

## Compte-rendu de la 5ème rencontre BEST : 7 & 8 mars 2014 à Montpellier

(rédigé par Jeanne Bazard, [www.jeannebazard.fr](http://www.jeannebazard.fr))

### La gouvernance des territoires

**Le thème de cette cinquième rencontre a conduit les participants à analyser les jeux de pouvoir à différentes échelles, à partager leurs tâtonnements quant à la difficile appropriation collective de l'objet métropolitain et à confronter leurs expériences de la territorialisation des politiques publiques et de la mutualisation des services.**

#### L'irrésistible mais difficile ascension des grandes villes

En Allemagne, où c'est le Land qui décide du statut des communes, leur nombre a diminué sous l'effet de réformes successives, comme dans nombre d'états d'Europe du Nord et de l'Est. L'enjeu des réformes consiste aujourd'hui à remplacer les structures intercommunales, décriées pour leur coûteuse inefficacité et leur faible légitimité démocratique, par des communes de plus grande taille (fusion). De ce côté-ci du Rhin, avec la loi de 2014 sur les métropoles, la France, serait en train, selon **Hellmut Wollman**, professeur à l'université Humbolt de Berlin, spécialiste de l'organisation territoriale en Europe, de transformer pragmatiquement les communes concernées en "*coquilles vides*", tandis que "*le potentiel de conflits qui peuvent émerger entre les départements et leur métropole est probablement considérable [...] la refonte institutionnelle verticale semble être limitée en ce qui concerne le niveau départemental et régional.*" **Philippe Mahé**, DGS de la communauté urbaine de Toulouse Métropole, est aussi l'auteur du livre *Métropoles, 25 propositions pour fonder le développement solidaire du territoire (2011)*. Il observe que si les lois de décentralisation de 1982 ont libéré les communes de la tutelle des préfets, celle de 2014 doit faire des grandes villes de véritables partenaires de l'État (non sans l'aide paradoxale des préfets face aux conseils régionaux, soulignent plusieurs de ses collègues). Les relations risquent bien de se tendre avec les départements et les régions qui vont vouloir défendre leurs prérogatives, les premiers "*pris au piège de politiques publiques plus cantonales que départementales*", les secondes "*ankylosées par une faible légitimité démocratique [scrutin de liste] et des moyens financiers limités*". Mais "*la vraie rupture aurait été de faire élire les représentants des métropoles au suffrage universel direct*" regrette-t-il, pour asseoir leur légitimité, notamment face aux communes qui ont tendance à les voir comme une "*technocratie*". Cela sur un fond médiatique, qui toujours selon **Philippe Mahé**, colporte deux contre-vérités dangereuses : des intercommunalités trop dépensières d'une part, une opposition grandes villes riches / milieu rural pauvre de l'autre.

#### Bras de fer catalan et réticences bordelaises

En Espagne, ce sont les régions autonomes (*comunidades*) qui créent ou défont les métropoles, et c'est peu dire qu'elles ne se précipitent pas pour partager leur pouvoir. Seules ont été créées celles de Vigo et de Barcelone, la première n'ayant pas encore d'existence réelle faute d'accord politique. Quant à la seconde, née sous Franco d'un lobbying acharné des pouvoirs économiques, "*c'est une longue histoire*", rappelle **Antoni Fernandez**, DG Finance de Terrassa, dans l'aire métropolitaine de Barcelone, et professeur de management de collectivités publiques à l'université de Barcelone. Le pouvoir régional, vainqueur d'un bras de fer avec le maire, l'a dissoute en 1987. Il faudra que l'ancien maire accède à son tour à la tête du gouvernement de Catalogne en 2003 pour décider de restaurer la métropole, et encore 7 ans, sur fond d'interminables négociations politiques, pour la mettre réellement en place en 2010. "*Cela a duré vingt ans et a été un vrai désastre, notamment sur le plan des*

