

## Commissariat général à l'égalité des territoires

### Etat des lieux des coopérations entre métropoles et territoires environnants

Territoires de coopération : Métropole Européenne de Lille et Communauté urbaine de Dunkerque

Intitulé de la coopération : Contrat opérationnel de coopération 2018-2021

*juin 2019*



## Table des matières

1) Introduction .....	2
Les territoires de coopération .....	2
Résumé de la coopération .....	4
2) Carte d'identité de la coopération .....	4
Fait générateur .....	6
Motivations des acteurs et intérêt à agir .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Nature et objectifs de la coopération .....	8
Outils et moyens mobilisés .....	10
Acteurs impliqués .....	7
Gouvernance de la coopération .....	11
3) Enjeux et perspectives .....	12
Freins qui agissent sur la coopération .....	12
Enjeux à court et moyen terme .....	13
Actions déjà réalisées .....	14
Projets identifiés pour l'avenir .....	14
<i>Annexes</i> .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Personnes rencontrées (7 janvier 2019, Bordeaux et Libourne) .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Documents annexés .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

## 1) Introduction

### *Les territoires de coopération*

#### *Métropole Européenne de Lille*

La Métropole Européenne de Lille (MEL) est une métropole de droit commun née le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) du 27 janvier 2014. La MEL a remplacé Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU), l'une des quatre communautés urbaines créées en 1968 aux côtés de Bordeaux, Lyon et Strasbourg. Elle regroupait à l'époque 89 communes dont les principales sont Lille, Roubaix et Tourcoing. Cette intercommunalité fortement intégrée a bénéficié d'une grande stabilité. Son périmètre est resté inchangé de sa création jusqu'à la fusion avec une Communauté de communes rurale en 2017, mais le nombre de ses communes a été ramené à 87 lorsque les communes d'Annappes, d'Ascq et de Flers ont fusionné à la naissance de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq en 1970, puis à 85 après l'association à Lille des communes de Hellemmes (1977) puis de Lomme (2000).

En 2017, la fusion avec une Communauté de communes a porté le nombre de communes à 90. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Communauté urbaine de Lille a connu une transformation en métropole en application de la loi MAPTAM. La désormais Métropole européenne de Lille est une métropole de droit commun avec une spécificité, son qualificatif d'« européenne » en raison de son caractère transfrontalier et sa vocation à adhérer à des structures transnationales, comme le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Lille-Kortrijk-Tournai.

La Métropole présente plusieurs spécificités : avec 1 140 000 habitants, c'est la métropole de droit commun la plus peuplée de France et celle qui présente la plus forte densité de population. C'est aussi l'une de celles qui comprend le plus de communes (90), la grande majorité des communes ont moins de dix mille habitants et plusieurs sont des villages. C'est enfin un EPCI multipolaire, avec une ville centre principale, Lille (233 000 habitants), qui ne concentre qu'environ 20 % de la population métropolitaine, cas unique en France, et deux centres secondaires, Tourcoing (97 000 habitants) Roubaix (96 000 habitants), villes rivales historiques de Lille. La Métropole connaît une démographie dynamique, sa population s'y accroît de 0,4 % par an. Entre 2011 et 2016, la MEL a gagné 25 000 habitants.

Unique métropole de la nouvelle région des Hauts-de-France (6 millions d'habitants) située à la limite Nord de la région, la MEL a un rôle spécifique à jouer dans son espace régional. La Métropole lilloise a une influence sur une bonne partie de la région. Le système urbain de Lille est particulièrement étendu. Il comprend 3 600 000 habitants, soit plus de la moitié de la population régionale, et couvre tout le secteur compris de Boulogne-sur-Mer à l'Ouest à Fourmies à l'Est et de Dunkerque au Nord à Cambrai au Sud. Ce système polycentrique s'organise autour de la MEL et de cinq aires urbaines de plus de 100 000 habitants : les communautés urbaine et d'agglomération de Dunkerque, Calais, Boulogne-sur-Mer, Béthune, Valenciennes et Saint-Omer<sup>1</sup>.

Fait notable dans le cadre de la coopération étudiée, le MEL a été désignée Capitale mondiale du design pour l'année 2020 par la *World Design Organization*.

#### *Communauté urbaine de Dunkerque*

La Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) a été créée en 1968, la même année que la Communauté urbaine de Lille, par le regroupement de 12 communes. A l'issue de plusieurs extensions territoriales successives et de créations de communes nouvelles, la CUD réunit aujourd'hui 17 communes et communes associées et couvre toute la façade littorale du Département du Nord. La population de la CUD s'établit à 198 000 habitants en 2016. La démographie y est en déclin constant depuis 1982, année où le nombre d'habitants était de 205 000. Entre 2011 et 2016, la CU a perdu près de 2 600 habitants.

La ville de Dunkerque s'est construite autour de son port, d'abord port de pêche au Moyen-âge, de commerce depuis le XIV<sup>ème</sup> siècle, amélioré par Vauban sous Louis XIV et port de corsaires au XVII<sup>ème</sup> siècle. Après une période de déclin au XVIII<sup>ème</sup> siècle et une période difficile en raison de troubles politiques de la guerre de Sept ans jusqu'à la Révolution française, le port a connu un déve-

---

<sup>1</sup> Cf l'étude de l'ADULM en annexe 4.

loppement rapide au XIXème siècle avec l'industrialisation, l'arrivée de la voie ferrée (1848) et la construction de nouvelles infrastructures portuaires des années 1860 jusqu'à la fin du XIXème siècle, période où Dunkerque est le troisième port de France. Des industries s'installent : scierie, huilerie, industrie du jute et le port se développe par l'importation des matières premières et de minerais nécessaires à l'industrie textile et au bassin houiller du Nord de la France, à l'époque où l'empire colonial français connaît son apogée. Occupé pendant toute la seconde guerre mondiale et largement détruit, le port est reconstruit au cours des années 1950 et 1960. Depuis cette période, le port se développe autour du trafic de minerais et de sa raffinerie.

Doté du statut de Port autonome depuis le 8 novembre 1965, le port de Dunkerque est devenu, à la suppression de ce statut, le Grand port maritime de Dunkerque (GPMD) en 2008. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat. Le couple Ville / CU de Dunkerque joue un rôle important dans la gouvernance du Grand port maritime. Le Port est en effet piloté par un directoire et un conseil de surveillance. Celui-ci est constitué de plusieurs collèges de membres : personnalités qualifiées, membres de droit, membres du directoire, représentants du personnel et représentants des collectivités territoriales (la Région, le Département du Nord, la CUD et la Ville de Dunkerque). Port d'importance régionale, le GPMD est le 3<sup>ème</sup> port français (1<sup>er</sup> pour le minerai et le charbon, les fruits et le frêt ferroviaire) et le 7<sup>ème</sup> du Range nord européen.

