

La Métropole dans tous ses débats

La géopolitique de la Métropole : Toulouse avec ou contre sa périphérie

31 janvier 2019

Ce café-débat a réuni une centaine de personnes : habitants de Toulouse mais aussi de la périphérie toulousaine (des territoires du Sicoval et du Muretain), “représentants” des gilets jaunes, élus occupant des responsabilités à des échelons territoriaux divers (conseillers municipaux, conseillers métropolitains, conseillers départementaux), étudiants et membres du Codev.

Il a été introduit par Laure Ortiz, professeure de droit à Sciences Po Toulouse et membre du Codev.



Le Codev a invité les citoyens à réfléchir à l'institution métropolitaine qui reste relativement méconnue des français, alors que le gouvernement a renoncé à mettre en place un scrutin métropolitain pour 2020, pourtant inscrit dans la loi depuis 2014, qui aurait permis aux habitants d'élire directement les conseillers métropolitains.

Quelles sont relations entre Toulouse et les autres communes au sein de la Métropole ? Comment porter un projet métropolitain à 37 communes et comment intégrer les habitants dans ce projet commun ? Alors que la démocratie représentative est en crise, y a-t-il un risque de rendre l'action publique encore moins lisible pour les habitants ? Faut-il redessiner le périmètre de la métropole ? Faut-il consolider la métropole aux dépens des communes et/ou du département ? Et comment "rester connectés" avec les territoires plus lointains de la région, qu'il s'agisse de villes moyennes ou de territoires plus ruraux ?

Distinguer la Métropole de la métropole

Toulouse Métropole compte parmi la vingtaine de Métropoles de droit commun mises en place depuis 2015 sur le territoire français. Il s'agit d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), situés sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Les communes membres partagent un projet et délèguent à cet établissement une grande partie des compétences dont elles ont la charge : urbanisme, transports, développement économique, logement... Depuis 2015, Toulouse Métropole rassemble donc 37 communes du cœur de l'agglomération toulousaine.

Car la Métropole administrative – avec un M majuscule – s'inscrit dans un territoire plus vaste, la métropole – avec un "m" minuscule – qui correspond à une zone de concentration urbaine, économique et démographique décrite depuis longtemps par les géographes français. La métropole toulousaine est une des plus dynamiques de France, en terme d'activité économique - la seule à avoir continué à créer des emplois depuis la crise de 2008 – ou en termes de croissance démographique, parmi les plus rapide de France. Elle accède ainsi, petit à petit, au statut de métropole de rang européen du fait de son pôle de compétence dans l'aéronautique et le spatial.

