

# Place et rôle de Metz Métropole dans la Réforme territoriale

**Contribution du 6 janvier 2014 du Conseil de Développement durable de Metz Métropole en réponse à la Saisine du Président Jean-Luc BOHL du 21 octobre 2014**

## *Une réforme*

### *en trois volets :*

- création des Métropoles,*
- nouvelle carte régionale,*
- clarification des rôles.*

Le Conseil de Développement durable a été saisi par le Président de Metz Métropole sur la question de la place et du rôle de Metz Métropole dans la Réforme territoriale en cours. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la réforme en profondeur l'organisation territoriale française entreprise par le Gouvernement.

Cette réforme comprend trois volets. Le premier a été ouvert en janvier 2014 avec la loi dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Elle crée un nouveau statut pour ces dernières et amorce une clarification de l'exercice des compétences au niveau local. Le deuxième volet concerne les régions dont le nombre passera de 22 à 13. Enfin, le troisième volet, constitué par le projet de loi portant sur une nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est actuellement en discussion au Sénat. Il vise à clarifier le rôle de chaque strate de collectivité et à favoriser les coopérations entre elles.

## *Capitalisant sur les travaux antérieurs et en cours*

### *de plusieurs de ses ateliers,*

#### *le CODEV,*

### *propose aux élus de Metz Métropole,*

#### *des préconisations*

### *sur la Réforme territoriale.*

Le CODEV s'est depuis longtemps intéressé à la question du territoire pertinent, territoire de projet et bassin de vie. L'une de ses premières séances plénières avait pour thème : « du territoire au projet de territoire ». Plus tard, un atelier du Conseil de développement durable a produit un important travail de prospective (« la Mix'Cité 2030 ») autour de la question « Quelle(s) Métropole(s) ? ».

Au cours de l'année 2011, les débats autour du SDCI (Schéma départemental de Coopérations Intercommunales) ont donné lieu à une lettre ouverte du CODEV interpellant le Préfet en particulier sur deux points majeurs : le respect du bassin de vie des habitants et la nécessité d'innover en matière de gouvernance.

Enfin, les travaux sur l'identité de Metz Métropole interrogeaient également l'espace de notre identité commune. Cette question est d'autant plus d'actualité que le Conseil de Développement durable mène actuellement une réflexion sur la thématique suivante : « faire agglomération, territoire de projets et communauté de destins ».

En outre, la Coordination Nationale des Conseils de Développement est, pour le CODEV, un lieu de débat pertinent pour nourrir son analyse de l'actualité législative et un lieu ressources par les contributions du réseau des Conseils de Développement nationaux.

## *Pour Metz Métropole :*

### *des risques*

*mais aussi*

### *des opportunités.*

La Réforme territoriale ou, plutôt, les réformes territoriales en cours vont impacter Metz Métropole de différentes façons.

D'une part, les réformes de la carte régionale, des Conseils départementaux et des Métropoles, bousculent la place de Metz Métropole dans l'organisation territoriale et administrative actuelle. A l'évidence, cette réforme présente des risques forts pour Metz Métropole et surtout des opportunités qu'il convient de saisir.

D'autre part, la réforme de l'intercommunalité pousse à une plus grande intégration communautaire, tant pour son périmètre que pour ses compétences.

*Quatre principes*

*portés par le CODEV*

*comme*

*repères majeurs*

*de*

*l'action publique.*

Au cours de ses travaux, le CODEV a défini quatre principes interdépendants qui trouvent une résonance particulière dans cette saisine du Président de Metz Métropole. Ils ont guidé toutes nos réflexions et contributions dans nos rapports :

- **Mettre l'homme au cœur des politiques publiques :**  
comment cette Réforme répond-elle aux attentes du citoyen ?
- **Penser le territoire à géométrie variable :**  
quelle est la bonne échelle pour répondre au mieux aux attentes des habitants en termes de service, de proximité, de qualité de vie et de rayonnement ?
- **Anticiper le changement :**  
comment être proactif dans cette réforme pour, in fine, ne pas la subir ?
- **Valoriser et partager notre identité :**  
comment faire valoir nos spécificités en conciliant espace d'efficacité de l'action publique et espace d'identification ?