Les élus du Dunkerquois ont affirmé le caractère maritime du territoire et ont orienté son développement vers le littoral. En 1973 a été créé le syndicat d'études Calais Dunkerque, élargi au boulonnais puis transformé en Syndicat mixte de Côte d'Opale en 1996. En 2013, la CUD et 10 autres EPCI rassemblant 700 000 habitants ont créé le Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO), auquel adhèrent aussi les départements du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que le Conseil régional. Le Pôle métropolitain réunit des communes littorales, urbaines et rurales qui recouvrent les secteurs de l'Audomarois, du Boulonnais, du Calais, du Dunkerquois et du Montreuillois. C'est un espace de projets qui porte un Schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Delta de l'Aa (fleuve côtier qui se jette dans la Mer du Nord à Gravelines) ainsi que le Programme européen Interreg des deux mers, programme de coopération territoriale européenne qui couvre l'Angleterre, la France, les Pays-Bas et la Belgique cofinancé par le FEDER. Le PMCO est doté d'une administration de 9 personnes. Il est actuellement présidé par Patrice Vergriete, Maire de Dunkerque et Président de la CUD.

### *Deux pôles urbains proches et complémentaires ?*

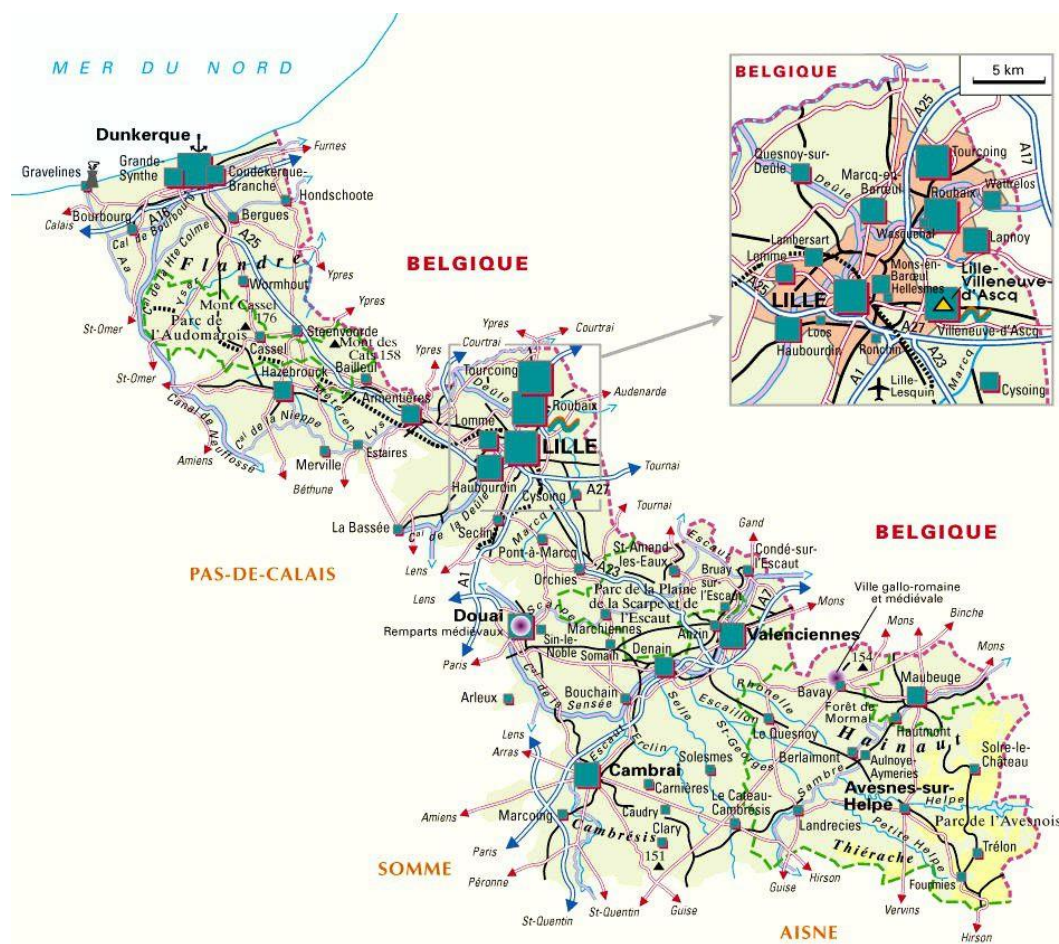
Les communes de Lille et de Dunkerque sont distantes de 80 km, soit 1 heure de route par l'A25. Le système de transport express régional à grande vitesse (TERGV), mis en place depuis 2000 dans l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais permet une connexion rapide entre les deux villes par la ligne à grande vitesse Nord, au moyen de trains de type TGV dont le coût est pris en charge par le Conseil régional et accessibles avec un billet TER. Grâce à ce système, il est possible de se rendre de la gare de Dunkerque à celle de Lille Europe en 33 minutes pour moins de 20 euros (plein tarif).

Du point de vue des fonctions urbaines, les deux EPCI présentent de fortes complémentarités. Dunkerque assure des fonctions de transports, productives et logistiques, c'est le port maritime et le front de mer le plus proche de Lille. Inversement, la MEL est la Métropole la plus proche de Dunkerque, elle assure plusieurs fonctions métropolitaines et accueille de nombreux sièges sociaux d'entreprises et plusieurs universités et grandes écoles.

En dépit de cette situation, « *les liens de proximité entre la MEL et la CU de Dunkerque ont été jusqu'à présent peu valorisés* »<sup>2</sup>. Les élus locaux, à la suite de l'initiative des deux Présidents, ont cherché à traduire par une coopération institutionnelle les interdépendances de fait existant entre les deux EPCI.

---

<sup>2</sup> Préambule du cadre opérationnel de coopération 2018-2021, cf annexe 2



### **Le Département du Nord, Lille et Dunkerque**

#### **Résumé de la coopération**

La coopération étudiée repose sur une convention signée à la fin de l'année 2018 entre la Métropole européenne de Lille et la Communauté urbaine de Dunkerque intitulée « Cadre opérationnel de coopération 2018-2021 ». Le contrat prévoit des actions autour de cinq thématiques : l'économie et le tourisme ; l'air et l'énergie ; le design et les innovations ; la prospective territoriale et les grands événements ; le transfrontalier, l'Europe et l'international. Cette coopération était encore en phase de projet à la date de l'enquête (premier semestre 2019), de nombreuses actions concrètes y sont prévues pour une mise en œuvre dès l'année 2019 et au cours du mandat 2020-2026.

