

groupe de travail
"Veille institutionnelle"

Texte présenté devant la commission permanente du 29 janvier 2014

L'AN 01 DE LA MÉTROPOLE
État des lieux et premières réflexions**Introduction**

L'objectif de ce groupe de travail est double :

- Analyser les mutations qui concernent le territoire en croisant plusieurs points de vue (politique, juridique, géographique, économique...) et informer les autres groupes de travail sur les enjeux territoriaux des réformes institutionnelles en cours.

- Formaliser et diffuser la réflexion produite pour que Toulouse Métropole soit en capacité de s'adapter au mieux, notamment dans le rapport avec les autres collectivités territoriales. Apporter aux élus et plus généralement aux citoyens un éclairage pertinent sur la question territoriale.

I – Retour sur la réforme territoriale
(loi MAPTAM, loi relative à la délimitation des régions et loi NOTR)**1/ le contexte législatif**

→ **Le 1^{er} janvier 2015, la communauté urbaine Toulouse Métropole devient "métropole"** au sens de la loi MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, votée en janvier 2014.

La loi MAPTAM prévoyait la création automatique, par décret, de métropoles de droit commun, au 1^{er} janvier 2015, pour les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de 650 000 habitants. Outre Toulouse, sont également concernées : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg ainsi que Brest et Montpellier qui ne répondaient pas à ce critère mais qui ont eu la possibilité de demander ce statut et l'ont obtenu. Le Grand Paris, Lyon Métropole et Marseille-Aix bénéficient d'un statut spécifique.

Ces métropoles seront dotées à terme de compétences très larges : elles pourront en effet exercer sur leurs territoires, après accord avec les collectivités territoriales concernées, des compétences qui relèvent aujourd'hui du département ou de la région.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la délimitation des régions a été définitivement voté le 17 décembre 2014 et validé par le conseil constitutionnel le 15 janvier 2015 ; la France métropolitaine comportera dorénavant 13 régions au lieu de 22.

→ **Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont amenées à fusionner au 1^{er} janvier 2016, et c'est dans le cadre de cette nouvelle région que se dérouleront les prochaines élections régionales en décembre 2015.**

Création des métropoles et nouvelle carte des régions sont les deux "acquis" de l'année 2014, mais ces deux réformes importantes prennent place dans un ensemble plus large, et encore plus décisif : le *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTR) dont la discussion a commencé au parlement en janvier 2015.

Il s'agit en effet de simplifier le "millefeuille territorial français" en clarifiant le rôle de chaque collectivité.

2 / La carte et les compétences

Le transfert des compétences, principalement des Départements (les conseils généraux, devenant conseils départementaux) vers les Régions et les Métropoles, constitue indéniablement le "gros morceau" de la réforme territoriale en cours (loi NOTR). Dans l'histoire récente de la décentralisation, il s'agit d'une étape majeure, mais aussi d'une opération complexe qu'il conviendra de mener à son terme et de réussir.

La gestion des collèges, des routes (à l'exception des grands itinéraires euro-nationaux) et des transports scolaires basculerait ainsi vers les Régions. Les Métropoles pourraient quant à elles "récupérer" à terme tout ou partie de l'ingénierie sociale actuellement gérée par les départements. Hors métropoles, ce serait les intercommunalités, dont la carte serait revue pour qu'elles regroupent au moins 20 000 habitants, qui rempliraient certaines missions aujourd'hui dévolues aux conseils généraux.

Le gouvernement a cependant choisi de faire voter la nouvelle carte (13 régions) avant de définir la répartition des compétences. Les fusions réalisées sans consultation des régions ont réveillé des passions locales et médiatiques, au risque de compromettre lors de la discussion parlementaire – au Sénat en particulier – ce qui constitue le point majeur de la réforme territoriale en cours : la nouvelle répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales.

Par ailleurs, la disparition de la clause dite de "compétence générale" aura sans doute des impacts très forts : dans un contexte de réduction des dépenses publiques, les collectivités devront se recentrer sur leurs compétences propres. Que vont devenir les secteurs qu'elles financent aujourd'hui en partie par le biais cette clause, et tout particulièrement les associations culturelles et sportives ?

II – Toulouse Métropole et ses dialogues urbains

Passage en métropole, création prochaine d'une "super-région" : un contexte qui donne un nouvel écho aux premières réflexions du Codev sur les dialogues urbains de la Métropole.

1/ De nouvelles compétences pour la Métropole

Très rapidement, Toulouse Métropole sera dotée de nouvelles compétences, transférées depuis les communes : la promotion du tourisme, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, les réseaux de chaleur, l'électricité, la gestion des crématoriums...

