

Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes  
*La société civile dans sa diversité*

**Pôle métropolitain  
Grand Lyon,  
St Etienne métropole,  
Communautés d'agglomération  
Portes de l'Isère et pays Viennois**

20 Janvier 2012

Les Avis et Contributions

**Rhône-Alpes** Région

Conseil économique, social et environnemental  
régional



**Pôle métropolitain  
Grand Lyon,  
St Etienne métropole,  
Communautés d'agglomération  
Portes de l'Isère et pays Viennois**

**Rapporteur**

M. Jean-Marc BAILLY

Président de la commission n° « Territoire »

**Avis n°2012-03**

20 Janvier 2012



## Le CESER en quelques mots...

Le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Il s'agit d'une assemblée consultative qui émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines). Elle est représentative de la vie économique et sociale de la région.

**Expression de la société civile** dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Rhône-Alpes,  
inscrivez-vous à la [lettre@rhonealpes.fr](mailto:lettre@rhonealpes.fr)

OU

retrouvez les informations sur  
le site Internet de la Région Rhône-Alpes :  
[www.ceser.rhonealpes.fr](http://www.ceser.rhonealpes.fr)

Cet avis a été adopté par 95 voix pour, 15 ne participant pas au vote,  
par le Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes  
lors de son Assemblée plénière du 20 janvier 2012.

# Sommaire

	Pages
<b>1. Le CESER rappelle son attachement à une métropolisation réussie</b>	<b>8</b>
<b>2. La démarche de coopération entreprise par les quatre agglomérations fondatrices du pôle métropolitain laisse place à un transfert de secteurs clés de « l'intelligence territoriale » vers un nouveau niveau institutionnel</b>	<b>9</b>
2.1. Une initiative locale volontaire de coopération...	9
2.2. Une démarche tendant vers la constitution d'une métropole européenne...	10
<b>3. Le projet du pôle métropolitain soumis au CESER appelle de sa part plusieurs interrogations</b>	<b>11</b>
3.1. La création d'un échelon supplémentaire d'intervention publique	11
3.2. Le CESER se demande comment des stratégies métropolitaines peuvent être développées sur un périmètre marqué par des discontinuités	11
3.3. Il s'interroge sur la coordination des interventions de la Région et du pôle métropolitain	12
<b>Conclusion</b>	<b>13</b>
<b>Annexes</b>	<b>15</b>
<b>Déclarations des groupes</b>	



Le Grand Lyon a engagé une démarche de **coopération renforcée** avec certaines communautés d'agglomérations voisines : celles de St Etienne Métropole et des Portes de l'Isère en première phase dès 2008 et celle du pays Viennois en 2010.

En 2009-2010, comme le Président du Grand Lyon l'a rappelé devant le Sénat (commission des lois du 2/02/2010) c'est à son initiative et à celle de « quelques élus » que l'idée de pôles métropolitains est née pour formaliser cette coopération « sur la base du libre volontariat ».

De fait, ce nouvel outil de regroupement volontaire des intercommunalités, qui n'exige pas de continuité territoriale, mais qui est encadré par des seuils démographiques, a été adopté au titre de l'article 20 de la loi du 16 déc.2010 – de réforme des collectivités territoriales.

Pour Rhône-Alpes, qui devrait être concerné sur une grande partie de son territoire, le CESER a souligné à diverses reprises qu'il s'agit d'une des principales novations de la réforme territoriale. La loi permet la création d'un syndicat mixte fermé (excluant Département ou Région) par adoption, par des intercommunalités à fiscalité propre, de « délibérations concordantes sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées » à ce syndicat mixte.

Une fois ces délibérations adoptées, le Préfet doit notifier à la Région et aux départements concernés ce projet pour avis simple à rendre dans un délai de trois mois, délai au-delà duquel l'avis est réputé favorable.

Sur le territoire français ce sont 26 projets de pôles métropolitains qui sont recensés. Celui du sillon Lorrain a été le premier validé. En Rhône-Alpes, les intercommunalités du G4 « Lyon - St Etienne – Bourgoin - Vienne » ont adopté leurs délibérations concordantes sur un projet de statuts, sur lequel le Préfet a requis l'avis de la Région et des départements d'ici le 15 mars 2012. Le Conseil Régional devant s'exprimer le 9 février prochain, le CESER formule son positionnement préalable.

Il a bien noté qu'il s'agit pour Rhône-Alpes du premier projet de syndicat mixte fermé en charge d'un pôle métropolitain, en forme de quadrilatère, et que devrait suivre d'ici quelques mois un autre syndicat regroupant un chapelet d'agglomérations de Valence à Annemasse. Il rappelle de plus que la Région a adhéré en septembre 2011 à un nouvel outil transfrontalier de droit suisse : le Groupement Local de Coopération Transfrontalière « Projet francovaldogenevois ».