Cette convention s'inscrit en cohérence avec plusieurs actions de coopération entreprises par la Métropole européenne de Lille, d'abord à un niveau transfrontalier, puis à une échelle infrarégionale. Depuis 2008, la MEL collabore avec plusieurs collectivités belges dans le cadre du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Lille-Kortrijk-Tournai et a signé un accord de coopération avec la Région de Bruxelles-Capitale. Mais ce n'est que récemment qu'elle a commencé à développer des partenariats avec des collectivités françaises. En octobre 2018, un cadre stratégique de coopération avec d'autres territoires a été adopté par le conseil métropolitain. Cette délibération fixe le cadre dans lequel s'inscrivent les partenariats interterritoriaux de la Métropole avec des territoires environnants des Hauts-de-France. La MEL avait déjà conclu un accord avec la communauté de communes du Pévèle-Carembault en 2017 et a adopté, en parallèle de la coopération étudiée, un autre cadre de coopération avec la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer en décembre 2018. Pour assurer le pilotage technique de ces nouvelles relations interterritoriales et leur suivi au quotidien, la MEL s'est dotée d'un service dédiée, la direction gouvernance et dialogues territoriaux, rattachée au Pôle planification stratégique et gouvernance.

Ces différentes démarches de coopérations développées au cours des dernières années à l'initiative des élus de la MEL se distinguent des coopérations territoriales plus anciennes par une ouverture

régionale à plusieurs échelles (au-delà des voisinages) et par un portage hors structure commune. C'est un changement dans la posture historique de l'ex Communauté urbaine de Lille à l'égard des territoires environnants. Ainsi, ont été menées récemment des coopérations structurées avec le littoral ou de façon bilatérale avec d'autres territoires régionaux. Pour rappel, la Communauté urbaine étaient liées depuis les années 90 avec la Belgique dans le cadre de coopérations transfrontalières et avait porté en 2007 la création d'une association Aire métropolitaine de Lille (AML) rassemblant l'ex Bassin Minier et la métropole lilloise. Aujourd'hui, si le GECT Lille Kortrijk Tournai anime toujours la coopération transfrontalière, l'association AML a été dissoute fin 2018, mais les contacts demeurent avec les représentants de l'ex bassin minier. La MEL n'est pas non plus membre d'un pôle métropolitain, contrairement à plusieurs autres Métropoles françaises.

La situation locale est différente aujourd'hui, la MEL a été sollicitée par plusieurs villes et EPCI du Département du Nord et de la Région des Hauts-de-France pour développer de nouveaux partenariats sur des thématiques variées dont les communes du bassin minier, Valenciennes, Amiens sur la thématique de la culture, et le Pays de Saint-Omer sur les problématiques de mobilités... La coopération étudiée est donc un exemple d'un important changement de posture de la MEL dans ses relations avec ses territoires environnants, en lien avec le phénomène de métropolisation et la création de la grande région des Hauts-de-France. Cette ambition est résumée dans la délibération fixant le cadre de coopération entre la MEL et la CA du Pays de Saint-Omer : « *La Métropole Européenne de Lille se doit de relever un double défi : incarner un rôle de locomotive du territoire régional d'une part, et de pivot d'un système urbain transfrontalier de l'Europe du Nord-Ouest d'autre part.* »



## 2) Carte d'identité de la coopération

### *Fait générateur*

#### *Un dialogue entre les nouveaux présidents à partir de 2014*

Alors que la métropole de Lille et le port de Dunkerque, distantes de 80 km, entretiennent des relations d'interdépendance du point de vue géographique, économique et humain, il n'existait pas avant les années 2010 de dialogue entre les élus des deux intercommunalités. A l'issue des élections municipales de 2014, les exécutifs des deux EPCI ont connu une alternance politique simultanée, deux nouveaux présidents ayant remplacé des élus issus du Parti socialiste en poste depuis plusieurs mandats. Patrice Vergriete a été élu Maire (sans étiquette) de Dunkerque et Président de la CUD, mettant un terme à la période de Michel Delebarre, Maire (PS) de Dunkerque depuis 1989 et Président de la CUD depuis 1995. Dans la métropole lilloise, Damien Castelain, Maire (sans étiquette) de Péronne-en-Mélantois depuis 1998, ancien vice-président de LMCU a été élu Président de la MEL, à la suite de la fin du mandat de Martine Aubry, Maire (PS) de Lille depuis 2001, qui ne s'était pas représentée – c'est le premier Président à ne pas être issu du Parti socialiste depuis la création de la Communauté urbaine en 1968.

Dès 2014, les deux nouveaux présidents ont souhaité entamer un dialogue entre la MEL et la CUD, à l'initiative du Président de la CUD. Après des échanges informels, une rencontre officielle a eu lieu le 23 février 2016 un marge d'un colloque des pôles métropolitains présidée par Patrice Vergriete sur les questions de partenariats interterritoriaux. Les DGS des deux intercommunalités se sont aussi rencontrés à cette période.

#### *Une volonté de coopérer différée en raison du contexte institutionnel*

Dès la fin de l'année 2014, l'avancement du projet de coopération Lille-Dunkerque a cependant été ralenti par le contexte institutionnel auquel faisaient face les intercommunalités à l'issue de la réforme territoriale. L'ancienne Communauté urbaine de Lille (LMCU) a en effet connu un passage en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015, en application de loi MAPTAM. Cette transformation du statut de l'intercommunalité a fortement mobilisé une partie de l'administration pendant plusieurs mois. La nouvelle Métropole a ensuite été concentrée sur l'application des dispositions de la loi NOTRe, dont la fusion avec une petite communauté de communes voisines et le transfert de plusieurs compétences anciennement départementales – dont l'entretien des voiries. Au total, c'est près de deux années de transformation qu'a connu la Métropole européenne de Lille, en 2015 et 2016, période pendant laquelle une part importante des ressources de la collectivité a été concentrée à des sujets de transformation interne plutôt qu'au développement de nouveaux projets avec des partenaires extérieurs.

