale Rome) devaient se voir doter d'institutions disposant de compétences nombreuses et fortes (planification, aménagement, développement économique, réseaux techniques, etc.) et de ressources correspondantes.

Selon la loi, et en vertu d'un système politico-institutionnel où les régions disposent de compétences sur l'organisation des collectivités locales, les régions devaient procéder par une loi régionale à la mise en place de ces *Città Metropolitane*, faute de quoi l'État se substituerait à elles. Quelques 13 années après et malgré plusieurs lois nouvelles et une réforme constitutionnelle qui introduit les *Città Metropolitane* comme institutions de la République Italienne, aucune d'entre elles n'a encore vu le jour. Les explications à une telle situation sont nombreuses mais il ne fait aucun doute que le manque de volonté des régions a joué un rôle déterminant. À cette faible implication régionale dans les réformes métropolitaines s'est ajouté un soutien très modéré de l'État qui ne s'est pas substitué aux régions défailtantes, comme prévu par la loi. Il n'a pas non plus accompagné cette réforme de programmes d'action et de moyens financiers correspondants. Du côté de l'État, cette réforme est donc restée orpheline et les rares tentatives locales de construire les *Città Metropolitane* (Bologne dans les années 1990, Rome et Turin dans les années 2000) qui auraient eu besoin du soutien juridique et politique de l'État se sont enlisées dans les conflits entre les acteurs locaux (OCDE 2006b, Milan et OCDE 2010b Venise).

En France, le couple région-métropole a toujours entretenu des relations ambiguës, les régions nées en 1982 devant trouver leur place dans le paysage institutionnel (cf. les relations entre la ville de Paris et la région Ile-de-France). Si la région PACA a affirmé en septembre 2013 son « engagement entier et total » dans le processus de construction métropolitaine d'Aix-Marseille-Provence, elle a indiqué qu'elle resterait vigilante quant aux compétences de la région qui devront également s'appliquer aux territoires métropolitains. Le défi est de mettre en œuvre une articulation stratégique entre la région et les métropoles en conjuguant au mieux leurs efforts respectifs. En région PACA, la tâche est complexifiée du fait de l'existence de plusieurs métropoles de rang international. La future génération des contrats de plan État-région devrait comprendre un volet métropolitain, qui fournira l'occasion de mettre en œuvre cette coordination stratégique et de rechercher les complémentarités.

La question de l'articulation département-métropole se pose également, les périmètres entre les deux échelons étant encore plus proches. En outre, la métropole peut parfois se trouver à cheval sur plusieurs départements, ce qui rend cette articulation encore plus complexe. Ainsi, en Italie, l'émergence des « villes métropolitaines » a souvent été freinée par les rivalités entre la ville-centre et la province, comme à Milan par exemple où la structure mise en place dans les années 1970 pour regrouper la province et 79 communes n'a pas pu prendre son essor en raison des oppositions entre la Province et Milan (OCDE, 2006b). Aujourd'hui, dans le cadre de la réforme territoriale italienne, la solution proposée, est, selon les configurations locales, de transformer, dans les aires métropolitaines, les actuelles provinces en cités métropolitaines. En France, le schéma adopté pour la métropole de Lyon dans le cadre de la réforme en cours repose également sur les transferts de compétences du département du Rhône au profit de la future métropole de Lyon. Ainsi, la métropole de Lyon devrait avoir la forme d'une collectivité à statut particulier se substituant au département, sur le territoire métropolitain.

Une société civile et des acteurs économiques porteurs d'initiatives

La société civile, comme les acteurs économiques, ont su au cours des dernières années initier des dynamiques de coopération à l'échelle de la métropole Aix-Marseille. Ces dynamiques se poursuivent aujourd'hui et pour certaines prennent de l'ampleur comme cela a été souligné dans le chapitre 4. Une telle mobilisation du monde économique est particulièrement importante pour la gouvernance métropolitaine. Cette implication de la société civile n'est pas rare dans les métropoles de l'OCDE et elle relève plutôt des milieux économiques qui sont les plus sensibles à l'importance de produire des politiques publiques à l'échelle métropolitaine (encadré 5.2). Le plus souvent, ils interviennent en réponse à ce qu'ils considèrent comme un déficit de réaction des pouvoirs publics, déficit qui pénalise leurs intérêts plus ou moins immédiats.

Encadré 5.2. La mobilisation de la société civile dans différentes métropoles de l'OCDE

Londres

À Londres, la mobilisation du monde économique s'est avérée déterminante pour la construction métropolitaine. Les milieux entrepreneuriaux, et tout particulièrement les grandes firmes, ont, depuis le milieu des années 1990, constamment fait pression sur le gouvernement et les collectivités locales pour qu'une démarche métropolitaine soit engagée. Ce sont les problèmes de transport et la crise foncière du début des années 1990 qui ont incité les grandes firmes à créer le *London Development Partnership* qui a progressivement associé les municipalités du Grand Londres et a produit un premier document stratégique en 1999. C'est leur action, structurée et constructive, qui a ainsi accéléré la création de la GLA. Les acteurs économiques ont porté, entre 1986 et 2000, les premières réflexions stratégiques sur le devenir du Grand Londres, suite à l'abolition du *Greater London Council* (GLC) par le gouvernement. Ils ont ensuite initié des structures de partenariat avec les pouvoirs publics pour identifier les problèmes et les enjeux de la métropole britannique. Ils ont participé activement au débat sur la création de la *Greater London Authority* à la fin des années 1990 et ont fait des propositions très concrètes sur la gouvernance du Grand Londres à cette époque. Enfin, depuis, ils restent mobilisés sur toutes les stratégies développées par la GLA. Ils sont ainsi devenus des partenaires constants de l'action métropolitaine londonienne.

Toronto

À Toronto, ce sont les grandes firmes qui ont présidé à la création de la *Toronto City Summit Alliance* (TCSA) en 2002, un regroupement d'entreprises issues des secteurs bancaires, des services aux entreprises, de la haute technologie. Leur objectif était de sensibiliser les pouvoirs publics face à ce qu'elles considéraient comme un déclin économique et social de la capitale de l'Ontario (OCDE 2009a).

Metro Portland

La participation citoyenne est un axe fort de la démarche métropolitaine de Metro Portland. L'élection du Conseil Métropolitain tous les quatre ans est en soi une forme de consultation des citoyens. Par ailleurs, le *2040 Growth Concept*, qui est le document de planification stratégique de la région métropolitaine, a fait l'objet d'une participation citoyenne majeure. Depuis 1992, date à laquelle ce plan de croissance urbaine a été lancé, la population a été sensibilisée aux enjeux de l'extension urbaine via une campagne d'information massive (TV, presse, newsletter, radio, standard téléphonique). Metro Portland a envoyé 500 000 questionnaires pour connaître les souhaits et préoccupations des habitants et a régulièrement organisé des sessions participatives (une douzaine de workshops et de forums). Dans un registre plus symbolique, Metro Portland a mis à disposition dans des cafés des plans et lunettes en 3D pour sensibiliser les habitants aux problématiques de développement régional. Metro Portland a également mis en place le *Community Investment Initiative* dédiée aux partenariats publics privés. Cette structure est composée de 30 acteurs privés et publics qui s'engagent à soutenir financièrement des projets d'infrastructures dans la région qui seront créateurs d'emploi. Enfin, l'accent est également mis sur la coopération avec le monde académique, la métropole faisant appel à l'expertise d'universitaires locaux pour définir l'aménagement spatial métropolitain de Portland.

Autres exemples

Le rôle de la société civile au sens large a également été un facteur clé à Barcelone avec l'Association du développement stratégique de Barcelone (PEMB) qui rassemble près de 300 acteurs politiques, économiques et sociaux intervenant sur le territoire ou encore à Copenhague avec le « Forum pour la Croissance de la Région Capitale » (*Growth Forum for the Capital region*) qui regroupe des universités, des entreprises, des syndicats et des élus régionaux et locaux pour favoriser le développement stratégique de la métropole. Copenhague a également développé une politique intitulée « Vision de la démocratie » qui encourage le dialogue entre citoyens et élus (cf. fiche en annexe et OCDE, 2009b).

Section 5.2 Quelques règles pour un cadre d'action des réformes métropolitaines

Quelle que soit l'importance des mobilisations d'acteurs et des dynamiques existantes, il importe qu'un cadre d'action soit mis en place et que des règles de fonctionnement spécifiques soient établies et suivies. Ces éléments questionnent profondément l'un des enjeux essentiels de toute réforme de la gouvernance métropolitaine, à savoir sa légitimité. C'est en fait autour de la construction de cette légitimité que doivent s'établir les règles du jeu, comme les observations des métropoles de l'OCDE permettent de le montrer. De manière assez systématique, la construction de la légitimité correspond à la nécessité d'apprendre et de construire des références communes.

Quelques règles pour un cadre d'action

1. La métropole doit recueillir l'assentiment de la population. Cette légitimité peut être construite par différents types de consultations, représentations ou par voie référendaire. Elle peut aussi se construire progressivement sur la base de projets concrets rendant visible la nouvelle gouvernance métropolitaine. Des situations spécifiques illustrent bien l'importance de la légitimité démocratique des réformes si on veut qu'elles soient effectives, comme l'illustre le cas de Montréal (encadré 5.3). Certains pays privilégient les référendums pour faire passer des réformes, et les résultats de ces référendums sont généralement suivis par les collectivités publiques. Autrement dit, quand ils sont positifs (cas de Londres en 1999), une autorité métropolitaine est créée. En revanche, quand ils sont négatifs (cas de Berlin en 1996 ou d'Amsterdam et de Rotterdam dans le milieu des années 1990 – OCDE Randstad, 2007a), les pouvoirs publics renoncent à leur réforme. Cependant, les instruments référendaires sont parfois parfois détournés de leurs objectifs initiaux, la population consultée se prononçant non pas sur la question posée mais pour ou contre un sujet d'ordre plus général. De même, on observe généralement un faible taux de participation aux référendums, avec des résultats qui reflètent parfois surtout la mobilisation des opposants.

Encadré 5.3. **Légitimité démocratique et réforme institutionnelle : l'expérience de Montréal**

En juin 2002, dans le cadre de la réforme des grandes villes du Québec, la Province de Québec a procédé à la fusion de la commune de Montréal (1,1 million d'habitants) avec les 26 autres municipalités composant l'Île de Montréal, formant ainsi la « nouvelle ville de Montréal » forte de 1,8 million d'habitants. Cette nouvelle ville était puissante, détenant de nombreuses compétences (transport, planification, logement, développement économique, etc.) et un budget conséquent (environ 5 milliards de dollars canadiens en 2013). Elle était dirigée par un maire élu par le conseil municipal parmi ses membres (OCDE, 2004).

En parallèle à cette fusion, la loi a créé 27 arrondissements qui ont repris largement les périmètres des anciennes municipalités. Ces arrondissements disposent de quelques compétences dites de proximité (culture, parcs, urbanisme, etc.). Ils sont dirigés par un maire élu au suffrage universel direct et d'un conseil d'arrondissement.

Face à l'hostilité d'une partie de la population et de la classe politique, le gouvernement du Québec a organisé en juin 2004 un référendum sur la réforme institutionnelle de 2002. Le résultat a été sans appel : la réforme a été rejetée par 15 anciennes municipalités, principalement anglophones, avec le slogan « *Get back my city* ».

Suite à ce référendum, un processus de « défusion » a alors été engagé. Ce dernier a conduit à la séparation des 15 anciennes municipalités de la nouvelle ville de Montréal. Aujourd'hui, l'Île de Montréal se compose donc de la ville de Montréal (elle-même divisée en 19 arrondissements) et de 15 municipalités de plein droit. Pour assurer la coordination entre ces municipalités, un conseil d'agglomération a été constitué et regroupe de manière quasi paritaire la ville de Montréal et les autres municipalités.

2. Les parties prenantes de la réforme (notamment les collectivités locales, les élus) doivent être associées de près à la conception et la mise en œuvre de la réforme.

Le réformateur doit pouvoir éviter une opposition unanime. Dans le cas des réformes métropolitaines, il est important d'impliquer au maximum les parties prenantes des réformes – notamment les élus – pour renforcer la légitimité, et l'efficacité dans la mise en œuvre de la réforme. Ceci est particulièrement le cas lorsque les autorités métropolitaines envisagées sont puissantes par leurs ressources, leurs compétences, voire leur légitimité politique lorsqu'elles sont dirigées par des organes élus au suffrage universel direct. En règle générale, les cas où les réformes ont été imposées ont montré qu'elles avaient du mal à produire les effets pour lesquels elles avaient été établies (cf. encadré 5.4). Dans la mesure où les acteurs locaux ont rarement une position univoque sur le choix de la réforme, il convient d'offrir des opportunités pour que le dialogue entre eux puisse faire émerger une forme acceptable. L'État, pour ce faire, doit pouvoir s'appuyer sur les partenaires locaux partageant ses vues.

Encadré 5.4. Les difficultés des métropoles imposées dans les pays de l'OCDE

La plupart des autorités métropolitaines imposées par les États ont, en règle générale, eu du mal à trouver leur place dans le système politico-institutionnel local et partant à produire des politiques à l'échelle métropolitaine dans les domaines de leurs compétences. Qu'il s'agisse des communautés urbaines françaises imposées par la loi de 1966 à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, des comtés métropolitains britanniques de Londres en 1963 et des six autres métropoles anglaises dans les années 1970, ou encore de la région métropolitaine de Stuttgart (VRS) en 1994 et, plus près de nous, de la métropole de Copenhague en 2007, toutes ont eu à affronter, et pour certaines affrontent encore, des problèmes de légitimité politique qui les empêchent de jouer le rôle pour lequel elles ont été créées (OCDE, 2009b).

Le premier problème est la mise à l'écart de la nouvelle autorité par les collectivités locales préexistantes. Cela a notamment été le cas pour certaines communautés urbaines françaises. Les maires des communes membres ont ainsi pratiqué depuis le départ le « pacte communautaire », accord politique informel par lequel il est bien clair que la communauté urbaine ne saurait imposer des politiques aux municipalités et qu'elle n'aurait à traiter que les politiques (appelées résiduelles) que ces dernières voudraient bien lui concéder.

Le deuxième problème est le maintien par les collectivités déjà existantes de la nouvelle autorité métropolitaine dans un rôle le plus mineur possible, la cantonnant dans les quelques compétences qui lui ont été octroyées par la loi et en faisant en sorte que cette autorité ne puisse se renforcer au fil des ans. C'est le cas, par exemple, de la région métropolitaine de Stuttgart (VRS) qui a été créée avec des compétences peu nombreuses, sauf dans le domaine des transports, et qui s'est depuis toujours vu refuser un élargissement de ses compétences et ressources par le Land de Bade-Wurtemberg. Les autorités métropolitaines de Lisbonne et de Porto sont dans la même situation. Ainsi, dans le cas de Porto, les compétences sont très limitées et mal définies ne lui conférant qu'un champ d'action restreint. En outre, l'État reste très présent au travers de la Commission de Coordination et de Développement (CCDRN) qui rassemble les principaux organes déconcentrés des ministères du développement régional, de l'intérieur, de l'environnement, de la planification. Au près de cette commission, il y a le Conseil Régional du Nord (CRDN) qui regroupe les maires des communes de la région, les universités, les associations patronales, les syndicats, les associations environnementales, etc. Mais cette seconde structure est consultative et ne dispose pas d'une légitimité démocratique forte (cf. fiche en annexe).

Le troisième problème est la remise en cause permanente du rôle de la nouvelle collectivité métropolitaine par les municipalités et autres collectivités locales qui n'ont de cesse de s'opposer aux politiques métropolitaines menées au nom de leur autonomie, cela allant souvent jusqu'à des conflits qui se résolvent sur le plan juridique. Cela a été le cas, par exemple, des comtés métropolitains britanniques dans les années 1970 et 1980 où, par des recours juridiques systématiques, un bon nombre de politiques métropolitaines (sur des questions de planification, de logement ou de transport notamment) n'ont pu voir le jour ou n'ont jamais pu être pleinement appliquées.

3. La métropole doit apporter une plus-value institutionnelle. Pour être légitime, la réforme de la gouvernance métropolitaine doit produire un dispositif institutionnel qui apporte une réelle valeur ajoutée. Elle doit traiter de questions qui ne sont pas traitées, ou alors de manière insuffisante, par d'autres collectivités et, ce faisant, contribuer à résoudre des problèmes demeurés jusque-là sans réponse. La réforme de la gouvernance métropolitaine ne doit donc pas produire un échelon de plus, un acteur de plus sur le même territoire. Cela a particulièrement d'importance dans le cas des compétences et des ressources qui sont attribuées au dispositif institutionnel constitué à l'échelle métropolitaine, faute de quoi il y aura conflits, non seulement dans la mise en œuvre des compétences octroyées mais conflits de légitimité entre les institutions. Dans les pays de l'OCDE, il y a différents cas de figure, mais deux sont particulièrement démonstratifs de la création d'une institution ayant apporté une réelle plus-value institutionnelle, l'autorité du Grand Londres et Metro Portland aux États-Unis (cf. encadré 5.5).

Encadré 5.5. Les expériences du Grand Londres et de Metro Portland

La création de la GLA en 2000 a donné lieu à un débat suivi d'un référendum sur l'organisation et les missions de cette autorité métropolitaine. Le choix final a été d'instaurer une collectivité dotée d'une forte légitimité politique (donnée par l'élection au suffrage universel direct de son exécutif et de son assemblée délibérative) mais disposant de compétences plus stratégiques qu'opérationnelles (sauf dans les domaines des transports publics avec *Transport for London* et de la sécurité et de l'ordre publics) afin de ne pas empiéter ni sur les compétences des municipalités, ni sur celles de l'État. La GLA est donc une autorité principalement stratégique et qui parle légitimement au nom de la métropole. Ces deux rôles, stratégique et de porte-parole, n'étaient pas remplis jusqu'à sa création puisque l'abolition du *Greater London Council* (GLC) en 1986 et la redistribution des missions du GLC entre l'État, les boroughs et le secteur privé les avaient fait disparaître. L'établissement de la GLA a donc comblé un vide que la plupart des acteurs locaux et nationaux avaient soulevé lors des débats de préfiguration de cette nouvelle autorité. Avec la loi de décentralisation de novembre 2011 (*Localism Act*), les compétences opérationnelles de l'Autorité du Grand Londres ont été renforcées. En avril 2012, la GLA s'est vue attribuer de nouvelles responsabilités en matière de logement social (transférées depuis *Home and Community Agency in London*) et de régénération urbaine. La GLA a également absorbé les activités de l'agence de développement économique (*London Development Agency - LDA*) qui était chargée d'attirer les investissements et de gérer les grands projets de développement économique de Londres. Au sein de ce qui est devenu la « *LGA group* », la structure récemment créée, *London Legacy Development Corporation (LLDC)*, est plus particulièrement chargée des projets de développement et de régénération du Parc Olympique et des régions de l'est de Londres.

Metro Portland est une autorité métropolitaine couvrant les 25 communes et les 1,5 million d'habitants de la métropole de l'Oregon aux États-Unis. Elle a été créée en 1992 et est la seule autorité métropolitaine des États-Unis à être élue au suffrage universel direct. Metro est présentée comme un succès – dans le contexte américain – car elle a su trouver sa place au sein de l'organisation institutionnelle de la métropole. Elle remplit, en effet, un certain nombre de missions qu'aucune autre collectivité ne possède et ne cherche pas à se renforcer. À bien des égards, Metro se présente donc comme une collectivité « modeste ». La collectivité emploie 1 600 personnes et dispose d'un budget 2013 de près de 500 millions de dollars). Ses responsabilités sont peu nombreuses bien qu'importantes (planification territoriale, protection de l'environnement, traitement des déchets) mais pour autant, Metro ne cherche pas à renforcer ses pouvoirs (à titre d'exemple, la loi lui accorde la possibilité de prendre le contrôle des transports publics métropolitains administrés par Trinet, un district spécial, mais elle n'a pas souhaité utiliser ce pouvoir). Par ailleurs, Metro gère un certain nombre d'équipements d'envergure métropolitaine (Centre d'exposition, centres culturels, Zoo, etc.) qui auraient exigé des structures ad-hoc complexes autrement (voir fiche).

La métropole doit également apporter une valeur ajoutée sur un plan opérationnel notamment en termes d'économie d'échelle. Le regroupement de certaines fonctions, telles que les procédures d'achat à l'échelle métropolitaine, en est une illustration. Des procédures d'achat regroupées permettent une utilisation plus performante et stratégique des marchés publics. Le Grand Londres a ainsi développé un organisme métropolitain chargé des marchés publics, disposant d'un système électronique de passation des marchés et d'indicateurs de performance de suivi. (*City of London Procurement Strategy*, 2009).

4. L'importance des alliances entre les défenseurs de la métropole. L'idée même de réforme de la gouvernance métropolitaine et le processus pour y conduire soulèvent de nombreuses oppositions, parfois puissantes. C'est pourquoi il importe de construire des alliances entre les acteurs défenseurs de l'idée métropolitaine et de la réforme de la gouvernance de la métropole. La nature de ces alliances dépend des objectifs partagés entre les acteurs. La force de ces alliances dépend des ressources dont les acteurs disposent et de leur complémentarité pour parvenir aux objectifs recherchés. De telles alliances existent dans un certain nombre de métropoles de l'OCDE et renvoient à la notion de « régimes politiques urbains » développée aux États-Unis par C. Stone à la fin des années 1980. Deux métropoles ont plus particulièrement su constituer de telles alliances sur du long terme : Londres et Turin. Ces expériences montrent que le pouvoir politique seul ne peut produire les politiques nécessaires pour transformer la ville et que, pour cela, il doit s'allier à des partenaires spécifiques. À Londres, les partenaires choisis sont les grandes firmes globales parce que la stratégie est celle de la compétitivité avant tout. À Turin, les partenaires sont plus hétérogènes parce que l'agenda de la transformation urbaine est plus diversifié. Par ailleurs, les expériences de ces deux métropoles soulignent également l'importance du rôle du politique, et singulièrement du maire dans la constitution de telles alliances (cf. encadré 5.6).

Encadré 5.6. Les « régimes politiques urbains » de Londres et de Turin

La création de la Greater London Authority en 2000 et l'élection de Ken Livingstone à la mairie de Londres vont très vite se placer sous la bannière de la compétitivité internationale de la capitale britannique et de l'objectif d'en faire non pas Une ville globale, mais La ville globale. Dans ce contexte, priorité va être donnée aux politiques de compétitivité. Pour ce faire, le nouveau maire de Londres comprend bien vite qu'il doit tisser des liens forts avec les acteurs qui sont eux-aussi porteurs d'une telle vision et qui disposent des ressources nécessaires pour la mettre en œuvre. Très clairement il s'agit des milieux économiques et, plus particulièrement, ceux qui sont liés à la finance internationale, aux services aux entreprises et à la promotion immobilière. Ces liens forts, il les construit à travers toute une série de dispositifs politiques et organisationnels où les milieux économiques vont se retrouver bien représentés et parfois dans des positions décisionnelles. Certains des conseillers du maire vont ainsi provenir directement des grands acteurs économiques londoniens. L'agence de développement de Londres (LDA) va être sous leur responsabilité et plusieurs organismes, comme ceux chargés de la promotion internationale de la ville (*Think London*), vont être directement pilotés par eux. Pour faciliter les liens entre la GLA et le monde économique, le maire crée une cellule dédiée, la *Private Liaison Unit*. Il développe également des relations régulières avec le monde de l'entreprise à travers des meetings et des réunions avec les principales associations les représentant, comme la Chambre de Commerce, la *Confederation of British Industry* (CNI) (CBI), la *City Corporation* et *London First*. Enfin, ces milieux sont fortement sollicités pour participer activement à l'élaboration des stratégies de la GLA, notamment celles concernant le développement économique et les transports.

À Turin, le renouveau de la ville s'explique en grande partie par la mise en place d'un régime urbain à partir de la fin des années 1990. En reprenant les travaux de S. Belligni (2009), il est possible d'identifier trois agendas portés par trois coalitions d'acteurs qui ont fonctionné en parallèle. Le premier agenda est un agenda d'aménagement urbain. Son objectif est celui de la construction d'une ville spatialement et fonctionnellement différenciée, à réaliser par un vaste processus de régénération et d'expansion aussi bien de l'habitat que des infrastructures. Cet agenda a été mis en œuvre avec la construction du « *passante ferroviario* », une infrastructure ferroviaire de liaison entre les différentes parties de la ville et du métro, la réalisation de nouveaux parcs de stationnement, l'élargissement de la rocade autoroutière et le renforcement de l'aéroport. D'autres projets de régénération des « périphéries sociales » ont aussi été engagés. Les acteurs qui se sont mobilisés autour de cet agenda stratégique sont ceux qui sont liés à la propriété foncière et immobilière, à l'industrie de la construction et à tous les bénéficiaires directs et indirects de ces secteurs (banques locales, chambre de commerce, etc.). Ils ont ainsi formé une alliance qui ressemble beaucoup aux « coalitions de croissance » nord-américaines des années 1980.

Le deuxième agenda stratégique est centré sur la valorisation des secteurs scientifiques, technologiques et de l'information où les ressources de la ville sont orientées vers la société de la connaissance. Se sont ainsi créés de nouveaux centres de recherche, écoles, des parcs technologiques dans le domaine des TIC. Les acteurs qui ont été particulièrement actifs dans la mise en place de cet agenda sont les fondations bancaires, quelques entreprises, les collectivités locales (notamment la région et la commune de Turin) et le monde universitaire. La coalition dominante de cet agenda se compose de trois piliers : les collectivités locales, les secteurs les plus innovants du monde économique et le monde académique auxquels s'ajoutent les milieux bancaires et la chambre de commerce.

Le troisième agenda s'attache au développement par la promotion touristique et culturelle de la ville. Dans ce contexte, celle-ci est considérée comme un « district culturel » visant à changer son image en se transformant en une métropole post industrielle se repositionnant dans la compétition internationale. Pour Turin, il s'agit là d'une véritable révolution culturelle conduite par une coalition réunissant les pouvoirs publics, les milieux de la culture et des loisirs et les fondations bancaires.

Ces trois agendas ont coexisté au cours des quinze dernières années. Cette coexistence plus ou moins harmonieuse a été rendue possible par « une méta-coalition ample et hétérogène où sont représentées les trois sous-coalitions sectorielles sus mentionnées » et qui constitue alors un régime politique urbain. Dans ce régime, les pouvoirs publics jouent un rôle central, plus ou moins actif selon les agendas considérés. La société civile est mobilisée par secteurs, en fonction des agendas (cf. fiche sur Turin en annexe).

5. Éviter de produire des « contre-feux » à la métropole. Les nombreux obstacles aux réformes de la gouvernance des métropoles invitent les acteurs qui leur sont favorables à ne pas en ajouter d'autres sous prétexte de pacification des relations entre les protagonistes. Les questions d'échelle sont ici fondamentales puisque toute réforme de la gouvernance métropolitaine implique un changement d'échelle de son gouvernement. En termes d'échelle, la grande difficulté est d'articuler les niveaux local et métropolitain, aussi bien en termes de démocratie que de production des politiques publiques. À cet égard, la structuration sur l'espace métropolitain de formes institutionnelles pouvant à terme reproduire des conflits préexistants doit être soigneusement réfléchie. La constitution de l'Aire métropolitaine de Barcelone est justement un exemple de réforme institutionnelle qui a pris soin d'éviter de maintenir des intercommunalités préexistantes en les intégrant dans la nouvelle institution.

6. La métropole doit permettre de dégager une plus-value financière. Les questions financières sont, en effet, un élément crucial de la problématique de la gouvernance métropolitaine, étant souvent perçues comme un obstacle à la coopération alors qu'elles peuvent aussi en devenir un levier. La métropole doit apporter une plus-value financière en termes de ressources nouvelles et de solidarité, mais également de gains d'efficacité (en évitant les doublons de dépenses publiques, en bénéficiant d'économies d'échelle, etc.).

En raison de leur taille, de leur caractère « rurbain », de l'étendue et de la nature de leurs compétences, de leur positionnement international, les métropoles sont, en effet, soumises à des enjeux internes (au sein de leur territoire) et externes (attractivité et compétitivité internationales) qui justifient des modes de financement spécifiques et innovants. L'État peut ainsi mettre en œuvre des incitations pour y parvenir. Elles peuvent prendre la forme de dotations spécifiques pour les métropoles liées à leurs charges particulières, de fonds fléchés « métropoles » dans les documents de programmation (fonds structurels européens, contrats de plan État-Région, etc.) ou d'une fiscalité additionnelle adéquate. Ainsi, est parfois autorisée la mise en place pour les métropoles de taxes additionnelles, de taxes nouvelles ou encore de redevances liées au type de compétences qu'elles exercent ou bien à certaines externalités : partage de plusieurs impôts nationaux (impôt sur le revenu, TVA et droits d'accise) pour les grandes villes espagnoles, création d'une taxe sur les ventes pour financer les activités du district de Pittsburgh, création d'une taxe sur les embouteillages dans plusieurs grandes métropoles (Grand Londres, Séoul, Singapour, Oslo, Milan, Berlin, Cologne, Riga, Stockholm, etc.), taxe sur les transports publics, écotaxes comme les taxes sur les ordures ménagères ou la distribution de l'eau, etc. Beaucoup de ces taxes nouvelles sont des impôts dits « citoyens » qui allient deux objectifs : ils permettent, d'une part, d'apporter des ressources supplémentaires et tentent, d'autre part, d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux rencontrés par les métropoles tels que les nuisances occasionnées par l'usage excessif de l'automobile (embouteillage, pollution, sécurité routière, perte de temps, qualité de vie, santé, ...) ou la dégradation de l'environnement.

La solidarité financière peut être assurée au travers d'un système de péréquation adapté (horizontal et vertical) visant à réduire les inégalités de ressources mais également de charges entre les territoires de la métropole. Les centres des agglomérations sont notamment confrontés à des « charges de centralité » que ne viennent pas toujours compenser les revenus également plus élevés (cf. encadré 5.7). Dans plusieurs métropoles des pays de l'OCDE, des mécanismes de redistribution, permettant de favoriser une certaine équité entre les communes, ont été mis en place comme dans la région métropolitaine de Minneapolis-St Paul, (cf. encadré 5.8), à Stockholm (OCDE, 2006c), à

Tokyo, en Suisse ou encore en Corée où il existe un dispositif de péréquation intra-métropolitaine dont les villes métropolitaines ont la responsabilité.

Encadré 5.7. Les charges de centralité dans les grandes agglomérations en Suisse

Les charges de centralité sont les charges supplémentaires supportées par les centres urbains du fait de leurs responsabilités particulières. Une étude suisse sur les « Charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations » publiée en octobre 2013 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans le cadre du suivi de l'espace urbain suisse, apporte un éclairage intéressant. Les charges de centralité sont engendrées de deux manières : d'une part, par les charges particulières des centres urbains (dépenses supplémentaires suscitées par les caractéristiques démographiques et sociales des populations autochtones de la ville-centre qui sont supérieures à la moyenne, en raison notamment du phénomène de différenciation sociale - plus forte concentration de chômeurs, de pauvres, de personnes seules, de jeunes en formation, de chômeurs en fin de droit, de personnes âgées, etc.) et par les fonctions de ville-centre (surcroît de dépenses par exemple dans les domaines des transports ou de la sécurité). D'autre part, par les prestations fournies par le centre aux usagers étrangers à la commune (dépenses d'équipements culturels, loisirs, transports publics, sécurité). Ceux-ci en profitent sans en assumer totalement le coût : c'est le phénomène dit « de débordement » (*spillover*). Généralement, les charges de centralité sont nettement plus élevées dans les grandes agglomérations que dans les petits centres d'agglomération (plus de 70 % de charges supplémentaires par rapport au reste du territoire dans les grandes agglomérations, 33 % pour les moyennes et 9 % pour les petits centres d'agglomération).

Toutefois, si les charges des centres des grandes agglomérations sont plus élevées, les revenus le sont aussi en raison généralement d'une plus forte capacité fiscale des personnes physiques et surtout des personnes morales et parfois, grâce aux systèmes de péréquation en place visant à compenser ces charges supplémentaires. En Suisse, l'étude montre que les revenus financiers et les recettes fiscales des centres des grandes agglomérations sont de 55 % supérieurs à ceux de la périphérie. Mais cela ne suffit pas à couvrir les charges supplémentaires. Les centres sont souvent contraints de recourir à une fiscalité plus lourde, notamment en augmentant la charge fiscale (taux d'imposition, bases). En Suisse, ces taux sont de 2 à 4 % plus élevés dans les centres des grandes agglomérations que dans le reste du territoire. Au total, en Suisse, l'étude montre que le différentiel entre les charges et le total des revenus est de 15 %.

Source : Office fédéral du développement territorial (2013), Les charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations.

Encadré 5.8. Programme de partage de l'assiette fiscale dans la région métropolitaine de Minneapolis/St Paul aux États-Unis

L'état du Minnesota a voté une loi en 1975 créant un fonds métropolitain de lutte contre les disparités fiscales. Le fonds métropolitain est constitué à partir du partage d'une certaine fraction de l'assiette fiscale commerciale/industrielle de chaque collectivité membre. Le fonds est redistribué aux communes en fonction des capacités fiscales relatives.

Ce dispositif vise deux objectifs :

- Améliorer l'équité dans la répartition des ressources fiscales : le partage de l'assiette fiscale réduit le déséquilibre entre les besoins en services publics et les ressources financières de certaines collectivités, un déséquilibre qui résulte de l'inégalité de répartition des propriétés commerciales et industrielles. En effet, les collectivités où l'assiette fiscale est faible sont souvent obligées d'appliquer des taux d'imposition plus élevés pour assurer les mêmes services que les collectivités où l'assiette fiscale est plus forte. Ces taux élevés les rendent alors moins attractives pour l'implantation des entreprises. Par conséquent, elles sont parfois amenées à rivaliser en proposant des avantages particuliers aux entreprises pour compenser cette fiscalité plus élevée. Le partage de l'assiette fiscale permet ainsi de mieux répartir les avantages des aménagements régionaux (grands centres commerciaux, stades, nœuds autoroutiers).
- Promouvoir la planification régionale : les collectivités sont davantage disposées à accepter sur leur territoire des biens publics engendrant de faibles recettes fiscales (par exemple, les espaces verts) si elles savent qu'elles bénéficieront aussi des retombées des aménagements commerciaux des autres collectivités. En réduisant la concurrence en matière de promotion immobilière, on freine ainsi l'étalement urbain et l'on réduit les coûts de distribution de services régionaux tels que l'assainissement et les transports.

La redistribution du fonds métropolitain est déterminée en multipliant la part de chaque collectivité dans la population métropolitaine par un indice de capacité fiscale relative, qui représente le ratio de la capacité fiscale moyenne de la région à la capacité fiscale de la collectivité considérée. Cela signifie que les collectivités dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne ont un indice supérieur à 1, tandis que celles dont la capacité est supérieure à la moyenne ont un indice inférieur à 1. Une collectivité dont la capacité fiscale est égale à la moyenne recevra une part de redistribution du fonds métropolitain égale à sa part de la population métropolitaine. Les collectivités à faible capacité reçoivent une part du fonds supérieure à leur part de la population métropolitaine (autrement dit sont bénéficiaires nets) et les collectivités à forte capacité reçoivent une part inférieure à leur part de la population totale (et sont donc contributeurs nets).