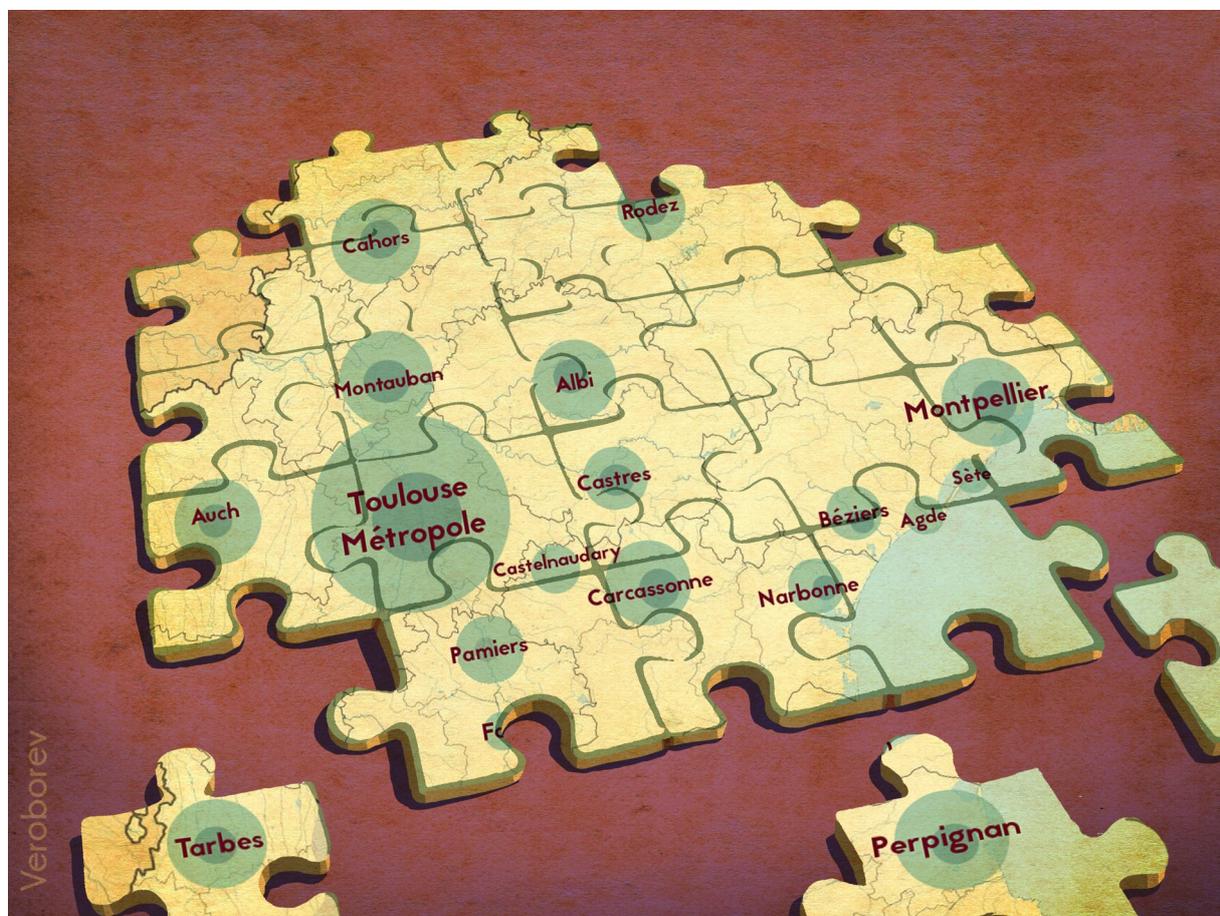
L'enjeu pour la Métropole avec un grand M est donc multiple. Il lui faut gérer les conséquences indirectes du dynamisme de la métropole, qui se traduit par une augmentation de la congestion routière, de la pression foncière, ou encore de la pénurie de logements abordables. Elle doit aussi prévenir un décrochage entre les "gagnants" et les "perdants" de la métropolisation : si on crée plus d'emplois à Toulouse que dans d'autres villes, le taux de chômage y est paradoxalement aussi largement au dessus de la moyenne française. Elle doit enfin faire face à des fractures au sein de son territoire, puisque dans une agglomération qui se porte globalement bien, les problèmes d'exclusion et d'extrême pauvreté sont bien réels et concentrés dans certains quartiers.

Des périmètres administratifs qui ne correspondent à rien ?

Les premières réactions des participants au débat sont venues d'habitants du Muretain et du Sicoval – donc hors du périmètre de Toulouse Métropole – qui travaillent, consomment et se divertissent dans la Métropole. Pourquoi avoir dessiné un périmètre aussi peu opérationnel qui ne permet pas de régler les problèmes que les habitants rencontrent au quotidien, notamment en matière de transports ? Pourquoi ne pas faire une « *super Métropole* » recouvrant un territoire « *dans un rayon de 40 km autour de Toulouse* » ?

Si plusieurs participants ont regretté que l'État n'ait pas profité de la réforme de 2014 pour redessiner Toulouse Métropole en y intégrant des communes limitrophes de la ville de Toulouse au Sud et à l'Est, de nombreux autres sont venus relativiser cette critique sur le périmètre. En effet, chaque problème posé, chaque projet ou chaque politique publique mis en œuvre correspond à un

périmètre donné distinct et ces périmètres évoluent dans le temps. Il est donc vain de vouloir trouver LE périmètre administratif parfait. Par ailleurs, l'étalement urbain de l'agglomération est tel que le bassin d'emploi¹ de Toulouse recouvre plus de 700 communes et 50 EPCI différents, par-delà les limites administratives du département de la Haute-Garonne. Il n'est évidemment pas impossible d'organiser une coopération intercommunale à cette échelle. Quant à l'élargissement des limites actuelles de la Métropole aux communes limitrophes, une grande partie des participants s'accorde pour dire que c'est une évolution qui semble logique à terme. Mais il faut commencer par régler les problèmes internes à l'institution – notamment le manque de coopération entre les communes et le déficit démocratique de l'institution – avant de songer à en augmenter la taille.