A la même période, les anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais vivaient leur fusion avec la création de la nouvelle région des Hauts-de-France. Cette fusion, comme cela fut le cas pour la transformation de LMCU en MEL, a consommé des ressources ce qui a retardé le développement des politiques publiques régionales souhaitées par la nouvelle majorité issue des élections de décembre 2015. En parallèle, les lois MAPTAM et NOTRe ont confié aux conseils régionaux de nouvelles compétences structurantes pour le territoire : la stratégie régionale pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI), les stratégies de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. (SRDE-II) et d'aménagement du territoire (SRADDET) ainsi que la reconnaissance du statut d'autorité organisatrice de transports de plein exercice et le transfert de la compétence des transports interurbains, auparavant exercée par les départements. A noter que ces nouvelles compétences font du Conseil régional des Hauts-de-France un acteur incontournable de la coopération entre la MEL et la CUD, qui porte notamment sur le développement économique, l'innovation et les mobilités.

#### *Un contexte régional favorable à la coopération entre Lille et Dunkerque*

En dépit des difficultés d'ordre institutionnel évoquées, les élus de la MEL avaient à l'esprit plusieurs éléments de contexte propices à développer une coopération avec la CUD, dont :

- La création en 2015 de la nouvelle région des Hauts-de-France, par fusion du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie et l'écriture de nouvelles stratégies régionales dont le SRADDET ;
- Les impacts pour l'aménagement du territoire du projet de canal Seine Nord Europe, devant relier l'Oise au canal Dunkerque-Escaut et visant le développement de la navigation fluviale entre la région parisienne, le Nord de la France et le Benelux ;
- Les conséquences futures du *Brexit* : la mise en place de contrôles douaniers à l'entrée du tunnel sous la Manche pourrait avoir des conséquences lourdes sur la congestion routière à la

frontière avec le Royaume-Uni jusqu'à la métropole lilloise et les élus souhaitent anticiper les nouvelles routes maritimes qui pourraient être créées pour y répondre, en particulier avec l'Irlande demeurant dans l'Union européenne.

Dans le but de préparer le volet technique de la coopération entre les deux EPCI, la MEL a mobilisé son Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM). L'ADULM dispose d'un service dédié au développement et aux coopérations et a produit en 2016 une étude sur la Métropolisation et les systèmes territoriaux au sein de la région Hauts-de-France (voir annexe 4). En 2017, une étude a également été commandée à l'agence sur les liens entre la Métropole et le littoral. Les travaux de l'agence, conduits en partenariat avec l'agence d'urbanisme Flandre-Dunkerque (AGUR) ont permis de poser les bases théoriques du partenariat et d'en identifier plusieurs thématiques pouvant faire l'objet de coopérations : le transfrontalier avec l'existence des deux GECT, les questions énergétiques, le Port de Dunkerque, le Design et la FRAC Grand Large – Hauts-de-France situé à Dunkerque...

### *L'adoption d'un cadre stratégique de coopération par la MEL fin 2018*

Le conseil métropolitain de la MEL a adopté le 19 octobre 2018 une délibération fixant un cadre de coopération entre la MEL et la CUD (cf annexe 1). Celle-ci fait référence à une autre délibération du conseil métropolitain posant un cadre stratégique en matière d'interterritorialité, affirmant la volonté des élus métropolitains de coopérer et de mutualiser avec les territoires environnants.

Cette délibération rappelle le contexte et les objectifs de la coopération, les cinq thématiques identifiées (économie et tourisme, air et énergie, design et innovations, prospective territoriale et grands événements, transfrontalier, Europe et international) et précise les modalités de gouvernance et de suivi du cadre de coopération, au moyen d'une rencontre annuelle entre les deux présidents et leurs vice-présidents thématiques ainsi qu'un comité technique porté par les DGS des deux intercommunalités. La délibération prévoit enfin qu'une convention pour la période 2018-2021 pourra matérialiser la coopération et pourra en préciser les axes opérationnels.

### *La signature du cadre opérationnel de coopération avec la CU de Dunkerque*

Deux séries de rencontres de directeurs en binômes (l'un étant issu de la CUD, l'autre de la MEL) ont été organisées à Dunkerque en 2018, pour préparer l'élaboration du cadre opérationnel de coopération entre les deux EPCI. Celui-ci a été signé le 9 novembre 2018 par les présidents des deux EPCI. La cérémonie de signature a eu lieu en marge de la 39<sup>ème</sup> rencontre de la fédération nationale des agences d'urbanisme organisée à Dunkerque par l'agence d'urbanisme de Flandre-Dunkerque (AGUR). Julien Denormandie, ministre de la ville et du logement, était présent pour la signature du contrat.

### *Acteurs impliqués*

Structure	Description	Rôle
1. Métropole européenne de Lille (MEL)	<p>La MEL a été créée en 2015 par la transformation de l'ancienne Communauté urbaine de Lille (LMCU), l'une des plus anciennes communautés urbaines de France.</p> <p>Unique métropole de la région des Hauts de France, la MEL compte 90 communes et 1,14 millions d'habitants, c'est la Métropole de droit commun la plus peuplée de France.</p> <p>Déjà engagée dans des coopérations transfrontalières avec la Belgique, la MEL développe depuis 2017 des partenariats avec plusieurs EPCI environnants du Nord de la France, dont la CUD.</p>	<p>La MEL est l'un des deux territoires partenaires de la coopération étudiée et l'un des deux signataires du cadre opérationnel de coopération 2018-2021.</p> <p>La coopération est suivie à un niveau politique par le Président Damien Castelain et par Alain Bernard, 1<sup>er</sup> Vice-président en charge des partenariats institutionnels</p>



Structure	Description	Rôle
2. Communauté urbaine de Dunkerque	<p>Née en 1968, en même temps que la Communauté urbaine de Lille, la CUD rassemble 17 communes et près de 200 000 habitants.</p> <p>Territoire maritime, la CUD s'organise autour du Grand Port maritime de Dunkerque, moteur du développement local depuis le Moyen Age, port de commerce d'importance régionale, 3<sup>ème</sup> port de France et 7<sup>ème</sup> d'Europe du Nord-Ouest.</p>	<p>La CUD est l'un des deux territoires partenaires de la coopération étudiée et l'un des deux signataires du cadre opérationnel de coopération 2018-2021.</p> <p>La coopération a été impulsée et elle est suivie directement par le Maire de Dunkerque-Président de la CUD Patrice Vergriete.</p>
3. Les agences d'urbanisme	<p>L'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole a été créée en 1990. Elle dispose d'une équipe d'une quarantaine de personnes et produit des études dans quatre domaines : planification et SCOT, coopérations territoriales, espaces métropolitains, observation et prospective.</p> <p>L'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) a été créée en 1975. Elle dispose d'une équipe de 35 personnes et produit de la même manière des études en matière de planification territoriale (SCOT, PLU...), de coopérations littorale et transfrontalière, de politiques structurantes (eau, mobilité, énergie, numérique...).</p>	<p>Les deux agences d'urbanisme ont travaillé ensemble pour nourrir les projets de coopération entre les deux EPCI et le cadre opérationnel de coopération (rédigé par les services de la MEL et de la CUD).</p>