Source : OCDE, 2006.

7. Le processus de mise en œuvre de la réforme est aussi crucial que la nature de la réforme. Dans les pays de l'OCDE et au-delà, la décennie 1990 a marqué une remise en cause des réformes descendantes (*top-down*), visant à imposer aux acteurs locaux des institutions toutes faites quant à leur périmètre d'intervention, leurs compétences, leurs ressources et leur organisation politique. Depuis, l'accent a plutôt été mis sur l'importance du *processus* conduisant à la réforme de la gouvernance métropolitaine. Ce processus est essentiel car il permet aux acteurs de s'accorder sur un grand nombre de points qui ont fait l'objet de conflits depuis des décennies de tentatives de réformes

puisqu'il a pour but d'arriver à un consensus sur ces objets mêmes (ressources, compétences, etc.). C'est ici la légitimité du résultat de la réforme qui est en jeu aussi bien quant à ses objectifs finaux que sur la manière d'y parvenir. C'était d'ailleurs dans cette optique qu'avait été lancé par la DATAR l'appel à projets pour une Coopération Métropolitaine en 2004.

Cependant, le processus ne doit pas être laissé au hasard, il doit être structuré et piloté tout au long de la réforme. En effet, même si la nécessité du changement est reconnue par la plupart des acteurs, nationaux et locaux, celui-ci prend généralement du temps et peut être remis en cause par des intérêts qui s'opposent à la réforme. Et ils sont nombreux, qu'il s'agisse d'intérêts politiques (la durée des mandats électoraux s'accommode en général mal de la temporalité longue du processus) ou d'intérêts financiers et fiscaux (le partage des ressources souvent associé à la réforme de la gouvernance métropolitaine n'est pas accepté par tous). Rares sont les métropoles qui sont parvenues à conduire leur réforme métropolitaine avec succès jusqu'au bout. Il faut un cap, mais il faut aussi laisser une certaine flexibilité aux acteurs locaux pour à la fois adopter la forme qui leur conviendra le mieux, mais aussi la faire évoluer avec le temps. Deux métropoles européennes, Bologne et Barcelone, présentent des processus innovants qui peuvent servir d'inspiration à la métropole provençale, notamment parce que ces processus sont mis en œuvre par des innovations technico-politiques ad-hoc. L'expérience bolognaise met en avant l'importance des dispositifs technico-politiques associant ces institutions leaders (la ville centre et la Province) ainsi que la nécessité de garder tout au long du processus l'objectif de création institutionnelle d'une nouvelle collectivité (encadré 5.9).

Encadré 5.9. Le processus de réforme de la métropole de Bologne dans les années 1990

La métropole de Bologne (900 000 habitants) a probablement été, à la fin des années 1990, le lieu de l'expérience la plus avancée dans la construction d'une « ville métropolitaine » en Italie mais aussi dans toute l'Europe. Elle a innové en inversant la conception même de la réforme en présentant l'instauration d'une institution métropolitaine comme le résultat d'un processus plutôt que comme son point de départ. Pour ce faire, elle a construit le processus à partir d'outils, de structures, d'instances à la fois politiques et technico-administratives.

Accord pour la ville métropolitaine > Conférence métropolitaine et actions métropolitaines > Ville métropolitaine

L'accord pour la ville métropolitaine (ACM) a été signé entre les 70 collectivités locales qui désiraient construire la ville métropolitaine (la ville-centre de Bologne, la Province et 68 communes). Cet accord prévoyait des instruments politiques (la conférence métropolitaine qui rassemble les exécutifs des collectivités signataires de l'ACM) et technico-administratifs (des comités de coopération techniques et administratifs entre collectivités sur plusieurs domaines définis par la conférence métropolitaine). La conférence métropolitaine a préfiguré l'organe politique de la ville métropolitaine mais sur une base paritaire entre les collectivités adhérentes et non décisionnelle. Les comités de coopération ont eu pour tâche d'initier des politiques métropolitaines et de résoudre des questions précises d'envergure métropolitaine jusque-là restées sans réponse (l'achèvement de la rocade, l'intégration tarifaire des transports publics, l'aménagement des grands espaces publics). Les aspects de construction politique et technico-administrative de la ville métropolitaine ont été ainsi menés de front sans préjuger du contenu spécifique final de la ville métropolitaine (mode d'élection, fiscalité, compétences, périmètre, etc.). Pour autant, l'objectif final (l'instauration d'une institution métropolitaine) a été exposé d'emblée et gardé tout au long du processus.

L'expérience barcelonaise, quant à elle, met l'accent sur un dispositif politico-technique, le plan stratégique, comme instrument de légitimation progressive du territoire métropolitain et partant de la création d'une future institution métropolitaine (cf. encadré 5.10). Même si la réforme métropolitaine n'est pas d'emblée inscrite dans les objectifs du plan stratégique, elle s'y retrouve en filigrane, l'établissement d'une nouvelle institution apparaissant alors comme la suite logique du processus initié et piloté par les divers plans stratégiques.

Encadré 5.10. Barcelone : de la ville à la métropole (AMB) : 1987-2013

En 1975, le gouvernement franquiste crée la *Corporacion Metropolitana de Barcelona* (CMB) pour planifier un territoire métropolitain de 27 communes. La CMB ne résiste pas à la nouvelle démocratie espagnole de l'après franquisme et en 1987, la région Catalogne l'abolit. Elle la remplace par trois nouvelles entités : une autorité des transports couvrant 18 communes et 2,9 millions d'habitants, une autorité de l'environnement (eau, assainissement et déchets) regroupant 33 communes et 3,2 millions d'habitants et un syndicat intercommunal (*mancomunidad*) de 31 municipalités (3,1 millions d'habitants) qui gère les espaces publics et l'urbanisme.

À partir de la fin des années 1980, la ville de Barcelone se lance dans l'élaboration d'un plan stratégique qui est publié en 1990. Son territoire de référence est la ville de Barcelone mais avec en filigrane un horizon métropolitain non délimité spatialement. En 1994, la municipalité de Barcelone publie un deuxième plan stratégique, puis un troisième en 1999 avec des ambitions métropolitaines renforcées puisque ces plans sont pilotés par une association, l'Association pour le plan stratégique de Barcelone où les 36 municipalités composant l'aire métropolitaine rapprochée et les trois entités intercommunales issues de l'abolition de la CMB sont présentes. En 2003, le premier plan stratégique métropolitain (*El Plan estratégico metropolitano de Barcelona - PEMB*) voit le jour avec comme territoire de référence une métropole à 36 communes représentant 3,3 millions d'habitants. L'Association pour le plan stratégique pilote ce plan comme le suivant, « Visio 2020 », qui est approuvé en 2010.

Les deux plans stratégiques métropolitains s'inscrivent dans une démarche visant à constituer à terme une autorité métropolitaine qui voit le jour en juillet 2011, après l'adoption de la loi du Parlement de Catalogne 31/2010, sous le nom d'Autorité Métropolitaine de Barcelone (*Area Metropolitana de Barcelona - AMB*).

La création de l'AMB fait disparaître les entités métropolitaines déjà existantes. Elle récupère ainsi leurs ressources et compétences auxquelles viennent s'ajouter la planification territoriale et stratégique, le développement économique et l'environnement. L'AMB est une structure intercommunale pilotée par un conseil métropolitain qui représente les communes (tous les maires appartenant à l'AMB sont membres du conseil métropolitain). Son budget est d'environ 600 millions d'euros en 2013. Il ne comprend pas les budgets des entités métropolitaines, par exemple celui de l'autorité métropolitaine des transports (ATM) qui a un budget d'un peu plus d'un milliard d'euros.

Section 5.3. La mise en œuvre des réformes : construire des actions à l'échelle métropolitaine

Pour mener à bien un processus de réforme métropolitaine, il faut savoir organiser et gérer la question du temps. Très concrètement, il s'agit de parvenir à lier le court terme (la métropole doit commencer à exister dès le départ par des actions spécifiques qui la

rendent visible) et le long terme (le résultat final tangible de la réforme proposée). Il n'appartient pas à ce rapport d'offrir une panoplie d'actions à court et long termes que les protagonistes locaux devraient mettre en œuvre. Plus modestement, il paraît important de mettre en avant au regard de la situation de la métropole provençale, de ses problèmes mais aussi de ses forces et atouts, les possibilités d'agir, à court terme et à long termes, qui apparaissent à la fois pertinentes et positives et que l'on peut retirer de l'expérience internationale des autres métropoles de l'OCDE.

Les actions à court terme

Les actions de l'État

Tout d'abord, l'État peut communiquer sur la loi de 2013. En effet, il est important que les défenseurs de la loi, et au premier chef l'État, prennent l'initiative sur ce point afin d'éviter que des malentendus ne circulent. En outre, l'État peut ouvrir les agences et organismes qu'il contrôle aux acteurs métropolitains. À ce titre, les conseils d'administration du port ou d'Euroméditerranée pourraient intégrer de nouveaux acteurs locaux qui « métropoliserait » ces structures pouvant parfois apparaître comme des forteresses « nationales ». L'exemple de la régionalisation/métropolisation du port d'Auckland devrait, à cet égard, retenir l'attention car il montre toute l'importance d'ouvrir le système de gouvernance d'un port aux acteurs locaux porteurs des enjeux métropolitains si l'on souhaite que son développement s'articule avec celui de la métropole (cf. encadré 5.11).

Encadré 5.11. La régionalisation/métropolisation du port d'Auckland

Auckland est une ville aux sites portuaires multiples dont l'urbanisation des dernières décennies a produit un déséquilibre croissant. L'enchevêtrement des acteurs portuaires et urbains a contribué jusque dans les années 1990 à un déficit de planification stratégique et coordonnée nécessaire pour répondre aux dysfonctionnements des ports mais aussi des relations entre ces ports et la métropole. Pour y faire face, la gouvernance des ports d'Auckland a été profondément transformée au cours des 20 dernières années.

En 1988, l'État de Nouvelle Zélande décide de « corporatiser » les trois ports de la métropole d'Auckland et crée ainsi la *Port of Auckland Limited* (POAL). Cet organisme décide alors de vendre ses actions aux deux conseils régionaux situés sur la métropole ; le conseil d'Auckland qui acquiert 80 % des actions et le conseil de Waikato qui achète les 20 % restants. En 1993, le conseil de Waikato vend ses parts au conseil régional d'Auckland qui devient donc le seul propriétaire des ports. Cette régionalisation de la gouvernance des ports a permis d'élaborer une stratégie qui prend en compte à la fois le devenir économique des espaces portuaires mais également leur intégration dans l'aménagement métropolitain. Trois éléments essentiels de cette stratégie sont ainsi mis en œuvre : i) la consolidation des activités de fret dans la zone est, ii) l'ouverture des terrains industriels et commerciaux de la zone ouest (cédés alors par POAL aux collectivités locales) aux usages urbains en reconvertissant certaines zones en espaces publics et en en vendant d'autres à des promoteurs privés et iii) la transformation du port central en une gare maritime de calibre mondial avec un port de croisière et un grand hôtel dans le but de stimuler le commerce de détail dans le quartier sud du centre-ville lié au port.

Cette stratégie a remporté un réel succès. Le port de l'est est en train d'accroître sa capacité de plus de 250 % d'ici 2015. À l'ouest, la transformation urbaine a, elle-aussi, porté ses fruits avec de nouveaux espaces bien utilisés par les habitants. Le port central a été bien intégré à un projet d'aménagement du quartier *downtown* qui connaît un renouvellement de son tissu commercial.

Source : OCDE (2012).

Les actions des collectivités territoriales

Compte tenu des dynamiques engagées, l'une des premières actions des collectivités territoriales pourrait être de relancer la coopération, en prenant en compte la loi, sur une base volontaire au sein d'une nouvelle conférence métropolitaine ouverte à toutes les collectivités. Les expériences que l'on rencontre dans certaines métropoles de l'OCDE et que l'on peut regrouper sous l'appellation de « conférences métropolitaines » sont encourageantes, même si aucune ne constitue un optimum quant à la constitution d'une autorité métropolitaine de plein droit, notamment du fait de la longueur du processus et des écueils rencontrés.

Les différentes expériences qui ont été menées dans les pays de l'OCDE permettent cependant de mettre l'accent sur un certain nombre d'éléments, de conditions à remplir pour que ce type de démarche soit positif. Tout d'abord, la gestion du temps est essentielle. Si le processus est long, il importe de ne pas aller trop vite, de ne pas forcer le rythme (par exemple, ne pas vouloir institutionnaliser trop tôt) sous peine de perdre les acquis du dialogue engagé entre les acteurs et le risque de voir ressurgir des sources de conflits. En second lieu, le portage politique de la conférence doit être fort, notamment du fait des nombreux obstacles politiques que la construction métropolitaine suscite. Ce portage politique doit être le fait d'un leader ou d'un groupe de leaders qui sache trouver les consensus/compromis nécessaires sans quoi la démarche s'arrêterait (cas de Turin par exemple). Il est également important que la conférence soit le lieu d'élaboration d'une vision commune de l'avenir de la métropole et ne se réduise pas à la recherche d'un dialogue et à l'identification d'un diagnostic. Enfin, si l'institutionnalisation reste essentielle, notamment pour avancer sur des questions comme le partage des ressources fiscales et la répartition des compétences, celle-ci ne doit être engagée que lorsque le consensus sur les priorités est bien acquis.

Le lancement d'une nouvelle conférence métropolitaine ne devrait pas empêcher d'entreprendre avec les collectivités locales qui le souhaitent des coopérations plus fortes dans un certain nombre de secteurs de politique publique pour lesquels de telles coopérations sont mûres. Il paraît, en effet, contre-productif d'attendre que « tout le monde soit prêt » dans la mesure où une coopération avancée entre certaines collectivités peut en attirer d'autres. D'autres cas que l'on rencontre dans les pays de l'OCDE méritent à cet égard d'être étudiés comme le rapprochement entre les municipalités de Rotterdam et de La Haye (cf. encadré 5.12).

Encadré 5.12. Rotterdam-La Haye : l'approche par les 3 cercles

La métropole Rotterdam-Den Haag rassemble 24 communes et recouvre deux associations régionales (VRG). Elle est située dans la province de Sud-Holland et compte quelques 2,2 millions d'habitants.

Elle a été créée en 2010 et se présente comme une plateforme, pilotée par les maires de Rotterdam et de La Haye avec un fort soutien des autres communes principales de l'aire métropolitaine. Cette plateforme est un espace de dialogue entre collectivités mais surtout une instance de production de politiques publiques d'envergure métropolitaine autour de trois domaines : la compétitivité économique, la mobilité et les services publics. Elle se veut une structure intermédiaire conduisant à la constitution d'une institution métropolitaine dont les contours ne sont pas encore précisés.

Son mode d'organisation et de fonctionnement, pour le moment théorique, est celui des 3 cercles (*3 ring model*) :

- Un premier cercle de coopération obligatoire entre les communes sur des domaines spécifiques (transports et espaces verts) avec compétences, responsabilités et budget partagés.
- Un deuxième cercle de coopération obligatoire sans budget partagé, par exemple, la programmation des investissements immobiliers.
- Un troisième cercle de coopération volontaire sur d'autres domaines.

Pour chaque cercle, la coopération avec des acteurs privés et publics (universités, etc.) est possible.

Le Grand Vancouver présente également une coopération à la carte particulièrement intéressante. Dans la métropole canadienne, il est en effet possible de développer entre les communes des coopérations à géométrie variable (cf. encadré 5.13).

Encadré 5.13. La coopération à la carte de la Metro Vancouver

Créé en 1967, le District régional du Grand Vancouver, appelé communément Metro Vancouver, est une autorité métropolitaine qui regroupe 25 collectivités locales dont 22 communes et deux territoires (une zone électorale composée de territoires isolés et des communautés autochtones, le *Treaty First nation*). Sa population est de 2,3 millions.

Metro Vancouver possède les compétences suivantes : transports publics, gestion et traitement des déchets, gestion de l'eau et traitement des eaux usées, logement, parcs régionaux, planification et développement régional, environnement (qualité de l'air, traitement des moustiques).

La particularité de Metro Vancouver (comme du reste de la plupart des districts « régionaux » canadiens) est le fait que les municipalités adhérentes ont la possibilité juridique de ne déléguer que les compétences qu'elles souhaitent (procédure d'*opting out*) à la structure métropolitaine, ce qui fait, qu'en théorie tout au moins, cette autorité métropolitaine se constitue « à la carte ». En réalité, la quasi-totalité des collectivités adhérentes ont délégué toutes les compétences relevant des domaines précités à Metro Vancouver, sauf une qui n'y a adhéré que pour l'entretien des parcs. Lorsqu'une collectivité n'a pas délégué une compétence à l'autorité métropolitaine, elle ne contribue pas financièrement à cette compétence et n'a pas de droit de vote la concernant.

Les actions collectives donnant sens au territoire métropolitain pour la population

S'il est important de proposer sur le plus long terme une mise en débat pérenne de la métropole (voir ci-après), il est tout aussi important à court terme de lancer des actions qui donneront sens au territoire métropolitain. Ces actions peuvent permettre aux habitants de comprendre l'utilité de changer d'échelle de gouvernance dans la pratique quotidienne, et de rendre la métropole visible et concrète. Par exemple, le lancement ou l'accélération d'un chantier emblématique comme celui des transports publics, dans la mesure où il apparaît comme clairement associé à la nouvelle métropole, pourrait jouer un tel rôle. Au-delà du chantier des transports, et sans viser l'exhaustivité, plusieurs actions pourraient être engagées à court terme, alliant action concrète et communication sur cette action.

La première action pourrait être de créer des « événements citoyens » autour de l'idée métropolitaine. Il pourrait s'agir de montrer ce que peut faire la métropole mais aussi, et surtout, ce que signifie être métropolitain, en termes de destin commun, d'enjeux partagés. Ces événements auraient pour objectif de construire une identité métropolitaine, un sentiment d'appartenance à la métropole, sans lequel ce territoire n'a pas de légitimité. Pour essentielle qu'elle soit, cette question de l'identité métropolitaine pour les populations a été peu abordée dans les métropoles de l'OCDE, où les principales actions en la matière ont plutôt visé les milieux économiques (Lyon, Toronto par exemple). Quelques métropoles cependant semblent faire exception, comme Metro Portland (cf. encadré 5.2), Stuttgart qui organise chaque année la Journée de métropole, Metro Vancouver qui a mis en place une plate-forme de dialogue permettant d'échanger sur les problématiques et projets de la métropole et qui a initié de nombreuses actions pour associer les citoyens : rencontres mensuelles entre citoyens, entreprises et les élus sous forme de petits déjeuners (*Metro Vancouver's Sustainability Community Breakfasts*), symposiums sur les enjeux clés comme les finances locales, programmes télévisés, organisation d'ateliers métropolitains pour les enfants, etc. (cf. fiche en annexe). À Lille également, la démarche métropolitaine s'appuie notamment sur le projet « l'esprit Lille métropole » à partir du sport et de la culture et plusieurs initiatives lancées dans ce domaine par l'Eurométropole (cf. encadré 5.14).

Encadré 5.14. La métropole et l'Eurométropole lilloise : la culture pour forger une identité métropolitaine

Prenant appui sur l'expérience de Lille 2004, capitale européenne de la culture, la communauté urbaine de Lille, Lille Métropole, a souhaité faire de la culture un axe essentiel de la construction métropolitaine. Cela a commencé par la poursuite de nouveaux événements à travers le programme Lille 3000 dès 2006 qui se continue aujourd'hui, par le déplacement des institutions culturelles des plus grandes villes comme Lille ou Roubaix (Opéra, Orchestre National de Lille, Pôle Danse de Roubaix) dans les petites et moyennes communes de la métropole. Cela se prolonge aujourd'hui par un projet « L'Esprit Lille Métropole », présenté comme le vecteur du renforcement de l'identité en valorisant la diversité des territoires. Son objectif est de « forger une culture commune issue de la diversité, partager les émotions, exprimer un art de vivre ensemble ». De ce projet est née l'idée d'une mise en réseau des pratiques culturelles et des enseignements artistiques dans la métropole et la création d'un espace d'information unique.

En parallèle, la constitution d'une métropole transfrontalière est en train de se mettre en place sous l'appellation « Eurométropole » de Lille-Kortrijk-Tournai, vaste région urbaine de 2 millions d'habitants comprenant 147 communes et 3 régions françaises et belges. En 2009, les conseils de développement existants sur ce territoire se sont réunis autour des premiers ateliers culture de l'Eurométropole et ont fait des propositions d'actions communes comme la création d'un *pass eurométropolitain* de la culture et la constitution d'un agenda culturel de l'Eurométropole. En juin 2013, s'est tenu un forum de l'Eurométropole en partenariat avec des médias dont le journal Libération sous le thème : la culture est-elle une valeur ajoutée pour la société ?

Un deuxième type d'actions pourrait être de rendre visible la métropole en utilisant les médias. Outre des campagnes de présentation et de communication sur la métropole, les médias (quotidiens, hebdomadaires, mensuels, etc.) pourraient dédier une section de leurs parutions (pour la presse écrite) ou des rendez-vous réguliers (pour les médias télévisuels) aux questions métropolitaines. À titre d'exemple, c'est le cas en Ile-de-France où certains quotidiens affichent une rubrique « Grand Paris » ou publient régulièrement des dossiers d'actualités sur ce thème.

Enfin, un troisième type d'actions pourrait concerner la production d' « objets métropolitains », c'est-à-dire de réalisations qui concrétiseraient l'utilité de la métropole pour les populations. Plusieurs métropoles de l'OCDE ont innové dans ce domaine et certaines de leurs initiatives pourraient servir d'inspiration aux acteurs de la métropole provençale. On pense ainsi à la « carte métropolitaine » initiée par la métropole de Bologne dans les années 1990 et qui permettait aux habitants de ce territoire un accès aux services et aux documents administratifs des communes membres à partir de bornes situées sur l'ensemble de la métropole. Le *pass culture métropolitain* de Lille Métropole s'inscrit dans ce même registre de concrétisation du territoire métropolitain ainsi que bien entendu toutes les cartes et *pass* de transport public existant à l'échelle métropolitaine dans les divers pays du monde. Par exemple, à Stuttgart, la structure métropolitaine *Verband Region Stuttgart* a mis en place un ticket permettant de voyager avec un tarif unique sur l'ensemble des transports urbains de la métropole (*Metropolticket*).

D'autres actions, plus modestes, ont été également lancées comme les « initiatives métropolitaines » du syndicat Paris Métropole en 2010, qui ont contribué à faire émerger des projets métropolitains rapidement opérationnels portés par les collectivités locales en lien avec les acteurs du territoire (promenade métropolitaine le long de la Seine, festival

de cinéma dénommé Festival Métrociné Ligne 11 qui se tiendrait dans les salles de cinéma qui jalonnent le parcours actuel de la ligne 11 de métro et celui de son prolongement, etc.). Sur la métropole d'Aix-Marseille, la création du chemin de grande randonnée (GR) 2013, présenté comme un « GR métropolitain », est une première manifestation d'un objet métropolitain qui donne sens à la métropole provençale.

Les actions à long terme : la mise en place d'un processus de structuration des acteurs et de leurs relations à l'échelle métropolitaine.

Ce que l'État peut faire

Pour jouer un rôle positif dans la réforme de la gouvernance métropolitaine et faciliter la mise en œuvre de la loi, l'État peut montrer et prouver son soutien à la construction de cette réforme. Quel que soit le périmètre défini de la métropole, l'État peut contribuer à donner l'exemple. Il doit pouvoir parler d'une seule voix et en faveur de la métropole.

- Tout d'abord, il peut structurer ou restructurer son administration territoriale à l'échelle métropolitaine. En second lieu, il peut « métropoliser » ses outils et programmes comme ceux de la politique de la ville et les Contrats de plan État-Région (CPER). Il gagnerait en crédibilité s'il pouvait proposer un réel contrat métropolitain comme cela avait été initialement prévu dans le cadre de l'Appel à Coopération Métropolitaine (ACM). Il pourrait également assortir son action et son soutien à des conditions de structuration des acteurs locaux à la même échelle comme il l'a exprimé au moment du lancement de l'ACM. Enfin, l'État peut utiliser et mobiliser les agences, entreprises et organismes qu'il contrôle ou dont il est un partenaire important pour développer des projets métropolitains.
- D'autre part, l'État peut soutenir les actions structurelles des acteurs locaux, principalement celles en provenance de la société civile. Comme le montre le chapitre précédent (Plan Campus, MP 2013), bien souvent ce sont les acteurs de la société civile et les acteurs privés qui jouent le rôle d'initiateur/catalyseur, les élus locaux se trouvant emportés par la dynamique des autres acteurs. Ici, l'État peut jouer un rôle de catalyseur de ce dynamisme en soutenant les initiatives de la société civile, y compris financièrement, notamment en les légitimant auprès de ses diverses administrations.
- L'État peut enfin contribuer à mettre en place un système de financement durable, adapté à la future métropole Aix-Marseille et qui assure la solidarité financière entre les territoires.

Ce que la société civile peut faire.

S'il est important que l'État se structure à l'échelle métropolitaine, il en est de même pour la société civile, qu'il s'agisse du monde économique ou des milieux associatifs, voire de la population elle-même. Une structuration du monde économique permettrait à celui-ci de parler d'une voix plus forte, d'être plus cohérent dans ses positions et dans ses demandes vis-à-vis des pouvoirs publics. Elle lui permettrait de peser davantage dans les débats sur la métropole et d'apparaître aux yeux des collectivités locales et de l'État comme un véritable interlocuteur. Plusieurs métropoles de l'OCDE ont vu le monde économique se doter de formes organisées à l'échelle métropolitaine, mais l'exemple du Grand Londres semble le plus démonstratif en la matière. En effet, la création du *London Business Board* (cf. encadré 5.15) a permis aux milieux économiques de dialoguer entre

eux, de définir des priorités communes et les porter haut et fort devant l'autorité du Grand Londres, devenant ainsi un véritable interlocuteur pour les pouvoirs publics.

Encadré 5.15. La structuration du monde économique londonien à l'échelle métropolitaine : le *London Business Board*

Traditionnellement, les milieux économiques londoniens sont représentés par trois principaux organismes : la *City Corporation* qui représente les intérêts de la finance et qui est, en même temps, une sorte de collectivité locale créée au Moyen Age pour prendre en charge une toute petite partie de l'hyper-centre de Londres, le *square mile*. Ensuite, la *London Chamber of Commerce and Industry* (LCCI), association volontaire forte d'environ 4 000 membres. Enfin, la branche londonienne de la *Confederation of Business Industry* (CBI) représentant traditionnellement les grandes firmes. Au début des années 1990, une nouvelle association, *London First*, s'est constituée en affirmant représenter les firmes globales. Elle comprend environ 200 membres.

Tout de suite après son élection, le nouveau maire Ken Livingstone se montre disposé à dialoguer et à travailler avec les milieux économiques mais il souhaite n'avoir affaire qu'à un seul interlocuteur. Pour cela, il demande aux acteurs économiques de se structurer et ce, au moment même où lesdits acteurs réfléchissent eux-aussi à un tel rapprochement afin de pouvoir faire entendre leur voix auprès de la nouvelle autorité métropolitaine. C'est ainsi que naît en 2000 le *London Business Board* (LBB), structure légère où siègent la LCCI, CBI-London et London First.

Le maire va alors rencontrer très régulièrement le LBB, pratiquement chaque semaine. La *Private Liaison Unit* (cf. encadré 5.6) est en relation constante avec lui. C'est au sein du LBB que se définissent les demandes des milieux économiques vis-à-vis de la GLA et que se règlent les conflits potentiels entre les intérêts qui y sont représentés. Suite à l'élection de Boris Johnson en 2008 et à sa demande, le LBB voit arriver un nouveau membre, la *Federation of Small Business* (FSB), représentant le monde des PME.

Si les milieux économiques sont souvent fragmentés dans les métropoles, il en est de même - et probablement plus - de la société civile qui se trouve souvent émiettée par des intérêts divers, voire opposés. Les conseils de développement des EPCI à fiscalité propre ont été une première étape dans la structuration de la société civile, mais ils sont nombreux dans la métropole provençale. Depuis 2011, les trois principaux (ceux de Marseille Provence Métropole, du pays d'Aix et du pays d'Aubagne et de l'Etoile) ont organisé conjointement plusieurs forums (cf. chapitre 4). Il serait ainsi opportun qu'une nouvelle étape soit franchie qui verrait la création d'un seul conseil de développement par la fusion de ceux-ci auxquels pourraient se joindre d'autres structures de même type comme le comité de consultation du SCOT de l'Ouest Étang de Berre.

Quelques métropoles de l'OCDE ont vu se constituer une représentation de la société civile à l'échelle métropolitaine. On peut penser aux conseils existant dans plusieurs plans stratégiques, mais le cas le plus innovant semble être celui de Stuttgart avec la constitution de plusieurs forums métropolitains. L'originalité de l'expérience de Stuttgart repose sur l'importance accordée à la construction d'un sentiment d'appartenance à la métropole à partir de la société civile dans son ensemble. Bien loin de considérer l'instauration de la VRS comme une fin en soi, c'est la légitimité que donne ce sentiment d'appartenance qui a été jugée importante à construire. Pour ce faire, la mobilisation de la société civile à travers sa structuration au niveau métropolitain a été privilégiée, même

s'il n'est pas évident aujourd'hui de conclure sur la réussite ou non d'une telle expérience (cf. encadré 5.16).

Encadré 5.16. Les forums métropolitains de Stuttgart

La création de l'autorité métropolitaine de Stuttgart (*Verband Regio Stuttgart – VRS*) en 1994 s'est progressivement accompagnée de l'établissement de plusieurs structures et dispositifs visant à impliquer la société civile dans la construction de la métropole avec notamment pour objectif celui « d'ancrer une conscience métropolitaine dans l'esprit de la population ». À cette fin, à l'initiative de la VRS ou de la société civile elle-même, plusieurs forums ont été instaurés, parmi lesquels le Forum Métropolitain des Jeunes, le Forum Métropolitain des Églises, le Forum Métropolitain des Femmes, le Forum Métropolitain de Stuttgart, ce dernier de nature plus générale. De plus, certaines structures sectorielles ont été créées au niveau métropolitain comme les organismes *Kulture Regio Stuttgart* ou *Sport Regio Stuttgart*. Ces forums et structures permettent à la VRS d'avoir un accès plus aisé à la société civile et à celle-ci d'être un partenaire plus fiable pour les pouvoirs publics.

Ce que les élus locaux peuvent faire

Nombreux sont les élus locaux favorables à la coopération métropolitaine même si la plupart sont opposés aux projets de l'État. Pour ceux-ci, deux actions importantes peuvent être engagées. Toutes deux peuvent s'appuyer sur des dynamiques en cours.

La première concerne le domaine de la planification au sens large du terme, c'est-à-dire à la fois spatiale et stratégique. Il s'agit d'un domaine essentiel car il traite de l'organisation et de l'aménagement de l'espace du territoire métropolitain et de ses stratégies de développement. Sur l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille, la fusion entre les agences d'urbanisme permettrait, sur le plan technico-politique, d'avancer dans la réflexion stratégique à l'échelle de la métropole tout entière, d'approfondir le travail déjà engagé et de donner une légitimité au territoire métropolitain en tant qu'espace pertinent d'un certain nombre de politiques publiques dérivant des options d'aménagement établies.

La planification territoriale est souvent présentée comme un lieu favorable à l'expression concrète de l'idée métropolitaine. Dans quelques métropoles de l'OCDE, elle est même apparue comme la première étape vers une reconnaissance politique de la métropole, voire comme un substitut temporaire à l'échec de cette reconnaissance politique. Tel est le cas par exemple de l'aire métropolitaine de Berlin-Brandebourg où, suite à l'échec de la fusion entre ces deux Länder, l'élaboration d'une planification conjointe de l'aire métropolitaine a permis que le territoire métropolitain demeure un même référentiel territorial pour les deux administrations (cf. encadré 5.17). D'autres métropoles ont engagé des démarches de planification territoriale et des stratégies de développement régional qui ont joué un rôle primordial dans la démarche métropolitaine (Barcelone, Copenhague, Portland, Metro Vancouver).

Encadré 5.17. La constitution d'une « agence d'urbanisme » commune aux *Länder* de Berlin et de Brandebourg

L'échec du référendum de fusion des *Länder* de Berlin et de Brandebourg en 1996 a accéléré un processus de planification territoriale de la métropole berlinoise entamé au tout début des années 1990. En effet, cette même année est créé le département conjoint de planification commun aux deux *Länder* et dépendant du Sénat de Berlin et du ministère de la planification du Brandebourg. Ce département est responsable de la planification spatiale et du développement régional de l'« aire d'influence de Berlin » qui couvre environ 5 400 km² et regroupe environ 4,3 millions d'habitants (3,4 pour le Land de Berlin et 0,9 pour celui du Brandebourg). Après avoir publié un premier rapport stratégique en 1999, le département conjoint élabore le concept de *Capital Region Berlin-Brandenburg* et produit un premier programme de développement en 2007. En 2009, le premier plan de développement est publié qui vient préciser le programme de 2007. Ces deux documents définissent les objectifs communs des deux *Länder* en ce qui concerne le développement de la métropole berlinoise et les spatialisent. Ils contribuent ainsi fortement à penser le développement à l'échelle métropolitaine en l'absence d'une institution politico-administrative qui, pour le moment, n'a toujours pas été établie.

La seconde action prioritaire vise à apporter des réponses à la question des transports publics. Aix-Marseille est l'une des rares métropoles françaises à ne pas disposer d'un réseau de transport en commun intégré, tant sur le plan physique que tarifaire. L'urgence est de parvenir à la mise en place d'un tel réseau. Une telle configuration se retrouve dans de nombreuses métropoles de l'OCDE, en Espagne (Barcelone notamment), aux États-Unis, au Canada, au Danemark (Copenhague), etc. Ainsi, la métropole de Vancouver possède une structure, la *South Coast British Columbia Transportation Authority* qui associe l'ensemble des 21 municipalités de la métropole. S'y associe la Province de Colombie Britannique. Mais l'expérience la plus aboutie, et dont la configuration s'apparente le plus à celle de la métropole provençale, est celle des communautés de transport allemandes et, plus particulièrement, celle de Francfort (cf. encadré 5.18). En effet, toutes les grandes métropoles allemandes disposent depuis plusieurs décennies d'autorités de transport à l'échelle métropolitaine. Ces autorités appelées « communauté de transport » (*Verkehrsverbund*) sont de véritables autorités organisatrices. Elles rassemblent généralement la totalité des collectivités locales présentes sur chaque métropole auxquelles viennent s'adjoindre le ou les *Länder* selon la configuration spatiale de la métropole, certaines, comme celle de Hambourg, étant à cheval sur plusieurs *Länder*. L'établissement de ces communautés de transport a permis que toutes les métropoles germaniques jouissent d'une intégration tarifaire et d'une offre de transport public développée (cf. fiche sur Stuttgart). Certaines ont également des compétences en matière de stationnement et ont leur mot à dire en ce qui concerne les politiques d'aménagement urbain.

