

Une réelle opportunité ?

Les pôles métropolitains institutionnalisent et développent les collaborations entre communautés d'agglomération. Premier bilan de ces collaborations et perspectives.

Rendus possibles par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, trois pôles métropolitains en réseaux sont déjà créés : le Sillon Lorrain (Epinal, Nancy, Metz et Thionville), le Sillon alpin (Annecy, Annemasse, Chambéry, Grenoble, Romans Valence, Voiron + Genève) et Strasbourg – Mulhouse. 17 autres

sont en projet dont sept en aires urbaines (continuité territoriale) et dix en réseaux (discontinuité territoriale). Une petite moitié d'entre eux seraient engagés en 2012. Ces pôles métropolitains

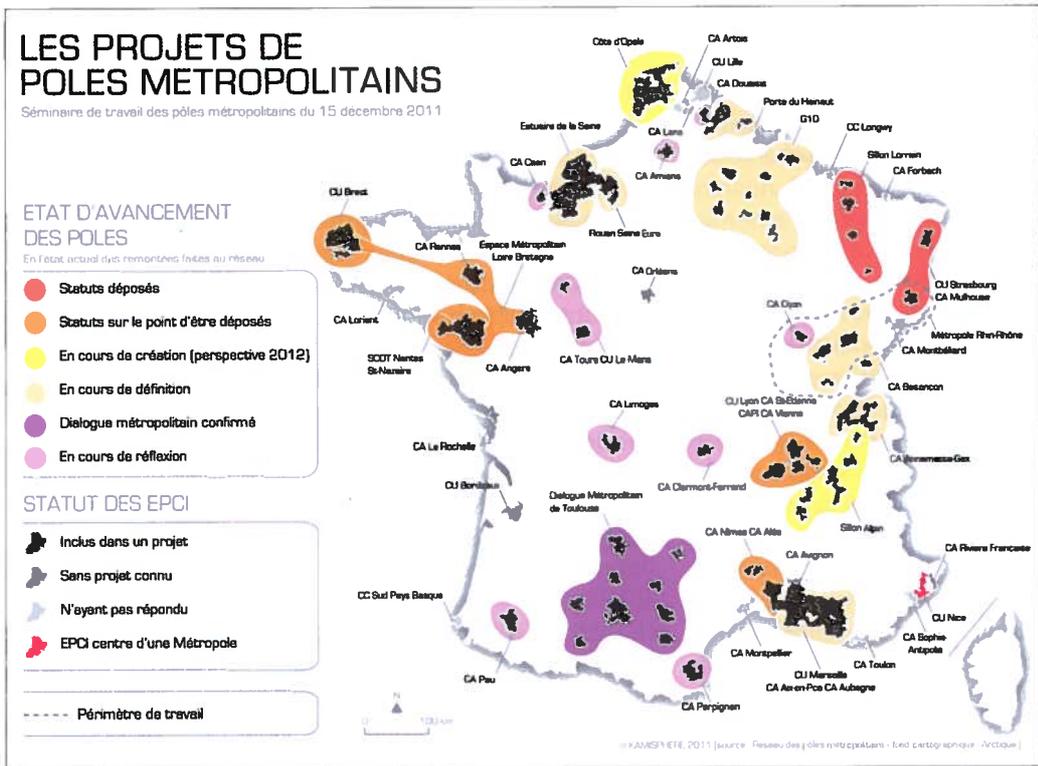
Les pôles métropolitains font suite à la politique des réseaux de villes lancée dans les années 1990.

font suite à la politique des réseaux de villes dans les années 1990 à l'initiative de plusieurs collecti-

De la mutualisation à la taille critique

vités relayées par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), puis à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la même DATAR en 2005. Sans grands résultats, il faut le dire.

Avec les pôles métropolitains, la collaboration s'institutionnalise. Parmi les objectifs poursuivis par les collectivités, selon une enquête réalisée par le pôle local, la pertinence de l'échelle métropolitaine pour l'action est citée en premier (20 %), l'identité commune et le portage de projets de développement



QU'EST-CE QU'UN PÔLE MÉTROPOLITAIN ?