La solution à la question de l'adéquation des périmètres et des problèmes semble se trouver du côté d'une meilleure culture de la coopération entre les territoires. C'est déjà le cas du Plan de Déplacement Urbain (PDU), réalisé par Tisséo, qui rassemble les 3 principaux EPCI de l'agglomération. Faut-il imaginer « une intercommunalité d'intercommunalités » ? Faut-il mettre en place des dispositifs labellisés par l'État – comme les pôles d'équilibre territorial ou les pôles métropolitains - pour articuler les compétences de la Métropole Toulousaine avec le Sicoval et le Muretain, mais aussi avec les villes moyennes "à une heure" qui composent la très discrète – trop pour certains - association du Dialogue Métropolitain Toulousain ? Quelle que soit la voie choisie, il semble évident que la solution n'est pas seulement législative ou réglementaire. Il faut espérer que l'ensemble des acteurs développe une capacité à échanger et à élaborer un projet partagé en laissant de côté "l'esprit de clocher".

1 Zone statistique établie par l'INSEE à l'intérieur de laquelle ont lieu la quasi-totalité des déplacements quotidiens domicile-travail d'un territoire.

Une institution encore jeune

Si d'autres Métropoles françaises ont développé de longue date une culture de la coopération intercommunale, ce n'est pas le cas à Toulouse. En effet, la plupart des grandes agglomérations françaises ont le statut de communautés urbaines depuis les années 1960 et les mécanismes de coopération y sont à l'œuvre depuis plusieurs décennies. Toulouse a atteint ce niveau d'intégration seulement en 2008, en même temps que Nice et quelques années après Nantes (2001) et Marseille (2000). Plusieurs participants expliquent ce "retard" par l'histoire de Toulouse, agglomération de taille modeste il y a 50 ans, et qui n'a jamais vraiment eu à faire front commun face à une crise économique ou un péril imminent : « *Toulouse est une métropole qui s'est faite autour du succès d'Airbus, la douceur de vivre a fait le reste* ».