*infrastructures*” déplore **Antoni Fernandez**. Aujourd’hui, dans la grave crise qui affecte le pays depuis 2008, le pouvoir central tend à réduire l’autonomie financière des communes au profit des régions et la consolidation des métropoles n’est “*absolument pas à l’ordre du jour*”. Retour en France, à Bordeaux, où c’est au contraire l’État qui a imposé en 1968 la création de la communauté urbaine. Laquelle a bien failli se saborder neuf ans plus tard, aiguillonnée par Jacques Chaban-Delmas Premier ministre... mais c’est de l’histoire ancienne. “Depuis 1968, suite à un accord stipulant qu’aucune nouvelle compétence ne lui serait transférée, la Communauté urbaine de Bordeaux reste celle qui possède le moins de compétences”, précise son DGS **Michel Vayssié**. En 2010, le président Vincent Feltesse a tenté “*un grand écart vers la métropole*”, passant outre cette “*hypocrisie des compétences*” pour impulser un nouvel élan qui s’appuie sur la responsabilité des communes et le partage d’un projet métropolitain : contrats de développement et territorialisation des politiques publiques dans un premier temps, puis invention de la *Fabrique métropolitaine*.

**“À un moment, les acteurs économiques  
cherchent un fédérateur...”**

### Indéfinissables métropoles

La *Fabrique métropolitaine* est le nom donné au processus de métropolisation bordelais. L’enjeu est de “*faire émerger le désir de quelque chose, de mettre les choses en mouvement, explique Michel Vayssié, de sorte que la loi vienne constater un fait déjà réel*”. D’où l’appel à la participation des habitants, ou plutôt des “*usagers, car si les communes gèrent des stocks, les métropoles gèrent des flux de gens qui ont des besoins, font du bruit, etc.*” Et la question des compétences apparaît finalement secondaire. “*La société civile, très agacée des renvois de responsabilités ne dit qu’une chose, “Régalez-nous ça !”, affirme Michel Vayssié. À un moment, les acteurs économiques cherchent un fédérateur et la Communauté urbaine est bien placée pour jouer un rôle d’ensemblier.*” “*L’objet métropole est bien plus difficile à définir que le processus de métropolisation*” observe à son tour **Alain Bourdin**, professeur à l’Institut français d’urbanisme. Pour cet urbaniste, sociologue, chercheur et globe-trotter, le fonctionnement des institutions n’offre pas vraiment de clés de lecture pertinentes dans ce travail de définition. Le projet n’est pas non plus “*l’alpha et l’oméga*” du processus de métropolisation, même s’il permet d’organiser autour de lui une “*coalition de projets*” œuvrant dans le même sens. Car il faut se garder de rechercher l’homogénéité à tout prix, mais plutôt essayer de “*faire fonctionner l’hétérogénéité*”.

### La métropole et son territoire

**Alain Bourdin** présente une typologie des stratégies de développement observables en France et dans le monde : réticulaire (réseaux de compétences), territorial (réseaux de villes sur un grand territoire) ou polarisé (fonctions très intégrées sur un territoire homogène). Celle de la communauté d’agglomération de Montpellier est un exemple du type territorial, avec son projet articulant plusieurs échelles (ville centre, communauté d’agglomération, bassin de vie) et un fonctionnement en réseau avec Sète, Nîmes et Alès au sein d’un “*grand territoire*”. Comme l’explique franchement son DGS **Christian Fina** dans sa présentation circonstanciée *Agglomération de Montpellier, vers une intercommunalité renouvelée*, il serait absurde et contre-productif que “*ce territoire peuplé d’un million d’habitants travaille dans des directions différentes de celles de la ville principale. Nous devons éviter la concurrence ou l’ignorance réciproque*”, voire les “*alliances défensives*” comme celle qu’ont scellée les communes littorales et celle qui accueille l’aéroport. Pour cet EPCI né en 2002 et d’emblée fortement intégré en termes de compétences, la possible transformation en métropole est donc vécue comme une “*opportunité au service du projet*” voire le moyen d’étendre le périmètre de l’intercommunalité.

Dans une présentation humblement intitulée *La métropole vue d'en bas*, le DGS de la commune du Crès, **Olivier Moulis**, précise que si cette municipalité a voté à l'unanimité la transformation de la communauté d'agglomération de Montpellier en métropole, c'est pleine d'espoir mais non sans craintes, entre autres celle d'avoir à "*subir le processus*", ni sans interrogations quant à la pertinence du territoire : "*Est-ce une bonne chose, pour son attractivité, que l'aéroport soit en dehors de la métropole ?*". **Jean-Paul Volle**, professeur émérite de géographie, aménagement et urbanisme à l'université Paul Valéry de Montpellier, va plus loin en observant que la région de Montpellier dispose d'une armature urbaine très faible et qu'une autre stratégie métropolitaine est possible sur un territoire plus étendu, jusqu'à la station balnéaire de La Grande Motte et à Lunel. "*Les autres villes, associées dans une coopération beaucoup plus active qu'aujourd'hui, épauleraient Montpellier dans une vision beaucoup plus structurée*".