## 1- Metz Métropole, une capitale et un chef lieu en sursis...

*Une impérieuse nécessité :*

*une stratégie territoriale*

*offensive,*

*portée par les élus*

*et*

*les habitants,*

*pour*

*l'attractivité*

*et*

*le développement durable,*

*dans*

*un contexte*

*de*

*concurrence territoriale.*

Les élus du territoire et de nombreuses Institutions se sont déjà exprimés sur la Réforme de la Carte des Régions, avec, notamment, la crainte sous-jacente de voir disparaître des emplois liés à la présence du siège du Conseil Régional sur notre territoire. Il est indéniable que dans l'organisation territoriale actuelle qui tend à une concentration des pouvoirs administratifs dans la capitale régionale (jacobinisme local), perdre ce statut pourrait être lourd de conséquences. Cependant l'une des « chances » de Metz est de connaître déjà une situation régionale bicéphale Metz-Nancy.

Cette perspective d'un changement de statut, dans un territoire fortement marqué par l'emploi public (39.7% des emplois en 2011), doit encourager les élus à accélérer le mouvement visant à renforcer notre attractivité en prenant appui sur les trois piliers du développement durable : économique, social et environnemental. Il est nécessaire de poursuivre et renforcer les orientations et actions en cours misant notamment sur les filières des matériaux, de l'énergie et des procédés, du numérique, du tourisme et de l'agriculture périurbaine. Elles correspondent bien à des spécificités de valorisation et d'attractivité de notre territoire. Cette stratégie aura un impact d'autant plus fort, sur les plans économique, social et environnemental, si elle est portée par tous les élus et partagée par le plus grand nombre des habitants et acteurs locaux.

Plus largement, c'est la capacité d'innovation et de créativité qu'il faut soutenir, avec les jeunes pour cible à privilégier.

Aujourd'hui, l'attractivité d'un territoire est à la conjonction d'un ensemble de facteurs. Il faut créer un écosystème favorisant la recherche, l'innovation et la productivité. Cela nécessite de forts investissements dans la formation initiale et professionnelle, conjugués avec un haut niveau de qualité de vie. Cela impose aussi un environnement de qualité, en particulier grâce à des services publics répondant à des attentes citoyennes toujours plus élevées (déplacements, habitat, santé, biodiversité, qualité paysagère...).

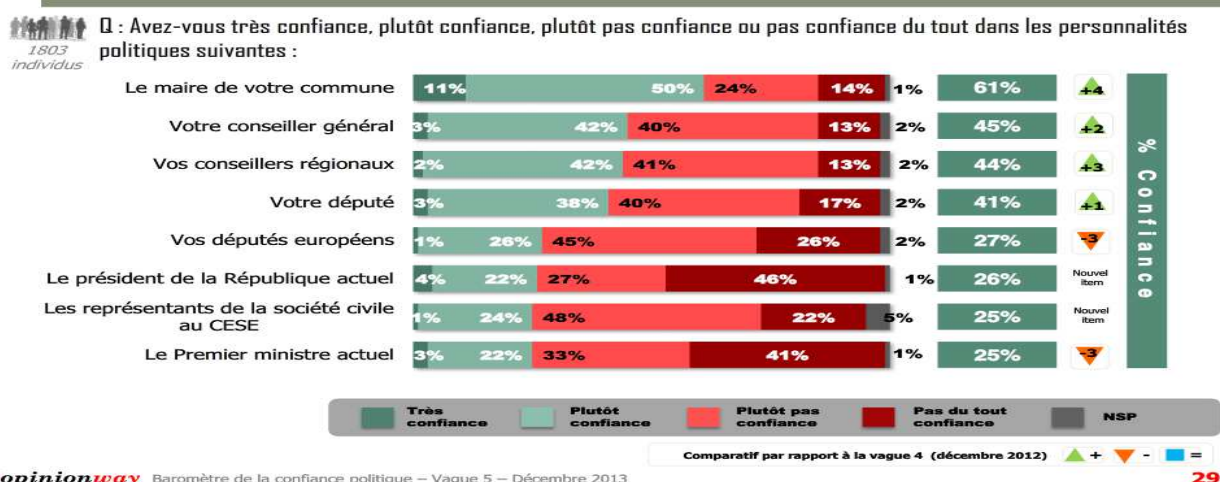
En outre, l'exigence en termes de dynamisme et de rayonnement est d'autant plus forte que Metz Métropole est en concurrence directe avec d'autres agglomérations de tailles quasi similaires dans la future grande Région Est. Il est à souligner que Strasbourg, dès 1966 et Nancy, dès 1996, se sont constituées en Communauté Urbaine puissante.