# 1. Le CESER rappelle son attachement à une métropolisation réussie

Dans sa contribution du 24 novembre 2009 « Pour une maîtrise foncière dans les territoires de Rhône-Alpes en métropolisation », le CESER a souligné combien les territoires n'ont pas d'avenir sans accès aux fonctions majeures (centres de décision politique ou financière publics et privés, sièges des grands groupes, organismes internationaux, centres de recherche internationaux, liaisons aériennes intercontinentales...), fonctions propres aux nœuds du réseau international d'échanges que sont les métropoles : elles sont les relais indispensables pour répondre à l'exigence d'adaptation et de réactivité dans un monde d'incertitude.

Le CESER a bien noté qu'on ne peut qualifier un pôle urbain de métropole que s'il y est avéré une économie d'échelle liée à la coordination d'un foisonnement d'échanges et à la détention d'un pouvoir de commandement ; la concentration de population ayant une importance seconde en la matière et pouvant même parfois être contreproductive, même s'il existe un effet de seuil démographique indéniable.

Genève, dont l'agglomération transfrontalière abrite à peine plus de 800 000 habitants, est une métropole mondiale de premier plan au titre des organismes internationaux, des liaisons aériennes intercontinentales, de la finance, des sièges sociaux, de la recherche ou de la culture.

Au contraire, Lyon a perdu sa position métropolitaine depuis la Renaissance, la centralisation parisienne en éloignant les centres de décision. Mais compte tenu de la diversité des atouts de Rhône-Alpes Lyon est une des très rares villes françaises capables de redevenir une métropole au moins au niveau européen. Ceci suppose un développement obligatoire d'une logique gagnant-gagnant avec les territoires régionaux : elle doit se positionner comme porte d'entrée d'un réseau, à la manière souple et partenariale des métropoles (« mater polis » ou villes mères) de la Grèce antique, et non pas, comme un prédateur de la valeur ajoutée par le réseau, à la manière jacobine.

Le CESER renouvelle combien l'ensemble des territoires de Rhône-Alpes doit bénéficier d'une dynamique de métropolisation permettant l'accès à la richesse induite par les fonctions majeures, cette dynamique passant par plusieurs conditions :

- une optimisation de la gestion du foncier
- une organisation en réseau métropolitain autour de Genève, métropole, de Lyon, en capacité de le devenir, et du sillon alpin, avec une irrigation de l'ensemble du territoire régional à partir de cette armature ;
- une gestion de l'organisation des territoires, c'est-à-dire un management territorial par des décideurs mobilisés sur des enjeux majeurs.

**Le CESER s'interroge cependant sur les modalités de réussite de cette métropolisation au travers des pôles métropolitains**

## **2. La démarche de coopération entreprise par les quatre agglomérations fondatrices du pôle métropolitain laisse place à un transfert de secteurs clés de « l'intelligence territoriale » vers un nouveau niveau institutionnel**

### **2.1. Une initiative locale volontaire de coopération...**

Depuis 2008, plusieurs actions concrètes de coopération ont été initiées par les trois premiers partenaires (LYON, SAINT ETIENNE, PORTES DE L'ISERE), désormais passés au nombre de quatre avec le PAYS VIENNOIS : organisation des déplacements ; pôles de compétitivité ; université ; planification du territoire ; événements culturels.

### **...que les acteurs souhaitent faire évoluer au regard des nouvelles dispositions législatives**

Désormais, la loi du 16 décembre 2010 ouvre la possibilité non plus de coopérer mais d'organiser un transfert de compétences au pôle métropolitain constitué en syndicat mixte d'intercommunalités. Ce syndicat délégataire de deuxième niveau est apte selon la loi à accueillir des actions d'intérêt métropolitain dans des domaines d'intervention qualifiés par le sénateur Jean-Pierre COURTOIS, rapporteur du projet de loi au Sénat, de « secteurs clés de l'intelligence territoriale » : développement économique, promotion de l'innovation, recherche, enseignement supérieur, culture, aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale, développement des infrastructures et des services de transport par coopération entre les autorités organisatrices de transport.

Comme pour la coopération intercommunale où les communes définissent leur intérêt communautaire, il est revenu aux quatre conseils communautaires fondateurs du pôle métropolitain de définir l'intérêt métropolitain à travers les statuts désormais adoptés et soumis à l'examen du CESER.