Adoptée à l'unanimité à un mois des élections municipales de mars 2014, la transformation de la communauté urbaine de Brest en métropole "*par exception*", selon le mot de son DGS **Bertrand Uguen**, aura un sens très fort : celui de continuer à assurer une fonction d'équilibre sur le territoire régional. Ce statut, explique Bertrand Uguen, produit de la "*valeur ajoutée*" dans de multiples domaines. Il permet notamment de "*préserver les fonctions métropolitaines dans le contexte de raréfaction de la dépense publique, d'être associé à l'élaboration des contractualisations et des schémas régionaux, de disposer d'une légitimité renforcée dans la candidature aux appels à projets*". Précisons que, avec 215 000 habitants, Brest n'atteint pas le seuil légal de 400 000. En revanche, elle assure de réelles fonctions métropolitaines, rayonne sur un bassin d'emploi important et le niveau d'intégration des compétences est déjà supérieur, lui, au pré-requis de la loi.

***“On ne pourra pas fabriquer une citoyenneté  
métropolitaine sur de vieilles recettes.”***

### L'identité métropolitaine, une illusion ?

Plusieurs intervenants font allusion, au passage, au sentiment d'appartenance et à la notion d'identité métropolitaine. La DGS de la communauté urbaine de Lille, **Marie-Caroline Bonnet-Galzy**, évoque une réelle "*fierté*" des élus grand-lillois, tandis que celui de la communauté d'agglomération de Grenoble, **Pierre Tonneau**, veut éveiller une "*conscience métropolitaine*". **Frédéric Althabe**, DGS de la jeune CREA, acronyme de Communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe, qui avoue une perplexité quant au nom de cette entité, se félicite du "*label*" que constituera néanmoins le statut de métropole. Fidèle à sa tradition de marketing territorial, Montpellier a doté son projet métropolitain d'une marque : *La Surdouée* a cédé la place à *Montpellier Unlimited*, dans une logique qui n'est pas sans rappeler celle d'une agence de développement économique. La marque, précise **Christian Fina**, est l'un des instruments d'une démarche globale visant à "*porter l'ambition de Montpellier à l'international en fédérant les acteurs privés et publics autour du positionnement économique du territoire*". Un positionnement qui mise notamment sur l'avance de l'agglomération en matière de ville intelligente et d'écocité, mais aussi sur le développement d'un tourisme encore sous-exploité et sur l'articulation de plusieurs outils : zones d'activité, pôles de compétitivité, SATT, plan campus entre autres soutiens à l'enseignement supérieur et à la recherche, et enfin schéma touristique. **Bertrand Uguen** (Brest) estime quant à lui que le sentiment d'appartenance ne pourra venir que d'une élection directe des élus métropolitains au suffrage universel. **Alain Bourdin** apporte l'analyse du sociologue : la croyance en une identité métropolitaine et en un possible sentiment d'appartenance est un "*paroissialisme*" anachronique. "*On ne pourra pas fabriquer une citoyenneté métropolitaine sur de vieilles recettes. Il peut y avoir une citoyenneté sans identité, on doit apprendre à vivre sans. Nous avons tous besoin de références communes, mais il faut bien que les “non appartenants” à la métropole puissent se les approprier.*"