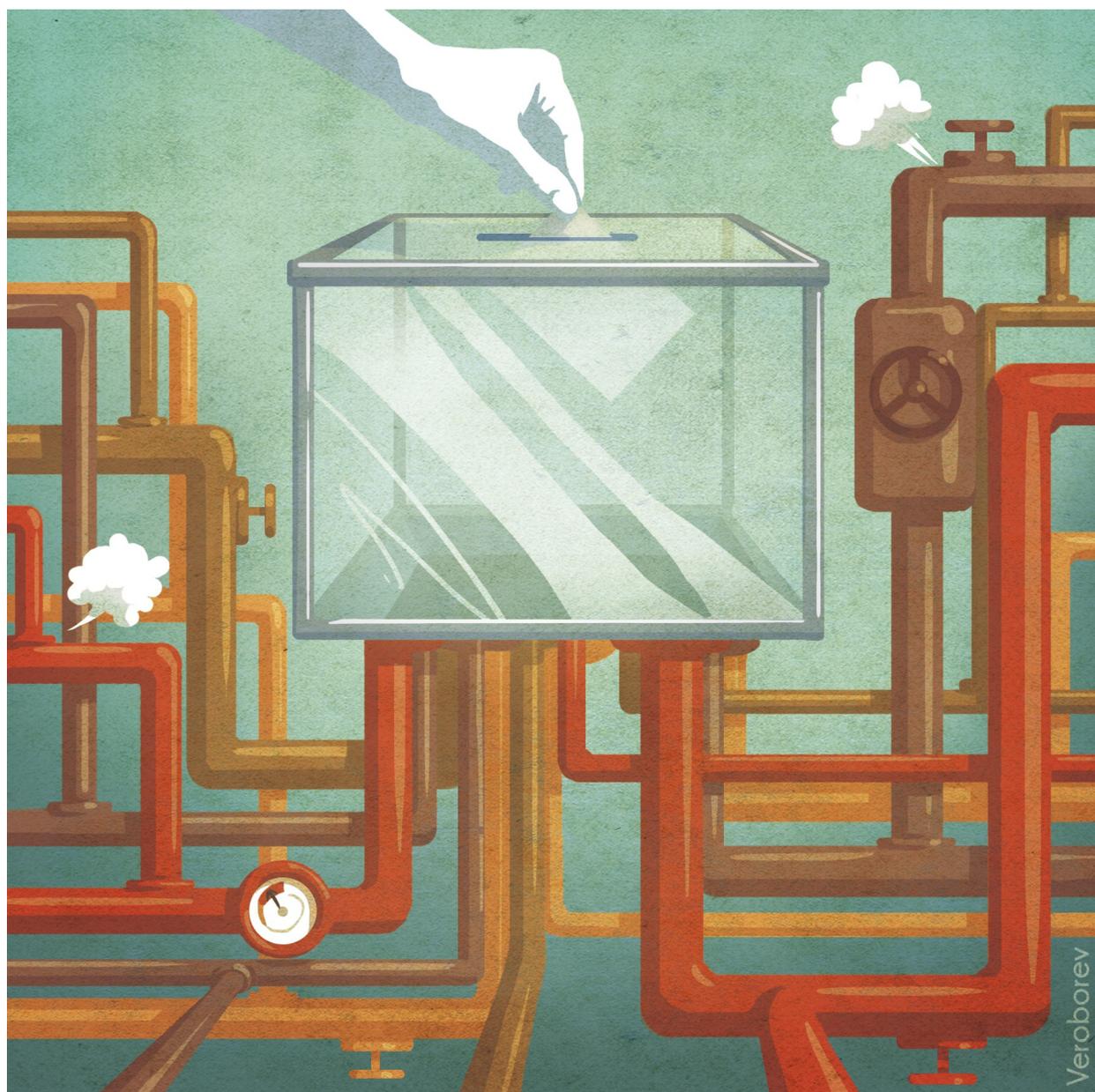
Une autre particularité de la Métropole toulousaine soulignée par les participants peut expliquer le déficit de coopération : le différentiel de taille entre la commune centre et les communes de la périphérie. Du fait de son poids démographique, financier ou politique, Toulouse prend le dessus sur les autres communes. Depuis plusieurs années, l'institution a par exemple accéléré la réorganisation des services au niveau de l'intercommunalité et, par souci d'efficacité, ce sont surtout les services de la mairie de Toulouse et de la Métropole qui ont été "fusionnés" (RH, finances, communication ...). Cette stratégie a permis une réorganisation plus rapide, sans passer par une négociation à 37 communes. Mais elle a eu comme effet pervers de donner à penser aux communes périphériques que la Métropole était « *pilotée par la mairie de Toulouse* ».

Une métropole est le fruit d'un projet politique partagé qui débouche sur la mise en commun de moyens humains et financiers. Mais en raison de son faible coefficient d'intégration fiscale – indicateur qui mesure la mise en commun des moyens budgétaires – Toulouse Métropole est bonne avant-dernière, juste avant Marseille, ce qui semble conforter les participants dans l'idée « *qu'à Toulouse, il y a un refus des communes de la jouer collectif* ». A rebours de cette vision, un élu d'une commune de la périphérie a tenu à souligner le chemin parcouru ces dernières années par les élus et les services pour améliorer le fonctionnement de la Métropole. Il a également insisté sur les négociations entre centre et périphérie : « *ces évolutions internes ont bien lieu même si elles ne sont pas directement visibles de l'extérieur* ». La culture de la coopération entre communes est-elle en train de faire son chemin ?

Le défi démocratique de la Métropole

La question du déficit démocratique est sûrement celle sur laquelle la Métropole a attiré le plus d'observations du public. Du point de vue légal, l'affirmation des Métropoles par la loi est allée paradoxalement de pair avec la consolidation politique du niveau communal. Le parlement a en effet été incapable de trouver un consensus sur la mise en œuvre de la loi MAPTAM et d'accoucher d'une modalité d'élection au suffrage universel direct dans les Métropoles à temps pour l'élection de 2020. Finalement, on en restera au système de fléchage, qui fait apparaître sur un même bulletin les candidats à l'élection municipale et, parmi eux, ceux qui siègeront au conseil métropolitain. L'échelon métropolitain, dont les décisions sont pourtant décisives pour la vie quotidienne des habitants de l'agglomération, restera un "objet administratif non identifié et incompréhensible" pour la grande majorité d'entre eux.