Encadré 5.18. La communauté de transport de Rhein-Main (Frankfort)

La *Rhein-Main Verkehrsverbund* (RMV) a été créée en 1995. C'est l'autorité organisatrice unique des transports publics sur l'ensemble de l'aire métropolitaine de Francfort soit environ 5 millions d'habitants. RMV regroupe 15 collectivités départementales (*kreise*), 11 communes et le *Land* de Hesse. Elle est dirigée par un conseil d'administration représentant l'ensemble des collectivités. Cette autorité réunit plusieurs niveaux de collectivités locales, de l'État fédéré (*Land*) aux municipalités en passant par le niveau intermédiaire des *kreise* que l'on peut assimiler, sur le plan territorial, aux départements français.

RMV est l'autorité politique des transports. À ce titre, elle fixe la politique des transports, détermine la planification, décide des investissements, fixe les tarifs, coordonne les 153 opérateurs publics et privés (trains, métro, RER, bus). Ainsi, depuis 1995, il y a intégration tarifaire totale sur l'ensemble du réseau. Aujourd'hui près de 700 millions de voyageurs utilisent les réseaux de RMV, soit 25 % de plus qu'en 1995.

Ce que les acteurs de la métropole peuvent faire collectivement

Trois actions peuvent d'ores et déjà être engagées car elles correspondent à des besoins mis en avant par les acteurs locaux et peuvent également s'appuyer sur des dynamiques existantes.

(1) La première concerne l'élaboration d'une vision stratégique pour la métropole. Il s'agit probablement de l'action la plus importante à long terme car, de cette vision, doivent découler des objectifs et des politiques publiques concrètes à mener. Pour le moment, l'élaboration de cette vision en est à ses balbutiements. Le projet métropolitain en cours de définition à l'initiative de l'État peut en être une première étape, et il y a aussi les réflexions des conseils de développement et de la démarche Top 20. Ce projet métropolitain doit faire l'objet de débats publics et d'une mobilisation de la société locale.

L'élaboration d'une telle vision nécessite – pour qu'elle soit appropriée par le plus grand nombre d'acteurs locaux – un portage politique fort et, au départ, une structuration claire du processus y conduisant. Peu de métropoles dans le monde disposent d'une telle vision mais certaines d'entre elles y sont parvenues, notamment des villes comme Barcelone ou Turin qui ont conduit de manière assez sophistiquée de tels processus. C'est pourquoi leur démarche mérite d'être regardée de près (cf. encadré 5.19). En effet, les expériences barcelonaise et turinoise permettent de mettre en avant certains éléments essentiels pour la réussite des démarches stratégiques : un portage politique fort par des leaders, les maires de ville-centre ; une structuration relativement précise du processus d'élaboration du plan ; une mobilisation forte de l'ensemble de la société civile.

Encadré 5.19. La démarche stratégique de Barcelone et de Turin

Barcelone comme Turin ont utilisé l'élaboration des plans stratégiques comme des instruments de gouvernance, de pilotage, du développement de leur territoire.

À Barcelone, ce développement a tout d'abord été organisé au niveau de la ville centre, notamment à travers les transformations économiques et urbaines qui ont accompagné les grands événements des Jeux Olympiques de 1992 et du Forum des Cultures de 2004. Les premiers plans stratégiques, ainsi que les deux événements mentionnés, ont permis à la ville de se créer une image dynamique, ouverte au monde, innovante, tournée vers l'avenir. Cette image est, de fait, le reflet de la vision d'une élite politique et économique qui a su la faire partager au plus grand nombre par le biais d'une mobilisation structurée de l'ensemble des acteurs locaux au cours des années 1990 et au début des années 2000. Cette mobilisation s'est produite par le biais d'un cadre, le plan stratégique, dont l'organisation politico-administrative a été très sophistiquée (le plan est piloté politiquement par une assemblée qui représente les acteurs importants de la ville et est soutenu par plusieurs commissions techniques et thématiques spécifiques). Il bénéficie d'un portage politique fort grâce aux maires de Barcelone qui en ont été les tuteurs et qui ont été, ou sont encore, des leaders politiques importants et des figures nationales voire internationales et qui, à ce titre, le légitiment.

Au début des années 2000, le plan devient métropolitain. Ce changement d'échelle est justifié par les nouveaux enjeux qu'apporte la globalisation, en termes d'accessibilité internationale de la métropole, du développement économique et social autour du port, des universités et des projets urbains comme 22@Barcelona.

Turin se place clairement dans le type de démarche initiée par Barcelone. Dans les années 2000, elle réussit ainsi à transformer son image de ville industrielle dominée par la FIAT en une ville post fordiste connue pour ses innovations technologiques et scientifiques, sa qualité urbaine, sa culture. Ce changement d'image correspond à une vision partagée de l'avenir de la ville portée par une nouvelle élite politique et socio-culturelle et s'effectue là aussi par le biais de deux plans stratégiques (2000 et 2006), produits d'une forte mobilisation de la société locale. Cette mobilisation, qui prend la forme de débats et d'accords entre acteurs (comme le pacte pour le plan stratégique de 2000), associe les milieux universitaires, culturels, les fondations bancaires, certains milieux économiques (CCI, quelques grandes firmes) et les principales collectivités locales.

Les plans stratégiques turinois bénéficient eux-aussi d'un portage politique fort par les maires successifs de la ville centre, soutenus par les collectivités territoriales que sont la Province et surtout la Région Piémont. Une structure politico-administrative légère, directement dépendante du leadership politique, *Torino Internazionale*, pilote le processus et le légitime.

(2) La deuxième action concerne le développement économique et l'innovation.

Une stratégie intégrée de développement économique métropolitain semble nécessaire afin de définir des orientations et actions communes en matière de politique foncière, d'implantation des activités et de soutien aux entreprises, de recherche de complémentarités et de synergies entre les différents pôles d'activités ainsi qu'entre les acteurs (entreprises, laboratoires de recherche, université, pôles de compétitivité, formation, institutions publiques, etc.). À cet égard, l'expérience de Manchester est intéressante. Si l'*Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA) ne disposait pas de la compétence dans ce domaine, il n'en est pas de même de la nouvelle autorité métropolitaine, la *Greater Manchester Combined Authority* (GMCA) qui est chargée de la coordination des actions en la matière. Disposant d'un plan stratégique de développement depuis 2009, révisé en 2013, GMCA peut s'appuyer, outre sur ce document, sur un

ensemble de structures à l'échelle métropolitaine pour mettre en œuvre cette stratégie¹. Ce système de gouvernance a joué un rôle essentiel dans le fait que Greater Manchester ait été la première métropole britannique à signer un « City Deal » avec l'État en mars 2013 (cf. fiche en annexe). D'autres métropoles mettent l'accent sur la dimension économique et l'innovation comme Barcelone (création du Triangle Économique de Barcelone centré sur les industries high-tech et de la connaissance et projet 22@Barcelona), Oslo (agence Oslo Teknopol, création cinq pôles de compétitivité sur la culture, l'énergie et l'environnement, l'industrie portuaire, les technologies de l'information et les sciences de la vie, organisation de la Semaine de l'Innovation) ou encore Busan (cf. encadré 5.21).

(3) La troisième action concerne le rayonnement et la promotion internationale de la métropole. La métropole provençale possède des atouts indéniables évoqués dans les chapitres précédents. Cependant, l'émiettement des compétences pour la promotion internationale de la métropole, commune à un grand nombre de métropoles de l'OCDE, est préjudiciable à l'exploitation de son potentiel économique. Il manque à la métropole Aix-Marseille une marque et une structure pour la promouvoir et la développer.

Certaines métropoles de l'OCDE, comme Londres et Montréal, ont particulièrement porté leur attention sur ce point et leurs exemples pourraient servir d'inspiration à la métropole provençale. Ainsi, l'Autorité du Grand Londres (GLA) a créé en 2011 « *London and Partners* », structure unique de représentation et de promotion de la métropole londonienne à l'international. *London and Partners* est une structure de partenariat public-privé produit de la fusion de trois agences préexistantes : *Think London*, agence de promotion économique du Grand Londres, *Visit London*, bureau de promotion touristique et *Study London*, organisme de promotion et d'accueil du système universitaire métropolitain. *London and Partners* est financé par la GLA et les principaux partenaires (les municipalités de Londres, les grandes firmes). C'est la voix unique de Londres à l'international avec des bureaux à Shanghai, New York, Mumbai, Pékin et San Francisco. L'expérience montréalaise (cf. encadré 5.20) est similaire. Elle montre que la constitution d'une structure unique de promotion permet une plus grande visibilité de la métropole et améliore grandement son attractivité au niveau international. À Lyon, « *OnlyLyon* », créée en 2007 et portée notamment par l'agence de développement économique de la métropole lyonnaise vise à renforcer la notoriété de la métropole et à y attirer de nouveaux projets. Dans le cadre du *Growth Forum*, Copenhague a instauré deux structures : *Wonderful Copenhagen* dont l'objectif est de renforcer l'attractivité touristique de la région, et *Copenhagen Capacity* qui s'efforce d'attirer les entreprises et les investissements directs étrangers.

Encadré 5.20. La création de Montréal International, structure fédératrice des acteurs de la promotion économique du Grand Montréal

En 1996, Montréal International a été créée afin de contribuer au développement économique du Grand Montréal (environ 3 millions d'habitants) et accroître son rayonnement international. Montréal International possède de fait quatre missions :

- Attirer, retenir et favoriser l'expansion d'investissements directs étrangers ;
- Attirer, retenir et soutenir l'expansion d'organisations internationales ;
- Attirer, accueillir et retenir les travailleurs étrangers qualifiés ;
- Promouvoir et renforcer l'attractivité économique et le rayonnement international du Grand Montréal.

Montréal International est une agence partenariale entre le secteur public et le secteur privé. Elle rassemble une centaine de partenaires dont, du côté des acteurs publics, le gouvernement du Canada, la province du Québec, la communauté métropolitaine de Montréal, la ville de Montréal et les principales communes de la région. Du côté du secteur privé, elle accueille des grandes entreprises comme Hydro-Québec ou Aéroports de Montréal ou des entreprises plus petites mais de rang mondial comme Ubisoft. Les universités en font aussi partie. Les structures classiques de promotion en sont également membres comme Tourisme Montréal et, bien entendu, la chambre de commerce.

Son budget 2012 était de 9,5 millions de dollars canadiens, dont 8,5 apportés par les collectivités publiques.

Montréal International peut s'enorgueillir d'un certain nombre de succès. Aujourd'hui, plus de 60 organisations internationales sont implantées à Montréal et de nombreuses entreprises de rang mondial se sont installées récemment. En 2013, le Grand Montréal a remporté le prix de la meilleure stratégie d'attraction d'investissements directs étrangers (IDE) décerné par le magazine fDI, une publication du Financial Times et ce, face à 126 autres régions concurrentes de l'Amérique du Nord et du Sud ayant participé au concours.

Au-delà de la promotion économique, mais liée à celle-ci, une stratégie métropolitaine de développement touristique fondée sur les atouts de la métropole pourrait être élaborée. Le développement touristique a été une orientation forte de nombreuses métropoles de l'OCDE, dans la mesure où il permet de faire évoluer une « marque territoriale » tout en entraînant de nombreuses opérations de transformation urbaine. *Marketing Manchester* est, par exemple, une autre agence spécialisée dans le développement touristique et la politique d'attractivité de la métropole (cf. fiche en annexe). Des métropoles comme Turin et Barcelone se sont également organisées pour tirer parti du succès des jeux Olympiques qui ont amélioré significativement leur réputation. Barcelone a créé des outils de promotion territoriale et touristique et a su s'imposer depuis parmi les métropoles les plus attractives pour attirer des investisseurs étrangers, des touristes ou encore des événements et des congrès professionnels. Le Grand Lyon a également une stratégie volontariste avec l'agrandissement d'Eurexpo, la Cité internationale, et un schéma métropolitain de développement hôtelier. Enfin, le tourisme est largement reconnu comme l'un des fondements économiques les plus prometteurs de la prochaine génération pour le développement régional de la métropole coréenne de Busan (cf. encadré 5.21).

Encadré 5.21. Stratégies de développement économique et d'image de marque territoriale : l'exemple de Busan

La deuxième région métropolitaine de Corée par ordre d'importance démographique (près de 3,6 millions d'habitants), après Séoul (22,3 millions) et devant Daegu (2,6 millions), a l'intention de profiter de sa situation stratégique à un carrefour et de son statut de porte vers le Pacifique et l'Asie du Nord-est pour développer une stratégie de développement économique fondée sur le développement portuaire, l'innovation et le tourisme, ce qui nécessite aussi une nouvelle stratégie en termes « d'image de marque ».

En 2004, une agence régionale d'innovation avec une représentation tripartite (industrie, université, administration publique – 56 représentants de l'administration locale) a été créée dans le cadre du plan régional pour l'innovation 2004 – 2008 pour associer entreprises et citoyens dans cette réflexion sur le dynamisme métropolitain. Cette agence a mis en place des « inno-cafés » et des « plateformes réseaux » (*network hubs*) de façon à intensifier les interactions et les rencontres entre spécialistes régionaux.

Dans le cadre de la réhabilitation de l'aire métropolitaine de Busan visant à favoriser sa compétitivité, Busan Metropolitan City a mis en place plusieurs clusters de R&D, notamment autour des activités maritimes.

Le nouveau port de Busan (*Busan New Port*), qui entend devenir l'un des grands centres névralgiques portuaires (méga-port) pour les flux commerciaux dans l'Asie du Nord, sera renommé « Central Bay » dans le cadre de sa revitalisation et modernisation. Le nouveau port devrait fournir 30 zones de parking pour les super-conteneurs et permettre de transborder 8,1 millions de tonnes annuellement. L'ensemble des travaux autour du Nouveau Port qui représentent deux fois les recettes de la métropole sont financées en partie par Busan Metropolitan City mais aussi par le gouvernement central pour près de la moitié. Ces travaux comprennent la création d'un grand centre international de logistique industrielle, intégrant des sites commerciaux et résidentiels.

En matière de tourisme et d'image de marque, l'objectif consiste à mettre en place une stratégie qui permette à Busan de se débarrasser de son image austère de ville-port industriel et d'être perçue comme une ville maritime et culturelle moderne.

Busan Metropolitan City a fait construire un centre d'exposition et de convention pour capter une partie du marché du tourisme professionnel (*East Busan Tourist Complex*) et devenir un centre international de conventions. Elle accorde une priorité importante à l'organisation de méga-événements. Ainsi, elle a accueilli avec succès de grandes conférences et événements internationaux qui ont contribué à renforcer sa renommée internationale : les Jeux asiatiques en 2002 (*Asian Games*) et le Sommet de l'APEC en 2005 (*APEC Summit meeting*). Dans cette lignée, Busan devrait se porter candidate pour accueillir les Jeux Olympiques d'été en 2024.

Les autorités métropolitaines misent aussi sur le développement d'un certain nombre de niches touristiques, par exemple la plage d'Haeundae, plage très populaire et de renommée nationale, ainsi que d'autres atouts naturels comme les sources thermales qu'elle exploite en liaison également avec des activités de chirurgie esthétique. La métropole a également décidé d'investir davantage dans les actifs « immatériels », à savoir des manifestations thématiques et des festivals. Busan accueille ainsi chaque année le BIFF (*Busan International Film Festival*) qui est l'un des festivals cinématographiques les plus populaires en Asie du Nord. Elle a ainsi construit un grand centre de cinéma, le Duraum. Pour tirer parti des atouts de la ville-port, le « tourisme à thème » est l'un des créneaux que Busan promeut sous forme de tourisme maritime incluant croisières et yachting. Elle a conduit ainsi d'importants projets de régénération urbaine autour du port. Elle a également développé l'organisation de séjours de et de circuits autour du thème de la Dynastie Gaya millénaire.

Source : OCDE (2005a).

(4) La quatrième action concerne la protection et la valorisation de l'environnement. Rares sont, dans les pays de l'OCDE, les métropoles qui ont abouti à une planification et une gestion coordonnées des questions environnementales à l'échelle de leur territoire. Pourtant, c'est en effet à une échelle de réflexion et d'action publique plus grande, celle des aires métropolitaines que de telles préoccupations peuvent être

portées pour une plus grande pertinence et efficacité des actions de conservation et de valorisation de l'environnement. Certaines métropoles en ont fait une priorité comme Portland ou Vancouver qui ont mis en place des dispositifs et des instruments relativement performants en la matière. Ainsi à Portland, l'autorité métropolitaine a dans ses compétences, le traitement des déchets, la gestion des parcs et des espaces verts, la protection de l'environnement, notamment la gestion équilibrée des espaces urbains, agricoles et naturels (cf. encadré 5.23). À Vancouver, le District du Grand Vancouver, coordonne l'ensemble des plans des autorités locales par un plan régional d'environnement qui traite notamment des questions de qualité de l'air et de la gestion et la préservation des espaces verts.

Encadré 5.23. La gestion équilibrée des espaces urbains, agricoles et naturels : l'exemple de Metro Portland

Penser l'équilibre entre ville, nature et agriculture est un objectif central de Metro Portland. La planification et la gestion coordonnées (avec les municipalités du territoire notamment) des problèmes d'environnement s'établit par le fait que Metro dispose d'un droit de regard décisionnel sur les plans locaux à travers un document stratégique, le « 2040 *Urban Growth Concept* », révisé tous les 5 ans. Ce document dicte les limites du développement métropolitain. Il permet de superviser la croissance urbaine régionale dans l'optique de respecter les spécificités des différentes aires du territoire, notamment la place des espaces agricoles et naturels dans les zones périurbaines.

La métropole a ainsi élaboré un plan de gestion du périmètre d'urbanisation, périmètre défini par le *Urban Growth Boundary*. Le respect de l'*Urban Growth Boundary* a permis à la métropole de préserver son cadre naturel tout en évitant les différentes formes de concentration spatiale de la pauvreté.

(5) Enfin la dernière action vise à constituer sur la métropole une structure pérenne de débat avec l'ensemble de la société civile. Il y a nécessité pour légitimer la réforme de la gouvernance métropolitaine de la métropole d'Aix-Marseille de lui donner une réalité au-delà du monde politique et d'une partie des milieux économiques ou intellectuels. Mais, ce débat sur la réforme doit aussi porter sur les objectifs de cette réforme, le contenu des politiques publiques et, plus généralement, des actions et activités à produire pour résoudre les problèmes existants et orienter le développement de la métropole. Il s'agit donc là d'une démarche de plus longue haleine. C'est pourquoi, on ne peut se suffire de quelques actions ponctuelles et, il importe que ce débat soit structuré et pérennisé à travers des dispositifs spécifiques.

Si plusieurs métropoles de l'OCDE ont inventé de tels dispositifs et constitué de telles structures de débat, deux cas semblent particulièrement intéressants pour notre propos, ceux de Montréal et New York (cf. encadré 5.24). À Montréal, l'agora métropolitaine est pilotée en partie par les élus dans le cadre d'une réflexion autour du plan métropolitain d'aménagement et de développement. Elle tient donc sa légitimité à la fois des élus et de la société civile. À New York, la *Regional Plan Association* (RPA) est un organisme de statut privé qui rassemble l'ensemble de la société métropolitaine. Elle est relativement peu encadrée quant aux activités qu'elle peut mener. Sa légitimité provient seulement de sa capacité à remplir une fonction que ses partenaires veulent bien lui reconnaître.

Encadré 5.24. Exemples de structures de débat dans les métropoles de l'OCDE

L'agora métropolitaine de Montréal

En décembre 2011, la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) approuve définitivement le Plan Métropolitain d'Aménagement et de Développement (PMAD) intitulé « Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable ». Ce plan définit les orientations du développement de la métropole à l'horizon 2031 et détermine les mesures pour les mettre en œuvre. Il entre en vigueur en mars 2012.

Parmi les mesures de suivi envisagées, il y a une participation active de la société civile et des habitants à la mise en œuvre du plan. Cette participation va prendre la forme d'une « agora métropolitaine », journées de débats et d'échanges entre les élus, la société civile, la population sur le Grand Montréal à l'horizon 2031. Cette agora doit se tenir tous les deux ans. Pour organiser cette agora, la CMM crée un comité directeur de 16 membres composé de 8 élus et de 8 citoyens (associations écologistes, universitaires, chef d'entreprise, un urbaniste). Ce comité est co-présidé par un élu et un citoyen.

La première agora métropolitaine a eu lieu en février et mars 2013 autour de trois thèmes : i) la densité à l'échelle humaine, ii) la prospérité et la valeur ajoutée du PMAD et iii) la trame verte et bleue et les paysages métropolitains. Environ 35 conférenciers ont participé à cette agora. Des documents de synthèse des débats seront rendus publics fin 2013 et serviront de base à la définition des thèmes de la prochaine agora qui aura lieu en 2015.

La démarche d'aménagement de Montréal expérimente aussi de nouveaux processus participatifs (Twitter & Facebook). L'utilisation des nouvelles technologies de l'Internet et des réseaux sociaux répond ainsi à un objectif d'information mais aussi d'interaction avec les citoyens et les différents groupes d'intérêts. Même si l'usage des réseaux sociaux ne permet pas d'élargir réellement les sphères du débat public, et n'a donc pas la même portée que l'agora métropolitaine, il montre une volonté réelle d'ouverture du débat public, qui avait fait défaut dans la décennie précédente (Nicolas Douay, « Montréal, les vertus du temps de l'apprentissage métropolitain »).

La *Regional Plan Association* de New York

Créée au début des années 1920, la *Regional Plan Association* (RPA) est une structure à but non lucratif chargée d'« améliorer la santé économique, la durabilité environnementale et la qualité de vie dans la métropole de New York par le biais d'études, de plans et de lobbying ». Elle compte aujourd'hui plus de 1 200 membres qui proviennent de tous les pans économiques et sociaux de la société new-yorkaise (élus, chefs d'entreprise, media, milieux culturels, scientifiques, etc.). Son territoire est celui du Grand New York, soit environ 19 millions d'habitants. Cette association est dirigée par des hommes d'affaires via un conseil d'administration de 60 membres. Depuis sa création, elle cherche à promouvoir une réflexion « régionale » (c'est-à-dire « métropolitaine » dans le vocabulaire nord-américain) auprès des élites politiques, économiques et sociales de New-York.

Elle opère à travers de nombreuses activités comme des forums ou des conférences régulières. Depuis son établissement, elle a rédigé trois plans régionaux dont le dernier date de 1996. Intitulé « *A region at risk* », ce plan appelle à la construction d'un système de transport public rapide sur l'ensemble de la région, à la protection des ressources naturelles par la multiplication des parcs, au maintien de la concentration urbaine et à l'intégration économique des minorités ethniques. C'est sur ces quatre points qu'elle se bat aujourd'hui, notamment lors de ses rencontres annuelles où participent plusieurs centaines de leaders politiques, économiques et sociaux.

La RPA est unique en son genre sur la métropole new-yorkaise. Elle est la seule structure dont le référent territorial est le Grand New York et qui réunit autant d'acteurs. Mais, elle n'a que peu de moyens (un personnel de seulement 25 personnes) et ne dispose en fait que d'un pouvoir d'influence et de conviction qu'elle utilise via des documents qui sont autant de sonnettes d'alarme sur les grands problèmes comme les transports et le logement. C'est ainsi que, dans les dernières années, elle a mis l'accent sur la catastrophe à venir de la métropole si d'importants investissements dans les transports publics n'étaient pas réalisés.

Conclusion

La métropole Aix-Marseille est aujourd'hui à la croisée des chemins. La réalité de l'intégration fonctionnelle de la métropole s'accroît au fil des années, et la fragmentation de la gouvernance sur le territoire n'a pas permis ces dernières décennies d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux. Le diagnostic sur la nécessité d'une gouvernance métropolitaine plus intégrée est largement partagé et la réforme de 2013 propose des solutions dans ce sens. La loi n'est qu'une première étape, et sa mise en œuvre sera déterminante pour en assurer l'impact. Le rôle de la mission interministérielle mise en place pour assurer la transition avant la mise en œuvre de la loi en 2016 est crucial pour construire le projet métropolitain et susciter l'adhésion des parties prenantes, notamment des collectivités locales. La future métropole devra montrer qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée, sur un plan institutionnel et financier, c'est-à-dire qu'elle traitera des questions qui ne sont pas prises en compte par d'autres collectivités, ou imparfaitement prises en compte, et que, ce faisant, elle résout des problèmes demeurés jusque-là sans réponse. C'est à ce titre qu'elle permettra de renouer la confiance avec les citoyens et de contribuer à construire une croissance inclusive et durable sur le territoire.

Notes

Chapitre 1

1. Si l'on s'en tient aux périmètres administratifs des villes, Marseille est plus peuplée que Lyon. Au niveau des aires fonctionnelles, l'aire métropolitaine de Lyon est plus peuplée que celle de Marseille-Aix.
2. Le taux de dépendance des personnes âgées est le rapport entre le nombre de personnes âgées à un âge où ils sont généralement inactifs économiquement (c'est-à-dire des 65 ans ou plus) et le nombre de personnes en âge de travailler (c'est-à-dire des 15-64 ans).
3. Selon la définition de l'INSEE, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille comporte 90 municipalités et a une population de 1,715 million d'habitants.
4. Cette croissance est définie selon la terminologie de l'OCDE par la notion « d'étalement urbain » ou « *urban sprawl* ». Pour apprécier l'ampleur de l'étalement urbain, on utilise un « indice » qui mesure la croissance des zones bâties en l'ajustant par la croissance de la population. Cet indice peut être positif ou négatif. Lorsque la population est stable, l'indice d'étalement urbain mesure principalement la croissance des zones bâties. Quand la population de la ville change, l'indice mesure l'augmentation de la surface bâtie par rapport à un indice de référence où les zones bâties auraient augmenté en ligne avec la croissance démographique. L'indice est égal à zéro lorsque la croissance de la population et des zones bâties sont stables dans le temps. Il est supérieur (inférieur) à zéro lorsque la croissance de la surface bâtie est supérieure (inférieure) à la croissance de la population, c'est-à-dire quand la densité urbaine a diminué (augmenté).

Chapitre 2

1. Source : Chambre de commerce et d'industrie de Marseille Provence (CCIMP).
2. Les tailles des « cercles » du graphique est proportionnelles au total des emplois dans le secteur. L'axe des abscisses indique la croissance en emplois entre 1989 et 2011. L'axe des ordonnées mesure l'indice de spécialisation sectorielle. Celui-ci est déterminé selon la formule suivante : pour chaque secteur j et département i , $Spécialisation_{ij} = (Emploi_{ij} / Emploi_{ii}) / (Emploij / Emploi\ France)$.
3. Pour analyser l'emploi, l'INSEE regroupe les professions en 15 fonctions, qui se distinguent par leur rôle au sein du processus de production. Cinq fonctions, concentrées dans les territoires urbains, sont dites "métropolitaines" : gestion, commerce inter-entreprises, conception-recherche, prestations intellectuelles et culture-loisirs. Dans les grandes agglomérations, la part de ces emplois stratégiques est un indicateur de développement et d'attractivité économiques.
4. L'économie résidentielle, selon l'INSEE, désigne l'ensemble des « activités essentiellement destinées à servir les besoins des populations locales permanentes et des touristes ». Elle regroupe essentiellement les activités suivantes : commerce et réparation automobile, commerce de détail et réparations, bâtiment, transports ferroviaires, transports routiers de voyageurs, agences de voyage, activités

financières, activités immobilières, services aux particuliers, éducation, santé, action sociale et administration. Elle se distingue de l'économie productive et l'économie publique.

5. L'économie de la connaissance représente 74 000 emplois sur le territoire de Marseille Provence Métropole. Elle regroupe des activités immatérielles et de prestations intellectuelles publiques et privées telles que l'éducation, la recherche publique, la R&D des entreprises, les services aux entreprises de forte valeur ajoutée tels que le conseils, les activités juridiques et les services informatiques.
6. Les retraités représentent 24,9 % de la population de Marseille Provence Métropole alors que cette proportion varie entre 18 et 22 % dans les autres métropoles françaises, hormis Nice (Source : AGAM 2011).
7. http://www.city-journal.org/2012/22_2_ny-finance.html
8. En moyenne pondérée par la population (% pop), le taux de chômage de l'aire métropolitaine pour le second trimestre 2013 s'élève à 12,5 % contre 12,0 % pour une moyenne non pondérée.
9. Partiellement dédié ou à forte priorité au fret, ce grand projet de dimension européenne pour le développement du fret ferroviaire a vocation à permettre un rééquilibrage intermodal du fret sur les flux nord-sud afin de fluidifier les trafics.
10. Le port d'Anvers traite aujourd'hui un volume de conteneurs neuf fois plus élevé que le port de Marseille, alors qu'en 1978 il était seulement trois fois plus important.
11. La réforme des ports, lancée en 2008 et entrée en application en mai 2011 à Marseille après trois années de négociations, a consisté à recentrer les ports sur leurs missions régaliennes, stratégiques et d'aménagement portuaire (infrastructures lourdes) en transférant l'exploitation aux entreprises privées (transferts de personnels, de l'outillage et des installations de manutention).
12. Note de Synthèse n°57, Juillet 2013, INSEE PACA. « En Provence-Alpes-Côte d'Azur, un étudiant sur deux habite chez ses parents »
13. Note de Synthèse n°57, Juillet 2013, INSEE PACA. « En Provence-Alpes-Côte d'Azur, un étudiant sur deux habite chez ses parents »
14. Seulement 45, 8 % des PME industrielles et 61 % de celles des services technologiques ont innové entre 2006 et 2008, contre respectivement 51,2 % et 62,4% à l'échelle nationale.
15. L'étude de l'AGAM de 2013 dresse un panorama complet de l'attractivité de l'aire urbaine d'Aix Marseille, comparée à d'autres grandes villes françaises et européennes. L'AGAM a comparé des indicateurs économiques et sociaux pour 30 aires métropolitaines, 12 françaises (hors Paris) et 17 européennes comparables à Marseille en termes de population. Des indices ont été créés en classant 45 indicateurs en quatre grandes familles de résultats: 1) économique, 2) qualité de vie, 3) attractivité de l'agglomération pour les personnes et les compétences et 4) pour les entreprises. [Patrick Tanguy et Nathan Teillet, « L'attractivité socio-économique de Marseille-Aix », AGAM, 2013].
16. Source : La création d'entreprises dans les Bouches-du-Rhône - Bilan 2012. CCIMP et conseil général des Bouches-du-Rhône.
17. En effet, sur les 471 projets français identifiés en 2012, 37 % concernent Paris et l'Ile-de-France.

18. Source : AGAM et Altares (base de données RISK). Le ratio retenu est le taux de marge d'exploitation, calculé en divisant l'excédent brut d'exploitation par le chiffre d'affaires.
19. Bien que leur part dans la population active progresse depuis quelques années, elle reste inférieure à celle des autres métropoles françaises : 16,6 % en 2010 contre 19,3 % en moyenne dans les métropoles de Lyon, Toulouse, Lille et Bordeaux (INSEE, 2012).

Chapitre 3

1. Le journal Le Monde a publié sur son site, un classement ville par ville précisant les taux de criminalité sur une base 1000 pour l'année 2008 (http://medias.lemonde.fr/mmpub/edt/doc/20090831/1233615_29b3_tauxdecriminaliteparville.pdf)
2. Direction centrale de la police judiciaire, *Criminalité et délinquance en France en 2012*.
3. Enquête de déplacements, Bouches-du-Rhône, 1997-2009, et Insee RP 2010 exploitation complémentaire.
4. La ligne entre Marseille et Aix-en-Provence a été réouverte en 2008 avec la création de trois nouvelles haltes urbaines (Picon-Busserine, Saint Joseph-le Castellans, Saint-Antoine). Les objectifs de la modernisation de la ligne étaient de doubler le nombre de trains pour les relations interurbaines et de pôle à pôle entre Marseille et Aix-en-Provence en passant de 46 à 96 trains par jour dans les deux sens, de faire circuler simultanément des trains T.E.R. semi-directs et omnibus, de désenclaver les quartiers nord de Marseille et de faciliter le développement du trafic fret entre Gardanne et Aix-en-Provence
5. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=5&ref_id=19027
6. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=5&ref_id=19027
7. Les logements dits SRU sont des logements sociaux qui sont comptabilisés pour le calcul du taux de logements sociaux attendu sur un territoire communal ou intercommunal. En vertu de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU), les communes et intercommunalités sont en effet dans l'obligation de créer des logements sociaux sur le territoire. Cette loi a été renforcée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et aux obligations de production du logement social. Le taux est ainsi passé de 20 à 25 %.
8. Patrick Tanguy et Nathan Teillet, « L'attractivité socio-économique de Marseille-Aix », AGAM, 2013.
9. L'AGAM a comparé des indicateurs économiques et sociaux pour 30 aires métropolitaines, 12 françaises (hors Paris) et 17 européennes comparables à Marseille en termes de population. Des indices ont été créés en classant 45 indicateurs en quatre grandes familles de résultats: 1) économique, 2) qualité de vie, 3) attractivité de l'agglomération pour les personnes et les compétences et 4) pour les entreprises.
10. European Commission, *Quality of life in European cities*, Flash Eurobarometer 366 http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_366_anx_en.pdf
11. Le capital social est entendu de diverses façons selon les chercheurs mais selon l'OCDE, il représente les réseaux, les normes, les valeurs et les ententes qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux. Il faut le distinguer des dispositifs

politiques, institutionnels et juridiques plus formels qui ont un rôle complémentaire dans ce processus. L'importance du capital social dans les sociétés, et l'accès des individus à ce capital, sont souvent mesurés au moyen des taux de participation à divers types d'activités associatives et des niveaux déclarés de confiance.

Chapitre 4

1. La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est la principale subvention de l'État aux collectivités locales en France. La DGF des groupements de communes à fiscalité propre comprend deux composantes : la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation.
2. OECD 2013 *What governance for metropolitan areas?*
3. Issu des données de la Direction Générale des Collectivités Locales, le « potentiel fiscal » est un ratio qui permet de mesurer la richesse « théorique » d'une collectivité locale ou d'un groupement. Il est calculé à partir des taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et les impôts remplaçant la taxe professionnelle). Les bases brutes d'imposition de l'année N-1 sont multipliées par le taux moyen national constaté pour la catégorie à laquelle appartiennent les groupements. Le potentiel fiscal pour l'exercice 2013 est issu de la notification de dotation globale de fonctionnement 2013. À noter que la réforme de la fiscalité intervenue en 2011 a entraîné une évolution de son mode de calcul.
4. Produit des impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non bâti, cotisation foncière des entreprises) et des impôts de répartition qui comprennent notamment de nouvelles taxes créées par la réforme de la fiscalité locale de 2011 (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, taxe sur les surfaces commerciales).
5. Les Directives territoriales d'aménagement (DTA) sont des documents stratégiques de l'État et de planification à long terme, qui s'imposent aux documents de planification locale. Elles sont réservées aux parties du territoire considérées comme d'importance nationale car présentant des enjeux stratégiques en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur, où l'État doit arbitrer entre des politiques concurrentes : la protection des espaces sensibles et le développement économique ou l'implantation de grands équipements ou infrastructures par exemple. Ces territoires, différents des circonscriptions administratives, peuvent concerner plusieurs départements ou régions. Créés par la loi d'aménagement du territoire de 1995, ils sont élaborés en association avec les collectivités locales. Depuis 1995, six DTA ont été approuvées sur le territoire français (Alpes Maritimes, Bassins Miniers Nord-Lorrains, Estuaire de la Seine, Estuaire de la Loire, Aire métropolitaine lyonnaise, Bouches du Rhône).
6. Document « Coopération métropolitaine : synthèse des acquis de la démarche – fin 2006 » - Préfecture de Région Proven-Alpes-Côte d'Azur – Secrétariat général aux Affaires Régionales.
http://www.agam.org/reference/2008/references2008/elements/pdf/36/coop_metro_bilan_demarche.pdf
7. Les Contrats de projet État-Région, ou Contrats de plan Etat-Région (CPER), sont des documents de contractualisation entre l'État et la Région identifiant les actions prioritaires à financer conjointement entre les collectivités locales et l'État. Ces contrats ont une durée de 6 ans.