## Nature et objectifs de la coopération

### Nature de la coopération

La coopération étudiée entre la MEL et la CUD s'articule à deux niveaux : d'une part une délibération dénommée « Adoption d'un cadre de coopération entre la MEL et la Communauté urbaine de Dunkerque », d'autre part une convention signée entre les présidents de la Métropole et de la CU, le « cadre opérationnel de coopération pour la période 2018-2021 ». Il s'agit d'un cadre de partenariat souple fixant les objectifs, les grands principes et la gouvernance. Les actions plus concrètes de coopération doivent faire dans un deuxième temps l'objet de délibérations spécifiques.

L'objectif général de la coopération étudiée est exprimé dans le préambule du cadre opérationnel de coopération 2018-2020. Dans un contexte où mes atouts respectifs et la proximité des deux EPCI avaient été peu valorisés par le passé, il s'agit de « *mettre à profit leurs positionnement et complémentarités pour développer leur attractivité régionale, nationale et internationale, en affirmant l'ouverture maritime de la Métropole et l'arrimage du port de Dunkerque à Lille.* »

### Contenu du cadre opérationnel de coopération

Le cadre opérationnel de coopération 2018-2021 est une convention signée le 19 octobre 2018 par Damien Castelain, Président de la MEL et Maire de Péronne-en-Mélantois et Patrice Vergriete, Président de la Communauté urbaine de Dunkerque et Maire de Dunkerque. Le document de 7 pages contient un préambule, qui rappelle le contexte et les objectifs du partenariat, et trois articles : l'objet gé-

néral de la convention (article 1), les cinq axes opérationnels de la coopération (article 2), les modalités de gouvernance et de suivi (article 3).

### *Les axes thématiques de la coopération*

Le cadre de coopération entre la MEL et la CUD prévoit cinq axes thématiques, auxquelles sont associées une série de sous-thématiques :

1. **L'économie et le tourisme** : la question portuaire et de la chaîne logistique Lille-Dunkerque, la promotion économique du territoire, l'implantation d'entreprises, les zones d'activités économiques, le tourisme et les mobilités.
2. **L'air et l'énergie** : les concessions de distribution d'énergie, les énergies renouvelables, le montage de projets stratégiques communs.
3. **Le design et les innovations** : autour de la dynamique de Lille capitale mondiale du design en 2020.
4. **La prospective territoriale et les grands événements** : les 39<sup>ème</sup> rencontre de la FNAU, les assises de l'économie et de la mer en 2021, le partage des démarches de prospective territoriale.
5. **Le transfrontalier, l'Europe et l'international** : le schéma de coopération transfrontalière, le rapprochement des deux GECT, l'anticipation des impacts du Brexit et la préparation du programme opérationnel européen.

### *Motivations des acteurs et plus-value attendue*

#### *Pour la MEL, affirmer le lien de Lille à la mer et développer les filières économiques*

Même si la coopération étudiée est nouvelle et correspond à une évolution récente de l'intercommunalité vis-à-vis des territoires environnants français, la Métropole lilloise n'était pas une collectivité qui ignorait son environnement par le passé. Lille pratique en effet la coopération transfrontalière avec la Belgique depuis une vingtaine d'années, le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a été créé en 2008, soit deux ans après la création de cet outil juridique par l'Union européenne. Le GECT réunit un territoire de 3 550 km<sup>2</sup> et 152 communes françaises et belges, dont, pour la France, toutes sont membres de la Métropole lilloise. Par ailleurs, la coopération existante entre la MEL et la Région de Bruxelles-Capitale a été relancée en 2019 par la signature d'un nouvel accord de coopération entre le Président de la MEL, Damien Castelain, et le Ministre-Président de la Région Bruxelles-Capitale, Rudi Vervoort, portant notamment sur la thématique de la mobilité entre Lille et Bruxelles et sur la promotion conjointe des deux territoires grâce à un partenariat entre les agences d'attractivité « Hello Lille » et « *visit.bruxelles* ».

La nouvelle coopération avec Dunkerque s'explique d'abord par une volonté de Lille de s'ouvrir sur le littoral de la mer du Nord en misant sur le temps de parcours en TERGV entre les deux villes. Pour Lille, instaurer une relation privilégiée avec Dunkerque revient en effet à (ré)affirmer le caractère maritime de la Métropole lilloise, plutôt perçue comme une métropole de plaine. La distance entre Lille et le front de mer à Dunkerque est comparable aux distances entre les villes de Nantes et de Bordeaux et leurs littoraux respectifs. Toutefois, les métropoles bordelaise et nantaise bénéficient d'une meilleure attractivité et d'une image plus favorable que la Métropole lilloise, justement en tirant parti de leur proximité avec l'Océan.

Le partenariat avec la CUD est aussi motivé par une dimension économique. La MEL est une métropole dynamique qui attire les entreprises et qui éprouve des difficultés à répondre à la demande en foncier d'entreprise, alors que la CUD dispose de réserves foncières. En outre, le pôle d'excellence régional sur l'énergie est implanté à Dunkerque, ce qui suscite l'intérêt des élus de la MEL dans la perspective de développer les énergies renouvelables dans la Métropole.

Les nouveaux partenariats conclus ou à conclure entre la MEL et des communes et EPCI du Nord de la France correspondent enfin à une évolution du rôle de la métropole lilloise dans la région. Métropole transfrontalière millionnaire, la MEL a vocation à jouer un rôle au niveau régional et transfrontalier. Ses élus souhaitent que la Métropole ait une action positive en faveur de la cohésion régionale et à la cohésion nationale. Les partenariats avec les territoires environnants en région Hauts-de-France constituent un levier pour atteindre cet objectif.

