

En 2015, une Métropole pour 440 000 habitants

Débat citoyen organisé par LAHGGLO en partenariat avec le Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole

Jeudi 27 février 2014 – Maison des agriculteurs / Grenoble



Accueil et introduction



Maurice OZIL, Président de LAHGGLO, présente l'association. Il explique que le contexte actuel incite à s'informer. En effet, on assiste à

- un changement législatif (loi MAPAM, pour Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des Métropoles – 23 janvier 2014). La communauté d'agglomération devient Métropole de droit commun. Qu'est-ce que cela signifie ?
- Une fusion en 2014 entre 3 territoires (GAM, Sud Grenoblois et Balcons de Chartreuse), laissant une plus grande place à une représentation du monde rural et des petites communes
- Des élections municipales les 23 et 30 mars 2014 avec changement dans le mode de scrutin (fléchage de conseillers municipaux vers l'intercommunalité)

Il présente pourquoi les associations d'habitants se sentent concernées par les questions intercommunales et comment elles ont accompagné le mouvement.

- Depuis leur création, elles sont mobilisées sur cette question. C'est d'ailleurs la raison de la création de LAHGGLO en 1999, pour accompagner la création de l'agglomération
- En 2007, une étape forte : le colloque « Démocratie Locale : osons innover », qui a permis d'éditer un ouvrage « La république antiparticipative » qui pointait les obstacles à la participation des citoyens à la démocratie locale.
- En 2011 : des interrogations sur la place des citoyens dans la réforme territoriale
- En 2013, nous avons interrogé une vingtaine d'associations de quartier sur leurs relations avec la Métro. Cette démarche a montré que tout reste à faire, et que cela implique un travail de pédagogie important.

Aujourd'hui, quelles sont les conséquences de ce changement pour les habitants ? Comment les habitants appréhendent cette Métropole ? Quelle est la place prévue pour les citoyens dans sa construction ? Nous avons choisi d'avancer par plusieurs moyens :

- Une commission démocratie locale et participation CLUQ-LAHGGLO qui a fait ressortir un ensemble de questions
- Des appuis universitaires présents aujourd'hui
- Un partenariat avec le c2d
- Une démarche auprès des listes candidates aux élections municipales

Il présente les objectifs de la soirée :

- En savoir plus sur le contexte législatif et réglementaire

- Permettre aux habitants de poser leurs questions et d'attirer l'attention sur des points de vigilance (Participation modeste pour exorciser les représentations que l'on se fait de la métropole, ne pas recréer de clivage ville-campagne)
- Identifier comment la Métropole peut inclure les habitants dans sa construction pour que la relation entre la Métropole et les habitants soit évidente et naturelle? Comment travailler ensemble dans ce projet qui rassemble les pièces d'un puzzle un peu éparpillées aujourd'hui ?
- Répondre en partie à cette question : la construction métropolitaine donne-t-elle la possibilité de restaurer la confiance entre habitants et institutions ?

Catherine POUYET, Présidente du Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole – c2d, présente le Conseil de Développement. Elle précise les contours d'intervention du c2d et les différences avec LAHGGLO. Le c2d intervient directement avec les instances consultatives communales mais pas avec les associations d'habitants.

Elle souhaite rappeler que dans le cadre de la loi MAPAM, il est prévu un Conseil de Développement de la Métropole, grâce à l'action menée par la Coordination Nationale des Conseils de Développement. Mais il reste à en définir la composition, les missions et modalités de fonctionnement. Ce sera l'objet du travail des membres du c2d lors des prochains mois.

Marie-Christine SIMIAND, Vice-Présidente de LAHGGLO, présente le déroulé de la soirée et les règles du jeu.



Intercommunalité : le changement, c'est maintenant



Intervention de **Nicolas KADA**, Professeur en Droit Public, Université de Grenoble

Les enjeux des prochaines élections sont en effet réellement au niveau intercommunal, mais si l'on regarde les programmes des candidats, ce sujet n'est jamais vraiment mis en avant.