Certains grands équipements ou institutions aujourd'hui "toulousains" deviendraient aussi métropolitains : l'Orchestre national du Capitole, le musée des Augustins, le Stadium ou encore le Muséum d'histoire naturelle...

Dans un futur proche, des compétences aujourd'hui départementales ou régionales pourront également être attribuées à la Métropole sur son territoire : voirie départementale, collèges et lycées, prévention jeunesse, par exemple... Des discussions sont d'ores et déjà en cours avec le Conseil général.

2 / Ville-centre et périphérie

A l'intérieur du périmètre des 37 communes de Toulouse Métropole, le rapport entre Toulouse et les communes périphériques devra se modifier. La loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové), qui rend obligatoire les PLUi (Plan local de l'urbanisme - intercommunal) pour les métropoles, précise bien que les communes de l'intercommunalité sont censées être des participants à leur élaboration, et pas seulement des territoires d'application.

Dans les faits, la situation est vécue de façon plus nuancée, notamment par certains élus communaux qui pèsent peu dans les décisions communautaires prises "à Marengo". Mais c'est surtout le cas pour les habitants des communes périphériques qui comprennent mal l'organisation de l'entité métropolitaine, les actions qu'elle mène, et déplorent la perte de contact et de proximité – souvent très idéalisés d'ailleurs – avec des services municipaux devenus communautaires et aujourd'hui "métropolitains".

Prévue dans l'élaboration d'un PLUi, la Conférence intercommunale, qui regroupera l'ensemble des maires concernés, permettra à ceux-ci de peser davantage sur les prises de décisions. Signalons qu'elle existe déjà sous le nom de conférence des maires : c'est un espace de dialogue important, mais ce n'est pas l'organe délibératif de la Métropole.

→ Pistes pour le Codev :

Faire en sorte que les citoyens trouvent leur place dans une Métropole renforcée, en distinguant bien les trois échelons d'écoute (ou de "doléance") et de proximité territoriale : le quartier, la commune, et la Métropole dans son ensemble.

C'est sur cette base que le Codev pourrait suggérer un dispositif. On peut envisager la création de conseils de développement locaux qui pourraient s'articuler avec le Codev métropolitain. Ces conseils liés aux communes ou à des regroupements de quartiers de Toulouse auraient pour fonction principale de faire vivre la démocratie de proximité et de faire le lien avec les comités de quartiers.

3 / Un décalage avec les intercommunalités proches ?

Toulouse Métropole va se voir dotée à terme de compétences nouvelles. Quel va être le décalage de traitement et de fonctionnement entre les 37 communes de la Métropole et les communes ou les intercommunalités voisines qui fonctionneront toujours avec l'ancien système ?

Si la Métropole réussit l'intégration de nouvelles compétences et prouve ainsi "que cela fonctionne" – c'est-à-dire qu'une intercommunalité renforcée peut faire preuve d'une réelle efficacité en matière de services aux habitants sur fond "d'optimisation budgétaire" –, cette réussite pourrait donner envie – ou pas – aux intercommunalités proches de se rapprocher de la Métropole.

La réussite de la Métropole "petit format" (seulement 37 communes) va donc conditionner la constitution d'une métropole plus conforme aux réalités urbaines, qui engloberait à terme l'agglomération toulousaine dans son ensemble. C'est ainsi dans un cadre élargi à 117 communes qu'ont été précédemment établis des documents majeurs pour l'urbanisme et les déplacements (SCoT, Schéma de cohérences territoriale de la Grande agglomération toulousaine, et PDU, plan de déplacements urbains) approuvés au début des années 2010. Cette démarche a également été développée sur un territoire plus vaste, dans le cadre d'une charte interSCoT avec les trois SCoT périphériques (Nord toulousain, Sud toulousain et Lauragais, ce dernier incluant des territoires audois appartenant au Languedoc-Roussillon).

Toulouse : 3 EPCI pour une Métropole...

La Métropole doit prendre l'initiative d'ouvrir un dialogue avec les deux autres communautés d'agglomération voisines Sicoval et Muretain et avec les autres intercommunalités du SCoT sur les façons d'exercer et d'harmoniser les nouvelles compétences. Condition indispensable pour faciliter un jour le regroupement de toutes ces entités au sein d'une vraie métropole d'envergure européenne. Le « cœur » du système métropolitain au moins (les trois grandes intercommunalités, ou le pôle urbain a minima) devra être à terme politiquement intégré dans un souci d'attractivité, de réactivité et d'efficacité.