## *Pour la CUD, ouvrir le Grand Port maritime vers l'hinterland et améliorer son attractivité*

Dunkerque s'est historiquement construite autour de son port maritime, port énergétique qui constitue un pôle logistique important pour le flux de marchandises et de matières premières énergétiques en Europe du Nord. Dunkerque est en revanche un port secondaire dans le trafic de conteneurs, en raison de la concurrence frontale avec les ports de Rotterdam et d'Anvers (deux premiers ports européens en tonnage et en nombre de conteneurs). De plus, d'un point de vue géographique, le port naturel de Lille est Anvers plutôt que Dunkerque puisque c'est dans cette ville belge que se jette la rivière Escaut dans la mer du Nord, la Deûle qui coule à Lille étant un affluent de la Lys et un sous-affluent de l'Escaut. Par ailleurs, la CU s'était plutôt développé au cours des dernières décennies en se tournant vers le littoral. La CUD est membre du pôle métropolitain de la Côte d'Opale, structure présidée par Patrice Vergriete et créée en 2013 sur la base de l'ancien syndicat mixte de la Côte d'Opale. Le PMCO réunit onze EPCI et 320 communes du littoral de la Mer du Nord et de la Manche autour de Dunkerque, Calais et Boulogne-sur-Mer. La MEL n'en est pas membre (la MEL n'est pas adhérente d'un pôle Métropolitain).

Un des enjeux actuels du GPMD est d'augmenter son trafic de conteneurs, dont un des leviers est l'ouverture vers les groupes industriels français implantés dans son « hinterland » (Département du Nord, métropole lilloise) : Toyota, Décathlon, Auchan, Leroy Merlin... Les élus de la MEL ont proposé de sensibiliser à cette question les chefs d'entreprises du territoire réunis dans le comité Grand Lille et de les encourager à utiliser le Port de Dunkerque plutôt que les ports belges et hollandais dans leurs importations et leurs exportations. Dans ce contexte, les élus de la CUD souhaitent renouer avec leur arrière-pays et faire en sorte que Dunkerque (re)devienne le « Port de Lille », ce qui nécessite de concevoir une nouvelle stratégie institutionnelle et de nouer de nouveaux partenariats avec les autres territoires des Hauts-de-France, dont la Métropole lilloise. La création de Norlink Ports, à laquelle la MEL a adhéré, s'inscrit dans cette logique. Norlink Ports réunit les ports de Dunkerque, Calais et Boulogne-sur-Mer ainsi qu'Eurotunnel et vise à promouvoir les infrastructures portuaires de la région des Hauts-de-France et à développer des synergies entre les ports maritimes et fluviaux, en lien avec le projet de canal Seine Nord Europe.

Les élus de la CUD – et dans une moindre mesure ceux de la MEL – souhaitent enfin, en s'associant avec un autre EPCI de grande taille, disposer d'un poids plus important dans leurs rapports avec les partenaires, aux premiers rangs desquels les services de l'Etat et la Région ainsi que l'Union européenne dans le cadre de la renégociation des programmes européens de coopération territoriale après 2020. La fusion des conseils régionaux du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie en 2015 a donné naissance à un grand ensemble régional. Pour être visible et peser dans les négociations, il est apparu nécessaire aux élus du dunkerquois de s'allier avec les élus lillois. Le cadre opérationnel de coopération prévoit dans cette perspective que les deux collectivités fassent connaître de concert leur position sur des thématiques précises à travers la publication de « *tribunes communes sur des thèmes tels que le fait urbain, l'emploi transfrontalier ou encore l'apprentissage des langues* ».

## **Outils et moyens mobilisés**

### *Cadre juridique*

La coopération étudiée est formalisée par un contrat entre collectivités locales : le « cadre opérationnel de coopération ». Ce document conventionnel a été signé par les Présidents de la CU et de la Métropole. Les assemblées des deux EPCI ont délibéré pour adopter la convention. Pour la MEL, celle-ci s'inscrit dans un « cadre stratégique de coopération », délibération-cadre qui matérialise l'ambition de coopération des élus métropolitains. Cette coopération ne s'appuie en revanche sur aucune structure dédiée aux coopérations du type pôle métropolitain.

### *Moyens humains*

A la MEL, les partenariats interterritoriaux sont accompagnés par la direction gouvernance et dialogue territoriaux, rattachée au Directeur général adjoint planification stratégique et gouvernance. La directrice et le directeur adjoint gouvernance et dialogue territoriaux assurent la préparation et le suivi technique des différentes coopérations de la métropole lilloise.

A la CUD, le projet est suivi par la direction stratégie, international et portuaire, rattachée à la Direction générale adjointe en charge de l'attractivité et de la cohésion du territoire.

Les deux EPCI s'appuient également sur leur agence d'urbanisme respective et sur leurs travaux de collecte et d'analyse des données et d'observation territoriale. Pour la MEL, un service dédié au développement et aux coopérations existe au sein de l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

### *Moyens financiers*

Le cadre de coopération ne prévoit pas de moyens financiers spécifiques, mais dispose qu'il revient aux assemblées délibérantes des deux EPCI d'engager les crédits budgétaires nécessaires au financement des actions prévues : « *Toute décision ayant une incidence financière fera l'objet d'une délibération au conseil communautaire spécifique.* ».

### *Gouvernance de la coopération*

Le cadre opérationnel de coopération prévoit une animation de la coopération à trois niveaux :

- Une réunion annuelle des présidents des deux EPCI, en lien avec les vice-présidents thématiques concernés, au cours de laquelle est étudié un rapport d'évaluation de la coopération et pourront être adoptés des avenants pour faire évoluer le cadre de coopération ;
- Un comité technique porté par les DGS des deux intercommunalités mis en place pour réunir les chefs de file des différentes thématiques ;
- Un groupe projet dédié pour chaque thématique.

En outre, il est prévu que le Conseil régional soit associé au suivi de la coopération dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Les témoignages recueillis font état d'une forte implication des présidents des deux EPCI tout comme des directions générales – les deux DGS ayant contribué à la présente enquête. La coopération semble disposer d'un fort appui politique et administratif des deux côtés.

### 3) Enjeux et perspectives

#### *Freins qui agissent sur la coopération*

##### *Un risque de concurrence avec la Région*

A travers la coopération étudiée et les autres démarches de coopération engagée ou programmée, la MEL contribue au développement économique du Nord de la France et participe à l'aménagement du territoire régional. Si cela peut être vu comme positif et utile par les premiers acteurs intéressés (les élus des collectivités partenaires), cela entre aussi en concurrence avec les missions du Conseil régional des Hauts-de-France. La Région développe une politique d'aménagement et d'équilibre des territoires sur la période 2016-2021 en s'appuyant sur huit espaces infrarégionaux à l'échelle des bassins de vie. La MEL et une communauté de communes voisine constituent par exemple « l'espace métropolitain lillois ». Le pôle métropolitain de la Côte d'Opale – dont la CUD fait partie – et les communautés de communes des Pays des sept vallées, ternois et Cœur de Flandre constituent un autre espace infrarégional.