Un pôle métropolitain est un syndicat mixte constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, représentant à eux tous plus de 300 000 habitants et dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants.

commun en second (chacun 17 %). Parmi les actions d'intérêt métropolitain prévues par l'article 20 de la loi du 16 décembre 2010, les infrastructures arrivent en tête (17 %), suivies du développement économique (16 %), de la culture (15 %), de l'université et la promotion de l'innovation (14 % chacun), de la recherche (13 %). Enfin, trois missions non listées dans l'article 20 sont malgré tout fréquemment citées : tourisme et santé (15 % chacun) et marketing territorial (8 %). L'intérêt sera de mutualiser les expériences. La participation commune à des salons est un exemple classique : récent pour Mulhouse et Strasbourg (immobilier), fréquent pour Nantes et Rennes (immobilier, énergies renouvelables). « On mutualise les coûts pour se vendre à l'échelle nationale ou internationale »,

apprécie Gwenaël Bodo, directeur de la stratégie et du rayonnement métropolitain à Rennes Métropole. Les transports sont aussi concernés : au Sillon lorrain, Nancy ayant travaillé pendant un an et demi à la création d'une association d'autopartage, « Metz bénéficiera de son expérience et s'affranchira du travail de préparation. Thionville et Epinal se grefferont ensuite », se félicite Jérôme Marchal, directeur du cabinet de Michel Heinrich, maire d'Epinal et président tournant en exercice du Sillon.

Les pôles métropolitains permettent aussi d'atteindre la taille critique à plusieurs, plutôt que de se faire concurrence. La plus belle réussite du Sillon lorrain est sans doute d'ores et déjà l'Université de Lorraine, « fusion entre les universités de Metz et Nancy, rendue possible le 1^{er} janvier dernier grâce au pôle », apprécie Michel Heinrich. La rivalité traditionnelle entre les deux universités a été mise de côté, l'objectif étant d'atteindre une dimension européenne ou au moins grand Est. Etre plus forts à plusieurs, c'est aussi l'objectif de Strasbourg et Mulhouse : « Travailler ensemble dans des domaines où nous avons

une vraie complémentarité, comme le développement économique, par exemple, en siégeant ensemble au sein des pôles de compétitivité, etc. », explique Jacques Bigot, président de la Communauté urbaine de Strasbourg. Le tourisme peut aussi avancer par des synergies bénéfiques. Ainsi, avant même la création du pôle métropolitain Loire-Bretagne, les musées et opéras nantais et rennais coopèrent et un établissement de coopération culturelle avec Angers et les deux régions est en cours de création. Nantes et Rennes favorisent les échanges tou-



Le développement économique est une des missions envisagées par les pôles métropolitains.

ristiques entre leurs habitants. Au Sillon lorrain, un pass musées vient d'être mis en place. Mais cela implique des renoncements. Avec le Grand Emprunt lancé fin 2009, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de Bretagne et des Pays de la Loire ont organisé des candidatures régionales, valorisant l'épine dorsale Nantes – Rennes et secondairement Brest. Mais il a fallu, « mettre en avant des leaderships effectifs : la mer à Brest, images et réseaux à Rennes, les logiciels à Nantes », selon Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes.

Certains élus des petites intercommunalités s'inquiètent des intentions des agglomérations.

Dérives financières à surveiller ?

Pourtant, les pôles métropolitains sont critiqués. Certains élus de petites intercommunalités sont inquiets ici ou là des intentions des grandes agglomérations. Pour Nantes – Saint-Nazaire, la communauté de communes d'Erdre et Gesvres a adhéré au pôle à 22 voix pour mais 14 contre et 7 abstentions, certains élus contestant l'hégémonie de Nantes Métropole et son soutien à l'aéroport de Notre-Dame des Landes. L'article 20 de la loi de réforme des collectivités leur est plutôt favorable, puisqu'il prévoit que la répartition des sièges tient compte du poids démographique de chaque EPCI : « chaque EPCI dispose d'au moins un siège (...) aucun ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ».

Parfois, le pôle n'est pas jugé nécessaire à une collaboration qui fonctionne déjà. Ainsi, Philippe Lavaud, président d'Aire 198, un réseau de quatre agglomérations, Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers

Les villes mutualisent les coûts pour se vendre à l'échelle nationale ou internationale.

(respectivement 104 637, 146 362 mais bientôt 160 000, 101 865 et 135 106 habitants) et du Grand Angoulême, rappelle que « dans la foulée de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Aire 198 a signé avec la région une convention de partenariat qui fait de nos agglomérations les portes d'entrée des aides économiques. Un pôle métropolitain n'apportera rien de plus ».