*Un système  
démocratique  
de plus en plus fragile,  
qui demande  
à se renouveler.*

Cette réforme peut aussi générer une autre répercussion, peut-être moins visible. Elle risque de renforcer le mouvement d'éloignement du citoyen de la sphère politique (69% des citoyens pensent que la démocratie ne fonctionne pas bien en France). Pour mémoire, un sondage présenté ci-dessous, réalisé en décembre 2013 par le CEVIPOF pour le CESE, montrait que plus les sphères du pouvoir sont proches plus elles inspirent la confiance. Si elles ne sont pas accompagnées, les réformes en cours risquent d'affaiblir plus encore la confiance des citoyens dans ceux qui les dirigent.

Il est essentiel que Metz Métropole renforce le lien avec les citoyens en les associant davantage aux décisions par des formes de démocratie renouvelées et innovantes.

### Niveau de confiance dans les personnalités politiques selon les fonctions (1/2)



## 2- Les Réformes : l'opportunité d'ouvrir le champ des possibles

*Intégration  
et  
préservation  
des identités :  
une gouvernance adaptée  
à réinventer.*

Le sens des réformes actuelles pousse à l'intégration : des communes plus grosses, des intercommunalités plus grosses, des Régions plus grosses ... avec, en arrière-plan, l'idée que dans un monde en compétition, la taille est l'une des composantes pour peser sur l'échiquier.

Le Conseil de Développement durable constate que, parallèlement, un mouvement important de repli sur soi, de repli identitaire, ne cesse de croître. En effet la question de l'intégration est forcément liée à celle de l'identité ... on le voit sur de très nombreux pans de notre société.

Le CODEV souhaite alerter les élus sur l'extrême nécessité de trouver des modes de gouvernance renouvelés qui permettent à chacun de faire valoir son point de vue et d'être réellement acteur de la décision.

Déjà en 2011, dans une lettre ouverte adressée au Préfet, le CODEV de Metz Métropole formulait un souhait qui reste toujours d'une brûlante actualité :

**« Il nous faudra bien trouver de nouveaux mécanismes de prise de décision équilibrés, respectueux des uns et des autres, tout en évitant les écueils de la tyrannie des plus petits ou des tentations hégémoniques des plus grands ».**

*Innover  
et*

*nous enrichir d'exemples.*

*Proposer*

*un projet attractif,*

*fondé sur le territoire*

*vécu au quotidien*

*par les habitants du*

*« Pays Messin »*

*et sur une analyse*

*des flux à l'œuvre.*

*Proposer et construire*

*des coopérations*

*pour élaborer*

*un projet commun,*

*pouvant aller jusqu'à la  
constitution d'une*

*Communauté Urbaine*

*puissante,*

*porteuse de développement*

*économique,*

*social et*

*environnemental.*

Certaines agglomérations (Besançon, Bourg en Bresse, Châteauroux) ont inventé des modes de gouvernance, dans leur règlement intérieur, qui vont au-delà des obligations légales de validation par un Bureau ou le Conseil de Communauté. Il y a finalement une assez grande liberté pour autoriser les collectivités à adopter un règlement intérieur qui leur permette de trouver un système de gouvernance approprié.