8. Les agences d'urbanisme sont des organismes publics créés par la loi d'Orientation Foncière de 1967. Les agences sont chargées d'élaborer les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire (SCOT) et d'effectuer des études pour le compte des collectivités locales. Leur territoire d'intervention est principalement celui des structures intercommunales au niveau des aires urbaines. Il y a environ 50 agences d'urbanisme en France, toutes pilotées par les collectivités locales.
9. Les conseils de développement ont été institués par la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 (dite loi Voynet). Celle-ci impose aux groupements intercommunaux (communautés d'agglomération et communautés urbaines) de mettre en place des instances de consultation qui représentent la société civile, c'est-à-dire les acteurs économiques, syndicaux et associatifs. Les conseils de développement sont associés à l'élaboration du projet de territoire ainsi qu'à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Cette assemblée participative prend des formes diverses selon les territoires et des compositions très variées (associations, personnalités qualifiées, citoyens volontaires). Elle élabore avis et propositions pour les élus des Conseils communautaires sur l'ensemble des politiques publiques.
10. Les Comités d'intérêt de quartier sont des associations reconnues d'utilité publique, apolitiques, gérées par des bénévoles. Ils sont regroupés en fédérations par arrondissements, et au sein de la Confédération des CIQ de Marseille et des communes environnantes. La Confédération regroupe 262 comités d'intérêt de quartier, dont 186 à Marseille.
11. « Que les habitants soient de Marseille, d'Aubagne ou d'ailleurs. Ils y vivent, y travaillent et y dorment. Il ne s'agit donc pas de les convaincre du bien-fondé d'une métropole. Dans les faits, elle existe déjà » (présidente de la confédération des comités de quartier, conférence métropolitaine, décembre 2012).
12. www.gam2014.fr/
13. Il existe pas moins de 18 réseaux de transports en commun à l'échelle du département : RTM, Aix en bus, Réseau CPA, Bus de l'Agglo, Bus de l'Etang, Ulysse, Libébus, Omnibus, Ciotabus, La Marcouline, Bus des Collines, Les bus des Cigales, etc.
14. Toutes les AOT n'ont pas adhéré au Syndicat Mixte lors de sa création en 2009. Ainsi, la CA du Pays d'Aix n'a rejoint le syndicat qu'en 2011. La CA du Pays de Martigues et le SAN Ouest Provence ont, de leur côté, décidé de créer en 2011 un Syndicat Mixte de Gestion et d'Exploitation des Transports Urbains qui est membre du SMT des Bouches-du-Rhône.
15. Le port de Marseille-Fos est propriétaire et gestionnaire des voies ferrées sur son territoire.
16. Une Opération d'Intérêt National (OIN) est une opération d'aménagement et d'urbanisme considérée par l'État comme relevant de l'intérêt national et qui, à ce titre, bénéficie d'un statut juridique particulier où l'État conserve la maîtrise de la politique d'urbanisme (délivrance des permis de construire, zones d'aménagement concerté, etc.).
17. L'État a gardé le contrôle de sept grands ports maritimes : Bordeaux, Dunkerque, La Rochelle, Marseille-Fos, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen et Le Havre. Auxquels s'ajoutent, depuis le 1er janvier 2013, quatre ports français d'Outre-Mer (Martinique, La Réunion, Guadeloupe et Guyane).

18. Le Pays de Martigues et le SAN Ouest Provence ont cependant décidé de s'associer pour réaliser un Scot commun. Ils ont créé pour ce faire un « Syndicat Mixte du SCoT Ouest Etang de Berre ».
19. Le régime d'autorisation des implantations commerciales a fait l'objet d'une importante réforme (depuis le Grenelle 2, les SCOT doivent intégrer un Document d'Aménagement Commercial (DAC), qui définit les localisations préférentielles des commerces au regard de critères d'aménagement du territoire et de développement durable). Les intercommunalités ont engagé des diagnostics de DAC. La mise en cohérence de ces DAC et la recherche de complémentarités de l'offre commerciale plutôt que de concurrence apparaissent particulièrement pertinentes à l'échelle de l'aire métropolitaine où les flux d'achats dépassent largement les limites administratives.
20. Politique de transformation des quartiers les plus fragiles classés en Zones Urbaines Sensibles au travers des opérations de démolition, reconstruction, rénovation, portant sur les logements, les équipements publics et les aménagements urbains, financée au niveau national par l'Agence nationale de Renouvellement Urbain – ANRU.
21. La Chambre de commerce et d'industrie de Marseille Provence (CCIMP) recense 273 zones d'activités dans le département des Bouches-du-Rhône représentant au total 24 000 hectares, dont seulement la moitié sont consommés.
22. Schéma Régional de Développement Économique.
23. Il n'existe plus que cinq secteurs répartis dans une seule faculté des sciences (contre trois auparavant) et une faculté d'économie-gestion (contre deux) ainsi qu'un seul Institut Universitaire de Technologie (IUT), un Institut de formation des maîtres (IUFM), une seule école universitaire d'ingénieurs (Polytech) et un seul Institut des Sciences de l'Univers (OSU-PYTHEAS).

Chapitre 5

1. On peut citer MIDAS, l'agence d'attraction des investissements (*inward investment*), *Greater Manchester Growth Company*, société d'assistance des PME locales, *Innovation Manchester*, *Greater Manchester Local Enterprise Partnership*, en charge de constituer des partenariats entre acteurs du développement économique et *New Economy* une structure regroupant l'ensemble des entités publiques et privées du secteur.

Bibliographie

- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2012), Projet métropolitain : démarche pilotée par l'État : Contribution de l'AGAM, 16 novembre.
- Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix (2013), Quelle vision prospective ? Un accélérateur de territoire(s), 15 mars.
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2009), Regards métropolitains : Éléments de connaissance et identification des enjeux, Octobre 2009
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2011), Davezies, Laurent , Les moteurs économiques des territoires de l'espace métropolitain des Bouches-du-Rhône, AGAM/OEIL
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2013, a) Tanguy, P , Teillet, N , L'attractivité socio-économique de Marseille-Aix, AGAM, Ville de Marseille (DAE)
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2013, b), Tanguy, P , Latil d'Albertas, O, L'économie marseillaise : un rebond récent mais aussi des handicaps à surmonter, synthèse, Février 2013
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (AGAM, 2011), Les moteurs économiques des territoires de l'espace métropolitain des Bouches-du-Rhône, Étude, avril.
- Alesina, Alberto and Reza Baqir, William Easterly, 1999, Public Goods and Ethnic Divisions, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 4 (Nov., 1999), pp. 1243-1284
- Algan, Yann et Pierre Cahuc, « La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit ». Cepremap, 2007.
- Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), Décembre 2011, Étude « Paris, Métropoles. Le défi de la gouvernance - 15 fiches de métropoles », 1er et 2 décembre 2011- fiches PDF (<http://www.apur.org/etude/paris-metropoles-defi-gouvernance>)
- Amara Ouerghi, Regional Secretary, Metropolis – North America, Synthesis report “Metropolitan governance”, Commission 1, Summary Report, 2004.
- Association des CCI Métropolitaines, « Les grandes métropoles, les coopérations métropolitaines et le développement économique territorial », Avril 2010, (Etude disponible à l'adresse suivante : <http://www.etudes.ccip.fr/dossier/8-cooperations-metropolitaines-0910>).
- Baudet S. *et al.* (2011), La contribution des SCOT aux enjeux de développement économique des territoires, États des lieux et perspectives, Note de recherche d'ETD-CERTU, septembre 2011, 40 p.

- Belligni, S. et al (2009), « Regime urbano e coalizioni di governo a Torino », *Polis*, 23, 1, pp 5-30.
- Borruey, René (2001), L'aire métropolitaine marseillaise en projets au XXème siècle : esquisse d'une histoire
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille-Provence (2010), Etats généraux de l'industrie en PACA, contribution de la CCI, janvier
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille-Provence : les cahiers du Top 20
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04
- Club Top 20 Marseille Provence (2010), 20 projets pour entrer dans le Top 20.
- Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, « Il est temps de décider », rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard.
- Conseil de développement Marseille Provence Métropole, Conseil de développement du Pays d'Aix, Conseil de développement du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, Actes des Forums des conseils de développement 2011 et 2012
- Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer Direction des services de transport, Sous-direction des ports et du transport fluvial, Bureau de l'analyse économique des transports fluviaux et maritimes et des ports (2013), « Bilan annuel des ports et des voies navigables, Résultats 2012 ».
- Douay N. (2009), « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », in *Cybergeo: European Journal of Geography* , document 459,
- Douay N. (2007), La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal , Montréal & Aix-en-Provence, Université de Montréal - Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), thèse de doctorat en urbanisme.
- Douay, N. (2006), "Enjeux de déplacements urbains et renouveau des pratiques de coopération métropolitaine à Marseille et Montréal", *Recherche Transports Sécurité* , (92), pp. 219-231.
- Douay, N. 2010. "Collaborative Planning and the Challenge of Urbanization: Issues, Actors and Strategies in Marseilles and Montreal Metropolitan Areas", *Canadian Journal of Urban Research*, 19(1), p. 50-69.
- Douay, N. 2013. « Penser métropolitain? Recompositions institutionnelles dans la définition d'un Grand Marseille », colloque international de l'APERAU, Aix-en-Provence, 29 juin.
- DATAR – Halbert, Cicille, Pumain, Rozenblat (2013)., *Quelles métropoles en Europe*, Synthèse, Travaux en ligne n° 11, DATAR
- Dayton-Johnson, Jeff. 2000. Determinants of collective action on the local commons: a model with evidence from Mexico, *Journal of Development Economics*, Volume 62, Issue 1, June 2000, Pages 181-208, ISSN 0304-3878, [http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3878\(00\)00080-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00080-8).
(<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387800000808>)

- Dijkstra, Lewis et Poelman, Hugo (2014, à paraître), Measuring access to public transport in European Cities, Regional Working Paper, Commission Européenne
- Direction générale des collectivités locales (2013), Comptes individuels des collectivités 2013. <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>
- Enquête ménages déplacements (EMD) des Bouches-du-Rhône, 1997-2009. Enquête pilotée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et associant l'ensemble des collectivités locales et autorités organisatrices de transport.
- Enquête globale de déplacements, Bouches-du-Rhône, 2007-2010 - Rapport de présentation des principaux résultats sur l'ensemble du territoire. Enquête pilotée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et associant l'ensemble des collectivités locales et autorités organisatrices de transport. <http://www.regionpaca.fr/transport/la-mobilite-en-region.html>
- ESPO 2013 Programme, rapport collectif, "Second Tier Cities and Territorial - Development in Europe: Performance, Policies and Prospects", Final Report, 30 June 2012.
- Feldman, Maryann P. & Audretsch, David B., 1999. "Innovation in cities:: Science-based diversity, specialization and localized competition," *European Economic Review*, Elsevier, vol. 43(2), pages 409-429, February.
- Glaeser, Edward L. & Kahn, Matthew E., 2004. "Sprawl and urban growth," *Handbook of Regional and Urban Economics*, in: J. V. Henderson & J. F. Thisse (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, edition 1, volume 4, chapter 56, pages 2481-2527
- Glaeser, Edward et al. (2010), "Clusters of entrepreneurship", *Journal of Urban Economics*, Vol. 67, No. 1, Elsevier, January.
- Glaeser, Edward & Hedi D. Kallal & Jose A. Scheinkman & Andrei Shleifer, 1992. "Growth in Cities," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 100(6), pages 1126-52, December.
- Glaeser, Edward & Sari Pekkala Kerr & William R. Kerr, 2012. "Entrepreneurship and Urban Growth: An Empirical Assessment with Historical Mines," *Harvard Business School Working Papers 13-015*, Harvard Business School.
- Ihlanfeldt, K.R. (2006), "A primer on spatial mismatch within urban labor markets," In: *A Companion to Urban Economics*, R. Arnott and D. McMillen (Eds.), Boston: Blackwell Publishing, pp. 404-417.
- Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR), "Metropolitan Governance and Fiscal Cooperation Programs", Research project, September 2007.
- Kain, John F. 1968, [Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization](http://www.jstor.org/stable/1885893), *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 82, No. 2 (May, 1968), pp. 175-197. Published by: Oxford University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1885893>
- Langevin, Philippe, 2012, Métropole j'écris ton nom, AMU
- INSEE Provence Alpes Cotes d'Azur (2011), Les PME de Provence Alpes Cotes d'Azur en déficit d'innovation
- INSEE Provence Alpes Cotes d'Azur (2013a), Portrait de Territoire, Métropole Aix-Marseille.

- INSEE, Provence Alpes Cotes d'Azur, (2013b), Métropole Aix-Marseille-Provence, Un territoire fragmenté, des solidarités à construire, synthèse n° 60
- Institut national des hautes études de la sécurité et de la Justice, Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), rapport annuel 2013 « La criminalité en France »
- Kubler, Daniel, « Démocratie et gouvernance d'agglomérations : quelques leçons européennes », *Pouvoirs locaux*, No. 65 II/2005, pp. 85-91.
- Lefèvre, C. (2009), *Gouverner les métropoles*, L'Extensio Edition, Paris. Faut-il indiquer
- Peraldi, M et M. Samson (2006), *Gouverner Marseille*, La Découverte, Paris.
- Merk, O. et C. Comtois (2012), *Compétitivité des villes portuaires : le cas de Marseille-Fos-France*, OECD regional development working paper, 2012/1
- METREX - Expert Group on Intra-Metropolitan Polycentricity, "Intra-metropolitan polycentricity in practice - Reflections, challenges and conclusions from 12 European metropolitan areas", Final report, Stockholm, September 2010.
- Mévellec, A. et Douay N. 2007. « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française » in Collin J.P. et Robertson M. (dir.), *Le gouvernement des métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec : Presses de l'Université Laval, p. 203-225
- Morel, Bernard (2000)., *Marseille - Naissance d'une métropole*
- MT (Méditerranée Technologies), 2009, Diagnostic Innovation de Provence Alpes Côte d'Azur
- OCDE (2013a), Principes pour l'investissement public efficace : une responsabilité partagée entre niveaux de gouvernement
- OCDE (2013b), *Quelle Gouvernance pour les zones métropolitaines?* Document préparé dans le cadre de la Réunion Ministérielle des 5-6 décembre 2013
- OCDE (2013c)., Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés
- OECD (2013d), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Redefining "Urban": A New Way of Measuring Metropolitan Areas*, OECD Publishing.
- OCDE (2012b), *Regional Outlook*, OECD Publishing.
- OCDE (2012c), *Compact City Policies - A Comparative Assessment*, Publications de l'OCDE, p. 209
- OCDE (2012d), *Examen Territorial de Chicago*, OECD Publishing
- OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing.
- OCDE (2010b), *Examen Territorial de Venise*, OECD Publishing
- OCDE (2009a), *Examen Territorial de Toronto*, OECD Publishing

- OCDE (2009b), *Examen Territorial de Copenhague*, OECD Publishing
- OCDE (2008), *Examen Territorial d'Istanbul*, OECD Publishing
- OCDE (2007a), *Examen Territorial de la Randstad*, Pays-Bas, OECD Publishing
- OCDE (2007b), *Examen Territorial de Madrid*, OECD Publishing
- OCDE (2007c), *Cutting red tape: Comparing administrative burdens across countries*, OECD Publishing.
- OCDE (2006a), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing.
- OCDE (2006b), *Examen Territorial de Milan*, OECD Publishing
- OCDE (2006c), *Examen Territorial de Stockholm*, OECD Publishing
- OCDE (2005a), *Examen Territorial de Busan*, OECD Publishing
- OCDE (2005b), *Examen Territorial de Séoul*, OECD Publishing
- OCDE (2004), *Examen territorial de Montréal*, OECD Publishing
- OCDE (2003), *Examen Territorial d'Helsinki*, OECD Publishing
- OCDE (2001), *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*, OECD Publishing.
- Office fédéral du développement territorial, 2013, *Les charges des centres urbains et charges particulières dans les agglomérations*.
- Patachini, Eleonora & Zenou, Yves, 2003. "Mismatch, Transport Mode and Search Decisions in England," CEPR Discussion Papers 3968, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Préfecture des Bouches-du-Rhône (2012), *Projet métropolitain Aix-Marseille-Provence, compte rendu des ateliers-projets*, 5 décembre
- Préfecture des Bouches-du-Rhône (2012), *Synthèse de la 1^{ère} conférence métropolitaine*, 21 décembre
- Préfecture des Bouches-du-Rhône (2007), *Directive Territoriale d'Aménagement*, mai.
- Préfecture de Région PACA (2012), *Démarche interSCOT des Bouches-du-Rhône, rapport d'activités 2010/2011*, janvier.
- Préfecture de Région PACA et Région PACA (2012), *Contrat de Projets 2007-2013, bilan d'exécution 2011*.
- Rosenthal, S., Strange, W., 2010. *Small establishments/big effects: agglomeration, industrial organization and entrepreneurship*. In: Glaeser, E. (Ed.), *Economics of Agglomeration*. University of Chicago Press, Chicago, IL
- Sansom, G. (Ed) (2011), *Second international roundtable on metropolitan governance*, Australian Center on excellence for local government, summary report.
- SFL- forum (2013), *Observatoire SFL-Forum : Fiscalité 2013 des grandes collectivités locales*.
- Stone, C. (1993), «Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach», *Journal of Urban Affairs*, 15, p. 1-28.
- Tanguy et Latil d'Albertas (2012), *L'économie marseillaise: un rebond récent mais aussi des handicaps à surmonter*

- Théry, Laurent (2010), *Les métropoles à l'heure de la réforme territoriale*, Le Moniteur
- René Wintjes, Serdar Turkeli, Florian Henning (UNI-MERIT – Maastricht University), “Innovation Policy in Metropolitan Areas: addressing societal challenges in functional areas”, *Regional Innovation Monitor*, Thematic Paper 6, 8 mars 2013.
- University of British Columbia, The Centre for Human Settlements, “Metro Vancouver - Collaboration for a Sustainable Metropolitan Region”, http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/CaseStudy-MetroVancouver-Collab_Sustainable_Metro_Region.pdf, accessed 21 august 2013.
- Zenou, Y. 2007. 'Why do Black Workers Search Less? A Transport-Mode Based Theory'. CEPR Discussion Paper no. 6155. London, Centre for Economic Policy Research. <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP6155.asp>.

Partie I des Annexes

Fiches sur les reformes de gouvernance métropolitaine dans l'OCDE

La partie I des annexes comprend une série de 12 fiches qui présentent de manière standardisée les différentes démarches d'intégration métropolitaine de métropoles sélectionnées dans les pays de l'OCDE.

Elles sont organisées autour des thématiques suivantes :

- Caractéristiques générales de l'aire fonctionnelle métropolitaine
- Structures de gouvernance métropolitaine
- Historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours
- Organisation de la structure métropolitaine
- Modes de financement
- Compétences exercées par l'entité métropolitaine
- Structures consultatives associant les entreprises et citoyens
- Exemples de projets phares menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine
- Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines
- Facteurs limitant ou empêchant les réformes.

Les métropoles suivantes ont été sélectionnées, soit parce qu'elles ont entrepris des réformes de gouvernance métropolitaine ces dernières années, ou sont en train de le faire : Barcelone, Busan, Copenhague, Manchester, Oslo, Perth, Portland, Porto, Stuttgart, Rotterdam, Turin et Vancouver.

Annexe 1.1. Barcelone

Aire fonctionnelle métropolitaine (source: OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 3,76 millions d'habitants soit 7,6 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 1 362 km² • Densité : 2 760 habitants par km² • PIB (2010) : près de 117,7 milliards USD soit 32 010 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 75 municipalités avec une population moyenne de 50 123 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 22,6 % • 3 aires centrales • Concentration : 76 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 2 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'Aire métropolitaine de Barcelone (<i>Àrea metropolitana de Barcelona</i> (AMB) en catalan), née en juillet 2011 du rassemblement de plusieurs entités métropolitaines pre-existantes (cf. ci-dessous) constitue l'essentiel de la région métropolitaine de Barcelone. Elle recouvre une population totale de 3,1 millions d'habitants, s'étend sur 633 km² et a une densité de 4 994 habitants/km². Elle est formée de 36 municipalités dont la municipalité de Barcelone qui intervient notamment dans les domaines de la collecte des déchets, des transports publics, de l'eau, de l'éclairage public et de l'urbanisme (Barcelona Activa et la société 22@barcelona sont rattachées à la municipalité et constituent des leviers pour le développement économique). • L'AMB est administrée par un conseil métropolitain qui représente les communes membres. Plusieurs entités sont liées à l'AMB, notamment l'Autorité organisatrice du transport métropolitain (ATM) qui s'occupe de la coopération, de la coordination et de la planification dans le domaine des services et du financement des infrastructures de transports publics collectifs. • L'aire métropolitaine de Barcelone s'inscrit dans un environnement institutionnel comprenant : <ul style="list-style-type: none"> – le niveau régional avec la <i>Generalitat de Catalunya</i> : la communauté autonome dispose notamment de compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des travaux publics d'intérêt régional, des transports, de la culture et de la recherche scientifique, de l'artisanat et du développement économique. – le niveau provincial avec la <i>Diputació de Barcelona</i> : il joue un rôle important d'appui aux petites communes localisées en dehors de la région métropolitaine. Elle est gouvernée à la fois par les maires et les conseillers municipaux des 311 communes de la province de Barcelone.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1975 : création de la Corporation Métropolitaine de Barcelona (<i>Corporacion Metropolitana de Barcelona</i> - CMB) qui englobe un périmètre de 27 communes. • 1987 : la CMB a été dissoute en 1987 suite aux tensions politiques entre la ville de Barcelone et la Catalogne qui se sont exacerbées lorsque Barcelone a été choisie pour les Jeux Olympiques de 1992. • De 1987 à 2010, plusieurs entités institutionnelles sont mises en place (transport, environnement, services urbains) au niveau de la métropole pour relancer la coopération métropolitaine, en particulier trois organismes de gestion territoriale à géométrie variable : <ul style="list-style-type: none"> – Un syndicat intercommunal (<i>Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona</i> - MMAMB) de 31 municipalités (3,1 millions d'habitants) qui est chargé des infrastructures, des espaces publics et de l'urbanisme. – Une entité commune de gestion des transports en commun (<i>l'Entitat Metropolitana del Transport</i> - EMT) qui rassemble 18 communes limitrophes de

	<p>Barcelone (2,9 millions d'habitants) et qui gère les transports en commun.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Une entité commune de politique environnementale (Entitat del Medi Ambient - EMA) qui couvre 33 communes (3,2 millions d'habitants) et qui gère le réseau hydraulique et le traitement des déchets. <p>Au total, le périmètre de ces trois structures de gouvernance métropolitaine couvre 36 municipalités.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1992 : Les Jeux Olympiques de 1992 sont le point de départ d'importantes réformes urbaines qui jettent les bases du « modèle de Barcelone » et qui reposent sur la mise en œuvre d'une planification stratégique : <ul style="list-style-type: none"> – La ville de Barcelone publie son premier plan stratégique en 1990, le deuxième en 1994 et le troisième en 1999. – L'Association pour le Plan Stratégique de Barcelone (<i>Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona</i> - PEMB) lance le premier plan stratégique métropolitain en 2003, avec comme territoire de référence, une métropole de 36 communes. Publié en 2010, le nouveau plan de développement stratégique de Barcelone, <i>Barcelona Visio 2020</i>, poursuit l'orientation du développement de la métropole, dans la continuité du plan de 2003. • Juillet 2011 : l'aire métropolitaine de Barcelone (<i>Area Metropolitana de Barcelona</i>) est créée en application de la loi 31/2010 du 2 août votée par le Parlement de Catalogne ; elle rassemble les structures institutionnelles disjointes créées entre 1987 et 2010 (la MAAMB, EMT et EMA) et prend la responsabilité du développement stratégique de la nouvelle métropole. En 2011, son périmètre de compétence comprend la ville de Barcelone et les zones urbaines périphériques de Barcelone, soit 36 communes.
Éléments d'information sur l'organisation de la structure	<ul style="list-style-type: none"> • Autorité Métropolitaine de Barcelone : 600 millions d'euros (2013) • Autorité métropolitaine des transports (AMT) : 1 074 millions d'euros (2013)
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Budget de l'AMB : subventions/dotations (56 %), redevances et recettes tarifaires (eaux usées, transports publics, etc. : 24 %), impôts directs (17 %), recettes patrimoniales, etc.
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis 2011, l'Autorité Métropolitaine de Barcelone est compétente en matière d'aménagement urbain, de cohésion sociale et de développement économique. • Depuis 2000, l'Association du Développement Stratégique de Barcelone (PEMB), qui travaille pour l'aire métropolitaine de Barcelone, est responsable du développement stratégique de la métropole. Le PEMB est une association privée sans but lucratif et qui réunit près de 300 acteurs : des institutions politiques (<i>la Generalitat de Catalunya, la Diputacion de Barcelona</i>), des acteurs économiques et sociaux intervenant sur le territoire (<i>la Chambre de Commerce, l'Université de Barcelone, Fomento del Trabajo, la Fiera de Barcelona, le port, l'EMT et l'EMA</i>). Cette association est présidée par le maire de Barcelone.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • Dès le début, les entreprises ont été associées au projet de métropole, notamment dans le cadre de l'agence Barcelone Activa. • Le PEMB associe également les citoyens et le monde des affaires (cf. supra).
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Des investissements soutenus ont été initiés pour renforcer le maillage des transports à l'échelle de la métropole et développer les infrastructures ferroviaires (création d'une gare de trains à grande vitesse et d'une nouvelle ligne de métro), portuaires, aéroportuaires (création d'un nouveau terminal) et routières. • Le succès des Jeux Olympiques a permis d'améliorer significativement la réputation de la métropole. • Création du Triangle Économique de Barcelone centré autour des industries high-tech et de la connaissance (Barcelone est surnommée « ville de la connaissance » - le projet 22@Barcelone est emblématique de cette reconfiguration urbaine). • La création de certaines structures comme l'agence de développement de la ville, Barcelona Activa, ou encore l'Agence pour l'internationalisation de la Catalogne (COPCA) ont été particulièrement dynamiques pour assurer le rayonnement international et le développement économique de la métropole.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • Un modèle de gouvernance originale qui associe le leadership de la ville-centre (Barcelone) avec d'autres structures dont la composition garantit la représentation des principales forces économiques et sociales mais aussi des acteurs politico-institutionnels. Un tel modèle favorise un bon équilibre entre les intérêts du centre et ceux de la métropole. • Une série de plans stratégiques sur le développement de la métropole de Barcelone a été mise en place depuis les années 1990 permettant de créer une

	<p>vision commune sur l'identité métropolitaine. L'Association du Développement Stratégique de Barcelone est un acteur majeur dans la définition de ce développement stratégique et a su fédérer un grand nombre d'acteurs (modèles de partenariats publics-privés efficaces).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fort portage politique des maires de Barcelone pour le pilotage des différents plans stratégiques. • Le rôle moteur du City Council qui a su constamment encourager la collaboration au niveau des acteurs privés et publics. • Une modèle de croissance tourné vers les entreprises et le monde des affaires. • La plupart des municipalités de la métropole sont de la même couleur politique, permettant une meilleure coordination et communication entre les élus.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • Relation mitigée entre la Ville et la Communauté autonome de Catalogne.

Bibliographie spécifique

Michael Parkinson, *Barcelona*, the ESPON 2013 programme, 2013.

Observatoire partenarial en Économie, *Barcelone : une métropole laboratoire - Créativité et innovation au cœur de la stratégie de développement*, Comparaisons internationales, Mai 2010, [www.opale-lyon.com/AffichePDF/Barcelone - une métropole laboratoire-3260](http://www.opale-lyon.com/AffichePDF/Barcelone%20-%20une%20m%C3%A9tropole%20laboratoire-3260).

Sites web officiels

Aire métropolitaine de Barcelona (AMB) : www.amb.cat

Association du Développement Stratégique de Barcelone (PEMB) : www.pemb.cat

Annexe 1.2. Busan

Aire fonctionnelle métropolitaine (source OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 3,43 millions d'habitants, soit 6,9 % de la population coréenne • Superficie : 725 km² • Densité : 4 737 habitants par km² • PIB (2010) : 68,4 milliards USD soit 19 830 USD par habitant • 2 aires centrales • Communes sur l'aire fonctionnelle : 16 collectivités locales (15 districts et un comté) avec une population moyenne de 225 000 habitants par municipalité mais 218 entités locales (en comptant les subdivisions municipales). • Taux de chômage (2012) : 2,8 %. • Indice de fragmentation : 6,4 communes pour 100 000 habitants
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Busan Metropolitan City</i> est l'une des six villes ayant le statut de « ville métropolitaine » en Corée avec Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon et Ulsan (villes de plus d'1 million d'habitants). Busan compte 15 districts administratifs (appelés <i>gu</i>) et un arrondissement rural (appelé <i>gun</i> - comté). Ceux-ci sont ensuite subdivisés en entités locales : 2 eup, 3 myeon, 221 dong, 5.491 tong, 127 ri et 30.133 bans. Chaque district désigne un membre qui siègera au conseil métropolitain. • <i>Busan Metropolitan City</i> est administrée par un maire élu directement par les citoyens pour un mandat de 4 ans (<i>City Hall</i>). Le maire est entouré d'un certain nombre de Comités ou de Bureaux, organisés par secteur d'activité. • Le conseil métropolitain de Busan (<i>Local Council</i>) est en charge du pouvoir législatif. Il est composé de 53 représentants élus pour 4 ans et représente les intérêts des citoyens qui élisent ses membres. Il est également en charge de superviser et d'auditer les comptes de la ville métropolitaine. Sur ses 53 membres, 42 sont des élus des différentes collectivités locales qui composent la zone métropolitaine, 5 membres sont élus selon un système de représentation proportionnelle et 6 autres membres sont choisis par les districts éducatifs.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1991 – Création du conseil métropolitain de Busan (<i>Local Council</i>) • 1995 – Busan acquiert le statut de ville spéciale et devient une ville métropolitaine • 2003 – Vague de décentralisation sous l'impulsion du gouvernement central • 2004 – Création de l'agence régionale d'innovation (<i>Regional Innovation Agency</i>) dans le cadre du plan régional pour l'innovation 2004 – 2008 (<i>Regional Innovation Plan</i>)
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Au total, près de 16 200 personnes travaillent dans l'administration publique locale. Au niveau de <i>Busan Metropolitan City</i>, on recense près de 105 employés dans le Conseil Métropolitain et près de 2 000 employés dans les bureaux de <i>Busan Metropolitan City</i> (<i>City Hall</i>: 1903). • <i>Busan Metropolitan City</i> est organisé en comités/bureaux sectoriels qui reportent directement au maire : le bureau des affaires financières, le bureau des femmes et des familles, le bureau des affaires sanitaires, le bureau des transports, le bureau de la culture et des sports, le bureau des affaires maritimes, le bureau sur l'environnement, le bureau sur la politique industrielle, etc. • Le <i>Conseil de Busan Metropolitan City</i> délibère et vote sur les propositions de lois émises par les différents comités du <i>City Hall</i>. Il est également structuré en plusieurs comités qui reprennent en partie l'organisation du <i>City Hall</i> : le comité de direction qui supervise le bon fonctionnement du Conseil ; le comité des Finances et de l'Économie qui gère les ressources financière et joue un rôle de coordinateur entre les différents acteurs concernés, le Bureau des Investissement, le comité de l'administration et des affaires culturelles qui joue également un rôle de coordinateur entre les différents acteurs concernés, le

	<p>comité de la santé, des affaires sociales et de l'environnement qui gère les pétitions et les propositions de lois reçus des différents départements concernés, le comité relatif aux transports, le comité relatif aux affaires maritimes, urbaines et de lutte contre incendie ; le comité de l'éducation qui gère les pétitions et propositions de lois relatives à l'éducation.</p>
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de la métropole : transferts (18 %), impôts locaux (35 %) et autres revenus (47 %) - OCDE (2005), • L'indice d'autonomie fiscale (part des taxes locales, des redevances et des emprunts dans le total des ressources de la métropole) est de 75 % à Busan (versus 95 % à Séoul et 41 % dans les Provinces).
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Les collectivités locales de <i>Busan Metropolitan City</i> sont en charge de la gestion administrative de leurs collectivités, de la promotion de certains secteurs économiques (agriculture, forêt, commerce), de la gestion des infrastructures destinées aux citoyens (réseau routier, eau, transports locaux), du soutien à l'éducation, au sport, à la vie culturelle, de la défense civile locale et de la lutte contre les incendies. • Il existe un plan développement urbain de la métropole (<i>Busan Metropolitan Area Plan</i>) qui a été initialement signé en 2003 et qui inclut Gimhae, Yangsan et Busan.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre de la réhabilitation de l'aire métropolitaine de Busan pour favoriser sa compétitivité, de nombreux clusters ont vu le jour. À Busan, plus particulièrement, une agence régionale d'innovation avec une représentation tripartite (industrie, université, administration publique – 56 représentants de l'administration locale) a été créée en 2004 pour associer entreprises et citoyens dans cette réflexion sur le dynamisme métropolitain. Cette agence met en place des « inno-cafés » ou des « plateformes réseaux » (<i>network hubs</i>) de façon à intensifier les interactions et les rencontres entre spécialistes régionaux. • Les partenariats publics/privés sont de plus en plus nombreux à l'échelle métropolitaine. • De nombreuses ONG existent à l'échelle métropolitaine pour favoriser la participation des citoyens à la vie démocratique locale et leur permettre de faire entendre leur voix sur les enjeux métropolitains (224 ONG recensées en 2001).
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La métropole a accueilli avec succès de grandes conférences internationales qui ont contribué à renforcer sa renommée internationale : les Jeux asiatiques en 2002 (<i>Asian Games</i>) et le Sommet de l'APEC en 2005 (<i>APEC Summit meeting</i>). Busan devrait se porter candidate pour accueillir les Jeux Olympiques d'Été en 2024. • Busan accueille chaque année le BIFF (Busan International Film Festival), l'un des festivals cinématographiques les plus populaires en Asie du Nord. • Création d'une zone franche en 2003 – <i>Busan Jinhae Free Trade Zone</i> (BJFEZ) divisée en espaces spécialisés pour attirer le plus d'investissements directs étrangers. • De nombreux projets d'infrastructure ont été menés ou sont encore d'élaboration à l'échelle métropolitaine pour redynamiser l'aire métropolitaine et répondre aux nouvelles réalités économiques : <ul style="list-style-type: none"> – Le nouveau port de Busan (<i>Busan New Port</i>) sera renommé « Central Bay » dans le cadre de sa revitalisation et modernisation. Le nouveau port devrait fournir 30 zones de parking pour les super-conteneurs et permettre de transborder 8,1 millions de tonnes annuellement. L'ensemble des travaux autour du Nouveau Port qui représentent deux fois les recettes de la métropole sont financées en partie par <i>Busan Metropolitan City</i> mais aussi par le gouvernement central pour près de la moitié. – Création d'un centre international de logistique industrielle dans le nouveau port de Busan qui entend devenir l'un des grands centres névralgiques portuaires (méga-port) pour les flux commerciaux dans l'Asie du Nord. Il intégrera des sites commerciaux et résidentiels; – Création d'un grand parc naturel en lieu et place du centre de défense américain (U.S. Army Camp) : <i>Busan Citizens' Park</i>. – Création d'un complexe financier de grande ampleur (<i>Munhyeon Financial Complex</i>) pour que Busan devienne un centre financier de premier plan en Asie du Nord. – Prolongement du réseau de transport public ferroviaire dans les villes voisines au Sud-Est de Busan (Ulsan et Gyeongnam)

	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités métropolitaines misent également sur le développement d'un certain nombre de niches touristiques (ex. la plage d'Haeundae, le festival du film, la chirurgie esthétique et les sources thermales). Elles ont également fait construire un centre d'exposition et de convention pour capter une partie du marché du tourisme professionnel (<i>'East Busan Tourist Complex'</i>) et commencent à accorder une priorité importante à l'organisation de méga-événements.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> Des spécialisations régionales fortes autour de quatre pôles industriels permettant d'orienter les politiques de développements métropolitains : la logistique portuaire, l'industrie mécanique, l'industrie cinématographique et le tourisme. La reconnaissance de l'importance économique de l'aire métropolitaine de Busan (notamment de son activité portuaire) dans le cadre du plan quinquennal défini par le Comité Présidentiel pour un Développement National Équilibré. Un fort soutien financier du gouvernement central pour accroître l'attractivité et la compétitivité de <i>Busan Metropolitan City</i>. L'aire métropolitaine de Busan a la particularité d'avoir une aire fonctionnelle qui coïncide avec l'aire géographique (fait relativement rare dans les métropoles de l'OCDE) ce qui offre une gestion urbaine plus efficace et plus cohérente.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> Avant 1995, les compétences locales étaient très limitées. Le maire de Busan était à cette époque nommé par le gouvernement central. Manque de coopération entre l'aire métropolitaine de Busan avec Ulsan et Gyeongnam afin de mettre en œuvre une stratégie globale de compétitivité fondée sur les atouts complémentaires de la région. Faible capacité au niveau des districts à élaborer et à appliquer les décisions stratégiques. Les compétences et le degré d'autonomie des districts sont limités au bénéfice de la structure métropolitaine.