## Lasagne belge

La compétence générale des communes reste très ancrée dans la culture française. A Bordeaux, les textes régissant la Communauté urbaine stipulent expressément depuis 1977 que “rien ne se fera sur une commune sans l’accord du maire” ; à Rouen, un futur pacte doit inclure une disposition analogue. En Belgique, au contraire, “*le pouvoir des communes est d’attribution*”, explique **Michel Van der Stichele**, directeur général de l’administration publique locale de la région Bruxelles Capitale. Elles appliquent les politiques des collectivités supérieures – régions, communautés c’est-à-dire agglomérations – dans des missions obligatoires (état civil, maintien de l’ordre, enseignement primaire, voiries locales) ou facultatives. Le système fonctionne “à la carte” en grande partie déterminé par l’histoire. Les communes bénéficient parallèlement d’une autonomie qui leur permet de se saisir de compétences dans d’autres domaines, sous réserve qu’elles ne soient pas déjà exercées à l’échelon supérieur. Cela n’empêche pas les Belges de parler de “*lasagne, et non de millefeuille administratif*.” Le découpage des communes n’est pas toujours cohérent, le fonctionnement des institutions ne va pas sans frictions politiques et celui des services sans dysfonctionnements de type technocratique. *Si vous présentez le système belge et que vous avez l’impression d’avoir été compris, c’est que vous n’avez pas été bon !* plaisante Michel Van der Stichele, ... au demeurant pas si mauvais dans cet exercice. Heureusement, une sixième réforme de l’État se profile : “*Tout le monde est d’accord pour remettre les choses à plat en termes de partage de compétences entre villes et régions. Certaines monteront, d’autres redescendront*”.

**“Pour les projets de territoire, nous essayons de faire simple.”**

## Transparence et dialogue : le remède au soupçon de technocratie

Le mot de *technocratie* revient à plusieurs reprises : c’est l’écueil à éviter. Les DGS ne manquent pas de le rappeler en présentant les dispositifs d’association des maires ou des services communaux au fonctionnement communautaire, qui visent notamment à responsabiliser les communes. Ainsi, si “*du point de vue de l’intégration des compétences, Brest est la seule communauté urbaine qui soit prête à devenir métropole*”, c’est selon **Bertrand Uguen** “*le résultat d’un long processus alliant intelligence de terrain et conventionnement*”. A Bordeaux, **Michel Vayssié** témoigne que des contrats de co-développement sont venus “*apporter de la transparence et réguler le dialogue entre la communauté urbaine et les communes, mais aussi organiser le partage des économies à faire entre les projets métropolitains et communaux*.” Ils constituent aussi un outil de territorialisation des politiques publiques : pour le projet dit *des 50 000 logements* par exemple, chaque commune était invitée à annoncer combien pourrait en accueillir son territoire et où. À Lille, où la Communauté urbaine rassemble 85 communes, “*une réflexion infra-territoriale s’est avérée nécessaire,*” explique **Marie-Caroline Bonnet-Galzy**. Huit territoires ont été définis, animés chacun par un vice-président ; les communes y sont représentées par leurs élus au sein d’un comité de territoire. “*Nous travaillons actuellement à la mise en place de contrats de territoire, en essayant de “faire simple”, par des fiches actions. Ces contrats apportent de la transparence sur les priorités et les consommations budgétaires.*”

## Territorialisation : encore du pain sur la planche

La territorialisation peut prendre la forme d’une déconcentration des services communautaires. La communauté urbaine de Nantes l’a tentée en créant des directions de l’aménagement par territoire qui, selon ses représentants, ne fonctionnent pas bien. **Olivier Moulis** (Le Crès) se demande si cela ne revient pas tout simplement à créer un échelon de plus sans apporter de proximité supplémentaire. À

Rouen, où les trois communautés de communes récemment “agglomérées” présentent des profils très différents et où “*la présence physique de l’institution sur le terrain est un enjeu très fort*”, un système de “*territorialisation politique et technique*” devrait se mettre en place selon **Frédéric Althabe**, qui précise : “*Nous prévoyons de créer 5 ou 6 territoires dont le découpage précis sera arrêté après les élections*”. S’il est important qu’il y ait une certaine “*symétrie entre les territoires*”, il faut, pour éviter la dérive technocratique, “*être à la fois très précis sur ce qui est délégué aux territoires, des directions centrales aux directions territoriales, et être souple sur ce qui est délégué par le territoire à la commune car il y a beaucoup de différences entre Rouen et les communes rurales. Il faut aussi être pragmatique. Nous allons étudier les avantages et les inconvénients qu’il y a à territorialiser chaque métier : ce qui est évident pour certains ne l’est pas forcément pour d’autres. Dans certains cas, comme la facture d’eau, c’est au contraire une centralisation qui s’impose. Notre priorité avant l’été est de définir une organisation cible pour les territoires*”.