La coopération intercommunale : état des lieux

- **Un constat : l'émiettement communal**
 - Population communale moyenne : 1 542 hbts
 - 32 000 communes ont moins de 2 000 hbts
 - 10 000 communes ont moins de 200 hbts
- **Les réformes successives**
 - De la loi du 4 avril 1884 relative aux communes...
 - ... à la loi MAPTAM du 27 janvier 2014
- **Les résultats chiffrés (au 1^{er} janvier 2013)**
 - 2 223 communautés de communes
 - 213 communautés d'agglomération
 - 15 communautés urbaines
 - 1 métropole (au sens de la loi RCT)
- **La grande nouveauté** : L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans les communes de plus de 1000 habitants

L'Etat n'arrivant pas à faire en sorte que les communes fusionnent de manière autoritaire ou non, se tourne vers l'intercommunalité pour atteindre son objectif de rationalisation du nombre de collectivités sur le territoire. En décidant de l'élection au suffrage direct des élus communautaires (loi

du 17 mai 2013), il accélère le processus pour les communes de plus de 1000 habitants. En 2020, la loi fixe l'objectif d'une élection dédiée pour les instances communautaires.

Loi MAPTAM du 27 janvier 2014

- **Institutions :**
 - Création de 9 métropoles au 1er janvier 2015 : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen... + Montpellier et Brest, si elles le souhaitent.
 - Création de l'« eurométropole de Strasbourg » et de la « métropole européenne de Lille » (aucune distinction avec les autres métropoles)
 - Création de la métropole du Grand Lyon, collectivité territoriale de plein exercice (disparition du département sur ce territoire)
 - Création au 1er janvier 2016 de deux établissements publics particuliers : la métropole du Grand Paris et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence
- **Compétences : la métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences essentielles :**
 - 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel
 - 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain
 - 3° En matière de politique locale de l'habitat
 - 4° En matière de politique de la ville
 - 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif
 - 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie

La Métropole peut se voir également transférer des compétences du Département (transports scolaires, routes départementales, promotion à l'international), de la Région ou de l'Etat. Tout est à décider, et ce sont les nouveaux élus qui en débattront.

1^{er} janvier 2015 : de la Métro à la métropole

- **Depuis le 1er janvier 2014 : la Métro a intégré plusieurs villes et 35 000 nouveaux habitants.**
- **142 élus... et 40 vice-présidents**
- **Une transformation très rapide en métropole**
- **Des compétences élargies**
- **« Un souci de simplification » et « un lieu unique pour prendre des décisions politiques fortes » selon Pierre Tonneau**
- **Pas de disparition du niveau communal**



Quelle place pour les citoyens ?

Intervention d'**Alain FAURE**, chercheur en Sciences Politiques, Université de Grenoble

L'an prochain, les communes et l'intercommunalité vont réaliser un véritable saut dans l'inconnu. Elles auront à tenir compte de trois demandes :

Une demande citoyenne « pulsionnaire »

Si on se réfère à l'Italie, l'Allemagne ou à la France, la demande citoyenne s'exprime actuellement sur la base d'interpellations plus ou moins vigoureuses, d'alerte vigilance vis-à-vis des institutions publiques. Mais la voix de tous les territoires ou groupes ne porte pas de la même façon, selon leur

capacité à construire une parole audible. Cette démocratie passionnée est fortement tournée vers les élus ; elle est efficace pour refuser, mais peu constructive.

On pourrait tenter de dépasser l'interpellation classique des institutions publiques représentant la figure de l'Etat, en agissant auprès d'autres acteurs de la Cité qui ne sont pas de ce registre (urbanisme, social, ...).

Un pouvoir communal recadré

Le pouvoir des Conseils municipaux devient de plus en plus dérisoire puisque la grande majorité des services publics sont pensés et gérés à l'échelon intercommunal. Si le pouvoir symbolique des communes reste fort, leur pouvoir en matière de gestion est fortement réduit.

La commune pourrait se saisir de cette situation pour tenter de réduire les clivages, en se positionnant comme médiateur entre les différents niveaux, entre l'habitant et l'intercommunalité. A l'instar des mairies de quartier de Toronto, elle n'est pas celle qui agit, mais s'assure que les actions sont menées.