Bibliographie spécifique

Dubarle P., *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Corée* - Monographie, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, Travaux en ligne, (N°4), 2008.

Supporting the contribution of Higher Education Institutions to Regional Development, Peer Review Report: Busan, Republic of Korea, OECD/IMHE, Working paper, 2005

Park, JW., *International understanding of local governance and the present conditions and problems of local governance in Busan* - Department of Public Administration, Silla_University

Séminaire OCDE-Busan sur les défis des politiques publiques dans les régions métropolitaines : www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-busanseminaronpolicychallengesinmetropolitanregions.htm

OECD Territorial Reviews: *Busan, Korea*, Publications de l'OCDE, 2005a

Sites web officiels

Conseil métropolitain : http://council.busan.go.kr/eng/02operations/01_01.jsp

Ville métropolitaine de Busan : <http://english.busan.go.kr/>

Annexe 1.3. Copenhague

<p>Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 2,0 millions d'habitants soit 36 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 4 065 km², l'aire urbanisée représentant 9,45% de la superficie totale • Densité : 492 habitants par km² • PIB (2010) : 74,5 milliards USD soit 37 430 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 57 municipalités avec une population moyenne de 35 217 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 7,9 %. • 1 centre urbain • Concentration : 60 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 2,8 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
<p>Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis la suppression du Grand Copenhague, il n'existe qu'un seul niveau de gouvernance métropolitain au sein de l'aire fonctionnelle de Copenhague : la « Région Capitale » (autrement appelée la « <i>Region Hovedstaden</i> ») représente un territoire de 29 municipalités dont la ville de Copenhague. Cette région est la plus peuplée du pays (1,6 million d'habitants). En plus de sa compétence sur le développement régional, elle est notamment en charge des soins de santé et des services sociaux qui représentent une part significative de son budget. • Au-delà de la Région Capitale, la région de l'Øresund a été créée afin d'assurer la coopération entre les villes de Malmö (au sud de la Suède) et de Copenhague (à l'est du Danemark). Les deux villes sont, en effet, reliées par le plus long pont d'Europe. Cette nouvelle zone entend accroître la coopération économique entre les deux pays, malgré des systèmes monétaires différents. Cette région binationale est administrée par le Comité de l'Øresund composé de 36 représentants politiques des autorités locales et régionales, mais son champ d'action politique reste cependant très réduit. L'un des projets phares est la préparation de l'ØRUS (<i>Øresund Regional Development Strategy</i>) qui est principalement piloté par la Région Capitale, la Région Zealand (Danemark) et la région Skane (Suède). • A noter que d'autres institutions existent avec un périmètre à géographie variable : <ul style="list-style-type: none"> — le Comité de liaison municipale qui coordonne les politiques d'aménagement décidées par les plans communaux et régionaux. — Movia, qui a remplacé le Grand Copenhague et qui est l'agence publique en charge de la gestion de l'ensemble des transports (bus et trains). — la société de métro qui est détenue par Copenhague (50 %), Fredericksberg et l'État (41,3 %). — <i>Copenhagen Energy</i> qui s'occupe de l'ensemble des réseaux.
<p>Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création du <i>Finger Plan</i> en 1947 qui jette les bases du développement stratégique urbain de la métropole de Copenhague. Le périmètre géographique adopté suit la forme des cinq doigts de la main et lui a valu cette appellation. <ul style="list-style-type: none"> — L'Autorité de Grand Copenhague (HUR) a vu le jour en 1999 pour prendre en charge les transports, le développement économique, la planification régionale, la culture et le tourisme. Le « Grand Copenhague », ou « Copenhague métropolitain » (<i>Storkøbenhavn</i>), désignait la conurbation de Copenhague (municipalité de Copenhague et communes adjacentes). Il a été supprimé en 2007 dans le cadre de la réforme de la gouvernance métropolitaine. La compétence du HUR sur les transports a été reprise par Movia. • Suppression de l'incitation à la conversion des zones rurales en zones urbaines (<i>frigorelsesafgift</i>) en 2004. • Initiée en 2007, la réforme de la gouvernance métropolitaine a profondément modifié l'organisation territoriale du Danemark, touchant à la fois à l'administration déconcentrée de l'État et aux collectivités locales. Afin d'accroître la taille des municipalités, les municipalités se sont associées entre elles

	<p>afin de recenser une population minimale de 20 000 habitants au sein d'une même structure intergouvernementale. Le nombre de municipalités a ainsi été réduit de 271 à 98 tandis que le nombre de comtés est passé de 16 à 5 (aujourd'hui appelées « régions »).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le nombre de municipalités dans la région métropolitaine de Copenhague reste relativement élevé (29 municipalités).
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La Région Capitale comprend 40 000 employés. Le budget en 2010 s'élevait à 5 milliards d'EUR (dépenses de fonctionnement et investissements). • Le Conseil Régional, élu démocratiquement, comprend 41 membres élus pour un mandat de 4 ans. Il gère les affaires de la région de la capitale.
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le principal poste de dépenses pour la Région Capitale est la santé. En effet, près de 93 % de son budget total est affecté aux dépenses de santé (2008). • Ses sources de revenus proviennent principalement des dotations nationales et, dans une moindre mesure, des dotations municipales. La Région Capitale ne perçoit pas directement de recettes fiscales des contribuables : <ul style="list-style-type: none"> — Les dépenses pour la santé sont couvertes à 82 % par une dotation de l'état, le reste par les municipalités (les habitants versent une subvention annuelle à leur municipalité qui est reversée à la Région Capitale). — Les dépenses pour le développement régional sont assurées à 75 % par l'état et les municipalités. Les habitants versent également une subvention qui finance 25% des dépenses engagées (chiffres de 2010). — Les dépenses pour les services sociaux sont directement prises en charge par les municipalités. • Les municipalités sont principalement financées par des taxes municipales (64 %), taxes immobilières et des revenus de l'impôt sur les sociétés. Pour la commune de Copenhague ; le budget se répartissait comme suit en 2008 : hôpitaux (70,3 %), santé (23,5 %), services sociaux (3,6 %), développement régional (2,6 %).
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La Région Capitale est notamment en charge des soins de santé (services hospitaliers, psychiatrie, assurances santé, médecins généralistes et spécialistes, etc.) et d'établir le plan de développement régional. Il s'agit de l'entité compétente pour soutenir la coopération au sein de la métropole. • Concernant le développement régional, la Région Capitale a créé en 2007 le Forum pour la croissance de la Région Capitale (<i>Growth Forum of the Capital Region</i>) qui pilote une stratégie de développement (<i>Regional Business Development Strategy</i>). • Parallèlement, la Région a adopté un plan de développement régional (<i>Regional Development Plan</i>) en 2008 qui aborde trois angles d'action stratégiques : l'éducation, les infrastructures et l'environnement. Il a été enrichi en 2009 d'un plan d'action (<i>Action Plan</i>) spécifiant 16 initiatives. La ville de Copenhague a également mis en place une stratégie de développement stratégique pour 2005-2009 avec huit zones d'industries créatives (<i>City Development Strategy Paper</i>).
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • Créé en 2007, le Forum pour la croissance de la Région Capitale rassemble des universités, des entreprises, des syndicats et des représentants des instances régionales et municipales. Il a pour but de favoriser le développement stratégique de la métropole. Ce Forum a permis le financement de 65 projets cofinancés par la Région Capitale et par les fonds structurels de l'Union européenne. Ce Forum a également adopté un plan stratégique en 2007 qui fixe les orientations pour la région de la capitale à horizon 2015. D'ici 2020, la Région Capitale ambitionne de devenir l'une des métropoles les plus compétitives et attractives en Europe du Nord. • L'antenne de la Stratégie de Développement Régional (<i>Regional Development Strategy</i>) du Forum pour la croissance de la Région Capitale regroupe également des représentants de la société civile et des instances politiques. • <i>Creative Forum</i> est un think-tank développé par le maire de Copenhague qui associe les entrepreneurs dans sa réflexion. • A été également développée une politique intitulée « <i>Vision de la démocratie</i> » qui encourage le dialogue entre citoyens et élus.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont	<ul style="list-style-type: none"> • Construit en 2000, le pont Øresund (<i>Øresund link</i>) entre Malmö et Copenhague (17 km) a permis de faciliter les échanges transfrontaliers qui se sont accrus de manière significative. A noter que ses capacités d'utilisation pourraient être encore améliorées afin de créer une zone fonctionnellement complètement intégrée.

<p>contribué à renforcer l'identité métropolitaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La construction du métro métropolitain : la première partie du métro a été ouverte en 2002 au public, la deuxième en 2007. Ce projet a été récompensé « meilleur métro » en 2008. La ligne de métro périphérique (<i>city ring line</i>) devrait voir le jour en 2018. • Chaque année, la Région Capitale supporte également des événements culturels à hauteur de 1 million d'euros. • Dans le cadre du <i>Growth Forum</i>, deux structures ont été instaurées : <i>Wonderful Copenhagen</i> dont l'objectif est de renforcer l'attractivité touristique de la région, et <i>Copenhagen Capacity</i> qui s'efforce d'attirer les entreprises et les investissements directs étrangers. • D'ici 2017, Copenhague et Lund accueilleront le nouveau centre de recherche scientifique sur la matière utilisant des techniques de dispersion des neutrons (ESS – <i>European Spallation Source</i>). Si l'ouverture de ce centre n'est pas pilotée par la Région Capitale, il contribuera à renforcer les pôles de compétitivité dans le domaine de la recherche et de l'innovation que la région entend développer.
<p>Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grande confiance des Danois dans leurs institutions locales et gouvernementales et longue tradition d'engagement participatif des citoyens à la vie politique.
<p>Facteurs limitant ou empêchant les réformes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un centre-ville petit en comparaison avec l'ensemble de la métropole. • La coexistence au sein d'un même ensemble de 29 municipalités relativement puissantes. • Plusieurs documents ont été rédigés afin de donner une vision commune à la métropole (<i>City Development Strategy, Regional Development Plan</i>) sans avoir suscité une adhésion massive. • Ni la Région Capitale, ni les municipalités ne disposent de pouvoirs suffisants pour promouvoir une coordination forte entre les différentes municipalités de la métropole.

Bibliographie spécifique

OCDE (2009), *Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark*, Publications de l'OCDE, Paris.

Sites web officiels

Région Capitale de Copenhague : www.regionh.dk

Annexe 1.4. Manchester

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 1,89 million d'habitants soit près de 3 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 1 435 km², l'aire urbanisée représentant 34,5 % de la superficie totale • Densité : 1314 habitants par km² • PIB (2010) : 59,7 milliards USD soit 32 400 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 10 municipalités avec une population moyenne de 188 553 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 8,7 %. • 1 aire centrale • Concentration : 89 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 0,5 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • Le Comté du Grand Manchester (GMC) est administré par le <i>Greater Manchester Combined Authority</i> (GMCA) créé le 1^{er} avril 2011. Cette autorité rassemble les 10 représentants élus (appelés <i>leaders</i>) des municipalités (appelés <i>districts</i>) qui composent le Comté du Grand Manchester (Bolton, Bury, Manchester, Oldham, Rochdale, Salford, Stockport, Tameside, Trafford et Wigan). Il s'agit d'une autorité légale dont les fonctions sont définies dans un texte réglementaire (<i>GMCA Constitution</i>) adopté par les 10 districts du Comté du Grand Manchester. • L'Association des Autorités du Comté de Manchester (<i>Association of Greater Manchester Authorities</i> – AGMA) fonctionne dans le cadre du GMCA. Créée en 1986 pour remplacer le <i>Metropolitan County Council</i>, l'AGMA est une association née de la volonté des 10 <i>districts</i> du Comté du Grand Manchester de continuer à partager collectivement quelques compétences et devoirs après la disparition du <i>Greater Manchester County Council</i>. Sur le plan administratif et technique, AGMA fonctionne avec 11 unités (<i>AGMA Grants Unit, Greater Manchester Archaeological Unit, Greater Manchester County Records Office, Greater Manchester Ecology Unit, Greater Manchester Geological Unit, Greater Manchester Trading Standards Unit, Greater Manchester Transportation Unit, Greater Manchester Urban Traffic Control Unit, Greater Manchester Disaster Relief Trust Fund</i>). • Quatre structures intercommunales existent à l'échelle du territoire du Comté du Grand Manchester et remplissent des fonctions spécifiques dans le domaine de la police (<i>Police Authority</i>), des transports (<i>Transport Greater Manchester</i>), du traitement des déchets (<i>Waste Disposal Authority</i>) et de la lutte contre l'incendie (Autorité en charge des services de secours - <i>Greater Manchester Fire and Rescue Service</i>). Ces structures s'apparentent à des syndicats à vocation unique et sont appelées <i>Joint authorities</i>, elles sont administrées par un conseil regroupant les leaders des 10 districts. • A noter que le <i>Business Leadership Council</i> (BLC), membre à part entière de l'AGMA, regroupe 15 représentants du secteur privé choisis par les membres de l'association selon un protocole défini dans la constitution. Son rôle est de conseiller l'AGMA et le GMCA sur les politiques et les priorités en cours en adoptant un angle de vue tourné vers les entreprises.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1986 : abolition par le gouvernement thatcherien du <i>Greater Manchester County Council</i> qui supprime l'échelon intermédiaire entre les communes et l'État. • 2001 : réforme de la gouvernance des communes anglaises qui peuvent choisir entre trois formes de gouvernements (deux formes de type parlementaire et une forme de type présidentiel). La plupart des communes du Grand Manchester optent pour la forme parlementaire où le maire gouverne avec un manager (système de <i>leader – cabinet</i>). • 2008 : révision de la Constitution de l'AGMA et création du <i>Business Leadership Council</i>. • 2009 : adoption de la loi sur la construction, le développement économique et la démocratie locale (<i>Local Democracy, Economic Development and Construction Act</i>) qui permet la création du GMCA.

	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 : création du <i>Greater Manchester Fund</i> • 15 Novembre 2011 : adoption de la loi sur le localisme (<i>Localism Act</i>) entrée en vigueur en avril 2012. Cette loi confère aux autorités locales, dont le GMCA, une clause générale de compétences pour dépenser localement les fonds publics, à l'exclusion de celle de lever l'impôt. • Mars 2012 : signature entre le gouvernement et le Greater Manchester d'un <i>City Deal</i> pour soutenir localement la croissance et l'emploi. Plusieurs séries de mesures découlent de cet accord (cf. exemples de projets).
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • L'AGMA est présidée par le <i>leader</i> d'un des 10 <i>districts</i> pour une année. Le conseil de l'association se réunit mensuellement et est composé de 30 membres, 3 par <i>district</i>. Cette association fonctionne avec des comités qui regroupent chacun un représentant de chacun des 10 <i>districts</i> auxquels peuvent venir s'ajouter des délégués des <i>joint-authorities</i> (Autorité en charge des transports, Autorité en charge des services de secours, la Police et l'Autorité responsable du traitement des déchets). Des représentants de collectivités locales hors du Comté du Grand Manchester peuvent devenir membres associés du Conseil de l'association, le groupe des <i>leaders</i> politiques. Chaque comité vote les programmes proposés avant de les transmettre au Conseil de l'association de l'AGMA. Les sessions mensuelles du Conseil de l'association sont publiques et le vote des décisions s'effectue à la majorité qualifiée (majorité des deux-tiers). Son budget annuel est d'environ 11 millions de GBP (6 millions d'Euros). • Le GMCA regroupe les 10 <i>leaders</i> des districts membres. • L'AGMA et le GMCA se réunissent le dernier vendredi de chaque mois. • Il existe un mécanisme de contrôle (<i>Scrutiny Pool</i>) sur l'ensemble des décisions prises par le GMCA, l'AGMA et l'autorité en charge des transports (<i>Transport for Greater Manchester Committee</i>). Cet exercice de surveillance est obligatoire depuis 2000 et est assuré par une équipe de 30 élus (3 élus pour chaque district membre de l'AGMA). Cette structure se fait, entre autres, le porte-parole des concitoyens de la métropole.
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonctions assurées par le GMCA sont financées directement par les conseils municipaux des districts constitutifs. Ces derniers reçoivent des dotations du gouvernement central et des recettes fiscales collectées au niveau municipal.
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • L'AGMA a essentiellement un rôle de coordination des politiques menées par les <i>districts</i>. Elle ne dispose d'aucune responsabilité ou compétence propre et doit son existence et son maintien à la bonne volonté et au désir de coopération des municipalités. Elle exerce essentiellement une fonction de "facilitateur", de médiateur et de mobilisateur des acteurs locaux. L'AGMA s'est récemment ouverte à d'autres <i>districts</i>, comme ceux de Blackpool et de Blackburn qui sont en dehors de l'agglomération de Manchester stricto sensu. • L'AGMA produit un document de planification stratégique qui coordonne les documents stratégiques préétablis par les districts. Il s'agit du <i>Greater Manchester Strategy</i>. • Contrairement à l'AGMA, le GMCA est une entité légale dont les compétences et responsabilités sont régies par un texte de loi (<i>GMCA Constitution</i>). Le GMCA est en charge de promouvoir le développement économique et de coordonner la régénération urbaine et la politique des transports, en partenariat avec l'Autorité en charge des transports. • Le GMCA a lancé une consultation à l'échelle de la métropole pour définir la stratégie à l'horizon 2020 (<i>Greater Manchester Strategy 2013-2020</i>). Jusqu'en juin 2013, les citoyens ont été invités à prendre part à cette consultation, accessible en ligne, pour participer à la définition d'un modèle de croissance durable.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<p>Dans le cadre de Manchester, de multiples structures gravitent autour ou au sein du GMCA et de l'AGMA (Manchester Families of agencies) et reflètent l'ouverture massive aux partenariats publics-privés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • MIDAS (<i>Manchester Investment and Development Agency Service</i>) est une association territoriale d'entreprises qui promeut le développement sur le Grand Manchester et bénéficie du soutien direct des <i>districts</i>. • <i>Marketing Manchester</i> est une autre agence spécialisée dans le développement touristique et la politique d'attractivité de la métropole. • <i>New Economy</i> joue un rôle de think-tank économique et s'apparente à un lieu de concertation regroupant l'ensemble des entités publiques et privées afin de

	<p>coordonner la politique de développement économique de la région urbaine mancurienne.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Greater Manchester Growth Company</i> aide les entrepreneurs et les PME de la métropole à développer leur société, accroître leur productivité, mettre en œuvre leur stratégie de croissance ou encore accéder aux marchés financiers. Cette entité envisage de rassembler une communauté de 4 500 entrepreneurs à l'échelle de la métropole qui bénéficient d'un fort potentiel de croissance. • <i>Innovation Manchester</i> est un réseau d'entrepreneurs, de chercheurs et de professionnels du secteur public qui s'efforce de rendre les entreprises de Manchester plus innovantes et plus compétitives et de soutenir les talents locaux. A titre illustratif, le projet « <i>Manchester Masters</i> » permet à certains étudiants des Universités du Comté d'acquérir une année d'expérience professionnelle en découvrant successivement les entreprises locales les plus innovantes. • Dans le même esprit, le premier <i>Fab Lab</i> du Royaume-Uni a ouvert ses portes en mars 2010. Ce « laboratoire » permet aux entrepreneurs de transformer leurs idées en prototypes en leur donnant accès aux technologies de pointe en matière de conception numérique. • Enfin, le <i>Greater Manchester Local Enterprise Partnership</i> (GMLEP) développe des partenariats locaux, principalement privés, capables de soutenir la croissance et l'emploi au sein du Grand Manchester. Neuf domaines d'actions ont été identifiés avec le GMCA : Soutien à l'entreprenariat, Développement de nouveaux modèles d'investissement, Emploi et compétences, Commerce international, Recherche et développement stratégique, Économie à basse consommation énergétique, Science et innovation, Tourisme et Marketing, Planification dans les transports et le logement. Cette structure est composée de représentants des secteurs privés et publics et du monde académique. <p>A noter que l'on dénombre 39 Local Enterprise Partnerships (septembre 2012) en Angleterre, le Grand Manchester a été l'un des premiers à signer un accord de partenariat avec le LEP en mars 2012. Le GMLEP travaille notamment à la mise en place des différentes mesures décidées dans le cadre du City Deal de 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quant aux citoyens, la Consultation sur la stratégie 2013-2030 leur a donné la possibilité de s'associer au projet métropolitain.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre du <i>City Deal</i> signé avec le gouvernement, plusieurs mesures ont été adoptées en faveur du Grand Manchester : <ul style="list-style-type: none"> – Une partie des revenus fiscaux générés par la métropole (estimés à 30 millions de GBP) seront réinvestis dans des projets d'infrastructure locaux (<i>Earnback Model</i>). Greater Manchester est la première métropole à signer cet accord avec le gouvernement qui lui octroie une compétence nouvelle et innovante. Jusqu'à présent, les métropoles anglaises n'avaient pas le droit de réinvestir leurs recettes fiscales. Dans le cadre du <i>City Deal</i>, les sommes collectées seront gérées dans un fonds d'investissement (<i>Greater Manchester Fund</i>) dans lequel le Grand Manchester pourra investir jusqu'à 1,2 milliard de GBP dans plusieurs projets d'infrastructures. – La mise en place d'un cadre d'investissement au sein de la métropole (<i>Greater Manchester Investment Framework</i>) pour gérer les sources de financement allouées par le gouvernement central et l'Union Européenne. Une structure dédiée au financement du logement devrait également voir le jour. – Création de 6 000 contrats d'apprentissage dans la région pour soutenir la croissance locale. – Création d'un centre dédié à la réduction des émissions carbone (<i>Low Carbon Hub</i>) dans lequel la métropole développera des projets pilotes à faible consommation énergétique. – Le gouvernement soutient également la métropole pour qu'elle développe des partenariats avec la Chine et l'Inde capables de générer de nouveaux emplois en Angleterre. • Le <i>Manchester International Airport</i> a fait l'objet d'importants travaux d'infrastructures pour son extension et sa liaison directe avec le centre-ville (2003 –918 millions USD) financés par de massifs investissements publics et privés. • Le prolongement du <i>Metrolink</i>, le réseau de métro léger du Grand Manchester, est l'un des prochains phares de la métropole.

Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • Une culture d'ouverture au secteur privé qui ont permis de soutenir activement la croissance économique du Grand Manchester au niveau local. • La signature inédite et innovante du <i>City Deal</i> avec le gouvernement britannique. • L'adhésion volontaire des districts à la structure métropolitaine après la suppression de la structure précédente par le gouvernement. • Sur un horizon plus long, l'existence d'une vision métropolitaine ambitieuse et pérenne (symbolisée par la volonté d'accueillir les Jeux Olympiques de 1996) et enfin une tradition de coopération de longue date au niveau intergouvernemental
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • Constante évolution des structures de gouvernance locale, manque de lisibilité pour les citoyens.

Bibliographie spécifique

Association of Greater Manchester Authorities, *Greater Manchester Strategy 2013 – 2020*, www.agma.gov.uk/cms_media/files/final_consultation_draft_gms_2013_2020.pdf

Renvoisé, Maude, « *La gouvernance métropolitaine de l'économie, levier de la compétitivité des villes européennes ? Étude comparée entre Lyon et Manchester* », Mémoire de recherche, Institut d'Études Politiques de Lyon, Master 1 - secteur Affaires Publiques, Séminaire de recherche *Métropole et nouveaux enjeux urbains*, Septembre 2009.

Greater Manchester Combined Authority, Presentation - Greater Manchester City Deal, 21 Mars 2012.

Sites web officiels

Association des Autorités du Comté de Manchester : www.agma.gov.uk

New Economy: www.neweconomymanchester.com/stories/1756-about_us

Annexe 1.5 Oslo

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 1,26 million d'habitants soit 25,3% de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 7 099 km², l'aire urbanisée représentant 2,16% de la superficie totale • Densité : 178 habitants par km² • PIB (2010) : 59 milliards USD soit 48 180 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 30 municipalités avec une population moyenne de 42 066 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 3,2 %. • 1 aire centrale • Concentration : 47 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 2,4 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • La Norvège se caractérise traditionnellement par trois niveaux de gouvernance : l'administration centrale, les comtés (les régions) et les communes. La région d'Oslo présente une organisation singulière en raison de son statut de capitale (Oslo bénéficie à la fois du statut de commune et de comté). • La région métropolitaine d'Oslo, appelée <i>Oslo Regional Alliance</i> ou encore <i>Oslo Region</i>, est une collaboration politique de 67 autorités locales dont la ville d'Oslo, les comtés de Buskerud, Akershus et Østfold, et les municipalités aux alentours d'Oslo. Cette entité englobe 2,3 millions d'habitants avec une croissance de population soutenue (38 000 habitants en 2011). • L'alliance est une organisation basée sur l'adhésion volontaire des collectivités dont l'objectif principal est de renforcer la région métropolitaine d'Oslo comme une région compétitive et attractive en Europe. Cette collaboration politique régionale se présente comme une réponse à la concurrence accrue des villes et régions européennes voisines.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 2003 : lancement de la « <i>Responsibility Reform</i> » à la suite d'un Livre blanc sur la démocratie locale. • 17 décembre 2004 : création de l'<i>Oslo Regional Alliance</i> • 2006 : nouveau Livre blanc sur la réforme régionale qui promeut une administration à trois niveaux : l'administration centrale, les régions/comtés et les communes. • 2013 (1^{er} janvier) : adhésion des municipalités de Kongsberg, Rollag, Notodden, Hjartdal au sein de l'<i>Oslo Regional Alliance</i>.
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le Conseil est l'organe exécutif d'<i>Oslo Regional Alliance</i>. Avec 18 membres, il est composé de certains maires des municipalités et des comtés de la région, ainsi que celui de la ville d'Oslo. La composition du Conseil est donc une sélection représentative des maires municipaux de la région, avec notamment les maires des communes d'Akershus et de Buskerud et le député maire du comté d'Østfold. Actuellement, le maire d'Oslo est également le président actuel du Conseil. Le Conseil se réunit au moins une fois par an pour définir la stratégie annuelle et le montant de la cotisation annuelle. Il s'est réuni quatre fois en 2012. • Les habitants d'<i>Oslo Regional Alliance</i> paient une cotisation annuelle de 20 à 40 centimes d'EUR (1,50 à 3 couronnes norvégiennes). • Au service des instances politiques de la région métropolitaine d'Oslo, le Secrétariat est responsable de la coordination générale de l'ensemble du travail administratif. L'<i>Oslo Regional Alliance</i> dispose également d'une antenne de liaison et d'un groupe d'experts techniques issus des membres des administrations des collectivités locales. • Afin de développer la compétitivité de la métropole, Oslo et le comté d'Akershus ont créé l'agence <i>Oslo Teknopol</i> qui promeut l'attrait international de la région pour les entreprises basées sur la connaissance et l'innovation.

Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Budget (2012) : 656 350 EUR • Revenus (2012) : recettes fiscales (637 600 EUR) et recettes exceptionnelles et remboursement de la TVA (19 050 EUR) • Charges d'exploitation (2012) : salaires internes/dépenses de fonctionnement (187 114 EUR) ; projets de développement (166 628 EUR) ; TVA sur les dépenses (112 535 EUR) et autres charges d'exploitation (17 961 EUR).
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Oslo Regional Alliance</i> est compétente dans les domaines suivants : coordination des services partagés entre les communes, innovation et la compétitivité ; aménagement du territoire et les transports ; logements sociaux et services sociaux locaux. • Les Comtés sont en charge de l'enseignement supérieur, du développement régional, des infrastructures routières régionales, de l'environnement et, enfin, de la politique commerciale et industrielle. En termes de planification stratégique, les comtés sont responsables des <i>Counties Plans</i> et assurent un rôle de supervision sur les plans municipaux. • Les communes ont les compétences suivantes : protection des enfants, enseignement primaire et secondaire, soins de santé, services sociaux, culture et loisirs, infrastructures techniques et aménagement du territoire local. Ainsi, les communes jouent un rôle essentiel sur le plan de la prestation des services et contribuent également au développement économique local par l'intermédiaire des plans municipaux. Ces plans leur permettent entre autres de créer des opportunités de développement économique, d'améliorer le maillage des transports publics et d'optimiser l'offre de logements. • L'administration joue un rôle central dans le plan de développement territorial. Le Ministère de la gouvernance locale et du développement régional (<i>Ministry of Local Government and Regional Development</i>) définit le document de planification et de construction (<i>Planning and Building Act – PBA</i>) tandis que le Ministère des Transports (<i>Ministry of Transport and Communications</i>) développe le document de planification pour les transports au niveau national.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'agence <i>Oslo Teknopol</i> associe les entreprises dans sa mission pour renforcer la compétitivité de la région. • <i>Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE)</i> a été créé pour soutenir l'emploi des jeunes et retenir les talents. Il s'agit d'un centre d'enseignement tourné vers le monde des entreprises. Chaque année, est organisé le <i>JA-YE Innovation Camp</i> dans le cadre de la semaine de l'innovation qui réunit environ 70 étudiants des lycées de la région métropolitaine. Les élèves travaillent sur un projet pendant une journée et présentent leur projet devant un jury composé d'acteurs du secteur privé.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • L'entité métropolitaine a créé 5 pôles de compétitivité : un pôle sur la culture (musique, design et architecture), l'énergie et l'environnement, l'industrie portuaire, les technologies de l'information et les sciences de la vie. Chacun de ces pôles a développé ses propres projets pour renforcer la cohérence et l'identité de la région métropolitaine. <ul style="list-style-type: none"> – Dans le domaine des sciences de la vie, le « <i>Oslo Cancer Cluster</i> » a développé un important centre de recherche sur la santé (1 600 employés et 30 entreprises et organisations). Ce Centre d'Excellence Norvégien entend devenir le plus grand centre de recherche contre le cancer en Europe d'ici 2015. – Dans le cadre du cluster sur la culture, la région métropolitaine accueille 5 000 événements musicaux par an (<i>Live Music Capital of Scandinavia</i>). • La semaine de l'Innovation (<i>Oslo Innovation Week - OIW</i>) rassemble, sur une semaine, entrepreneurs, académiques, investisseurs et scientifiques qui échangent sur les différents aspects de l'innovation et de la politique industriel. Plusieurs événements sont organisés dans le cadre de cette semaine pour l'innovation : le Campus pour l'innovation (<i>Innovation Camp</i>), un forum sur l'investissement (<i>Lab Investment Forum</i>) et une journée « <i>Business & Industry Day</i> ». • Autre projet phare, le train à grande vitesse pour relier les villes d'Oslo, de Göteborg et de Copenhague en 2h20 à l'horizon 2025 dans le cadre du Corridor pour l'Innovation et la Coopération (<i>Corridor of Innovation and Cooperation- COINCO</i>). • Dans le cadre de la coopération scandinave entre Oslo/Copenhague/Göteborg et Malmö, plusieurs projets régionaux ont vu le jour ou sont en cours d'élaboration. Dans le domaine de la santé, un accord a été signé entre <i>MedCoast Scandinavia</i> (Oslo – Göteborg region) et <i>Medicon Valley Academia</i>

	(Øresund Region) afin créer l'un de plus grands clusters européens dans le domaine médical (base de données communes contenant plus de 1500 entreprises actives dans le domaine de la science de la vie).
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • L'adhésion volontaire des municipalités et comtés au sein de la <i>Region Oslo Alliance</i>. • Une croissance économique et démographique forte.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • La planification territoriale telle que définie dans la région d'Oslo implique une forte coordination entre les trois échelons administratifs. Or, on constate un manque de coordination et des désaccords politiques entre le pouvoir central et les municipalités, essentiellement sur les politiques de transport et d'occupation des sols, et entre les membres de la région métropolitaine. Cela entraîne un manque de cohésion territoriale d'autant que la répartition des rôles et des responsabilités de chaque niveau territorial n'est pas toujours précise. • Les compétences de la Région Oslo restent faibles en raison du poids des autres échelons territoriaux. • Trop grand nombre de communes qui souffrent d'une masse critique insuffisante. • Le budget de la structure métropolitaine est limité. • <i>Oslo Regional Alliance</i> souffre d'un périmètre de compétences et d'actions limité. • Le Conseil de l'<i>Oslo Regional Alliance</i> n'est pas représentatif de l'ensemble des municipalités qui le composent (représentation partielle).