Ces questions sont également à l’ordre du jour à Grenoble. Au premier janvier 2014, la Métro est passée de 28 à 49 communes, atteignant 440 000 habitants, et se prépare à passer au statut de métropole au 1er janvier 2015. Dans cette “*intercommunalité de moyens fonctionnant sur la recherche de consensus*”, selon les mots de **Pierre Tonneau**, la forte hétérogénéité (27 communes ont moins de 3500 habitants) issue de l’agrandissement et le caractère un peu “*brutal*” de ce dernier constituent un défi. Il faut “*travailler à la création d’un nouvel établissement public : ce n’est pas une simple extension*”. Ce projet est mené par des groupes de travail politico-techniques, dans sept domaines thématiques, en dialogue avec une conférence des maires. Après un partage de l’état des lieux, les groupes travailleront à définir le contenu et le rythme des transferts de compétence, avant de s’interroger sur l’organisation de l’action publique : “*Jusqu’où aller dans la territorialisation, quel couple métropole / commune, la mutualisation est-elle une nécessité ?*”

***“Où l’on voit le concept énarquien d’économies d’échelle voler en éclat.”***

Toulouse offre un exemple d’organisation à la fois territorialisée et mutualisée. Une mutualisation qui, selon **Philippe Mahé**, apporte “*Plus de fluidité dans les décisions, une plus grande coordination territoriale, une vision commune et partagée du territoire, une meilleure expertise et la garantie d’une ingénierie de qualité*”. Dans la ville rose, 1 500 agents sont mutualisés tandis que 7 800 sont employés à la Ville et 3 100 à la Communauté urbaine. Les services mutualisés sont des fonctions support (direction générale, ressources humaines, commande publique), des missions techniques transverses (entretien des bâtiments...) et des plateformes de service comme les autorisations d’urbanisme et les systèmes d’information. Lille n’y est pas encore, mais les contrats territoriaux sont un pas vers la mutualisation. Ils comportent trois volets, les deux premiers rassemblent les projets respectivement d’initiative communautaire et communale, le troisième est intitulé *mutualisation et accompagnement des communes*. “*Ce sont des sujets sur lesquels la Communauté urbaine n’a pas de compétences pour le moment mais qui permettent justement de les préparer et de préfigurer un prochain schéma de mutualisation*” explique **Marie-Caroline Bonnet-Galzy**.

### Gare aux avantages statutaires acquis

À Alès, la mutualisation des services entre la ville centre et la communauté d’agglomération, intervenu en 2002, a été rapide. “*Dix-huit mois après la création de l’agglomération, on avait déjà quasiment doublé les services de la ville. On a compris qu’on allait dans le mur*” se souvient **Alain Bensakoun**, alors DGS de la ville et futur DGS unique. Le changement sera radical et la mutualisation globale : aucun service n’y échappera. Il est apparemment plus simple de prendre les choses au début, avant que trop d’habitudes et d’avantages acquis ne soient figés. A Toulouse, la mutualisation représente aujourd’hui

une économie 6 M€ par an soit environ 180 emplois. À Brest, où elle s'engage tout juste après 30 ans d'existence de la Communauté urbaine, **Bertrand Uguen** se voit engagé sur un parcours *“semé d'embûches, où l'on voit le concept énarquien d'économies d'échelle voler en éclat. Il y en aura sans doute, poursuit-il, mais pas avant une quinzaine d'années, car l'harmonisation des conditions de travail, en particulier, prend énormément de temps et complexifie les enjeux de management.”* L'enjeu de la mutualisation est-il vraiment là ? *“Nous avons refusé de chiffrer les économies d'échelle, explique **Alain Bensakoun**, car notre projet n'était pas de réduire la masse salariale, mais d'accroître l'efficacité des services et la lisibilité interne et externe du fonctionnement. Deux ans après la mutualisation, les services ont été réorganisés par pôles, “ce qui revient à mutualiser les services autour de politiques publiques et présente un intérêt à la fois administratif et politique. Quand le maire présente ses orientations, il le fait forcément dans le contexte plus large de l'agglomération, explique **Alain Bensakoun**. La cohérence territoriale des politiques ressort très clairement. Cela nous a beaucoup servi pour définir les projets de territoire.”*