Une intercommunalité visionnaire

Devant l'absence de référentiels nationaux énoncés par l'Etat, d'un cadre européen fort et d'une présence croissante du privé, l'intercommunalité a la responsabilité de jouer le rôle d'un chef d'orchestre des politiques publiques pour donner du sens. Aujourd'hui, cependant, elle n'atteint pas cet objectif et reste relativement inaudible.

Dans ce nouveau cadre, elle peut devenir une « Métropole providence », lieu visionnaire et lieu d'échanges, alimentée par des alertes lancées par des structures intermédiaires (c2d, associations, ...), sur des sujets aussi variés que l'écologie, l'accès à l'éducation et à la culture. Ces structures devront cependant s'assurer de défendre les invisibles et d'éviter l'entre-soi, le corporatisme.



Pour une relation évidente, naturelle et continue entre les habitants et la Métropole



*Interventions d'**Alain LAURIOT**, **Jean TOURNON**, membres d'associations d'habitants*

On constate que l'intercommunalité n'est pas un sujet facile d'accès pour les citoyens. Son appropriation lente doit être accompagnée dans la durée pour que la confiance grandisse entre habitants et institutions. Il est temps d'essayer de comprendre les bouleversements passés et à venir, mais cela nécessite du temps pour que cela mûrisse.

Sans être arc-bouté sur le modèle communal actuel, les habitants sont en général assez favorables à la proximité, celle d'un quartier, d'un village ou d'un hameau. Et c'est à cette échelle qu'ils se projettent le plus facilement.

L'évolution en Métropole est en route et nous proposons 6 pistes pour qu'elle se construise, non pour, mais avec l'habitant.

1. Proposer un point d'accueil unique

1. un référent (élu ou technicien) qui, dans le quartier ou village, aurait la compétence de prendre en charge les problèmes de niveau intercommunal

2. disposer de bureaux décentralisés de la Métropole ou de permanences régulières dans ces villages ou quartiers.
2. **Faire connaître la Métropole**
 1. expliquer ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait
 2. rendre compte du budget intercommunal devant les citoyens
 3. rendre visible l'implantation territoriale de la Métropole (carte des équipements et espaces sous responsabilité de la Métropole, sectorisation de la relation avec les usagers)
3. **Donner à la Métropole un rôle incitatif dans le dialogue et le débat**, y compris sur des thématiques qui ne sont pas explicitement de son ressort.
4. **Reconnaître et soutenir les espaces d'initiative citoyenne, en particulier associative**
5. **Réfléchir à des bassins de proximité**
 1. pour assurer une répartition équilibrée des équipements
 2. Engager un débat public sur la prise de compétence sur les petits équipements communaux, dont la chalandise dépasse la commune en faisant ressortir ce que cela représente financièrement et en ressources humaines.
6. **Créer des lieux d'information et de concertation pour les projets concernant plusieurs communes**



Echanges

Compétences

Les communes sont-elles prêtes à jouer le jeu de l'intercommunalité ?

Lors de la fusion en janvier 2014, entre Grenoble Alpes Métropole, la CC du Sud Grenoblois et la CC des Balcons sud de Chartreuse, il n'y avait pas de projet commun préalable. Les petites communautés de communes ont le sentiment d'avoir été utilisées pour pouvoir atteindre le périmètre nécessaire donnant droit au statut de Métropole. Le projet reste donc à construire.

Les élus communautaires sont invités à moins utiliser l'intercommunalité au profit de leur commune mais à définir et à se battre pour l'intérêt intercommunal. La loi limitant le nombre de vice-présidents, les élus devront apprendre à incarner la Métropole sans être délégués de pouvoirs. Cela nécessite du temps, mais les nouvelles modalités d'élection vont sans doute permettre d'enclencher ce processus.

La commune gardera-t-elle des responsabilités ? Sera-t-elle chef de file ?

La loi prévoit que les collectivités aient une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle prévoit également des Conférences Territoriales de l'Action Publique, pilotée par la Région, qui ont pour mission de valider la répartition des rôles des collectivités sur un sujet donné. Selon la compétence, la commune peut être le chef de file, tout comme la Métropole sur un autre sujet.