Bibliographie spécifique

OECD (2007), *Revue Territoriale ; Norvège*, Publications de l'OCDE, Paris.

Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *A Tolerant, Secure and Creative Oslo Region*, Report on the Capital Region of Norway, Report No. 31 (2006–2007).

Iselin Hewitt, Simon Friis Mortensen, Elin Seim Mæsel, and Mari Svolsbru, Students in human geography at the University of Oslo, ECTP Young planners workshop, *Territorial Cohesion in the Oslo Region*, final document, 2012.

Sites web officiels

Région Oslo (Oslo Regionen) : www.osloregionen.no/Pages/About/about_eng.phtml

Teknopol: www.oslo.teknopol.no/MainMenu/About-us/

Conseil des Communes et Régions d'Europe – Norvège: www.ccre.org/fr/membres/Norv%C3%A8ge.htm

Association de l'aire métropolitaine d'Oslo : www.oslomipim.no/en

Annexe 1.6. Perth

<p>Aire fonctionnelle métropolitaine (source : Bureau des Statistiques Australie, Greater Perth, Juin 2013 et calculs OCDE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Population : 1,83 millions d'habitants soit 11,7 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 5 396 km² • Densité : 286 habitants par km² (ville de Perth) • PIB : 28,8 milliards USD soit 29 500 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 30 municipalités • Taux de chômage de 4,8 %. • 1 aire centrale • Concentration : n/a • Indice de fragmentation : n/a
<p>Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La région métropolitaine de Perth se situe dans l'Etat fédéré du Western-Australia (Australie-Occidentale). Elle englobe 30 municipalités (<i>metropolitan local governments</i>) et 6 collectivités locales régionales (<i>Regional Local Governments</i>). • Jusqu'à présent, il n'existe pas de structure de gouvernance métropolitaine en tant que telle. • Le gouvernement de l'État du Western-Australia, comme les gouvernements des autres états australiens, joue un rôle central dans la gouvernance métropolitaine. L'État détient ainsi les pouvoirs constitutionnels et législatifs pour agir sur l'ensemble de la gestion métropolitaine mais ces pouvoirs sont compromis dans une certaine mesure par la dépendance croissante des États fédérés au soutien financier du gouvernement fédéral. • Au sein du gouvernement de l'État du Western-Australia, la Commission pour le Développement de l'Australie-Occidentale (<i>Western Australian Planning Commission</i>) est un acteur important. Cette agence est en charge de l'aménagement du territoire et des transports dans l'état de l'Australie Occidentale au travers du Schéma métropolitain (<i>Metropolitan Region Scheme</i>). • Le gouvernement fédéral pourrait être un acteur beaucoup plus important, compte tenu de sa puissance financière, mais à ce jour, ses interventions dans les affaires métropolitaines ont été relativement discrètes. • Les municipalités en Australie ont des compétences très limitées : infrastructures légères, construction des routes municipales, plans locaux d'occupation des sols. Dans les faits, il s'avère que les municipalités de la métropole de Perth doivent répondre à des demandes importantes de leurs citoyens avec des moyens financiers limités. A noter qu'elles n'ont qu'un rôle marginal dans la définition du plan de développement stratégique de la zone métropolitaine. • D'autres agences métropolitaines sectorielles ont récemment vu le jour : <ul style="list-style-type: none"> – Le conseil métropolitain relatif aux cimetières (<i>Metropolitan Cemeteries Board</i>), – L'Autorité en charge des jardins et parcs botaniques (<i>Botanic Parks and Gardens Authority</i>), – L'Autorité métropolitaine en charge du redéveloppement (<i>Metropolitan Redevelopment Authority</i>), – Groupes d'évaluation sur le développement (<i>Development Assessment Panels</i>), – Société pour la confiance sur la rivière Swan (<i>Swan River Trust</i>). • Depuis 2011, une profonde réforme de la gouvernance métropolitaine est en cours dans tous les Etats australiens. A Perth, les premières avancées concrètes de cette réforme ont débuté en 2013 (ci-dessous).

Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1960 : création d'une Autorité Métropolitaine Régionale pour la Planification (<i>Metropolitan Region Planning Authority</i>). Celle-ci sera renommée Commission pour le Développement de l'Australie-Occidentale (<i>Western Australian Planning Commission</i>) avec un périmètre de compétences étendu à l'état fédéré. • 1995 : loi sur la gouvernance locale (<i>Local Government Act 1995</i>) • Voir ci-dessous « Présentation de la réforme en cours »
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Budget des 30 municipalités (2008-2009) : 1 130 millions EUR • Budget (estimé) de l'État d'Australie Occidentale alloué à la région métropolitaine de Perth (2008-2009) : 9 965 millions EUR • La Commission pour le Développement de l'Australie-Occidentale <ul style="list-style-type: none"> — Elle est juridiquement rattachée à l'état d'Australie-Occidentale et fonctionne avec le soutien du ministère de la Planification. — Elle compte 13 membres et un président. Six d'entre eux sont directeurs de services de type métropolitain au niveau de l'État (départements de la planification, du développement des transports, de l'eau, de l'environnement et du logement) tandis que les autres membres représentent les municipalités. — Cette commission fonctionne avec un système de 17 comités spécialisés ouverts aux industries et aux groupes d'intérêt. — Budget (2012) : 69 millions EUR
Mode de financement de la structure métropolitaine	n.a
Présentation de la réforme en cours (2011-2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 (février) : un audit sur l'organisation des municipalités et des régions métropolitaines est engagé au niveau ministériel (<i>Council of Australian Governments (COAG) Reform Council</i>) pour l'ensemble des aires métropolitaines australiennes. • 2011 (juin) : audit de la gouvernance métropolitaine de Perth. Commissionné par le Ministère (<i>Minister of Local Government</i>), un groupe d'experts (<i>Metropolitan Local Government Review Panel</i>) est en charge de réaliser cette étude en s'attachant aux défis sociaux, économiques et environnementaux auxquels Perth devra faire face dans les 50 prochaines années. • Le <i>Metropolitan Local Government Review Panel</i> a publié son rapport en 2012 qui propose une réduction du nombre de collectivités et 30 recommandations pour réformer la gouvernance métropolitaine de Perth. Parmi celles-ci, le Panel recommande la signature d'un accord de partenariat entre l'État et les collectivités locales (<i>Partnership Agreement</i>), la création d'un Forum des Maires, la dissolution des collectivités locales régionales et la nomination d'une Commission indépendante sur la gouvernance locale (<i>Local Government Commission</i>). • Ce rapport a été rendu public entre octobre 2012 et avril 2013. • 2013 (juillet) : début de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme structurelle sur la gouvernance métropolitaine de Perth. Basé sur le rapport des experts et les conclusions des citoyens, le gouvernement de l'État de l'Australie-Occidentale annonce une série de changements sur les dispositifs actuels de l'administration locale au sein de l'aire métropolitaine de Perth. Les grandes lignes de ces changements sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> — Fusion et redéfinition des municipalités actuelles pour obtenir 14 nouvelles collectivités locales d'ici juillet 2015 : 9 nouvelles collectivités locales seront nouvellement créées ; — Renforcement des municipalités locales de Perth tant en moyens financiers qu'en termes de compétences afin de mieux répondre aux besoins des habitants ; — La priorité sera donnée à une gouvernance participative pour associer pleinement les citoyens à la gestion et le fonctionnement de la collectivité locale ; • Un comité (<i>Metropolitan Reform Implementation Committee</i>) sera en charge de la mise en œuvre de la réforme. Il sera composé des élus des différentes municipalités, des représentants de WALGA et de LGMA (voir. Section sur les structures consultatives) ainsi que des représentants du ministère des collectivités locales.

Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • A ce jour, il n'existe pas d'entité métropolitaine en tant que telle. Les compétences métropolitaines sont exercées par d'autres acteurs. • Le gouvernement de l'État du Western-Australia est le principal responsable des fonctions généralement assurées par l'entité métropolitaine : il est responsable de la planification, des infrastructures, des transports, des principaux services de santé, de l'éducation, de la gestion environnementale au niveau régional, de la préparation des stratégies de planification métropolitaine, et dans la plupart des cas, de l'approbation des grands projets de développement. • Rattachée au gouvernement, la Commission pour le Développement de l'Australie-Occidentale coordonne les organismes gouvernementaux et autres intervenants dans les grands projets d'infrastructure à l'échelle de la métropole et s'assure que les intérêts et les besoins environnementaux, économiques et communautaires sont bien respectés.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • Deux associations existent au niveau de la métropole pour défendre les intérêts des citoyens : <ul style="list-style-type: none"> – WALGA (<i>WA Local Government Association</i>) est une association non-gouvernementale de défense des 140 municipalités de l'État de l'Australie-Occidentale. – LGMA (<i>Local Government Managers Australia</i>) est une autre association de défense des représentants des collectivités locales et des élus locaux. Elle entend créer un réseau de professionnels sur lesquels les élus locaux peuvent s'appuyer. Elle existe au niveau fédéral et dispose d'une branche dédiée pour chaque état. • Côté entreprises, nous pouvons citer : <ul style="list-style-type: none"> – <i>Committee for Perth</i> joue un rôle de think-tank et de groupe de pression tourné vers les entreprises pour améliorer l'attractivité et la compétitivité de la région métropolitaine. – La Chambre de Commerce et d'Industrie. • Ces structures ont été largement associées au processus de réforme métropolitaine. Des représentants de chacune de ces structures ont participé aux réunions avec le <i>Metropolitan Local Government Review Panel</i>.
Exemples de projets phares/structurant menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • A l'heure actuelle, il n'y a pas de projet métropolitain connu en tant que tel. • Néanmoins, dans le cadre du processus de réforme, une très large consultation a été initiée pour renforcer la conscience métropolitaine et associer les citoyens dans cette démarche : <ul style="list-style-type: none"> – Des conférences publiques (<i>Public Forums</i> et <i>Local Governance Forum</i>) se sont déroulées en novembre 2011 ; – 450 documents ont été soumis au groupe d'experts pendant l'étude ; – 284 documents (<i>Issues Papers</i>) ont été collectés (cf. Réforme en cours) en réponse au rapport d'experts.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • La réforme métropolitaine a été largement impulsée par : <ul style="list-style-type: none"> – La prise de conscience des municipalités sur la nécessité d'engager une réforme en profondeur de la gouvernance locale afin de répondre aux perspectives de croissances fortes au sein de la région métropolitaine ; – La volonté du Gouvernement et du Ministère en charge des collectivités locales de soutenir une réforme de grande ampleur.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • La réforme métropolitaine a été initiée en 2013. Jusqu'à cette date, plusieurs points de blocages ont pu être avancés dans le système de gouvernance locale: <ul style="list-style-type: none"> – Une faiblesse de coordination entre l'échelon municipal et celui de l'état central ; – Une organisation territoriale trop fragmentée pour gérer efficacement la gouvernance locale et l'aménagement du territoire : grand nombre d'acteurs impliqués à des échelons divers sans aucun pouvoir décisionnaire dominant ; – Les frontières de certaines municipalités étaient dépassées (inexistence de réforme majeure de gouvernance sur les 100 dernières années) et sont en passe d'être redessinées dans le cadre de la réforme métropolitaine ; – Une grande hétérogénéité entre les 30 municipalités existantes en termes de tailles, de démographies et de capacités ; – Manque de vision de long-terme à l'échelle régionale.

Bibliographie spécifique

Gooding, A. 2013, *Review of Current Local Government Reform Processes in Australia and New Zealand*, Australian Centre of Excellence for Local Government, University of Technology, Sydney; Local Government Association of South Australia, Adelaide.

Sansom, G., Dawkins, J., Tan, S. *The Australian Model of Metropolitan Governance: Insights from Perth and South East Queensland*, UTS: Centre for Local Government, University of Technology, Sydney, May 2012.

Metropolitan Local Government Review, *Final Report of the Independent Panel*, July 2012.

Sites web officiels

Committee for Perth: www.committeeforperth.com.au

Planning Western Australia: www.planning.wa.gov.au

Government of Western Australia – Department of Local Government and Communities: www.metroreform.dlg.wa.gov.au

Chambre de Commerce et d'Industrie Australie Occidentale : www.cciwa.com

Annexe 1.7. Portland

<p>Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 2,29 millions d'habitants soit 0,73 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 17 657 km² • Densité : 130 habitants par km² • PIB (2010) : 110,7 milliards USD soit 49 710 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 58 municipalités avec une population moyenne de 39 507 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 8,7 %. • 1 aire centrale • Concentration : 76 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 2,5 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
<p>Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La région métropolitaine de Portland, appelée Metro, est constituée de quatre comtés (le comté de Clark dans l'État de Washington, les comtés de Multnomah, de Clackamas et de Washington dans l'État de l'Oregon). • Le <i>Metropolitan Service District</i> (Metro) est le principal conseil de la région métropolitaine de Portland. La grande spécificité de Metro par rapport aux autres métropolitaines américaines est que ses membres sont directement élus par la population. • Le <i>Tri County Metropolitan Transportation District of Oregon (TriMet)</i>, l'entité en charge du transport en commun, est la seconde organisation supra municipale importante dans la région métropolitaine de Portland. Il s'agit d'une corporation municipale qui dessert trois comtés de la région métropolitaine (Multnomah, Washington et Clackamas). Elle est dirigée par un conseil de sept membres, nommé par le gouverneur de l'État, pour une période de quatre ans. Son rôle est indéniable dans l'accès aux transports publics mais son activité de planification est subordonnée au Metro.
<p>Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1957 : création d'une commission de planification métropolitaine (<i>Metropolitan Planning Commission</i>) qui regroupe trois comtés de la métropole actuelle. • 1970 : création du <i>Metropolitan Service District</i>. • 1973 : adoption du <i>Oregon State Growth Management Act</i> qui instaure le <i>Urban Growth Boundary</i> • 1978 : referendum, orchestré par l'État d'Oregon et les responsables des trois comtés, en faveur de la création d'une structure métropolitaine. • 1978 : création de Metro Portland dans ses contours actuels qui remplace le <i>Metropolitan Service District</i>. • 1995 : adoption du <i>2040 Growth Concept</i>
<p>Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La structure métropolitaine rassemble 1,5 million d'habitants répartis sur 25 municipalités. • L'organe décisionnel de la métropole, le Conseil métropolitain, est composé de six membres élus dans chaque district, d'un président et d'un commissaire. Ce gouvernement métropolitain est élu tous les quatre ans il se réunit deux fois par semaine. • Avec 1 600 salariés (2013), la structure métropolitaine est composée des départements suivants : Bureau du Conseil, Département comptable, Représentant légal, Départements comptable et juridique, Ressources Humaines, département de la communication, Centre de développement durable, Centre d'information, Service de gestion des Parcs, Centre de Recherche, le département relatif à l'aménagement du territoire ainsi que les différents services en charge des équipements régionaux (zoo, centre de conférences, ...). • Budget total de Metro (année fiscale 2013-2014) : 490 millions USD

Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Trésorerie excédentaire (années fiscales précédentes) : 165 millions USD • Ressources (année fiscale 2013-2014): <ul style="list-style-type: none"> – 57 % du budget provient des recettes liées aux services délivrés par la métropole comme l'entité en charge de la gestion des déchets qui génère 55 millions USD de revenus annuels. L'essentiel des services du Metro est ainsi financé par des revenus de tarification. – La métropole perçoit également des taxes immobilières (39 millions USD/ 18 % of the budget approx.). – Metro bénéficie également de dotations municipales et fédérales pour un montant total de \$ 13 millions. • Dépenses (année fiscale 2013-2014): <ul style="list-style-type: none"> – Les ressources sont allouées sur les différentes fonctions et programmes dont la Métropole a la responsabilité tels que défini dans la loi fédérale et la Charte de Metro. – 199 millions USD subventionnent les services de la métropole, à savoir le zoo, le Centre de Conférences, le Centre d'exposition, le Centre des arts, les parcs régionaux et autres espaces verts ainsi que les aménagements pour le traitement des déchets.
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Dans un premier temps, le pouvoir de Metro fut limité à la gestion d'un certain nombre de services urbains comme la collecte des déchets ménagers et la gestion d'un zoo régional. Puis les responsabilités n'ont cessé de se multiplier. • Aujourd'hui, <i>Metro Portland</i> administre un périmètre régional d'urbanisation et collabore avec les municipalités locales pour proposer une offre équilibrée des différents types de logement. Il coordonne également les investissements en transport. En outre, il gère les programmes de réduction des déchets et du recyclage, un réseau de parcs, d'espaces verts et le zoo de l'Oregon. Il supervise enfin les opérations des équipements régionaux (Oregon Convention Center, Civic Stadium, the Portland Center for the Performing Arts and the Expo Center) qui sont gérés par un de ces services, le <i>Metropolitan Exposition Recreation Commission</i>. • La planification du territoire est l'une des principales fonctions du <i>Metro</i>, assurée par le <i>Growth Management Services Department</i> du <i>Metro</i>. <i>Metro Portland</i> dispose d'un droit de regard décisionnel sur les plans locaux qui lui permet d'exiger des municipalités qu'elles modifient leur plan d'ensemble pour le rendre cohérent par rapport aux différents plans fonctionnels de la région, y compris le plan de gestion du périmètre d'urbanisation. Ce périmètre d'urbanisation est défini par le <i>Urban Growth Boundary</i>, valable pour 20 ans. Un double objectif est poursuivi : protéger les terres agricoles à l'extérieur du périmètre et canaliser l'intérêt du marché vers des secteurs situés à l'intérieur. En d'autres termes, on recherche la préservation à la périphérie, la consolidation et la densification au niveau de l'aire urbanisée. • Basé sur le <i>Urban Growth Boundary</i>, Metro supervise la croissance urbaine régionale avec, comme document de référence, le <i>2040 Growth Concept</i>. Ce document, révisé tous les cinq ans, dicte les limites du développement de la région métropolitaine afin de respecter les spécificités des différentes aires du territoire. Il se base notamment sur les objectifs suivants : utilisation efficace des zones urbaines, protection des terres agricoles et fertiles, mise en place d'un système de transports équilibré (incluant les modes doux) et promotion d'une offre de logements variée (incluant les logements sociaux). • A noter que les comtés administrent également un certain nombre de services mais qu'aucun n'est véritablement de nature régionale. Le Comté de Multnomah, par exemple, fournit des services sociaux et de santé publique, d'aide à la recherche d'emplois, d'évaluation foncière et de taxation. • Les activités de développement économique sont sous la responsabilité des municipalités.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • Metro associe les citoyens sur certaines de ses fonctions. Ainsi, le <i>2040 Growth Concept</i> a fait l'objet d'une participation citoyenne majeure. Depuis 1992, data à laquelle ce plan de croissance urbaine a été lancé, la population a été sensibilisée aux enjeux de l'extension urbaine via une campagne d'information massive (TV, presse, newsletter, radio, standard téléphonique). Metro a envoyé 500 000 questionnaires pour connaître les souhaits et préoccupations des habitants et a régulièrement organisé des sessions participatives (une douzaine de workshops et de forums). Dans un registre plus symbolique, Metro a mis à disposition, dans des cafés, des plans et lunettes en 3D pour sensibiliser les habitants aux problématiques de développement régional. • Par ailleurs, l'élection du Conseil Métropolitain tous les quatre ans est en soi une forme de consultation des citoyens.

	<ul style="list-style-type: none"> • Metro a mis en place la <i>Community Investment Initiative</i> dédiée aux partenariats publics-privés. Cette structure est composée de 30 acteurs privés et publics qui s'engagent à soutenir financièrement des projets d'infrastructures dans la région qui seront créateurs d'emploi. • Il existe également une forme de coopération avec le monde académique. Metro a fait appel à l'expertise d'universitaires locaux pour définir l'aménagement spatial métropolitain de Portland. Similairement, les universités et Metro ont travaillé en étroite collaboration pour définir le réseau de tramway aux abords et au sein du campus universitaire.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le 2040 Growth Concept (cf. supra). • Le réseau de tramway de Metro : financé principalement par TriMet (sans argent fédéral), ce réseau de tramway a été accompagné d'une restructuration urbaine significative. • Projet de création (voté en 2013 et financé par Metro - 1,5 million USD) d'un réseau de voies réservées aux piétons et aux cyclistes sur 6,5 km permettant de relier le Nord et le Sud de Portland.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • Une gouvernance métropolitaine très aboutie avec un véritable Conseil métropolitain élu. • L'impulsion majeure de l'État de l'Oregon qui a soutenu et piloté la création de la structure métropolitaine : l'État fédéré a joué un rôle central dans l'instauration du principe d'un conseil métropolitain. • La légitimité démocratique contribue à renforcer l'identité métropolitaine auprès des citoyens. Elle permet également de sonder l'opinion des habitants sur la gestion et la politique métropolitaines (Orfield, 2005 in www.vrm.ca) • De forts partenariats entre les secteur privés et publics. • Bonne concertation entre plusieurs niveaux de gouvernance et d'organismes : Metro travaille en étroite collaboration avec le comté de Multnomah, la municipalité de Portland, les gouvernements des différents arrondissements ainsi qu'avec TriMet. • Le strict respect de l'Urban <i>Growth Boundary</i> a permis à la métropole de préserver son cadre naturel et d'éviter toute forme de concentration spatiale de la pauvreté.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • n.a

Bibliographie spécifique

OCDE (2012), *Compact City Policies - A Comparative Assessment*, Publications de l'OCDE, p. 209

Sites web officiels

Villes Régions Monde : www.vrm.ca

Oregon Metro: www.oregonmetro.gov

Community Investment Initiative: www.communityinvestmentinitiative.org/about/

Plans et acteurs du développement, Portland, Oregon : www.duportland.wordpress.com/ville-de-portland/historique-et-morphogenese

Annexe 1.8. Porto

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 1,31 millions d'habitants soit 12,2 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 935 km² • Densité : 1 388 habitants par km² • PIB (2010) : 27, 1 milliards USD soit 20 840 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 150 municipalités avec une population moyenne de 8 712 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 16,1 %. • 1 aire centrale • Concentration : 81,6 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 11,5 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'Aire Métropolitaine du Grand Porto (Grande Área Metropolitana do Porto - GAMP) englobe 17 municipalités dont la ville de Vila Nova de Gaia (plus de 300 000 habitants), Porto (238 000 habitants), Matosinhos, Gondomar, Santa Maria da Feira et Maia pour les plus grandes. • Le pouvoir exécutif de la GAMP est assuré par la <i>Junta Metropolitana</i>, conseil exécutif composé des 17 maires des municipalités de la métropole. La <i>Junta</i> est présidée par un président et deux vice-présidents. • Deux autres organes existent au sein de la structure administrative. D'une part, l'assemblée métropolitaine (<i>Assembleia Metropolitana</i>) composée de 55 membres élus pour quatre ans par les conseillers municipaux de la métropole. D'autre part, le conseil métropolitain (<i>Conselho Metropolitan</i>) qui se contente d'un rôle consultatif limité. Il est composé des membres du Conseil, du Président de la coordination régionale et le développement (CCDR-N) et des représentants de certains organismes publics, dont les activités sont souvent en lien avec la GAMP. Ce dernier est généralement directement élu par la <i>Junta</i>. • A noter que la Commission de Coordination et de Développement Régional du Nord (CCDR-N – <i>Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte</i>) est un organisme déconcentré de l'Administration Centrale ayant pour mission de promouvoir les conditions pour le développement intégré et soutenu du Nord du Portugal (NUT II).
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1991 : loi du 2 août qui institue les Aires Métropolitaines de Porto et de Lisbonne. La métropole de Porto compte alors 9 municipalités. Cependant, en 1991, la création des aires métropolitaines n'est pas accompagnée de la réglementation relative à leurs compétences respectives. Il faudra attendre douze ans. • 2003 : loi établissant le statut juridique et les compétences des aires métropolitaines portugaises. L'Aire métropolitaine de Porto (AMP) devient l'Aire Métropolitaine du Grand Porto (GAMP) et cinq nouvelles municipalités rejoignent la structure métropolitaine. • 2008 : loi du 27 août instituant un nouveau régime juridique des aires métropolitaines de Porto et de Lisbonne. • 2010 : deux nouvelles municipalités rejoignent GAMP. • 2013 (septembre) : une 17ème commune rejoint GAMP (Paredes). • 2013 : une loi récente (n°75/2013) a réformé les institutions métropolitaines.
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La GAMP s'articule autour de plusieurs directions au sein de son organisation : Transport, Tourisme, Culture et Patrimoine, Musées, Environnement, Universités, Enseignement supérieur, Éducation et formation, Associations professionnelles, Sport et la cohésion sociale.
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Budget (2013) : 2 473 400 EUR

	<ul style="list-style-type: none"> Dépenses (2013) : Frais de personnel : 447 000 EURs ; Acquisition de biens et de services de remplacement : 1 654 354EUR ; Acquisition de biens en capital : 46 700 EUR ; Subventions : 160 001 EUR ; Transferts courants : 160 322EUR; Autres : 5003 EUR Recettes (2013) : Dotations de l'État et des municipalités : 2 432 717 EUR (à noter que 60 % du budget de la GAMP provient de dotations étatiques) ; Recettes du capital : 10 003EUR ; Taxes immobilières : 30 301EUR ;Autres : 379 EUR
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> Les compétences de la GAMP sont liées à l'articulation des investissements municipaux pour l'intérêt supra-municipal et à la coordination des services entre les municipalités et les services de l'administration centrale dans divers domaines (santé, éducation, infrastructures de transport, équipements collectifs,...). La GAMP participe également la gestion stratégique, économique et sociale, et à la gestion territoriale au sein des collectivités locales incluses dans l'espace métropolitain. En réalité, la GAMP ne dispose pas de compétence propre, elle exerce les compétences précitées soit avec les municipalités, soit avec le pouvoir central ce qui cantonne la structure métropolitaine dans des projets de faible envergure. A noter que l'aire métropole n'a aucune compétence dans la politique du logement : celle-ci est définie au niveau central et mise en place par les collectivités locales. A l'heure actuelle, il n'existe pas de document de planification stratégique à l'échelle métropolitaine. Cette absence de plan stratégique n'incite aucune coopération stratégique entre les municipalités pour assurer un développement équilibré du territoire. <i>A contrario</i>, les municipalités sont responsables des documents de planification stratégiques à l'échelle municipale. A noter qu'au niveau national, il existe un document national stratégique, le PNPOT (<i>Plano Nacional da Política de Ordenamento di Territorio</i>).
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> Jusqu'à présent, les structures consultatives associant les citoyens étaient quasi-inexistantes. Prenant en compte le déclin de la compétitivité de Porto et de ses municipalités avoisinantes, la GAMP entend aujourd'hui développer des <i>clusters</i> technologiques et innovants en étroite collaboration avec les universités de la métropole. Divers projets sont en préparation. Récemment s'est constitué le Centre d'innovation social métropolitain (<i>Centro de Inovação Social Metropolitano</i> – CIS) qui promeut et soutient les projets liés à l'entrepreneuriat et à l'innovation sociale à l'échelle de la métropole. Créé également récemment (mars 2013), le CRE-Porto est un centre d'excellence régional en charge de soutenir et d'identifier de projets de recherche scientifique dans le domaine de l'éducation pour le développement durable. Cette structure a été reconnue en tant que telle par l'Université des Nations Unies qui a établi un réseau de CRE dans le monde.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> Le métro de Porto est l'un des projets phares de la métropole. Cependant, il est critiqué à plusieurs égards. D'une part, après plusieurs années de discussion avant le début de la construction (de 1990 à 2002), il semblerait que certaines municipalités aient été mieux desservies que d'autres lors de la construction de ce métro en raison des forces politiques en place de l'époque (par exemple, Valongo a été mise de côté alors que sa démographie augmentait). D'autre part, ce projet de métro s'est avéré être coûteux (surcoût de 1 500 millions d'euros). Aussi, le métro de Porto, véritablement projet métropolitain en soi, a finalement fragilisé l'identité métropolitaine. Il est aujourd'hui administré par une entreprise publique d'Etat. Création d'un réseau de parcs métropolitains afin de dynamiser l'espace environnemental de l'aire métropolitaine. Projet AVENIR (<i>FUTURO</i>) qui consiste à planter 100 000 arbres d'ici 2015 afin de reboiser certaines zones de l'aire métropolitaine. Ce projet est parrainé par le Centre régional pour le développement durable de l'aire métropolitaine et l'université catholique de Porto. Les arbres sont plantés bénévolement par les habitants.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> Pas applicable
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> Moyens financiers trop faibles pour mettre en place des projets structurants ; Pendant plus d'une décennie, la métropole de Porto a existé sans exercer aucune compétence. L'incertitude face à cet échelon administratif a contribué au

	<p>manque d'identité métropolitaine actuelle. Aujourd'hui encore, les compétences de la métropole sont mal définies et ne lui confèrent qu'un champ d'action restreint ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de stratégie claire sur le plan de développement de l'aire métropolitaine sans document de planification stratégique ; • Manque de participation et d'intérêt des citoyens pour les problématiques métropolitaines ; • Un découpage administratif non adapté à la réalité urbaine de la métropole ; • Développement polycentrique de la GAMP dans lequel les territoires avoisinants ont un rôle autant, voire plus, attractif que la ville-centre de Porto (par exemple, Vila Nova de Gaia, qui est plus peuplée que Porto). Cette « compétition urbaine » peut contribuer à entraver la mise en place d'une métropole stratégique et attractive.
--	--

Bibliographie spécifique

Jacques, C. (2010-2011), *Le développement de la métropolisation au Portugal, quels périmètres et quelles gouvernances pour les áreas metropolitanas?*, Rapport de Master, Projet de fin d'études DA5, École Polytechnique de l'Université de Tours.

Abrantes, P. (2007), *La métropolisation au Portugal : processus et politiques spatiales*, Thèse de doctorat Aménagement et urbanisme, Paris 4, Université Paris Sorbonne, 309 p.

Site web officiel

Aire Métropolitaine du Grand Porto : www.amp.pt

Annexe 1.9. Rotterdam

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : près de 1,5 million d'habitants soit 8,95 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 1 480 km², l'aire urbanisée représentant 29,7 % de la superficie totale • Densité : 1 011 habitants par km² • PIB (2010) : 55 milliards USD soit 37 050 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 36 municipalités avec une population moyenne de 41 573 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 5,4 %. • 1 aire centrale • Concentration : 58,9 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 2,4 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • Rotterdam et La Haye sont deux des quatre villes qui composent la Randstad (ou Randstad-Holland), métropole polycentrique constituée des plus grandes villes néerlandaises mais qui n'a pas d'existence institutionnelle propre. L'État joue cependant un rôle prépondérant dans l'administration de cette conurbation et supervise la programmation stratégique de la région (programme prioritaire pour la Randstad – UPR et Agenda 2040). L'essentiel des pouvoirs juridiques, politiques et financiers au niveau de la Randstad est ainsi exercé par le gouvernement central. • La province du Sud Holland est l'une des 147 provinces des Pays-Bas. Elle est gouvernée par un commissaire de la Reine nommé par le souverain et possède son parlement local, les États provinciaux. • Au sein de la province du Sud Holland, deux entités opérationnelles ont été créées et sont soumises à la législation « WGR-plus » : la région urbaine de Rotterdam - Stadsregio Rotterdam (qui inclut Rotterdam et 15 communes avoisinantes) et la région urbaine de La Haye - Stadsgebied Haadlanden (qui inclut La Haye et 9 communes avoisinantes ce qui représente une population totale de 1 million d'habitants). • Le projet pour la création de la <i>Metropoolregio Rotterdam-The Hague</i> est en cours depuis 2010. Ce projet de métropole regroupe les principales villes de Rotterdam (617 000 habitants) et de La Haye (500 000 habitants) ainsi que 22 autres municipalités de plus petite taille. Au total, 2,2 millions de personnes sont concernées par la mise en place de cette nouvelle structure de gouvernance métropolitaine. La Metropoolregio n'est pas un échelon administratif à part entière mais résulte de la volonté de coopération entre les municipalités parties prenantes. Il s'agit aujourd'hui d'une plateforme de dialogue entre collectivités locales qui propose des politiques publiques à l'échelle du territoire métropolitain et qui répond aux exigences du polycentrisme de la région actuelle. • Dernier échelon administratif, les municipalités : Rotterdam et La Haye sont les deux grandes municipalités qui composent la Metropoolregio.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis les années 80, différents projets de structures régionales ont été proposés tant au niveau de Rotterdam que de La Haye. La coopération régionale autour de Rotterdam date de 1986 avec l'instauration d'un organe consultatif des municipalités (Rijnmond). Depuis 2006, la Stadsregio Rotterdam remplace le Rijnmond. • 1998 : les maires des quatre grandes villes, Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, rédigent un manifeste commun en introduisant la notion de « Métropole du Delta ». • 2008 (décembre) : les villes de Rotterdam et de La Haye s'accordent sur la mise en place informelle de la Metropoolregio. • Depuis 2010, le projet concernant la dissolution des régions WGR+ ainsi que l'officialisation institutionnelle de la structure métropolitaine sont en cours de discussion. Dans le cadre d'une suppression des régions WGR+, la métropole deviendrait compétente en matière de politique régionale des transports et recevrait une dotation gouvernementale. Actuellement, la Metropoolregio, créée en 2010, ne bénéficie ni de dotation financière, ni de statut juridique propre. • En décembre 2011, les maires de Rotterdam et de La Haye ont présenté une stratégie régionale de coopération (<i>Plan Metropoolregio Rotterdam Den Haag</i>) avec notamment un scénario de rapprochement autour d'un modèle de coopération à trois cercles (<i>3-ring model</i>). Ce modèle de coopération devrait prendre en compte les différents niveaux d'intégration institutionnelle existants entre les 24 municipalités : un premier cercle de coopération obligatoire dans un certain

	<p>nombre de domaines où les budgets, les responsabilités et les compétences sont partagées ; un second cercle de coopération obligatoire et de prise de décisions conjointe, sur diverses initiatives sans budget partagé ; et un troisième cercle de coopération volontaire dans d'autres domaines et avec d'autres municipalités ou institutions qui ne font pas partie de la Metropoolregio. L'adoption de ce modèle est encore en cours de discussion au sein des différents conseils municipaux.</p>
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • A ce jour, la structure métropolitaine n'existe pas au niveau juridique. • A noter que la Randstad ne bénéficie pas non plus d'une existence propre au niveau juridique et institutionnelle. • Stadsregio Rotterdam : 790 525 219 EUR
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Les régions WGR+ (Stadsregio Rotterdam et Stadsgevest Haadlanden) sont principalement financées par l'intermédiaire de dotations nationales et, dans une moindre mesure, par dotations de collectivités locales. • A ce jour, ni la Metropoolregio, ni la Randstad ne bénéficient de financement n'étant pas reconnues comme des structures juridiques à part entière
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La province du Sud Holland dispose surtout de pouvoirs administratifs qui assurent la liaison entre l'État et les communes ; elle est également responsable de l'aménagement du territoire. • Rotterdam et La Haye bénéficient des mêmes compétences que les autres municipalités néerlandaises. Elles sont compétentes en matière d'urbanisme et leur champ de compétence a été élargi ces dernières années. Elles sont dirigées par un conseil élu par le peuple et par un <i>burgemeester</i>, qui est proposé par le ministre de l'Intérieur et nommé par la Couronne, par décret royal, pour un période de six ans. Le bourgmestre préside le conseil municipal sans en faire partie. Il est assisté par les <i>wethouders</i> (adjoints au maire) qui sont eux nommés par le conseil municipal. • Les régions de Rotterdam et de La Haye sont compétentes pour un certain nombre de politiques publiques. La région de La Haye dispose de compétences en matière de transports publics, d'aménagement du territoire, d'environnement ou encore de logement. • Au niveau métropolitain, la Metropoolregio a mis en place un plan de développement stratégique axé sur trois thématiques : densifier le maillage de transports publics (le <i>RandstadRail</i> est l'un des grands projets) ; améliorer la compétitivité économique de la région, notamment en valorisant l'innovation et la complémentarité entre les deux municipalités ; et mettre en avant la qualité de vie de cette région (en termes de services, d'infrastructures et de diversité géographique). Chacune de ces stratégies est associée à un certain nombre de piliers (sept) assortis d'actions concrètes à mettre en œuvre au niveau de la métropole. De plus, la région met en avant l'orientation internationale de Rotterdam et de La Haye au travers du complexe industriel portuaire de Rotterdam, de la Cour Internationale de Justice, du rôle de La Haye en tant que Ville de la Paix et de la Justice et du <i>Greenport Westland-Oosland</i> (acteur mondial dans le domaine de l'horticulture). Les institutions académiques et universitaires de la région sont également largement tournées vers l'international et mettent en place des stratégies de partenariat (les Universités de Leiden à La Haye, d'Erasmus à Rotterdam et l'université de technologie de Delf ont exprimé leur volonté pour une collaboration rapprochée).
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • A ce jour, il n'existe pas de structures consultatives majeures associant les entreprises et les citoyens au projet de métropole. A noter que l'adoption du troisième anneau du modèle de coopération (coopération volontaire), actuellement en cours de discussion, devrait favoriser les échanges avec le secteur privé, la société civile et les universités tout en améliorant la compétitivité de la région (second axe stratégique du plan de développement stratégique métropolitain).
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le <i>RandstadRail</i> est une liaison ferroviaire entre les gares centrales des villes de La Haye et Rotterdam. Le <i>RandstadRail</i> a donné une impulsion majeure au développement et à la connectivité du Metropoolregio, permettant aux usagers de réduire significativement les temps de transports entre ces deux villes. Chaque jour, environ 94 000 personnes se déplacent au moyen de la <i>RandstadRail</i>. Ce train de banlieue, conjointement exploité par les opérateurs de transports publics dans les deux villes (HTM pour La Haye et RET pour Rotterdam), renforce l'intégration fonctionnelle de la région. • Le <i>Metropoolpas</i> est une carte de réduction permettant l'accès à l'ensemble des équipements sociaux et culturels de la région. Par le biais de cette carte, les citoyens sont incités à utiliser les installations disponibles sur l'ensemble du Metropoolregio. Par ailleurs, cette carte revêt une signification symbolique pour les citoyens, sensibilisés à la coopération entre les municipalités et les institutions de la Metropoolregio. • L'aéroport de Rotterdam a été renommé <i>Rotterdam The Hague Airport</i> en février 2010. Au-delà de l'aspect symbolique, il s'agit d'un message fort adressé aux citoyens sur la coopération entre les deux villes. Dans un second temps, l'aéroport devrait bénéficier d'importants travaux d'infrastructure afin d'augmenter le nombre de vols internationaux et d'améliorer la liaison entre l'aéroport et les transports publics.