Cependant, le risque redouté, tant par certains habitants que par de nombreuses communes périphériques, est la constitution d'une hyper-intercommunalité, "monstre" bureaucratique aussi inefficace qu'hypertrophié... Il conviendra là de rappeler que le fonctionnement actuel du millefeuille (État + Région + Département + commune + intercommunalité) induit déjà des pertes de temps et de moyens parfois considérables, ainsi qu'une absence de lisibilité pour le citoyen et les acteurs économiques, sociaux et culturels. Ce constat justifie de facto la réforme en cours.

Il convient d'analyser avec lucidité les difficultés provoquées par l'éclatement de la gouvernance du cœur de l'agglomération en trois EPCI (Toulouse Métropole, Sicoval et Muretain). Cette situation, qui nuit à la volonté de "faire métropole" et d'élaborer un "récit métropolitain" cohérent, peut par ailleurs s'avérer contre-productive dans la structuration même du territoire métropolitain : positionnement de grands équipements, franchissement de Garonne, prolongement de ligne de métro...

4 / Les villes à une heure de Toulouse

Se pose ensuite la question du rapport de la Métropole aux autres territoires de l'aire urbaine, et aux autres agglomérations de la région ("les villes à une heure" : Albi, Montauban, Castres, Auch, Carcassonne etc).

Aujourd'hui, la métropole est plutôt décrite comme une porte d'entrée vers l'international, un territoire qui innove et crée des richesses, un lieu où des populations variées se rencontrent. Néanmoins, si l'image de la métropolisation a changé, les conditions de mise en œuvre des outils de soutien à l'innovation ou d'accompagnement de l'urbanisation, par exemple, sont héritées des antagonismes passés entre Toulouse et sa région. Comment tirer profit des complémentarités des villes à une heure de Toulouse, comment travailler avec elles et avec l'échelon régional sur ces questions ?

Dans la perspective d'une forte augmentation démographique, faut-il se mettre dans la position de Lyon, ou d'autres villes de l'Ouest par exemple, qui envisagent de répartir d'ores et déjà vers leurs systèmes métropolitains une partie de leurs systèmes productifs ?

Faut-il réfléchir à la constitution d'un « pôle métropolitain » en étoile, associant la métropole et les villes moyennes dans son orbite ? C'est une voie qu'explore aujourd'hui l'Association du Dialogue métropolitain associant Toulouse Métropole, avec le Sicoval, le Muretain, et plusieurs communautés d'agglomérations des villes moyennes proches... dont Carcassonne.

Certes, la proximité de la métropole n'est pas forcément synonyme de retombées positives en termes de dynamisme socio-économique. Certaines villes de périphérie éloignée connaissent déjà des problèmes sociaux observés jusque-là dans le cœur de l'agglomération. De même, il est fort probable que l'urbanisation rapide et peu contrôlée des corridors qui relient Toulouse aux villes moyennes de sa zone d'influence pourrait se traduire demain par des déficits en matière de services et d'infrastructures, générant des enjeux forts en termes d'aménagement. La métropole doit pouvoir se renforcer mais en maîtrisant sa périphérie.

Les villes moyennes "à une heure de Toulouse" sont d'ores et déjà dans l'orbite de la Métropole et constituent les autres maillons du système métropolitain :

- Il convient de développer leurs capacités à attirer des activités et des populations, ceci afin d'éviter la thrombose du cœur de la métropole (la qualité de vie est un avantage compétitif de la métropole toulousaine mais cela ne saurait durer si elle est victime de son succès ;
- Ces villes moyennes peuvent aussi permettre de compenser le déséquilibre territorial à venir, dû en partie au fait que les versements sociaux divers diminuent et que l'économie résidentielle, en période de stagnation économique, perd de sa force.

5 / "L'affaiblissement progressif" du département

Le département en tant que collectivité de plein exercice est menacé d'affaiblissement progressif voire de disparition à l'horizon 2020, ses compétences étant progressivement "siphonnées" du fait des transferts vers d'autres collectivités territoriales. C'est un élément majeur dans la réforme en cours.

Dans les grandes agglomérations accédant au statut de Métropole, dont Toulouse, le modèle lyonnais a vraisemblablement vocation à être appliqué (le Grand Lyon reprendra sur son territoire toutes les compétences du département du Rhône). Reste à voir comment ce modèle, qui a lui-même beaucoup évolué depuis le départ, sera appliqué et s'il prendra en compte les spécificités de chaque métropole. Les futures métropoles pourraient ainsi "récupérer" une partie voire la totalité des compétences départementales de même que certaines compétences régionales.