L'empilement des structures affecte fortement l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques ; la clarification de la répartition des compétences est devenue un enjeu essentiel des prochains mois pour mieux identifier les institutions responsables.

De par les compétences exercées, une Métropole ou une communauté d'agglomération devrait renforcer l'intégration intercommunale, c'est-à-dire que les communes devraient déléguer plus amplement leurs responsabilités au profit de l'intercommunalité. Dans les faits, par exemple, l'expérience de fusion récente montre que les communes du sud grenoblois y ont mieux joué le jeu de l'intercommunalité que dans la Métro où les grandes communes ont parfois maintenu des ressources sur des sujets qu'elles ont officiellement délégué à l'intercommunalité.

Comment décide-t-on des nouvelles responsabilités prises en charge par la Métropole ?

Le statut de Métropole n'apporte pas de modifications. C'est le Conseil Métropolitain, par délégation des communes, qui décidera de prendre en charge certaines compétences nouvelles (exemple : les équipements culturels et de loisirs). Il fixera les limites d'application (uniquement les nouveaux équipements ou reprise des équipements existants). Les communes transféreront alors les biens et leur gestion à l'intercommunalité.

Lors de la fusion de janvier 2014, la Métro n'a pas repris toutes les compétences exercées préalablement par la CC du Sud Grenoblois (équipements petite enfance). Les communes se voient alors dans l'obligation de reprendre une compétence qu'elles avaient transférée. Certaines se retrouvent dans des situations complexes.

Comment faire pour que des communes puissent à la fois appartenir à un Parc Naturel et à la Métropole ? Les objectifs de ces deux regroupements de communes sont-ils compatibles, notamment au niveau du développement économique ?

L'élargissement des périmètres change le sens de l'intercommunalité. D'une intercommunalité très urbaine, la Métro change de nature en devenant plus rurale. Ce nouveau référentiel va demander à chacune des parties de revoir leurs façons de faire et leurs objectifs, elles vont devoir apprendre à vivre ensemble.

Les syndicats (SIVOM, ...) existants vont-ils être maintenus ?

La loi entend faire disparaître certains regroupements communaux, mais ne remet pas en question certains regroupements récents comme VEGA.

Quel est l'impact de cette loi sur la privatisation du service public, notamment de l'eau et de l'énergie, au travers notamment des SPL Sociétés Publics Locales ? Quel est l'avenir des SEM Sociétés d'Economie Mixte, dont les Présidents sont des élus ?

La dernière loi n'apporte pas d'éléments spécifiques en la matière. Le statut de SPL, particulièrement adapté aux domaines de l'eau, de l'assainissement, est intéressant pour les gestionnaires parce qu'il permet une flexibilité que le service relevant du droit public ne donne pas. Cependant, la décision de déléguer par ce mode de gestion revient à la Métropole.

De nombreux changements s'annoncent au cours des prochains mois dans les SEM : changement de Présidence, changement de représentants (La Métro remplaçant la Ville par exemple), changements de périmètre... Cependant, en particulier sur l'énergie, le modèle grenoblois fait référence au niveau national, et il y a fort à parier (ou à espérer) que la Métropole ne bouleverse pas cet équilibre.

Les agents de ces SEM n'ont cependant pas de visibilité et perçoivent le risque d'accélération de la déréglementation sur certains secteurs : cela a des conséquences et modifie les équilibres syndicaux au sein des communes et intercommunalités. Les syndicats sont invités à s'interroger sur leur propre organisation territoriale, sur leurs propres liens avec le territoire élargi et sur leur représentation dans ces territoires.

Le Conseil de Développement est invité à se saisir de cette question et à alerter les élus de La Métro, pour éviter les dysfonctionnements et scandales.

Proximité et place des habitants

Comment les habitants peuvent-ils entrer en relation avec la Métropole, institution un peu lointaine et effrayante ? Sera-t-on capable d'entendre les voix qui ont plus de difficultés à s'exprimer ?

Il faut certainement démystifier cette institution, qui rassemble des agents très qualifiés et aux profils de plus en plus différents. Elle est outillée pour répondre à des questions pointues et techniques, mieux que la plupart des communes de l'agglomération. Mais elle manque de contacts directs, d'actions sur le terrain. Si elle veut faire « collectivité », elle se doit d'être présente, visible et d'agir concrètement sur de nombreuses compétences.