	<ul style="list-style-type: none"> • A titre plus anecdotique, les conseillers des municipalités de La Haye et Rotterdam (portefeuilles de l'emploi, des revenus et de la santé) ont échangé pendant une semaine leurs bureaux, y compris tous leurs rendez-vous. Les retours d'expérience sont plutôt positifs, les conseillers municipaux ont en effet beaucoup appris sur le fonctionnement et les mesures de politiques locales mises en œuvre dans la municipalité partenaire. • Un <i>Metropoolab</i> a également été inauguré à Delf, idéalement situé à mi-chemin entre Rotterdam et La Haye. Ce centre de conférences est un lieu de rencontre privilégié pour les décideurs politiques des 24 municipalités de la métropole et les autres parties prenantes de la <i>Metropoolregio</i> qui organisent régulièrement des réunions de travail.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • Forte implication des maires de Rotterdam et de La Haye dans la promotion de cette initiative métropolitaine qui multiplie les actions de communication, mettant en avant les avantages d'une meilleure coordination et coopération. • Longue tradition historique de coopération poussée, formelle et informelle, entre les deux villes principales de la région. A titre illustratif, la « plateforme de l'aile sud » ('South Wing Platform') est un bon exemple de coopération informelle entre la province de la Hollande du Sud, les régions WGR+, les deux villes principales et d'autres municipalités de la région. Cette tribune de réflexion œuvre pour une meilleure coordination dans le domaine des politiques économiques, urbanistiques et de transports à l'échelle de la région). • Forte intégration fonctionnelle entre les deux villes concernant le marché du travail, les services, le logement et le monde des affaires.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • Tradition historique d'une structure institutionnelle très fragmentée qui entrave la mise en place de structures métropolitaines (provinces, régions urbaines et municipalités). • Très grande diversité entre les activités économiques de Rotterdam et de La Haye qui ne peut offrir qu'une complémentarité limitée au niveau de la métropole. Le centre des affaires de La Haye, par exemple, entretient des relations plus proches avec Delft, Zoetermeer, Leiden qu'avec Rotterdam. Parallèlement, la communauté professionnelle de Rotterdam travaille étroitement avec Schiedam et Ridderkerk. • Manque d'identité au niveau régional qui reste encore très axée sur la municipalité elle-même. Différentes initiatives ont été récemment mises en place pour renforcer cette identité métropolitaine, comme le <i>Metropool Pas</i> ou le changement d'appellation de l'aéroport international. • Les 24 municipalités de la métropole ne peuvent pas fonctionner en « vase clos » en raison des fortes relations d'interdépendance avec d'autres municipalités situées hors métropole. Afin de prendre en considération la multiplicité des échelons de coopération fonctionnelle, la <i>Metropoolregio</i> travaille sur le modèle de développement à trois anneaux (cf. supra). • Le maintien des deux régions WGR+ pourrait fragiliser et entraver la mise en place institutionnelle de la <i>Metropoolregio</i>. En effet, ces régions représentent déjà un intermédiaire institutionnel entre la Province et les municipalités.

Bibliographie spécifique

Dr. Evert Meijers, Koen Hollander, MSc and Marloes Hoogerbrugge, MSc, European Metropolitan network Institute (EMI), *Case study on Metropolitan region Rotterdam – The Hague* Part of EMI's knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas, September 2012.

OCDE – *Examen territorial de la Randstad-Holland*, 2007a, OCDE publishing

Sites web officiels

Stadsregio Rotterdam (région de Rotterdam) : www.stadsregio.nl/

Stadsgewest Haaglanden (région de La Haye): www.haaglanden.nl/english-information

Annexe 1.10. Stuttgart

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 1,96 million d'habitants soit 2,4 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 1 987 km², l'aire urbanisée représentant 21 % de la superficie totale • Densité : 986 habitants par km² • PIB (2010) : 83,9 milliards USD soit 42 900 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 95 municipalités (dont 3 dans le cœur urbain) avec une population moyenne de 20 635 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 3,4 %. • 2 aires centrales • Concentration : 39 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 4,8 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • La <i>Verband Region Stuttgart</i> est la structure métropolitaine au sein du Land de Baden Württemberg. Il s'agit d'une association volontaire de collectivités qui englobe la ville de Stuttgart ainsi que les cinq districts (<i>counties</i>) qui l'entourent : Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg et Rems-Murr. Au total, la Région de Stuttgart dénombre 179 villes et communes. • Organisation régionale indépendante, l'une des spécificités de cette structure est de bénéficier d'une assemblée régionale élue au suffrage direct. Élu tous les cinq ans, elle compte 93 membres élus au scrutin proportionnel. Les circonscriptions électorales sont le district urbain de Stuttgart et les cinq districts ruraux. • La <i>Verband Region Stuttgart</i> se caractérise également par une présidence bicéphale. D'une part, le Président honoraire, élu pour cinq ans par l'Assemblée régionale, en dirige les séances. D'autre part, le Directeur régional en titre est le représentant légal de la Verband, il est le chef de l'administration et met en œuvre les résolutions prises par l'Assemblée régionale. Il est élu pour huit ans comme fonctionnaire temporaire par les membres de l'Assemblée régionale. • La région métropolitaine de Stuttgart (<i>Stuttgart Metropolitan Region</i>) ne bénéficie pas de statut administratif propre mais est reconnue sous l'appellation <i>European Metropolitan Region Stuttgart</i> (EMS). Cette dernière se base sur la coopération volontaire entre cinq régions (Région de Stuttgart, Région Heilbronn-Franken, Région Neckar-Alb, Région Nordschwarzwald et Région Ostwürttemberg). Elle est administrée par 36 représentants issus de l'assemblée régionale, des régions et des municipalités et fonctionne sous forme de comités et de groupes de travail. Les décisions sont prises sur le principe de la coopération et guidées par l'intérêt commun. Les comités de travail évaluent, entre autres, dans quelle mesure telle ou telle compétence ou mesure devrait être de la responsabilité de la gouvernance métropolitaine ou municipale (évaluation <i>ex-ante</i> du principe de subsidiarité). • À noter l'existence également du <i>Regierungsbezirk de Stuttgart</i> : entité administrative rattachée au Land de Baden Württemberg dont elle constitue l'une des subdivisions.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1972 : mise en place de la première association de planification territoriale. • 1994 : loi provinciale (du land de Badden-Württemberg) relative à « la création de la Verband Region Stuttgart ». Ce projet était porté à l'origine par des acteurs économiques métropolitains et par des représentants de la société civile avant d'être repris par la coalition CDU-SPD au parlement du Land. • Cette loi s'inscrivait également dans la volonté fédérale de créer des régions métropolitaines européennes, capables d'apporter une réponse originale à la crise de l'époque (crise de l'industrie automobile de la fin des années 80s) et de renforcer la coopération régionale. Sept entités ont ainsi été créées sous ce statut. • 1995 : création de la <i>Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH</i> (WRS - société de promotion économique, filiale à 51 % de la Verband Region Stuttgart). • 2005 : établissement de quatre autres régions métropolitaines européennes.

Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La <i>Verband Region Stuttgart</i> emploie une cinquantaine de personnes, principalement des spécialistes en planification de l'aménagement régional, du paysage et des transports ainsi qu'en gestion des transports et des déchets. • Budget (2010) : 293 millions d'Euros
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de la <i>Verband Region Stuttgart</i> (2010 – en millions d'euros) : recettes provenant des services de transports publics sur courte distance (91,1) ; subventions pour le transport et la mobilité (« trafic ») assumées par les districts et la ville de Stuttgart (75) ; subventions du Land, notamment pour le fonctionnement du réseau express régional (56,4) ; Dotations de l'État (30,1) ; Cotisations des municipalités (14,6). • Dépenses (2010 – en millions d'euros) : Transports (261,9, soit plus de 90 % des dépenses) ; Développement économique, culture et sports (8,2) ; Service de la dette (14,2) ; Planification (2,6) ; Administration (6,7). <p>À noter que la région ne perçoit aucun impôt, ni des citoyens, ni des entreprises.</p>
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La région métropolitaine fonctionne comme une institution métropolitaine consolidée dans laquelle les communes sont dépossédées de certaines compétences, confiées à un niveau institutionnel supra-local. • L'un des objectifs de la région est de renforcer la position de Stuttgart dans la concurrence européenne et internationale. La liste des responsabilités qui lui ont été confiées comprend la promotion économique et touristique, la planification des transports publics régionaux, incluant la responsabilité du réseau de trains de banlieue (<i>S-Bahn</i>) et le développement du logement, du territoire et des infrastructures selon des procédures de planification régionale. D'autres tâches se sont également ajoutées, notamment la culture, le sport et l'organisation de congrès/salons. La métropole gère également partiellement les déchets. • La <i>Verband Region Stuttgart</i> est l'entité en charge de la planification urbaine et du plan régional de planification urbaine. L'une des résolutions de ce plan vise à développer le polycentrisme caractéristique de la région.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<p>Structures consultatives associant les entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La société de coopération économique (<i>Stuttgart Region Economic Development Corporation - WRS</i>) : Cette structure soutient le développement économique local et renforce la coopération régionale (travaux de recherche, partenariats scientifiques). Elle assure la promotion de réseaux et soutient les clusters dans toutes les industries innovantes de la région. Il s'agit d'un point de contact principal pour les entreprises. • La chambre de commerce et d'industrie joue également un rôle majeur. Elle représente les intérêts de 130 000 entreprises et se présente comme le porte-parole du monde des affaires dans la structure métropolitaine. • <i>PUSH!</i> est un réseau composé d'une centaine d'instituts de recherche et d'universités au sein de la région de Stuttgart afin de soutenir les initiatives de la connaissance. <p>Structures consultatives associant la société civile :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Forum Métropolitain de Stuttgart (<i>Forum Region Stuttgart e.V.</i>) est une plateforme interdisciplinaire (culture, sport, églises, social) qui renforce l'identité métropolitaine et promeut un certain nombre d'initiatives et de projets qui vont parfois au-delà des frontières métropolitaines. Exemples de manifestations organisées : Journée régionale, prix de la région. • Le Forum Métropolitain des Femmes (<i>Women's lobby</i>) : ce groupe associe des femmes de divers horizons et les invite à s'investir dans des champs politiques où des discriminations sont encore à l'œuvre. • Le Forum Métropolitain des Églises (<i>Dialogforum der Kirchen</i>). • Le Forum Métropolitain des Jeunes (<i>Jugend Region Stuttgart</i>). • Autres structures sectorielles : l'association culturelle (<i>Kultur Regio Stuttgart</i>) et l'association sportive régionale (<i>Sport Regio Stuttgart</i>).

Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Création du <i>Metropolticket</i> qui est un ticket permettant de voyager avec un tarif unique sur l'ensemble des transports urbains de la métropole. • EMS a réussi à constituer un solide groupe de pression afin d'obtenir le soutien de l'État fédéral pour un projet de développement d'infrastructures le long de la Neckar, un cours d'eau qui offre d'importantes capacités de transportation fluviale. • La <i>Verband Region Stuttgart</i> est partenaire dans plusieurs projets importants d'infrastructures : le <i>Neue Messe</i> (imposant centre des congrès de 100 000 m², caractérisé par son parking au-dessus de l'autoroute), le projet ferroviaire « <i>Stuttgart 21</i> » et le centre de gestion des marchandises. • L'accessibilité aux trains à grande-vitesse et l'optimisation du système ferroviaire (les transports représentent une majorité écrasante du budget de la <i>Verband Region Stuttgart</i> cf. ci-dessus). • Le système de communication des sites d'implantations (SKS) est une base électronique qui permet aux communes de la région de commercialiser leurs surfaces et biens industriels et de recenser l'ensemble de ces surfaces.
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • La légitimité démocratique et la représentation des citoyens au sein de l'Assemblée régionale. • Un fort soutien politique du « land » pour impulser la création d'un échelon administratif supplémentaire (la région a été créée par la loi régionale selon un processus <i>top-down</i>). • Une forte coopération avec les autres régions métropolitaines allemandes, ainsi qu'avec les autres partenaires nationaux et internationaux (slogan de la <i>Verband Region Stuttgart</i> : « Réunir les forces »). • Une coopération métropolitaine basée sur l'adhésion volontaire des municipalités. • Le succès des réseaux, clusters et autres coopérations ponctuelles lancés au niveau régional.
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • Un nombre encore très important de municipalités (170) au sein de la région. • La compétition entre la ville de Stuttgart et d'autres centres de la région en raison du polycentrisme en place dans cette aire métropolitaine.

Bibliographie spécifique

Dr. Steinacher, Bernd (Directeur régional de la Verband Region Stuttgart), *Workshop on metropolitan governance*, Montréal, 7-8 octobre 2004, www.vrm.ca.

Marta Lackowska and Karsten Zimmermann, *New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison*, published online 28 February 2011 European Urban and Regional Studies, DOI: [10.1177/0969776410390746](https://doi.org/10.1177/0969776410390746).

Jeannette Wopperer, Regional Director, Verband Region Stuttgart, Stuttgart Metropolitan Region, Taipei International Seminar, 2005.

Site web officiel

Région de Stuttgart: <http://www.region-stuttgart.de>

Annexe 1.11. Turin

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 1,76 million d'habitants soit 3 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 1 781 km² • Densité : 989 habitants par km² • PIB (2010) : 54,5 milliards USD soit 31 210 USD par habitant • Communes sur l'aire fonctionnelle : 89 municipalités avec une population moyenne de 19 785 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 9,2 % • 1 aire centrale • Concentration : 50 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 5,1 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'aire métropolitaine de Turin, qui rassemble 54 communes, n'a longtemps été qu'une unité statistique sans frontière administrative. A l'heure actuelle, il n'existe toujours pas de structure métropolitaine en tant que telle qui s'inscrit juridiquement entre les échelons territoriaux de la région du Piémont, de la province de Turin et de la ville de Turin. L'aire métropolitaine de Turin reste donc non institutionnalisée pour l'instant. • Néanmoins, deux structures à vocation métropolitaine peuvent être mises en avant (même si elles peinent à s'imposer face à la gouvernance de la ville de Turin) : <ul style="list-style-type: none"> — L'Association <i>Torino Internazionale</i> (TI) est une association composée d'une petite quinzaine d'acteurs mêlant secteur public et privé. Cette association a piloté la mise en œuvre opérationnelle des plans stratégiques et semble travailler à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique pour 2025. Il faut noter que la présence d'acteurs civils et privés dans la gouvernance institutionnelle d'une métropole a été vue comme une innovation turinoise. <i>Torino Internazionale</i> est co-présidée par le maire de Turin et le président de la province de Turin. — Une nouvelle structure, le <i>Tavolo Metropolitan</i> a été créée en 2008 pour aborder les problèmes de gouvernance locale au niveau de l'aire métropolitaine. Elle rassemble les maires de 17 communes de la province de Turin. • À noter que la province de Turin est la communauté locale intermédiaire entre la ville de Turin et la région Piémont, composée de 315 communes autour de Turin. Son rôle est d'assurer la coordination entre les différentes communes, dont seules une cinquantaine relève vraiment de l'aire urbaine turinoise. A l'inverse, la Ville de Turin ne concentre qu'un tiers du total des habitants de l'aire métropolitaine. Ainsi les deux principales entités administratives qui existent au niveau métropolitain ne couvrent chacune qu'une partie incomplète de la surface métropolitaine.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 : loi 142 sur le système de gouvernance locale. • 1993 : loi établissant l'élection du maire au suffrage universel direct et permettant de libérer en partie les exécutifs locaux des coalitions multi-partis. • 2000 : premier plan stratégique adopté à l'échelle de la région métropolitaine. Ce plan stratégique a été envisagé comme un outil de communication pour mieux informer les Turinois et les acteurs extérieurs des différentes politiques conduites par la ville et la vision d'ensemble dans laquelle elles s'inscrivaient. Ce Plan s'est efforcé de définir une vision partagée du développement social et économique futur de la métropole, basée sur un consensus citoyen, afin d'attirer et de développer des fonctions internationales dans les domaines économique et culturel. La gestion de ce plan et sa mise en œuvre opérationnelle ont été pilotées par l'association <i>Torino Internazionale</i> (TI) créée la même année. • 2000 : création de l'Association <i>Torino Internazionale</i> (TI). • 2000 : organisation d'une Conférence Métropolitaine. Conformément à ce qui avait été établi dans le cadre du premier plan stratégique, cette Conférence Métropolitaine avait comme mission principale de dessiner les contours d'une nouvelle structure de gouvernance métropolitaine (<i>'Città Metropolitana'</i>). Cette arène de gouvernance informelle réunissait la ville de Turin, la province de Turin et 37 communes de première et deuxième couronne de la ville. Des problèmes communs aux différentes autorités locales ont été discutés au sein de cette conférence tels que les transports urbains ou encore la gestion des risques naturels

	<p>et technologiques. Néanmoins, les travaux de cette conférence ont été mis entre parenthèses en 2003, en raison de la réticence des élus à mettre des ressources en commun. Depuis lors, aucun progrès n'a pu être fait, notamment, dans le domaine de la fourniture de services urbains.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2005 : création d'<i>Urban Center Metropolitano</i> suite à un accord entre <i>Citt Di Torino</i> (organe travaillant dans le domaine de la communication sur des projets ayant trait aux modifications du cadre de vie des citoyens turinois), le conseil municipal de Turin, l'Institut Supérieur pour l'innovation des systèmes territoriaux (SITI; intégré à l'École Polytechnique de Turin) et l'association <i>Torino Internazionale</i>. • 2006 : second plan stratégique. Dans la lignée du premier plan, ce second plan visait à favoriser des coopérations ponctuelles sur des projets donnés entre des communes reconnaissant des intérêts communs. Ce Plan Stratégique pouvait être divisé en quatre secteurs thématiques (le territoire métropolitain, la qualité de vie sociale, le potentiel culturel et le développement économique) tout en remettant à l'honneur l'industrie automobile comme secteur essentiel pour le développement économique de la métropole. • 2006 : Turin accueille les Jeux Olympiques d'hiver. • 2008 : création de <i>Tavolo Metropolitano</i>, nouvelle structure qui succède à la Conférence Métropolitaine, pour orchestrer les nouveaux efforts de construction métropolitaine. • 2009 : loi sur le fédéralisme 2009. • 2012 : décret-loi du 31 octobre 2012 sur les <i>Città Metropolitane</i> (10 villes italiennes dont Turin) dont la mise en application est encore en suspens du blocage de la Cour constitutionnelle à l'été 2013. Le gouvernement souhaite cependant aller de l'avant et rendre la loi opérationnelle en rédéfinissant les compétences et les modalités de mise en œuvre des villes métropolitaines (10 villes concernées dont Rome Capitale). Le gouvernement va proposer en outre des incitations financières pour faciliter le processus.
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Torino Internazionale</i> comprend 91 partenaires issus des sphères publiques (23 communes de la métropole), parapubliques et privées. Les maires des communes membres siègent donc aux côtés de représentants des syndicats, des instances de représentation du patronat et d'autres institutions. Elle constitue ainsi une plateforme de coopération à la fois interinstitutionnelle « verticale » (entre les différents niveaux de pouvoir) et « horizontale » (entre les collectivités locales de la métropole). Elle emploie une dizaine de techniciens, pour la plupart spécialisés dans les domaines de la communication, de l'économie, de la sociologie et de l'urbanisme • <i>Tavolo Metropolitano</i> rassemble les maires de 17 communes de la province de Turin.
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'information budgétaire sur les structures à vocation métropolitaine mentionnées ci-dessus.
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • La mission principale de l'association <i>Torino Internazionale</i> est de promouvoir le Plan Stratégique auprès du public et les actions qui en découlent, de maintenir un haut niveau de mobilisation au sein du réseau des porteurs de projet, de rappeler les partenaires à leur engagement, de mettre en relation des partenaires afin d'approfondir leurs connaissances, mais aussi de faire remonter les observations relatives aux actions en cours et les éventuelles propositions de réorientation du Plan lui-même. • <i>Tavano Metropolitano</i> est une plateforme de discussion qui ne bénéficie d'aucune compétence propre.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<p>Même si la gouvernance au sein de l'aire métropolitaine de Turin n'est guère avancée, les citoyens comme les entreprises ont été largement associés au débat sur la gouvernance métropolitaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les deux plans stratégiques métropolitains ont été élaborés moyennant une large concertation d'environ 1 000 personnes (représentants politiques, des institutions, du monde économique et de sociétés ainsi que des experts extérieurs). À titre illustratif, le premier plan stratégique a été signé par 57 acteurs dont la ville de Turin, FIAT, la région du Piémont, des banques, des universités, ... • La transformation urbaine de la ville de Turin, et les grands travaux qui en découlent, ont été facilités grâce à une large coalition d'acteurs issus des entreprises et de la société civile. À titre illustratif, le renouvellement urbain vers une société de la connaissance a été porté par les collectivités locales mais aussi par les secteurs les plus innovants du monde économique et de monde académique auxquels s'ajoutent les milieux bancaires et la chambre de commerce. Les

	<p>travaux/projets de régénération urbaine ont également mobilisé de nombreux acteurs du secteur privé, notamment ceux liés à la propriété foncière et immobilière, à l'industrie de la construction et à tous les bénéficiaires directs et indirects de ces secteurs (banques locales, chambre de commerce, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'Urban Center Metropolitan</i> est chargé de faire connaître aux Turinois les transformations de la ville mais aussi d'améliorer la participation citoyenne dans les projets de transformation urbaine. Cette structure compte une quinzaine d'employés avec un budget annuel inférieur de moins de 1 million d'EUR (dotations de la ville de Turin et contributions de mécènes privés). • À noter que deux acteurs privés ont joué - surtout historiquement - un rôle important dans la construction de la gouvernance métropolitaine turinoise : les fondations bancaires (San Paolo di Torino et la Fondation de la caisse d'Épargne de Turin) ainsi que FIAT.
<p>Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'adoption des plans stratégiques a permis d'initier de grands travaux urbains mais qui ont été essentiellement entrepris à l'échelle de la ville de Turin et qui ont contribué à la transformation urbaine et économique de la métropole : <ul style="list-style-type: none"> — Au niveau urbain, de nombreux travaux ont été mis en œuvre : construction du « <i>passante ferroviario</i> » (infrastructure ferroviaire de liaison entre les différentes parties de la ville et du métro), réalisation de nouveaux parcs de stationnement, élargissement de la rocade autoroutière et renforcement de l'aéroport. D'autres projets de régénération des « périphéries sociales » ont aussi été engagés. — Au niveau économique, la ville de Turin a créé de nouveaux centres de recherche, des écoles et des parcs technologiques dans le domaine des technologies de l'information et de la communication afin d'amorcer sa transformation vers les secteurs scientifiques et l'économie de la connaissance.
<p>Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fort portage politique par les maires successifs de la ville centre (Castellani puis Chiamparino), soutenus par les collectivités territoriales que sont la Province et surtout la Région Piémont, pour l'élaboration des deux plans stratégiques turinois. L'impulsion d'une aire métropolitaine a été donnée au niveau local (processus <i>bottom-up</i>). • La métropole de Turin a réussi à transformer son image de ville industrielle dominée par la FIAT en une ville post fordiste d'envergure internationale, connue pour ses innovations technologiques et scientifiques, sa qualité urbaine et sa culture. • Stabilité politique de la ville de Turin qui a été gouvernée par la même coalition politique sur une période de 18 ans. Ce fait est présenté comme l'une des raisons expliquant la solidité de la gouvernance exercée au niveau de la ville de Turin, ainsi que son essor économique et culturel.
<p>Facteurs limitant ou empêchant les réformes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un certain flou juridique, depuis la loi de 1990, sur les compétences locales et autres arrangements institutionnels locaux qui n'a pas été un terrain propice à la réforme métropolitaine. • La réflexion stratégique menée à l'échelle métropolitaine s'appuie sur une aire qui reste « non institutionnalisée ». Depuis la mise en place de l'Association <i>Torino Internazionale</i>, la coopération métropolitaine est restée limitée à la pratique prospective sans véritablement d'avancées concrètes sur le plan institutionnel. • La difficulté à porter la réflexion de la gouvernance à l'échelle métropolitaine alors même que celle de la ville de Turin pouvait être qualifiée de 'success story'. • La Province de Turin qui se considère de fait comme la future <i>Città Metropolitana</i>, a freiné les efforts de gouvernance métropolitaine. • Le manque de leadership de la région dans les secteurs dans lesquels elle est compétente et les difficultés du gouvernement central à porter les projets politiques dans les domaines où l'État est compétent (par exemple, le projet de train à grande vitesse entre Turin et Lyon) ont également été des facteurs qui n'ont pas favorisé les réformes. • Les difficultés financières actuelles de la ville de Turin (fort endettement) couplées à la fin de la stabilité politique qui avait caractérisée la ville dans les dernières années sont susceptibles de freiner le processus de construction métropolitaine dans les prochaines années.

Bibliographie spécifique :

Christian Lefevre, Turin, The ESPON 2013 Programme, 2013. *SGPTD : Secondary Tier Cities in Territorial Development in Europe, Performance, Policies and Prospects*.

Hervé Brichet, *La stratégie de redéploiement de Turin et l'accompagnement de ces transformations urbaines par Urban Center Metropolitano*, Document de travail non publié, 2010.

Site web officiel

Association Torino Internazionale: <http://www.torinostrategica.it/>

Annexe 1.12. Vancouver

Aire fonctionnelle métropolitaine (source : OCDE, base de données métropolitaines)	<ul style="list-style-type: none"> • Population (2012) : 2,4 millions d'habitants soit 6,9 % de la population nationale • Superficie (aire fonctionnelle) : 5 064 km² • Densité : 474 habitants par km² • PIB (2010) : 81,6 milliards USD soit 35 290 USD par habitant en 2010 • Communes sur l'aire fonctionnelle : 44 municipalités avec une population moyenne de 54 505 habitants par municipalité • Taux de chômage (2012) : 6,7 % • 1 aire centrale • Concentration : 94 % de la population réside dans l'aire centrale • Indice de fragmentation : 1,8 (nombre de communes pour 100 000 hab. dans l'aire fonctionnelle)
Quelles structures de gouvernance métropolitaine ?	<ul style="list-style-type: none"> • Le district régional du Grand Vancouver (<i>Greater Vancouver Regional District - GVRD</i>), plus communément appelé Metro Vancouver, est une entité administrative regroupant 24 collectivités locales dont 22 municipalités de la région de Vancouver. Les deux autres collectivités regroupent une '<i>Electoral Area A</i>' (cette zone, d'une superficie de 818 km², comprend les territoires isolés qui ne font pas partie des 22 municipalités mais qui sont inclus dans les frontières géographiques et administratives du district régional) et '<i>Treaty First Nation</i>' (communautés autochtones vivant sur le territoire géographique du district régional). • Metro Vancouver est également techniquement composé des quatre entités suivantes : le district régional du Grand Vancouver (GVRD), le Grand assainissement Vancouver et du district de drainage (GVS & DD), le <i>Greater Vancouver Water District</i> (GVWD) et la Société d'habitation Vancouver Metro (MVHC). Chacune d'elles est dirigée par un conseil d'administration.
Bref historique des réformes de gouvernance métropolitaine et réformes en cours	<ul style="list-style-type: none"> • La coopération métropolitaine est très ancienne à Vancouver, elle a débuté en 1911. • 1913 : création du Grand assainissement Vancouver et du district de drainage (<i>Greater Vancouver Sewerage and Draining District</i>) • 1924 : instauration du <i>Greater Vancouver Water District</i> (GVWD). • 1937 : sous l'impulsion de la ville de Vancouver, création d'un Comité de Planification Régionale (<i>Regional Planning Committee</i>) qui servira de base pour les futurs plans de développement régionaux. • 1965-1967 : à partir de 1965, création des districts régionaux en Colombie-Britannique. Le District Régional de Vancouver (GVRD) est créé en 1967. • 1972 : le GRVD reprend à son actif les fonctions exercées par les différentes structures autonomes existantes jusqu'alors. • 1975 : publication du premier plan de développement stratégique pour la métropole (<i>Liveable Region Plan</i>), qui sera amendé et définitivement adopté en 1996 sous le nom de <i>Liveable Regional Strategic Plan</i>. • 1999 : création de <i>Translink</i>. • 2007 : le district régional de Vancouver change de dénomination pour s'appeler « Métro Vancouver ».
Éléments d'information sur l'organisation de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Le conseil d'administration de Metro Vancouver comprend 40 directeurs issus des 24 collectivités locales. Le nombre de directeurs nommé pour chaque municipalité est fonction de sa population : les directeurs disposent d'une voix par tranche de 20 000 habitants dans la limite de cinq voix. Chaque directeur est un élu local à l'exception de la collectivité de '<i>Electoral Area A</i>' qui n'a pas de représentant local.