Parmi les participants au débat, tous s'accordent à dire que la Métropole était la grande absente de la campagne électorale de 2014 et certains regrettent de ne pas pouvoir choisir pour qui voter sur la base d'un programme politique métropolitain. C'est particulièrement vrai pour les habitants des communes autres que Toulouse, les habitants/électeurs de la commune-centre ayant le privilège de voter indirectement aussi pour élire le président de la Métropole - puisque c'est le maire de Toulouse qui a assuré ce rôle jusqu'à présent.



Un conseiller métropolitain présent au débat explique que cette question du suffrage universel n'a que très peu d'écho chez les élus. En effet, soit les métropoles gardent le statut d'EPCI et la commune reste la circonscription de base, soit les métropoles deviennent collectivités territoriales et cela a plusieurs conséquences politiques, comme le non-cumul des fonctions de maire et de président de la métropole, ou la possibilité que toutes les communes de la Métropole ne soient pas représentées au conseil métropolitain. Mais surtout, la mise en œuvre du suffrage universel dans la Métropole pourrait être perçue comme une suppression symbolique de l'échelon communal.

La commune, lieu de réinvention du lien démocratique entre la Métropole et l'habitant ?

Face à la menace d'une dissolution des communes dans la Métropole, les défenseurs de l'échelon communal avancent l'argument de la proximité. Les citoyens ne se tournent pas vers la Métropole en cas de besoin et les maires ont encore une position privilégiée dans l'imaginaire collectif. La Métropole est de son côté souvent perçue comme une instance technocratique, relativement opaque dans son fonctionnement, et qui associe peu les acteurs du monde associatif ou du monde économique. Ces derniers se plaignent d'avoir plus de mal à s'informer sur les projets en cours ou à identifier des interlocuteurs au sein de la Métropole, alors que le maire est lui un interlocuteur bien repéré par les entrepreneurs ou les associations.

D'autres participants sont venus relativiser cette vision qu'ils trouvaient caricaturale, expliquant que le lien de confiance n'est pas qu'une question d'échelle. Les départements ou les Métropoles peuvent faire des choses remarquables en matière de participation et certaines communes peuvent être de petits régimes autoritaires, la proximité seule n'étant pas une condition suffisante d'une vraie concertation. Le débat démocratique doit avoir lieu à toutes les échelles, et pas seulement sur des questions mineures ou sur des modalités abusivement qualifiées de « participatives ».

Quoi qu'il en soit, le besoin de ré-inventer le lien entre les élus et les habitants/citoyens semble d'autant plus important dans un pays qui voit les chiffres de l'abstention progresser à chaque élection et où les responsables politiques sont la cible de mécontentements inédits, incarné par le mouvement des gilets jaunes notamment, dont certains participants au débat se sont revendiqués. S'il n'est pas approuvé par l'ensemble de l'assistance, tous ont cependant convenu de la nécessité de tenir compte de cet avertissement : *« il va falloir revoir le logiciel, même si les modes d'expressions des gilet jaunes peuvent être considérés comme trop violents, le soutien dont ils bénéficient dans l'opinion publique veut dire quelque chose, il faut en tenir compte »*.

Côté participation citoyenne, il appartient donc aux métropoles de devenir des laboratoires d'innovation politique. Il ne faut compter en la matière que sur le dynamisme des initiatives locales, car le projet de loi sur le renforcement de la démocratie semble être passé définitivement à la trappe. Certaines Métropoles en France ont mis en place des structures de participation originales. La Métropole de Lyon, par exemple, n'a pas fait disparaître les communes : elles jouent un nouveau rôle d'animateurs de la démocratie locale. Pourquoi ne pas profiter du contexte actuel pour repenser l'articulation communes-Métropole à Toulouse ? A la Métropole, la responsabilité de mettre en œuvre un projet cohérent pour l'agglomération et aux communes – et aux mairies de secteur de la commune centre – un rôle mieux affirmé d'interlocuteur pour les habitants et d'animateur de la vie locale, en lien avec les services de la Métropole.