Pour Philippe Lavaud, « les pôles métropolitains sont en contradiction avec la suppression du mille-feuille territorial par ailleurs ambitionné par la loi du 16 décembre 2010 ». Pourtant, si la loi autorise un transfert de compétences d'intérêt métropolitain aux pôles, sous réserve de délibérations concordantes de chacun des EPCI (article 20), elle ne l'impose pas.

Si la loi autorise un transfert de compétences d'intérêt métropolitain, elle ne l'impose pas.

D'ailleurs, cette voie n'est pas choisie par les premiers pôles à se créer : au Sillon lorrain, comme au pôle Nantes – Saint-Nazaire, on insiste bien sur le fait qu'il n'y aura pas de transfert de compétences, mais une collaboration à la carte sur des projets et actions communes qui n'engageront que les EPCI volontaires. Sur ces actions, le pôle pourra être maître d'ouvrage, mais sans transfert de compétences.



La participation commune à des salons est fréquente au Sillon lorrain : santé, mise en réseau de scènes de musique actuelle ou immobilier comme ici.

En filigrane, y aura-t-il un coût supplémentaire ? Pour Joël Batteux, maire de Saint Nazaire et président de la Communauté d'agglomération de la région nazairienne (Carene), au contraire, « le pôle métropolitain manifeste au plan national et européen que le développement est coordonné et consensuel, favorisant ainsi l'obtention de financements ». « De plus en plus, l'Etat finance des appels à projets et non des projets directement. Unis en pôle métropolitain, on est plus fort », renchérit Stéphane Bois, directeur du pôle. Mais, les économies d'échelle issues de la conduite de projets en commun absorberont-elles les budgets de fonctionnement ? En fait, il faut distinguer les structures déjà en place qui passeront institutionnellement à des pôles métro-



LES PÔLES S'ORGANISENT

Le réseau des pôles métropolitains a été lancé en juillet dernier par les présidents des associations du bloc local : Association des maires de France, Association des maires de grandes villes de France, Fédération des maires des villes moyennes, Association des petites villes de France, Association des maires ruraux de France, Assemblée des communautés urbaines de France, Association des communautés de France. Le réseau se veut une « plateforme d'échanges et d'initiatives partagées au service des habitants », à commencer par les transports, l'urbanisme, le développement économique, l'aménagement...

politains des structures à créer. Au Sillon lorrain, il n'y a pas de structure administrative dédiée. Le budget est de 700 000 € : 300 000 € d'ingénierie (même montant que pour l'association pré-existante) reversés par le pôle aux agences d'urbanisme de Metz et Nancy, pour l'usage du pôle et 400 000 € pour des actions territoriales. Pour ces dernières, les villes ou les agglomérations constituaient auparavant un groupement de commande, désormais elles apporteront ce budget au fur et à mesure des actions, le pôle métropolitain étant alors maître d'ouvrage. Côté création de postes, le pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire emploie un chargé de mission en plus des deux personnes actuelles du SCOT, les actions étant elles portées par les services des EPCI. Pour Lyon – Saint-Etienne, un budget annuel de 730 000 € est prévu avec sept fonctionnaires. Mais, comme pour les EPCI auparavant, tous les EPCI constituteurs de ces pôles ne mettront pas nécessairement à leur disposition leur personnel comme c'est prévu au Sillon lorrain... avec le risque d'annuler les gains financiers réels liés à la réduction des frais généraux et du montant des marchés.

Côté lourdeur institutionnelle, Stéphane Bois annonce que, pour le pôle métropolitain Nantes – Saint Nazaire, « le comité syndical (117 élus) et le bureau (23 membres) seront plus fréquents et que seront constitués des comités techniques composés des techniciens des EPCI ». L'objectif est bien de favoriser un dialogue efficace entre des territoires qui n'en prenaient pas le temps. Mais on peut s'interroger sur certaines formes. Ainsi, la dernière conférence métropolitaine Nantes – Saint-Nazaire de novembre « Le monde n'attend pas », par nombre de ses thèmes développés (« Le port de Nantes aux XVII^e et XVIII^e siècle », « Les cartes à jouer des métropoles dans un monde de flux », etc.) relevait plus d'un bon débat universitaire coûteux que de la contribution à un programme d'actions. Si les risques de dérive financière existent, les élus ne devront pas négliger de vérifier, une fois les pôles lancés, les économies d'échelle et de rectifier si besoin immédiatement le tir. Le réseau des pôles métropolitains constituera à cet effet un appui indispensable.

Frédéric Ville