	<ul style="list-style-type: none"> • Même si la ville la plus peuplée de la région est Vancouver, les bureaux administratifs de la métropole sont situés dans la ville de Burnaby. • En 2012, Metro Vancouver comptait environ 1300 employés répartis entre les huit départements suivants : Communications & Relations externes, Ressources humaines, Services généraux, finances et logement, Traitement des eaux usées; Planification, Politique & Environnement, Gestion des déchets solides, et Gestion de l'eau.
Mode de financement de la structure métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Budget de Metro Vancouver (2013) : 260 millions EUR. • Dépenses : près de 85 % du budget de Metro Vancouver est alloué aux trois services publics suivants : gestion de l'eau (35 %), traitement des eaux usées (29 %) et traitement des déchets solides (15 %). Le reste du budget permet de financer les activités suivantes : le plan de développement régional, la qualité de l'air, la gestion des parcs régionaux (10 %) et les services au logement (6 %). • Recettes : près de 80% des recettes de Metro Vancouver proviennent des services délivrés par la métropole : taxes sur l'eau (35 %), taxes sur le traitement des eaux usées (29 %) et taxes de décharge pour les déchets solides (15 %). La métropole prélève également un impôt foncier (5 %) et collecte des loyers sur des complexes immobiliers dont la métropole est propriétaire (7 %).
Compétences exercées par l'entité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Métro Vancouver remplit une triple responsabilité : offrir les services essentiels à ses citoyens, piloter le plan stratégique futur de la métropole et servir de plateforme régionale de dialogue entre les élus et les citoyens. La métropole s'est dotée de huit plans régionaux dans les domaines de compétence suivants : environnement (qualité de l'air et traitement des moustiques), gestion des parcs régionaux, développement régional, traitement des eaux usées, logement, gestion de l'eau, système agro-alimentaire et traitement des déchets solides. • La particularité du modèle de Métro Vancouver est d'être une structure métropolitaine « à la carte ». Les collectivités peuvent choisir de déléguer leurs compétences à la structure métropolitaine ou de fournir elles-mêmes les services associés à ces compétences (procédure de 'opt in or out'). Ce mode de fonctionnement offre aux collectivités une grande souplesse et leur permet de conserver une certaine autonomie malgré la mise en place de la structure métropolitaine. Les collectivités qui n'adhèrent pas à l'une des compétences exercées par le district régional n'ont pas le droit de vote sur les décisions prises. En pratique, toutes les communes ont délégué leurs compétences à Metro Vancouver dans les domaines où l'entité métropolitaine est compétente, à l'exception de la ville d'Abbotsford qui a choisi de ne déléguer que la compétence en matière de gestion des parcs régionaux (à noter que les habitants de la municipalité d'Abbotsford ne sont pas comptabilisés dans le recensement de la population à l'échelle du district régional). • Métro Vancouver a établi un plan régional de développement stratégique (<i>Regional Growth Strategic Plan</i> - RGS) en 2011 qui succède au plan précédent (<i>Livable Region Strategic Plan</i> - LRSP). Ce plan d'action stratégique couvre les actions régionales dans le domaine des transports, du logement, du développement régional et des infrastructures. Il s'articule autour de cinq objectifs principaux : créer une zone urbaine compacte ; soutenir une économie en ligne avec les enjeux du développement durable ; préserver l'environnement de la région et répondre au changement climatique ; développer les communautés et ; favoriser les moyens de transports publics écologiques. • Chaque commune adopte ensuite un règlement juridique précisant les modalités de mise en œuvre au niveau local des objectifs établis dans le plan stratégique régional.
Structures consultatives associant les entreprises/citoyens ?	<ul style="list-style-type: none"> • L'une des missions de Metro Vancouver est de promouvoir une plateforme de dialogue afin d'échanger sur les problématiques et les projets de la métropole. Plusieurs initiatives ont déjà été mises en place pour associer les citoyens à la vie de la métropole: rencontres mensuelles avec les élus sur la stratégie de développement durable de la région (<i>Metro Vancouver's Sustainability Community Breakfasts</i> auxquels les entreprises sont également conviées); réunions d'informations sur les enjeux de gouvernance locale (<i>Metro Vancouver Regional Finance Symposium</i>), vidéos et programmes télévisés.
Exemples de projets phares/structurants menés à l'échelle métropolitaine qui ont contribué à renforcer l'identité métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution de bourses régionales (10000 CAD) pour des projets culturels à l'échelle du district ; • Organisation d'ateliers pour les enfants et les adolescents afin de les sensibiliser aux actions de développement durable mises en œuvre au sein de la région ; • Création d'un sentier périphérique dans le parc régional Tynehead pour favoriser l'accès aux familles ; • Construction d'une ligne de métro entièrement automatique, <i>Canada Line (Public Private Partnership)</i> ;

	<ul style="list-style-type: none"> • Création de <i>Translink</i> (légalement appelé <i>South Coast British Columbia Transportation Authority</i>) qui est l'organisation en charge des transports régionaux au sein de la métropole
Facteurs contribuant à faciliter la mise en œuvre des réformes métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"> • Longue tradition de coopération métropolitaine qui a débuté au début du XXème siècle : le District Régional de Vancouver a largement évolué au cours des années mais son existence remonte à 1913. • La souplesse du système de métropole « à la carte ».
Facteurs limitant ou empêchant les réformes	<ul style="list-style-type: none"> • La métropole de Vancouver n'est pas portée par un fort leadership politique et pâtit de son manque de légitimité démocratique (aucun membre du Conseil d'administration n'est directement élu). • Faible collaboration institutionnelle entre la Province de la Colombie-Britannique et Metro Vancouver alors que la Province détient des pouvoirs importants : approbation des plans régionaux pour le traitement des déchets solides et liquides, établissement des standards environnementaux, provision de services régionaux dans le domaine des autoroutes, des transports collectifs et de la protection des terres agricoles. Ce manque de coopération est particulièrement critique pour la définition du plan régional de développement stratégique (RGS) en matière de transports publics et de planification de l'occupation des sols. • Les municipalités ne respectent pas toujours le plan de développement stratégique de la métropole en raison d'un manque de coordination en amont entre district régional et municipalités. Par exemple, dans le RGS, certaines zones étaient définies par la région comme des potentielles zones urbaines constructibles alors que ces mêmes zones étaient considérées comme terres agricoles par les municipalités concernées. • Le fonctionnement même de Metro Vancouver implique l'adhésion de l'ensemble des municipalités dans la prise de décisions. Celle-ci peut être difficile et longue à obtenir. À titre d'illustration, le RGS doit obtenir la validation de toutes les municipalités avant d'être finalement adopté par le Conseil d'administration de la métropole. En conséquence, il semblerait que les citoyens se désintéressent peu à peu des activités et du fonctionnement de Metro Vancouver.

Bibliographie spécifique:

The University of British Columbia, The Centre for Human Settlements, *Metro Vancouver: collaboration for a Sustainable Metropolitan Region*, www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/CaseStudy-MetroVancouver-Collab_Sustainable_Metro_Region.pdf.

Hillsdon, P., *White Paper on Metro Vancouver Regional Governance Reform*, December 2009, (www.scribd.com/doc/24097268/White-Paper-on-Metro-Vancouver-Regional-Governance-Reform).

OCDE (2012), *Compact City Policies - A Comparative Assessment*, Publications de l'OCDE, p. 209

Partie II des Annexes

Annexe 2.1. Méthodologie de l'OCDE pour définir les aires urbaines fonctionnelles

L'OCDE, en collaboration avec la Commission européenne (Eurostat et la Direction générale chargée de la politique régionale à la Commission européenne) et les pays membres de l'OCDE, a élaboré une définition harmonisée des zones urbaines considérées en tant qu'unités économiques fonctionnelles. Il s'agit de municipalités très densément peuplées (centres urbains) auxquelles s'ajoutent les municipalités adjacentes qui présentent une intégration économique forte, mesurée par l'importance des trajets domicile-travail avec le centre urbain. Ces bassins de vie et d'emplois organisés autour d'une ou plusieurs villes-centres sont appelés des « aires urbaines fonctionnelles » (AUF).

La méthodologie de l'OCDE pour définir une aire urbaine fonctionnelle comprend trois étapes :

- l'identification des cœurs urbains c'est-à-dire des continuums de cellules urbaines d'un kilomètre carré densément.
- l'identification des cœurs urbains non contigus faisant partie d'une même aire fonctionnelle (polycentrisme). Deux cœurs urbains sont intégrés à la même aire fonctionnelle dès lors que l'un d'entre eux a plus de 15 % de ses habitants qui travaillent dans l'autre cœur.
- la définition de l'arrière-pays sur la base des déplacements domicile-travail.

Cette définition résout les problèmes de comparabilité à l'échelle internationale liés aux frontières administratives. Elle est appliquée à 29 pays de l'OCDE (à l'exception de l'Australie, de l'Islande, d'Israël, de la Nouvelle-Zélande et de la Turquie) et fait apparaître 1 179 zones urbaines de plus de 50 000 habitants.

Elles ont des tailles différentes : « petites aires urbaines » (50 000 à 200 000 habitants), « aires urbaines moyennes » (200 000 à 500 000 habitants), « aires métropolitaines » (plus de 500 000 habitants, soit 268 entités) et « grandes aires métropolitaines » (plus de 1,5 million d'habitants, soit 82 entités). La France, par exemple, comprend 83 aires urbaines fonctionnelles : 39 de petite taille, 29 de taille moyenne et 15 de taille métropolitaine dont 3 sont des « grandes métropolitaines » : Paris, Lyon et Marseille.

Une base de données comprenant les 275 « aires métropolitaines » et « grandes aires métropolitaines » a été développée (<http://measuringurban.oecd.org>). Elle permet de comparer les aires métropolitaines à l'échelle internationale du point de vue d'une série d'indicateurs, notamment leur taille, de leur densité, des différentes formes que prend l'urbanisation (zones densément peuplées et leur zone périphérique, *sprawling*, villes polycentriques connectées, etc.), de la croissance de la population, de leur performance économique, de l'importance du chômage, du nombre de brevets, etc.

Encadré A2.1. Méthodologie utilisée pour délimiter les aires urbaines fonctionnelles

La méthode comprend trois étapes principales, schématisée sur le graphique A2.1 ci-dessous.

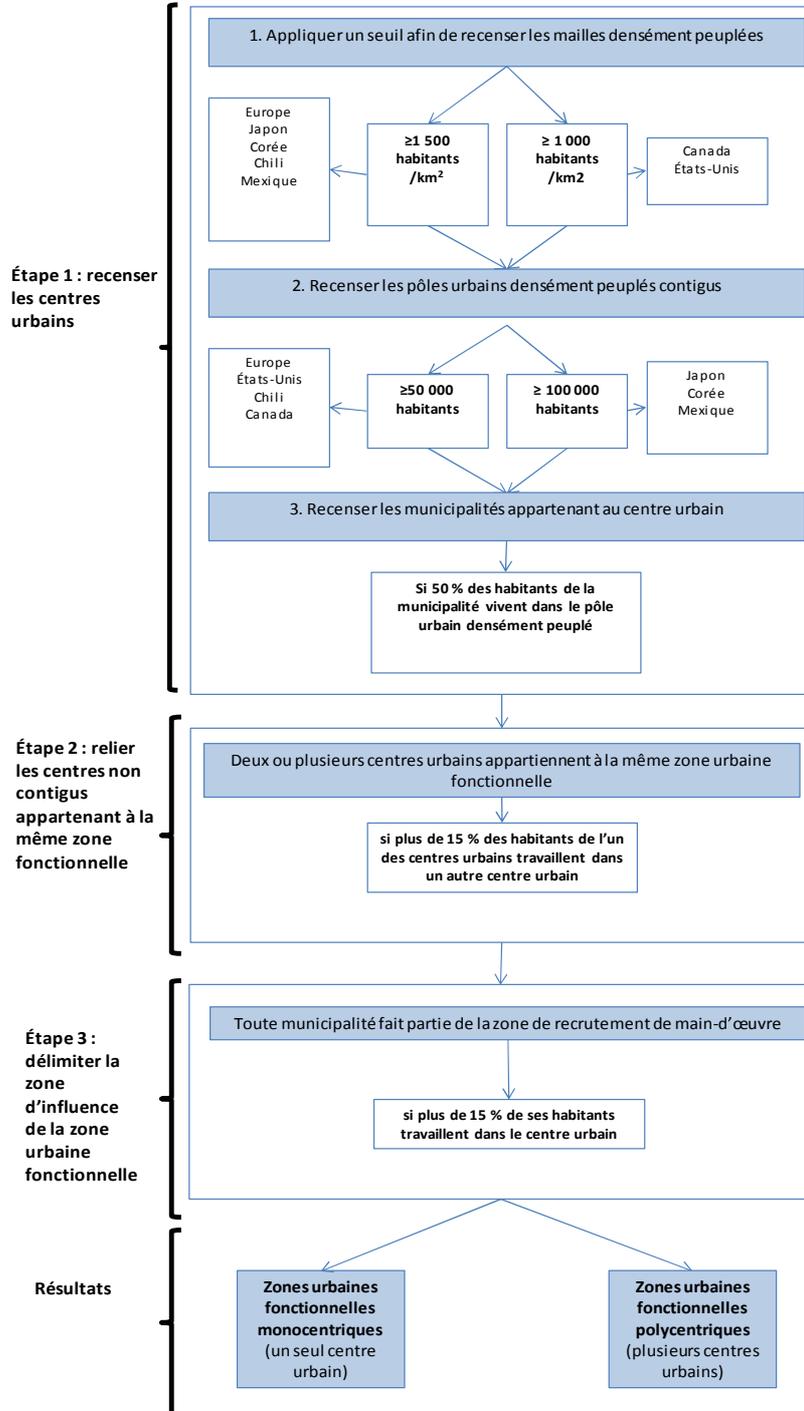
La première consiste à recenser les aires centrales urbaines : des données relatives à la population utilisant les grilles territoriales sont utilisées pour définir les zones urbanisées, ou « pôles urbains densément peuplés » sur le territoire national, sans tenir compte des limites administratives des pays. Une aire centrale se compose d'un ensemble de grilles territoriales contiguës de 1 km² où vivent au moins 1 500 habitants/km. Un seuil inférieur (1 000 hab./km²) est appliqué au Canada et aux États-Unis, où plusieurs zones métropolitaines se développent de manière moins compacte. Les pôles restreints (moins de 50 000 habitants en Europe, aux États Unis, au Chili et au Canada, 100 000 habitants au Japon, en Corée et au Mexique) ne sont pas pris en compte. Une municipalité est considérée comme faisant partie d'une aire centrale si au moins 50 % de ses habitants vivent dans les limites du pôle urbain.

La deuxième étape consiste à faire le lien entre les aires centrales urbaines non contiguës qui appartiennent à la même zone urbaine fonctionnelle : deux aires centrales urbaines sont considérées comme appartenant à la même zone urbaine (polycentrique) si plus de 15 % des habitants de l'une des deux aires centrales urbaines travaillent dans l'autre.

La dernière étape consiste à délimiter la zone d'influence de la zone urbaine fonctionnelle. Toute municipalité dont au moins 15 % des habitants salariés travaillent dans une aire centrale est considérée comme faisant partie de la zone urbaine fonctionnelle. Les municipalités implantées à côté d'une seule zone urbaine fonctionnelle sont incluses et les municipalités non contiguës sont exclues.

Encadré A2.1. Méthodologie utilisée pour délimiter les aires urbaines fonctionnelles (suite)

Graphique A2.1 : les trois étapes pour délimiter les aires urbaines fonctionnelles



Source : OCDE (2013) *Panorama des Régions* (à paraître).

Annexe 2.2. Les différents périmètres d'analyse utilisés dans l'étude

La méthodologie utilisée par l'OCDE pour définir les aires urbaines fonctionnelles (voir ci-dessus) diffère légèrement de celle utilisée en France par l'INSEE pour définir les aires urbaines. Selon la définition de l'INSEE, révisée en 2010, une « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Ainsi, le périmètre défini par l'OCDE est légèrement plus grand que celui de l'INSEE. Il comprend 42 communes en plus situées dans le Vaucluse (22 communes), le Var (26) et les Alpes-de-Haute-Provence (3). En revanche, il n'intègre pas les villes de l'ouest de l'étang de Berre (environ 195 000 habitants), et ce jusqu'à ce que de nouvelles données de déplacements domicile-travail fassent évoluer la définition du périmètre. Les données des déplacements domicile-travail datent en effet du début des années 2000 et sont actuellement en cours d'actualisation.

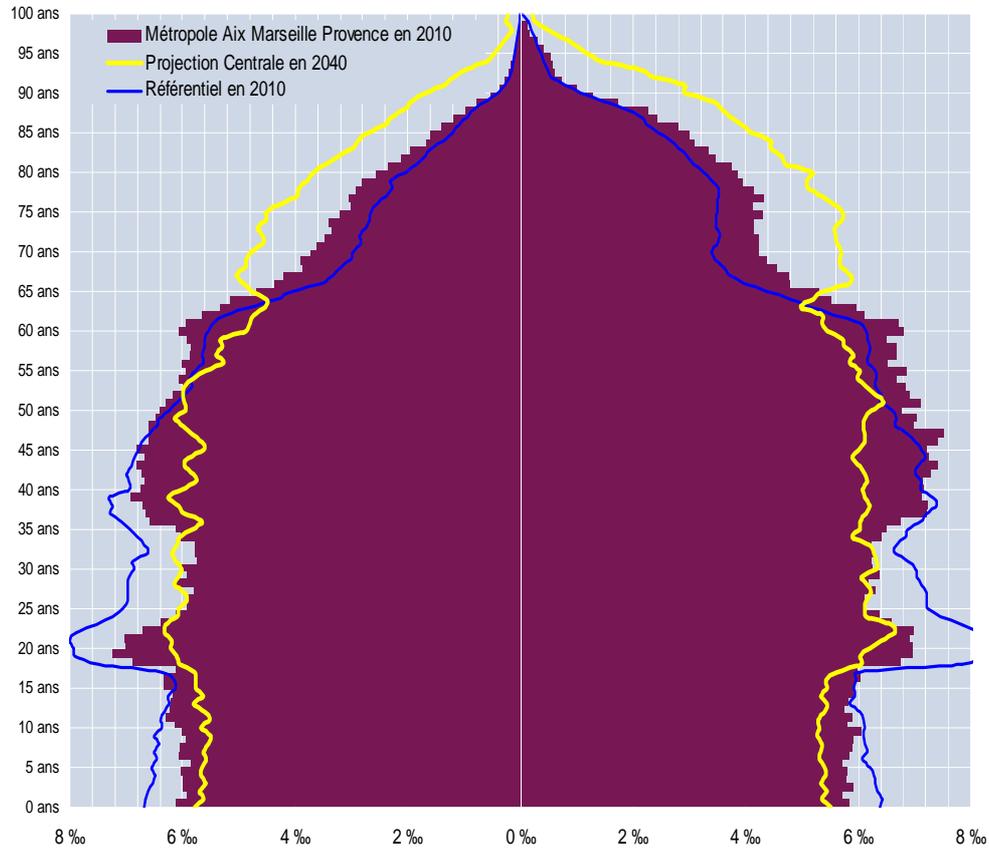
Si la présente étude se fonde prioritairement sur les périmètres issus de la méthodologie OCDE, elle a parfois utilisé d'autres découpages en fonction de la disponibilité des données statistiques, la nomenclature des aires urbaines de l'INSEE en premier lieu, mais également des découpages administratifs :

- le périmètre communal ;
- le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) ;
- le département des Bouches-du-Rhône ;
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, certaines statistiques n'étant disponible au niveau régional.
- Pour bien différencier les périmètres, différentes dénominations ont été utilisées :
- Aire métropolitaine Aix-Marseille ou métropole Aix-Marseille (AMM) pour le périmètre OCDE ;
- Aire urbaine d'Aix-Marseille (AUAM) pour le périmètre INSEE ;
- Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) pour le projet de métropole inclus dans le Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il correspond au périmètre de six EPCI qui diffère légèrement du périmètre INSEE.

	Communauté urbaine Marseille-Provence Métropole MPM	Projet de Métropole Aix-Marseille-Provence AMP	Aire urbaine Aix-Marseille AUAM (INSEE)	Aire métropolitaine Aix-Marseille AMM (OCDE)	Département des Bouches-du-Rhône	Région Provence Alpes Côtes d'Azur
Superficie	605 km ²	3 116 km ²	3 173 km ²	4 231 km ²	5 087 km ²	31 400 km ²
Population	1 049 461	1 802 562	1 715 096	1 747 515	1 972 018	4 899 155
Nombre de communes	18	92	90	132	119	963

Annexe 2.3. Pyramide des âges de la métropole Aix-Marseille-Provence

Graphique A2.2. Pyramide des âges de la métropole Aix-Marseille-Provence



Source : Insee 2013, Omphale 2010 - scénario central de projection. Référentiel : Lyon, Toulouse, Lille et Bordeaux.

Annexe 2.4. Les villes les plus inégalitaires de France selon l'indice de Gini

	Département	Indice de Gini par individu*
Les dix villes les plus inégalitaires		
Neuilly-sur-Seine	Hauts-de-Seine	0,517
Paris	Paris	0,490
Roubaix	Nord	0,476
Perpignan	Pyrénées-Orientales	0,462
Béziers	Hérault	0,459
Mulhouse	Haut-Rhin	0,449
Nîmes	Gard	0,448
Strasbourg	Bas-Rhin	0,445
Lille	Nord	0,442
Marseille	Bouches-du-Rhône	0,436
Les dix villes les moins inégalitaires		
Cergy	Val-d'Oise	0,356
Noisy-le-Grand	Seine-Saint-Denis	0,355
Cholet	Maine-et-Loire	0,353
La-Seyne-sur-Mer	Var	0,352
Dijon	Côte-d'Or	0,348
Brest	Finistère	0,347
Quimper	Finistère	0,336
Antony	Hauts-de-Seine	0,336
Pessac	Gironde	0,335
Saint-Nazaire	Loire-Atlantique	0,330

Annexe 2.5. Allocation des compétences entre niveaux de gouvernement en France

	Régions	Départements	Secteur communal	État
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS*)	Collèges (bâtiments, TOS*)	Écoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (formation, subventions) Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*	Action sociale facultative (CCAS)*	Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
Urbanisme			PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*	PIG*, OIN*, DTA*
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER*	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR* CPER*
Environnement	Espaces naturels Parcs régionaux Eau (participation au SDAGE*)	Espaces naturels Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE*)	Espaces naturels Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Énergie (distribution) Ports de plaisance	Espaces naturels Parcs nationaux Eau (police, SDAGE*) Énergie
Grands équipements	Ports fluviaux	Ports maritimes, de commerce et de pêche		Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables
Voirie	Aérodromes	Aérodromes	Aérodromes	Aérodromes
Transports	Schéma régional Transports ferroviaires régionaux	Voies départementales Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Voies communales Transports urbains et scolaires	Voies nationales Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL*), plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides, PLH*	Politique nationale de logement
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
Sécurité		Circulation Prévention de la délinquance Incendie et secours	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

AAH : allocation d'adulte handicapé ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; ASE : aide sociale à l'enfance, CCAS : centre communal d'action sociale ; CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; CPER : contrat de projet État/région ; DTA : directive territoriale d'aménagement ; FSL : fonds de solidarité pour le logement ; OIN : opérations d'intérêt national ; PIG : projet d'intérêt général ; PLH : programme local de l'habitat ; PLU : plan local d'urbanisme ; PMI : protection maternelle et infantile ; RMI-RMA devenu RSA : revenu de solidarité active ; SCOT : schéma de cohérence territoriale ; SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service ; ZAC : zone d'aménagement concerté.

Source : Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, *Il est temps de décider*, rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard.

Annexe 2.6. Disparités des taux et des bases d'imposition locale des groupements intercommunaux

C'est dans le domaine de l'imposition locale sur les entreprises que l'on constate les écarts les plus importants suite à la mise en place de la nouvelle taxe qui a remplacé en partie la taxe professionnelle, la cotisation foncière des entreprises (CFE).

En 2013, la base de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) varie de 265 euros par habitant dans la CU de Marseille Provence Métropole à 1 210 euros pour le SAN Ouest Provence (cf. graphique A2.3). Cela s'explique notamment par le fait que les principaux espaces de développement économique sont situés hors de la communauté urbaine (zone commerciale de Plan de Campagne, zones commerciales et industrielles du pays d'Aubagne et de l'étang de Berre et du golfe de Fos).

Quant aux taux de CFE votés, ils s'échelonnent de 26,8 % pour le Pays d'Aix-en-Provence à 34,4 % pour le SAN Ouest-Provence (cf. graphique A2.4), la moyenne nationale des groupements à fiscalité propre étant de 28,7 % en 2013 selon les données nationales de l'Observatoire SFL-Forum (*Fiscalité 2013 des grandes collectivités locales*). Le taux de la CFE de la CU de Marseille Provence Métropole (32,63 %) se situe dans les mêmes ordres de grandeur que la majorité des autres communautés urbaines de plus de 500 000 habitants. Trois communautés urbaines ont un taux plus élevé : Toulouse, Lille et Bordeaux.

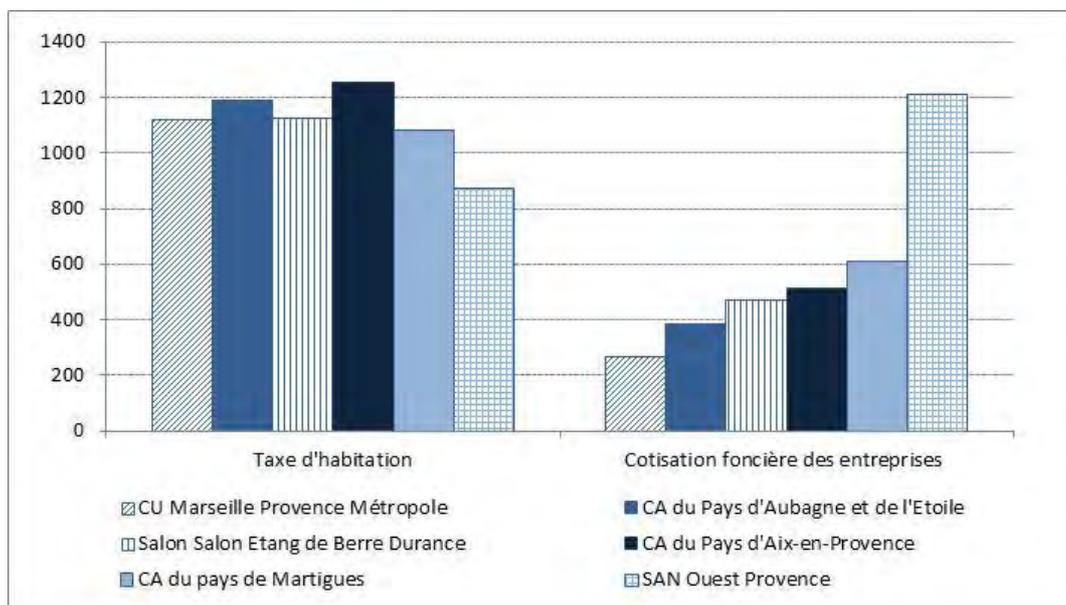
S'agissant de la **taxe d'habitation** (TH), les variations de base sont moindres que pour la CFE (de 873 à 1 255 euros par habitant). En matière de taux, c'est la CU de Marseille Provence Métropole qui se singularise vers le haut (12,3 %) et le SAN Ouest-Provence vers le bas (9,2 %). Pour les autres groupements, le taux de taxe d'habitation est homogène, se situant autour de 10 %, la moyenne nationale étant de 10,2 % en 2013.

Si Marseille Provence Métropole est le seul groupement intercommunal à lever **la taxe foncière pour les propriétés bâties** (TFB), l'ensemble des 6 EPCI prélèvent **la taxe sur le foncier non bâti** (TFNB) qui varient de 1,5 % à 3,5 %, la moyenne nationale étant de 4,3 %.

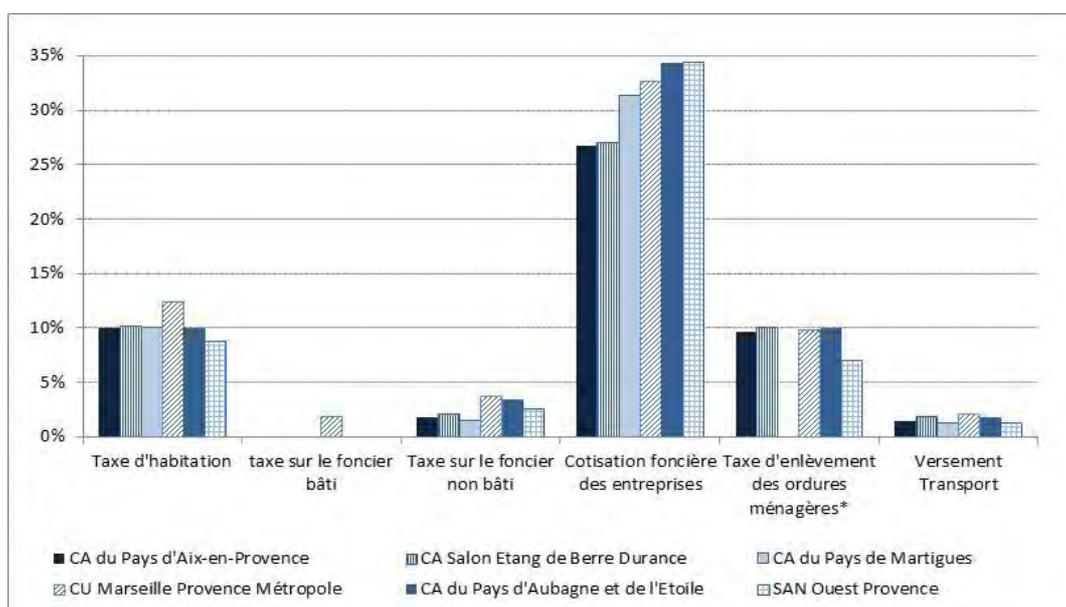
Deux autres taxes font souvent débats dans le cadre du projet de métropole :

- **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** qui sert à financer la collecte et le traitement des déchets TEOM : les taux vont de 0 % (le Pays de Martigues a décidé de ne pas lever cet impôt) à 10 %. Le taux particulièrement élevé à Marseille est notamment lié aux investissements qui ont été réalisés pour l'incinérateur.
- **le Versement Transport (VT)** destiné à financer les transports publics (fonctionnement et investissement) : les taux varient de 1,3 % à 2 %, en particulier dans la CU de Marseille Provence Métropole où il a fallu trouver des ressources pour financer les investissements conséquents nécessités par les infrastructures de transport urbain.

Graphique A2.3. Bases nettes imposées au profit des six EPCI (€par habitant, 2013)



Graphique A2.4. Taux de fiscalité votés en 2013 par les 6 EPCI composant la Métropole Aix-Marseille Provence



Notes : *: pour la CU de Marseille-Provence-Métropole, le taux de 9,6% de TEOM est une moyenne des taux des 18 communes membres en 2013, une harmonisation étant en cours et devant aboutir à un taux unique au 1er janvier 2015)

Source : OCDE d'après des données de la DGCL à partir des états fiscaux 1259 de la DGFIP et des données des EPCI.

Annexe 2.7. Typologie des dispositifs de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE

Nature du dispositif de gouvernance métropolitaine		En ce qui concerne...			Exemples
		La coordination (<i>horizontale</i> , c'est-à-dire entre les communes et à l'échelle des domaines d'action des pouvoirs publics, et <i>verticale</i> , avec les niveaux d'administration supérieurs)	La capacité d'action (personnel, budget, structure de financement, pouvoir contraignant, etc.)	La confiance (responsabilité, légitimité, etc.)	
a) Coordination informelle		Grande flexibilité, peu de contraintes Faible capacité d'influence sur les niveaux d'administration supérieurs	Manque d'outils d'exécution	Faible visibilité Faible légitimité	Deltamétropole (Pays-Bas) : regroupement créé en 2000 par quatre communes (Amsterdam, La Haye, Rotterdam, Utrecht), des chambres de commerce, des conseils de gestion de l'eau et d'autres organisations ; compte environ 5 millions d'habitants ; cadre informel permettant de repenser une zone métropolitaine polycentrique autour des questions d'aménagement, de logement et de transport.
b) Autorité mixte intercommunale	b.1) Fin unique	Coopération et économies sur un service particulier Aucune stratégie intégrée de développement métropolitain multisectoriel	Partage des ressources existantes	Maintien des communes existantes Faible responsabilité à l'égard des citoyens	Largement répandu Cas particulier des organismes allemands de transport régional (<i>Verkehrsverbund</i>), qui regroupent des communes, des régies de transports et plusieurs niveaux d'administration dans presque toutes les zones métropolitaines d'Allemagne, y compris la Rhein–Main–Verkehrsverbund autour de Francfort* : créée en 1995 ; gérée par 15 districts, 11 villes et le land de Hesse ; responsable des transports.

Nature du dispositif de gouvernance métropolitaine	En ce qui concerne...			Exemples	
	La coordination (<i>horizontale</i> , c'est-à-dire entre les communes et à l'échelle des domaines d'action des pouvoirs publics, et <i>verticale</i> , avec les niveaux d'administration supérieurs)	La capacité d'action (personnel, budget, structure de financement, pouvoir contraignant, etc.)	La confiance (responsabilité, légitimité, etc.)		
b.2) Fins multiples	Coopération et économies sur plusieurs services définis Peut inciter à un renforcement de la coopération	Ressources et responsabilités variables	Faible responsabilité à l'égard des citoyens Pas directement élu par les citoyens [avec quelques exceptions telles que l'organisme métropolitain d'aménagement de Portland (États-Unis)]	Autorités intercommunales françaises (<i>communautés urbaines</i> et <i>communautés d'agglomération</i>) telles que Marseille* (18 communes au sein de la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole), ou le Grand Lyon : créé en 1967 ; 57 communes et 1.2 million d'habitants ; présidé par un élu d'une commune membre choisi par le Conseil communautaire ; de nombreuses responsabilités : aménagement, transports publics, eau, déchets, environnement, développement économique, etc. ; budget important (presque 2 milliards EUR en 2013), dont à peu près la moitié provient de ressources internes ; effectif d'environ 5 000 employés. Organismes métropolitains d'aménagement aux États-Unis, en particulier celui de Chicago* (Agence métropolitaine de Chicago pour l'aménagement, CMAP) : créé en 2005 à l'issue du regroupement de la Commission des transports de la région de Chicago (CATS) et de la Commission d'aménagement du territoire du Nord-est de l'Illinois (NIPC) ; responsable des transports, de l'occupation des sols, du logement et du développement économique.	
c) Autorité supra-municipale	c.1) Administration métropolitaine supra-municipale élue	Coordination <i>de facto</i> , bien qu'elle n'englobe pas toujours la zone économique dans son ensemble Peut être à l'origine d'une stratégie à long terme de développement métropolitain	Pas nécessairement influente (élément conditionné par l'existence d'un pouvoir exécutif et d'un budget)	Forte légitimité politique Niveau d'administration supplémentaire	Région Stuttgart (<i>Verband Region Stuttgart</i> , VRS) : créée en 1994 ; comprend 179 communes et 5 districts pour 2.7 millions d'habitants ; présidée par un conseil de 91 membres directement élus ; budget très modeste d'environ 300 millions EUR en 2013, dont à peu près 85 % sont destinés aux transports publics, le reste étant consacré à la gestion des déchets et à l'aménagement ; environ 50 employés. Portland Metro (États-Unis) : établi aux termes du projet de loi 100 voté par le Sénat de l'État d'Oregon en 1973 ; englobe 3 comtés et 24 communes ; dirigé par une administration directement élue composée

Nature du dispositif de gouvernance métropolitaine	En ce qui concerne...			Exemples
	La coordination (<i>horizontale</i> , c'est-à-dire entre les communes et à l'échelle des domaines d'action des pouvoirs publics, et <i>verticale</i> , avec les niveaux d'administration supérieurs)	La capacité d'action (personnel, budget, structure de financement, pouvoir contraignant, etc.)	La confiance (responsabilité, légitimité, etc.)	
				d'un président et de six conseillers, <i>Portland Metro</i> harmonise les politiques publiques qui s'appliquent principalement à l'occupation des sols, à la gestion des déchets, à l'aménagement des transports et à la frontière urbaine. Autres exemples : Londres (Autorité du Grand Londres, GLA) ; Madrid (Communauté autonome de Madrid, CAM) ; Administration métropolitaine de Tokyo (Japon) ; débat autour de la <i>città metropolitana</i> (cité métropolitaine, Italie).
	c.2) Autorité supra-municipale non élue	Objectif : parvenir à une coordination horizontale Parfois encouragée par l'administration centrale	Pas nécessairement influente (élément conditionné par l'existence d'un pouvoir exécutif et d'un budget)	Limitée Puebla-Tlaxcala* (Mexique) : présidé par les deux gouverneurs des États concernés, sans participation d'aucune commune, le Conseil métropolitain est responsable de la mise en œuvre des projets d'infrastructures et financé sur une base concurrentielle par un fonds métropolitain fédéral.
d) Statut spécial de « ville métropolitaine »		Coordination <i>de facto</i>	Propres budget et personnel	Daejeon* (Corée du Sud) : détachement de la province du Chungcheong du Sud en 1989 ; promue ville métropolitaine en 1995 ; abrite un complexe de l'administration centrale depuis 1997.

Remarque : l'objectif étant de présenter différents exemples de gouvernance métropolitaine sous une forme propice aux comparaisons rapides, ce tableau comporte certaines simplifications inévitables. Les examens territoriaux de l'OCDE correspondants et/ou d'autres rapports pertinents offrent une analyse plus approfondie de chaque modèle.

* Régions faisant l'objet d'études de cas dans le projet en cours intitulé *Évolution des villes et gouvernance* (2013-2014). Source : OCDE (2013b)