A travers les partenariats qu'elle conduit, la MEL développe des dialogues interterritoriaux et contribue à l'aménagement du territoire, en parallèle du Conseil régional. Les projets en commun construits en commun mobilisent des territoires en difficulté, comme par exemple l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, qui constitue un territoire d'intervention prioritaire pour la Région des Hauts-de-France. Il existe donc un risque que les élus régionaux vivent les coopérations entre la MEL et les territoires environnants comme une menace pour les politiques régionales.

##### *L'existence de freins juridiques et financiers*

Un second frein aux coopérations identifié par les acteurs interrogés est l'absence d'outils juridiques et financiers dédiés aux coopérations. D'une part, le Pacte Etat métropole ne prévoit pas de moyens dédiés pour encourager et soutenir les coopérations interterritoriales qui dépendent de ce fait uniquement de la volonté des élus locaux à engager de tels projets et de leur capacité à mobiliser des moyens pour faire aboutir les projets envisagés dans ce cadre. L'absence des services de l'Etat, dont le rôle potentiel identifié est l'apport d'ingénierie territoriale, a été également soulignée.

Sur le plan financier, un frein juridique a été mis en avant, c'est l'interdiction faite à un EPCI de soutenir financièrement un projet sur une commune ne relevant pas de son ressort à travers des crédits d'investissement. Cette situation s'est présentée à deux reprises pour la MEL : pour la plateforme multimodale de Dourges (Pas-de-Calais) ayant remplacé la gare Saint-Sauveur de Lille et pour le pôle multimodal de la gare de Saint-Omer. La même difficulté pourrait se présenter si la MEL envisageait de soutenir une opération d'investissement dans le Grand Port maritime de Dunkerque. Ce frein limite la possibilité des métropoles à mutualiser leurs ressources avec les territoires environnants, y compris quand ces dépenses bénéficieraient à terme au territoire et à ses habitants.

##### *Les échéances électorales de 2020*

La coopération étudiée repose sur un accord politique et des intérêts communs identifiés par les exécutifs des deux EPCI. La qualité du dialogue entre les deux présidents et leur volonté de coopérer depuis 2014 a été soulignée par les témoignages des acteurs locaux. Cette coopération a été traduite par un engagement écrit en 2018 et des actions concrètes à partir de 2019. Les élections de mars 2020 et le renouvellement des assemblées délibérantes pourraient faire évoluer les équilibres politiques et freiner ou remettre en cause la coopération étudiée.

L'enjeu pour cette coopération et donc d'approfondir le partenariat le plus possible avant les élections pour garantir les conditions de sa pérennité pendant le mandat 2020-2026. Pour ce faire, il est apparu nécessaire aux acteurs de donner à voir aux élus comme aux habitants des deux EPCI des résultats concrets de cette coopération. La révision du cadencement des TER-GV entre les gares de Lille et de Dunkerque pourrait contribuer à l'atteinte de cet objectif. De plus, les événements qui seront organisés dans les deux territoires à l'occasion de « Lille capitale mondiale du design 2020 » pourrait à cet égard être un événement fédérateur pour les deux collectivités et rendre le partenariat tangible.

## Enjeux à court et moyen terme

- **L'association du Grand Port maritime de Dunkerque.** Au cœur de l'axe 1 du cadre opérationnel de coopération, le GPMD est un acteur majeur du partenariat entre la CUD et la MEL. Même si la CUD et la Ville de Dunkerque jouent un rôle important dans la gouvernance du port (deux sièges au conseil de surveillance de l'établissement public dont Patrice Vergriete est le vice-président), le Port n'est pas signataire du cadre opérationnel de coopération. Sa mobilisation est indispensable pour la réussite de plusieurs projets comme l'orientation des flux de marchandises en provenance et à destination de la métropole lilloise sur le port de Dunkerque plutôt que sur ceux d'Anvers et de Rotterdam, le développement des énergies renouvelables ou encore l'exploitation du foncier économique portuaire pour répondre à la demande des entreprises. Un des enjeux de la coopération pour l'avenir est la participation du directoire du Port au dialogue interterritorial, afin de faire du GPMD un acteur de la coopération. Les acteurs locaux envisagent dans cette perspective un travail en commun des élus lillois et dunkerquois sur les documents stratégiques du port.
- **Faire inscrire la coopération CUD-MEL dans le SRADDET.** La Région des Hauts-de-France était au début de l'année 2019 en train d'élaborer son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le projet de document prévoyait une reconnaissance des démarches de coopérations interterritoriales infrarégionales mais uniquement à titre global. Toujours mobilisé sur la finalisation de la fusion entre les anciennes régions du Nord et du Pas-de-Calais, le Conseil régional n'était pas impliqué dans la coopération étudiée. Afin de faire reconnaître la coopération naissante entre les deux EPCI et pour y favoriser une plus grande implication du Conseil régional, les acteurs locaux souhaitent que celle-ci figure de façon spécifique dans le SRADDET.
- **Impliquer des acteurs privés.** La coopération telle qu'elle existait au début de l'année 2019 n'impliquait à des degrés divers que des personnes publiques (MEL, CUD, Région et Etat) et leurs satellites (agences d'urbanisme, GPMD). Pour approfondir celle-ci, il apparaît nécessaire aux élus d'impliquer davantage les entreprises. La coopération porte notamment sur le développement économique et l'organisation de la filière logistique entre le Port de Dunkerque et la région lilloise. La MEL accueille un certain nombre de sièges sociaux d'entreprises industrielles et de la grande distribution. Les élus souhaiteraient, pour développer le trafic du GPMD, que ces entreprises prennent l'habitude de faire transiter leurs marchandises par Dunkerque plutôt que par Rotterdam ou Anvers, comme elles ont plutôt tendance à le faire actuellement.
- **Tirer parti des effets positifs du Brexit.** Pour les élus, le Brexit pourrait avoir des conséquences positives pour le Nord de la France. La réinstauration de contrôles douaniers à la frontière britannique pourrait en effet générer de nouveaux besoins logistiques et en services de transports. Le commerce avec l'Irlande, qui va rester dans l'Union européenne, pourrait constituer un levier de croissance du trafic de marchandises et de matières premières pour lesquels les ports français, belges et néerlandais (dont le GPMD) vont être en concurrence. En renforçant les échanges sur l'axe Lille-Dunkerque, la coopération entre les deux EPCI poursuit notamment l'objectif de créer les conditions pour que les deux territoires et plus globalement la région des Hauts-de-France puissent bénéficier du Brexit.
- **Renforcer le rôle de l'Etat dans les coopérations des Métropoles.** L'Etat local ne joue pas de rôle particulier dans la coopération étudiée – même si le GPMD, encore peu mobilisé, est un établissement public de l'Etat. Les élus et techniciens de la MEL n'ont pas exprimé le besoin que les services déconcentrés de l'Etat ne jouent un rôle plus marqué dans les projets conjoints de la CUD et de la MEL. En revanche, ils estiment que l'Etat central devrait davantage soutenir les Métropoles qui se lancent dans des coopérations interterritoriales, notamment en organisant les retours d'expérience et le partage d'informations entre collectivités.