Certaines voix plus inaudibles doivent être entendues, et c'est certainement indispensable que les communes s'assurent de relais forts sur le terrain de la Politique de la Ville pour que cette participation citoyenne soit intégrée au processus.

Quel sera l'équilibre d'offre de services publics entre le centre de la Métropole et les communes plus éloignées ?

On ne peut pas savoir à ce jour comment cela évoluera, mais on peut se rappeler que la proximité n'est pas toujours un gage d'efficacité, ni de gestion rationnelle. La Loi sur la Métropole s'inscrit clairement dans un objectif de réduction des coûts du service public.

Il est cependant important de rappeler que les habitants sont attachés à leurs services de proximité, et les décisions ne devront pas se prendre sans concertation. Les petites communes doivent s'organiser pour construire une parole forte et se faire entendre.

Qu'est-ce que le conseil de développement et comment y participer ?

Le conseil de développement, appelé aussi "c2d", est une instance consultative de débats et de propositions mise en place à l'automne 2001, conformément à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (loi LOADDT dite "Loi Voynet"). Réunissant des membres bénévoles, le conseil est un outil de développement local participatif permettant d'enrichir la démocratie et d'associer la société civile à l'élaboration des projets développés par la Métro.

Il s'intéresse à toutes les questions relatives à la vie de l'agglomération, propose de nouvelles perspectives et contribue à l'émergence de nouvelles idées pour l'avenir du territoire. Chaque année, le conseil est saisi par les élus de la Métro sur certains dossiers. Il doit alors rendre un avis ou une contribution utile à la prise de décision.

Composé de membres désignés par l'exécutif de la Métro, il est cependant ouvert à toute personne qui souhaite participer à la vie publique de l'agglomération grenobloise autrement que par le devoir électoral.

Comment la Métropole, les associations et le Conseil de Développement peuvent agir pour assurer la parité Hommes/Femmes ?

La parité Hommes/Femmes sera assurée par le mode de désignation des élus communautaires lors du prochain scrutin (fléchage d'une femme et d'un homme par liste). Les associations et le conseil de développement souhaitent être attentifs à cette parité dans leurs propres rangs, mais les leviers sont parfois complexes à trouver.

Comment faire réseau entre les associations d'habitants sur ce nouveau périmètre ?

Comment assurer le lien avec d'autres formes de représentations citoyennes ?

L'extension du périmètre engage à rechercher des associations d'habitants existantes. Certaines ont déjà été contactées, mais il en existe peu sur ces territoires plus ruraux. Il faut sans doute envisager des coopérations avec d'autres formes de représentations. Un travail est à engager pour les identifier et imaginer comment les atteindre.

Cela conduit à s'interroger sur le soutien que la Métropole pourra apporter à cette démarche.

Projets

La Métropole peut-elle imaginer un projet à l'international, en s'appuyant sur les expériences de jumelage déjà existantes ?

Il existe un potentiel important en la matière sur le territoire du Grand Grenoble et il serait certainement opportun de porter un projet aussi ambitieux. Les élus concernés par cette thématique gagneraient certainement à travailler ensemble et la Métropole pourrait jouer ce rôle.

C'est vraisemblablement également le cas pour d'autres thématiques (sport, culture, ...).



Conclusions

Maurice Ozil rappelle la nécessité d'une écoute approfondie des aspirations des habitants, sur l'ensemble du territoire. Il rappelle également que des démarches permettant d'appréhender la métropole existent à l'échelle de la région grenobloise (Rencontres Métropolitaines, SCoT). Il faut aujourd'hui travailler sur l'articulation entre la commune et l'intercommunalité en invitant les citoyens à s'interroger, à susciter le débat dans les communes de toutes tailles, dans les conseils municipaux.

Il remercie les participants, les organisateurs et les intervenants et invite chacun à continuer de

- s'informer (www.lahgglo.org et <http://c2d.lametro.fr/>)
- transmettre propositions et idées sur conseildedeveloppement@lametro.fr ou sur lahgglo@laposte.net