Métropoles versus "rural" ?

L'idée de maintenir les départements dans les territoires ruraux renvoie à la question de la définition d'un département rural. Est-ce que tout est rural dès lors que l'on sort de la métropole ? Et comment seront gérés les espaces ruraux périurbains ou enclavés entre deux agglomérations ? Peut-on se diriger vers une gouvernance à deux vitesses entre les zones sous gouvernance métropolitaine et les autres.

6 / Une région, deux métropoles

En 2016, la nouvelle région deviendra réalité. Une région "bicéphale", qui comportera deux métropoles : Toulouse et Montpellier. Les maires des deux villes (et présidents des métropoles) se sont ont d'ores et déjà rencontrés pour anticiper cette fusion à venir. La nouvelle région sera dotée quant à elle de compétences élargies, notamment dans le domaine économique.

C'est une nouvelle donne pour Toulouse Métropole, qui devra créer de nouveaux liens avec Montpellier et simultanément établir un dialogue constructif avec le Conseil régional. Le risque existe en effet que métropoles et régions – qui seront les nouveaux piliers de l'organisation territoriale – développent des stratégies défensives, l'une et l'autre souhaitant préserver leur "pré carré" et leurs prérogatives en matière de développement économique.

Reste posée une question majeure : comment l'État envisage-t-il dans le cadre de cette réforme la réorganisation territoriale de ses services déconcentrés (Rectorats, DREAL...) ?

De façon générale, le nouveau découpage ne va pas générer de facto des mécanismes de solidarité territoriale. On voit bien que les logiques économiques des grands groupes s'affranchissent assez facilement des découpages administratifs.

Se posera également la question de l'intégration de problématiques nouvelles : comment faire converger les politiques menées actuellement par chacune des deux régions (lycées, formation professionnelle, TER...); comment gérer l'inégalité territoriale dans une grande région nouvellement créée, sachant que les territoires de faible densité ont leurs spécificités propres ?

Par ailleurs, on ne dispose pas aujourd'hui de statistiques homogènes d'une région à l'autre ou de représentations cartographiques à l'échelle de la nouvelle région permettant une réflexion sur le redéploiement des politiques publiques dans ce nouveau cadre. La construction d'un espace commun nécessitera d'harmoniser très rapidement les outils d'évaluation et de connaissance du territoire.

→ **Pistes pour le Codev**

- un rapprochement avec le CESER qui travaille sur ces questions sous l'angle de la cohésion régionale.

- une réflexion plus spécifique au Codev sur l'impact d'une grande région Languedoc-Pyrénées sur la métropole toulousaine et sur les rapports à établir avec Montpellier.

7 / Quelle Métropole souhaitons-nous ?

En définitive, quelle Métropole souhaitons-nous ? Une Métropole fortement intégrée, comme celle qui se structure actuellement à Lyon, ou plutôt une version a minima, c'est-à-dire une communauté urbaine renforcée sur un périmètre inchangé ?

Faut-il d'emblée fixer un cap ambitieux, au risque – réel – "d'effaroucher" les collectivités voisines, ou plutôt miser sur une évolution progressive, mieux admise mais dénuée de vision à long terme ?

Les orientations budgétaires de Toulouse Métropole, qui privilégient encore une redistribution aux communes, semblent plaider pour une intégration très progressive de la Métropole. Il convient cependant de rappeler que ces arbitrages entre niveau communal et niveau communautaire sont observés attentivement par d'autres communes et pourraient leur donner envie – ou pas – d'intégrer la Métropole...

→ *Le Codev se propose d'approfondir ces réflexions afin d'essayer d'éclairer les élus sur ces questions, en les analysant notamment sur le mode "avantages-inconvénients". Ces réflexions pourraient s'inscrire en amont du Projet métropolitain qui sera élaboré par Toulouse Métropole au cours de l'année 2015.*

→ **Toulouse à l'heure de la décentralisation économique**

Dans le cadre de la saisine sur les politiques en faveur de l'emploi, le groupe de travail Veille institutionnelle prépare également une contribution intitulée "Toulouse à l'heure de la décentralisation économique".

Il s'agit de s'intéresser non seulement aux leviers institutionnels locaux (existants ou à venir) pour favoriser l'emploi, mais également aux mécanismes de gouvernance territoriale dans un contexte de "décentralisation économique". Dans ce cadre, la qualité du dialogue entre métropoles et régions jouera un rôle primordial...

Conseil de développement Toulouse Métropole

Arche Marengo / 05 31 22 92 13

codev@toulouse-metropole.fr

www.codev-toulouse.org