Dans certaines intercommunalités, des communes ont choisi de se regrouper au sein de Communes Nouvelles (Proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale le 30 octobre 2014) afin de pouvoir peser plus efficacement sur les choix du territoire.

Jusqu'où Metz Métropole doit elle pousser l'intégration d'autres territoires?

Autrement dit, quel est le périmètre le plus pertinent pour Metz Métropole, tant sous l'angle géographique que pour les compétences exercées ?

Pour le CODEV la réponse est claire : il faut privilégier systématiquement le bassin de vie des habitants en s'affranchissant des différents découpages territoriaux préexistants. Au-delà de ce postulat, chacun doit rester conscient qu'il n'y a pas de périmètre unique, satisfaisant et adapté.

Le principal critère pour construire ces espaces « pertinents » doit être celui des flux à l'œuvre sur un territoire. Il convient de mieux les connaître et bien les apprécier.

Les flux de population : où vont et viennent les habitants et actifs de Metz Métropole ?

Les flux de matière première : d'où viennent nos denrées alimentaires, nos fournitures ? Sur quel périmètre est gérée et distribuée la ressource en eau, en énergie, etc. ?

Cette approche par les flux impacte fortement nos relations au sein de notre territoire et nos relations avec les territoires voisins marquées d'interdépendances.

Dans l'immédiat, il est urgent d'entamer et de développer des démarches de rapprochement et de coopérations très concrètes dans ces différents champs. Par exemple, pourquoi ne pas imaginer, comme l'a fait Toulouse Métropole, un Plan de Déplacement Urbain qui intègre (dans l'analyse et la gouvernance) les intercommunalités directement concernées par les déplacements sur notre territoire, comme les Rives de Moselle ou le Val de Moselle, au minimum ?

Les flux de richesses sont également à prendre en compte de manière très fine. Il savoir si, sur notre territoire en particulier, le phénomène croissant de métropolisation tend à capter les richesses de nos territoires voisins ou, à l'inverse, à les redistribuer.

Cette analyse devrait également nous permettre de mieux évaluer l'impact économique du Luxembourg sur notre territoire.

Une telle approche globale, nourrie d'éléments de diagnostic précis, nous permettra de mieux appréhender ce « système vivant ». Il en va des grands équilibres et de l'harmonie de nos territoires.

La question du nécessaire élargissement des compétences se doit également d'être posée.

Dans tous les cas, il nous semble indispensable, une fois de plus, que le projet fonde les coopérations de demain, à l'heure où les seuils de population nous permettent d'accéder au statut de Communauté Urbaine.

**Cela souligne particulièrement, la nécessité d'un Projet de territoire porté par les élus, en coopération avec les territoires voisins. Il doit être élaboré et partagé par les habitants du bassin de vie du « Pays messin » qui s'affranchissent, dans leur vécu quotidien, des limites administratives actuelles.**

### 3- Les nécessités d'une réforme territoriale

*S'approprier les réformes en cours,  
plutôt que de s'arc-bouter sur des organisations territoriales inadaptées à notre époque.*

*Ces modes de gestion pénalisent l'action publique, illisible pour les citoyens, malgré l'importance incontestée de l'investissement des élus.*

*Dans cette période charnière, le CODEV invite à se mobiliser sur les facteurs de réussite des réformes territoriales et de modernisation de l'action publique.*

Suffisamment de choses ont été dites et écrites sur la conduite de ces différents projets de réforme territoriale et ce n'est pas le propos du CODEV. Par contre, il est indiscutablement nécessaire de réformer une organisation territoriale dépassée de l'action publique.

Notre pays se caractérise par la multiplication et l'interpénétration des strates territoriales, combinées, en outre, à des compétences partagées.

Quelques chiffres illustratifs : plus de 36.000 communes, dont environ 20.000 de moins de 400 habitants. Cette dispersion a nécessité la création d'un peu plus de 12.000 EPCI, dont 10.000 syndicats de communes pour disposer des moyens d'action nécessaires.