## Actions déjà réalisées

La coopération étant au premier semestre 2019 encore largement en projet, peu d'actions ont été réalisées à ce stade.

### *Pour l'axe 1 : Economie et tourisme*

- Adhésion de la MEL à Norlink Ports, association des opérateurs portuaires de la Région Hauts-de-France créée en 2017 pour mettre en réseau les ports régionaux, à la suite de l'adhésion de la CUD à cette association.

### *Pour l'axe 4 : Prospective et grands évènements*

- Organisation conjointe de la 39<sup>ème</sup> rencontre de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) à Dunkerque en novembre 2018, à l'occasion de laquelle a été officiellement signé le cadre opérationnel de coopération 2018-2021

## Projets identifiés pour l'avenir

Les actions projetées sont présentées ci-après en reprenant les axes de la coopération tels qu'ils sont présentés dans le cadre opérationnel de coopération 2018-2021 :

### *Axe 1 : Economie et tourisme*

- **Economie portuaire et logistique** : une coopération sur le foncier économique, dont la MEL manque, le foncier économique portuaire permettant d'apporter des solutions aux besoins de développement ou d'implantation des entreprises.
- **Promotion économique et implantation d'entreprises** : la promotion économique conjointe par les deux EPCI, au travers de trois actions : le partage des offres foncières, les actions de promotion et de prospection communes et la construction de réponses communes aux recherches d'implantation ; la présence conjointe des deux EPCI lors des salons comme le MI-PIM pour valoriser les complémentarités des deux territoires ; des actions de l'agence Dunkerque Promotion et de l'agence d'attractivité de la MEL, « hello lille », en lien avec le lancement d'une marque territoire et d'une stratégie d'attractivité territoriale.
- **Zones d'activités économiques** : un partenariat autour des parcs d'activités, en s'appuyant sur la « Charte des parcs d'activités du 21<sup>ème</sup> siècle » de la MEL, en lien avec le Plan de requalification des zones d'activités économique de la CUD ; la mise en synergie des outils d'aménagement et de promotion immobilière au travers de la société d'économie mixte S3D et de la société publique locale SPAD.
- **Tourisme** : le développement conjoint du tourisme d'agrément et du tourisme d'affaires, en cohérence avec les quatre thématiques prioritaires de la filière tourisme de la CUD et la stratégie touristiques « les défis de la destination Lille » de la MEL, dont l'une des ambitions est de devenir une destination majeure du tourisme d'affaires.
- **Mobilités** : la conception de nouvelles mesures pour améliorer la desserte des deux territoires.

### *Axe 2 : Air et énergie*

- **Concessions d'électricité et de gaz et de réseaux de chaleur** : des échanges techniques et des retours d'expérience des deux EPCI en matière de contrat d'électricité, de gaz et de réseaux de chaleur, les deux intercommunalités disposant du même périmètre d'intervention.
- **Développement des énergies renouvelables** : le lancement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour étudier la manière dont les deux intercommunalités pourraient accélérer le développement des énergies renouvelables, en particulier le bio-méthane (création de sociétés locales de production, de SEM, d'opérateurs...).
- **Montage, financement et suivi de projets stratégiques à dimension régionale communs** : un projet de réseaux électriques intelligents « So Mel So Connected », le projet d'autoroute de la chaleur depuis le centre de valorisation énergétique d'Halluin, le développement du gaz naturel pour les véhicules (GNV), les échanges sur les schémas directeurs des réseaux de chaleur, le projet « GRID » sur l'habitat et le transport pour l'hydrogène.

### *Axe 3 : Design et innovations*

- **Design** : des coopérations sur le design dans le cadre de MEL capitale mondiale du design 2020, au travers d'évènements et de démarches communes comme l'installation d'une expo-

sition sur le design de la FRAC dans l'un des équipements culturels de la MEL, l'identification de « pépites » du design sur le territoire dunkerquois.

- **Design des politiques publiques** : en lien avec le programme « La transfo » de la 27<sup>ème</sup> région dont les deux EPCI son adhérents, la création d'un laboratoire de design des politiques publiques.

#### *Axe 4 : Prospective et grands évènements*

- **L'organisation des assises de l'économie de la mer** : prévues à Lille en 2021, en association avec Dunkerque
- **Séminaires et études prospectives** : le partage des démarches de prospectives, comme la troisième édition du programme POPSU (plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines) auquel la MEL participe en partenariat avec l'Université de Lille et l'Ecole d'architecture et de paysage ou l'étude prospective territoriale engagée par la MEL avec la coopérative Acadie « la MEL dans 50 ans ».

#### *Axe 5 : Transfrontalier, Europe, international*

- **Transfrontalier** : l'identification de thématiques d'intérêt commun dans le cadre du schéma de coopération transfrontalière en phase d'élaboration avec un pilotage de la MEL et avec l'appui de la mission opérationnelle transfrontalière (MOT) ; le rapprochement des deux groupements européens de coopération transfrontalière avec une réunion plénière annuelle des deux assemblées générales et des deux comités techniques.
- **Europe et international** : la réflexion pour de nouvelles formes de coopérations transfrontalières avec le Royaume-Uni en lien avec le Brexit et l'anticipation de ses conséquences sur les procédures douanières et la chaîne logistique, le développement de supports de coopération à l'international, la construction d'un argumentaire stratégique et opérationnel commun en vue de la négociation des futurs programmes de coopération territoriale européenne post 2020 (par exemple au moyen de tribunes communes sur le fait urbain, l'emploi transfrontalier, l'apprentissage des langues...).