La Métropole va-t-elle absorber le Département ?²

L'idée que Toulouse puisse s'inspirer du modèle lyonnais et fusionner avec une partie du Département de la Haute-Garonne est depuis plusieurs mois dans les cartons. A Lyon, la Métropole a intégré sur son territoire l'ensemble des services et compétences du Département. Celui-ci n'a donc plus aucune existence et s'est replié sur le Beaujolais. Le gouvernement a longtemps émis des signaux contradictoires concernant son soutien à une évolution des plus grandes Métropoles françaises sur ce modèle, entretenant le suspens. Mais la plupart des territoires concernés semblent pour l'instant avoir rejeté cette possibilité.

² En amont du débat, l'idée que la Métropole puisse absorber une partie du département était encore en discussion. Depuis la tenue du débat, la Métropole et le Département ont officiellement déclaré avoir abandonné cette possibilité. Nous avons fait le choix de retranscrire malgré tout les échanges sur le sujet ayant eu lieu lors du débat.



Veroborev

De nombreux participants au débat, dont certains étaient des conseillers départementaux, ont souligné que les Métropoles et les Départements sont deux échelons qui n'ont pas été pensés à la même époque ni sur les mêmes logiques. Ils se sont par conséquent montrés très hostiles à cette idée de fusion, qui pose la question de l'égalité entre la Métropole et les territoires non-métropolitains. La loi de 2015 ne parle pas d'équité entre les territoires et ce flou sur la répartition des compétences entre les communes, la Métropole et le Département n'encourage pas les élus à opter pour la fusion. Par ailleurs, en raison de la jeunesse de l'intercommunalité toulousaine pointée plus haut, comment peut-on évoquer une fusion alors que la Métropole n'a pas encore une gouvernance très solide, ni un territoire très cohérent par rapport à l'agglomération ?

D'autres participants ont tenu à relativiser cette vision jugée un peu caricaturale qui voudrait que les Départements soient les garants de la cohésion territoriale, là où les Métropoles seraient des établissements visant seulement le développement économique, la compétitivité et le rayonnement international. Si l'on ne peut nier les difficultés d'une partie des populations périurbaines ou rurales, il ne faut pas pour autant oublier que les métropoles concentrent les populations les plus précaires, notamment dans les grands quartiers d'habitat social des années 1960 ou dans les bidonvilles réapparus plus récemment. Par ailleurs, si la Métropole a effectivement des compétences en matière de développement économique et de rayonnement international – au même titre que la Région –, elle a aussi des responsabilités plus "sociales" à travers la politique de la ville et la compétence logement.

La Métropole et les territoires périphériques : solidarité ou complémentarité ?

La crise des gilets-jaunes a attiré l'attention sur un autre enjeu de la construction des métropoles, celui des solidarités entre la métropole et l'ensemble de son territoire régional. Quelques participants ont remis en cause les images caricaturales relayées à cette occasion. Ils ont souligné le fait que les métropoles ne sont pas des locomotives qui tirent derrière elles le reste du territoire régional comme un poids mort. Les villes moyennes de la région Occitanie et les autres territoires industriels constituent un tissu économique indispensable au dynamisme de la capitale de Région. Les zones plus rurales fournissent, quant à elles, à l'agglomération toulousaine des ressources agro-alimentaires, une biodiversité, des espaces récréatifs ou de loisir, ou encore par exemple un flux de jeunes étudiants indispensables au fonctionnement de la métropole.

Par ailleurs, il faut se méfier de l'idée d'une France périphérique vampirisée par ses Métropoles, même s'il ne faut pas ignorer le déclasserement de certains territoires et les difficultés de leurs habitants. La métropole toulousaine irrigue l'ensemble du territoire régional, mais de façon très variable. Il y a des territoires "gagnants" et d'autres "perdants" dans la périphérie toulousaine. La loi a mis en place des dispositifs (les Pactes) dont les Métropoles peuvent se saisir pour dialoguer avec leur environnement régional. Certains ont ouvertement critiqué le fait que le contenu de ces pactes est dicté par la Métropole, de façon unilatérale, face à des territoires ne disposant pas de la même ingénierie ou des mêmes ressources, et sans arbitrage du Département ou de la Région. Toulouse Métropole s'est saisie de cette incitation à développer de telles alliances et contrats de réciprocité : deux pactes sont déjà en train d'être mis en place avec les portes de Gascogne (Gers) et l'agglomération Tarbaise. Il est encore trop tôt pour juger leurs effets, mais tous les participants au débat semblaient approuver cette recherche de complémentarité entre la Métropole et le reste du territoire régional.