Dans ce paysage parsemé d'embuches et illisible pour le citoyen, il n'est pas étonnant que soit apparue la nécessité d'élaborer des Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) pour tenter de structurer une coordination des grands choix d'aménagement.

En outre, ces différents niveaux doivent s'articuler avec les missions de l'Etat, du Conseil Régional (qui dispose de faibles moyens pour conduire une action de cohérence) et du Conseil Général (que l'on vient de renommer « Conseil Départemental » pour permettre de mieux distinguer ces deux instances dans l'esprit des citoyens).

Par ailleurs, des économies d'échelle sont souvent évoquées pour justifier l'intérêt des réformes en cours. Sans minimiser cet aspect, il semble pour le moins aussi important de mettre en exergue la lisibilité de l'action publique pour les citoyens. Comme chaque « structure » est souvent dans l'incapacité de conduire seule des projets, du fait de ces différents niveaux qui s'interpénètrent et de compétences partagées, cela génère inévitablement trois effets particulièrement détestables pour les citoyens destinataires de l'action publique :

- l'incapacité pour chaque « structure » de conduire seule de nombreux projets,
- des délais de décision et de réalisation inadmissibles,
- des jeux stériles entre élus pour rejeter la « faute » sur autrui ... en raison des compétences partagées.

Dans un monde où tout s'accélère, ces constats de manque d'efficacité de l'action publique sont aussi particulièrement néfastes pour la démocratie. Ils expliquent, pour une part, une certaine résignation des citoyens et les taux d'abstentions électoraux.

Ces constats, par ailleurs largement repris dans de nombreux cénacles et commentaires, sont partagés par le CODEV qui affirme la nécessité d'une réforme territoriale.

Dans ce contexte, les élus et les citoyens peuvent agir au niveau de la représentation nationale pour que les dispositions législatives et réglementaires s'attachent à :

- veiller à la clarification des rôles de chaque niveau, sans compétences partagées,
- privilégier les trois niveaux pertinents :
  - o national,
  - o régional,
  - o agglomération, bassin de vie.

Ces éléments clés sont de nature à favoriser l'identification des responsabilités mais, également, l'accélération de la mise en œuvre des décisions des élus, délégués des citoyens pour la gestion de l'action publique.

Pour le Conseil de Développement durable de Metz Métropole, il apparaît important de s'arrimer à quelques principes majeurs pour l'efficacité de l'organisation territoriale, sa lisibilité et l'implication des citoyens qu'elle est censée servir :

*Le CODEV  
de Metz Métropole  
propose :*

*1 - quelques principes  
pour  
l'efficience  
de l'organisation territoriale,*

*2 - de prendre appui sur un  
Projet de territoire,  
lisible pour les citoyens,  
et  
ouvert  
aux territoires voisins.*

- S'attacher à la **spécificité de chaque commune** (quartier) comme premier espace de proximité avec le citoyen.
- Déterminer le **périmètre des communautés d'agglomérations**, en tant que niveau de gestion efficient, **à partir du bassin de vie des habitants** et en s'affranchissant des limites administratives actuelles.
- Revendiquer un **élargissement des compétences pour renforcer la capacité d'action de l'intercommunalité** avec les moyens associés.
- Définir une **gouvernance intra-communautaire innovante et appropriée où habitants et Communes peuvent participer à l'élaboration de la décision.**
- Proposer un **Projet de territoire en impliquant les citoyens.**
- Co-construire une **stratégie territoriale** avec le niveau régional, en identifiant les points forts de notre territoire au niveau du Grand Est et, plus largement, réfléchir à des coopérations avec les autres pôles urbains de la Grande région, en travaillant les complémentarités et en prenant le leadership dans certains domaines.
- Identifier et structurer les **coopérations avec les territoires voisins.**

Le Conseil de Développement durable de Metz Métropole se tient à la disposition des élus pour commenter et débattre sur ces propositions.

Elles constituent une première contribution du CODEV destinée à favoriser l'amélioration du fonctionnement d'une démocratie participative et du développement durable du « Pays Messin ».