
Pôles métropolitains

1^{ère} contribution des Conseils de développement

26 juin 2012

Condition d'élaboration

Ces propositions ont été débattues et adoptées par la Coordination nationale le 19 juin 2012 à Metz.

Elles ont été construites par les Conseils de développement membres de la Coordination nationale impliqués et concernés par le fait métropolitains au sein du groupe de travail « pôles métropolitains » :

- Conseil de développement de la Communauté d'Agglomération de Grenoble-Alpes Métropole
- Conseil de développement de la Communauté Urbaine de Marseille
- Conseil de développement durable de Metz Métropole
- Conseil de développement de la Communauté Urbaine du Grand Lyon
- Conseil de développement de Marseille Provence Métropole
- Conseil de développement de la Communauté Urbaine du Grand Nancy
- Conseil de développement de Nantes Métropole
- Conseil de développement de la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune
- Conseil de développement de la Communauté d'Agglomération de la Rochelle

Elle a été présentée aux deuxièmes journées du Réseau des Pôles Métropolitains organisées à la Chambre de Commerce de l'Industrie de Paris le 4 juillet 2012

Se réunissant régulièrement depuis 2002, les Conseils de développement ont constitué une **Coordination nationale**. Elle est composée de Conseils de développement volontaires et animée par un comité d'animation :

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

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

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

http://www.nantes-citoyennete.com/Reseau_National.html

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

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

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

Les nouvelles échelles territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questionnements et recommandations

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

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

Ils alertent notamment sur certains questionnements et formulent des recommandations :

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

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

- de donner une place essentielle aux actions qui apportent un meilleur service à la vie quotidienne des habitants, une valeur ajoutée pour les acteurs de la société civile et les citoyens. Avancer dans la mise en place d'une organisation coordonnée, à l'échelle métropolitaine, des transports et des grands services publics, est un exemple illustratif de ces attentes,
- de concevoir une gouvernance d'essence fédérative plutôt que centralisée, évitant la mise en place d'un nouveau pouvoir « surplombant », privilégiant la multipolarité et le principe de subsidiarité. Le pôle métropolitain n'a pas pour objectif de faire à la place des autres. Sa mission est de permettre de mieux organiser les grandes politiques structurantes, de créer une effective plus-value pour le territoire et les citoyens mais aussi de construire, entre villes et agglomérations, des stratégies et des outils valorisant les dynamiques d'attractivité urbaine
- d'aller au-delà des thématiques habituelles — si importantes fussent-elles— de l'attractivité économique, des déplacements... pour intégrer d'autres dossiers importants tels que : sport, santé, culture...
- d'utiliser les nouvelles synergies mises en place pour apporter de réelles valeurs ajoutées, par exemple dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de la créativité culturelle, de la solidarité, ou à travers des financements optimisés et à effets de levier significatifs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dès lors, il est indispensable de :

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

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

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

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

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