## 2.2. Une démarche tendant vers la constitution d'une métropole européenne...

Le CESER partage la volonté exprimée dans les statuts d'une association de plusieurs agglomérations pour peser davantage au niveau européen en concentrant « une grande quantité de services à haute valeur ajoutée, des équipements de niveau mondial et un haut niveau de formation de leurs populations ». Il approuve la recherche, exprimée dans le document soumis à consultation, du dynamisme économique, d'une meilleure mobilité, d'une qualité de vie autour du modèle de développement multipolaire, d'une offre culturelle d'excellence.

Il soutient la démarche visant à promouvoir une offre métropolitaine, à définir une stratégie commune ou à partager des bonnes pratiques.

S'agissant des 19 actions transférées au pôle métropolitain (article 6 des statuts) le CESER relève leur diversité, notamment :

- des stratégies (déplacements, développement économique)
- des actions communes (tarification zonale multimodale, développement urbain dense autour des gares et axes de transport, valorisation d'espaces naturels et agricoles,...)
- des mises en cohérence (accueil des entreprises, politiques de développement durable, tourisme)
- des actions de promotion (offre d'accueil des entreprises lors des événements de portée nationale ou internationale, attractivité des territoires en matière d'enseignement supérieur et de recherche, politiques touristiques...)
- des opérations d'aménagement (parcs relais et mise en cohérence des systèmes de covoiturage, sites économiques d'intérêt métropolitain, pilotage du projet voie verte des confluences)

Pour le CESER, la démarche entreprise tend à bâtir progressivement un système territorial « connecteur » au monde, par sa dynamique de mise en réseau et de convergence des activités créatrices. **Il rappelle son attachement à une démarche partenariale avec l'ensemble des territoires de Rhône-Alpes.**

Il observe que la formule du pôle métropolitain rencontre un certain succès chez les élus locaux par suite de sa souplesse et de son caractère évolutif ; d'autres agglomérations pouvant rejoindre le « G4 » comme le permettent la loi et les statuts (article 2) et seulement si elles le souhaitent..

### **3. Le projet du pôle métropolitain soumis au CESER appelle de sa part plusieurs interrogations**

#### **3.1. La création d'un échelon supplémentaire d'intervention publique**

Le pôle métropolitain constitue une nouvelle strate territoriale, au contraire de la métropole, prévue à l'origine par le Comité Balladur et le Gouvernement comme une nouvelle collectivité territoriale créée en lieu et place des communes et départements concernés, et finalement définie par la loi comme une sorte de super communauté urbaine, mais ne rencontrant guère d'intérêt pour l'heure de la part des élus, à l'exception de l'agglomération niçoise.

Le CESER constate que plusieurs actions sont caractérisées par « un intérêt métropolitain » non défini ou laissé dans le flou, permettant ainsi une intervention très large et susceptible de recouper celles d'autres collectivités publiques. **Le CESER se demande si l'objet du pôle métropolitain n'ouvre pas le champ à une nouvelle complication de l'enchevêtrement des actions et des compétences, au détriment de la lisibilité et de l'efficacité que l'assemblée socioprofessionnelle a appelé de ses vœux dans sa contribution relative au management territorial en Rhône-Alpes.**

Au vu du champ potentiellement très large des compétences transférées au pôle métropolitain, le CESER s'interroge sur les charges de structure et de fonctionnement induites.

Il rappelle une fois encore son souhait en faveur de la plus grande efficacité de l'action publique et de sa lisibilité ; il souhaite qu'en tout état de cause le nouveau dispositif apporte une réelle valeur ajoutée ;

#### **3.2. Le CESER se demande comment des stratégies métropolitaines peuvent être développées sur un périmètre marqué par des discontinuités**

Qu'il s'agisse du développement économique ou des déplacements, il apparaît difficile de définir un caractère opérationnel sur un territoire excluant par exemple l'aéroport de Lyon – St Exupéry, où la zone de Grenay susceptible d'accueillir une activité logistique métropolitaine et régionale de premier plan.

Le CESER rappelle l'intérêt de la territorialité plus large et continue de la Région Urbaine de Lyon, association qui a permis de dégager certaines priorités d'action, par exemple en matière de logistique.

### **3.3. Il s'interroge sur la coordination des interventions de la Région et du pôle métropolitain**

Constatant que nombre de compétences dévolues par les intercommunalités au pôle métropolitain recoupent largement le rôle stratégique dévolu à la Région, le CESER rappelle que ce rôle peut et doit trouver toute sa place dans le respect du principe de subsidiarité laissant agir l'acteur le mieux placé pour agir. C'est ainsi qu'au nom de la stratégie le fait régional doit être affirmé en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou de transport collectif interurbain : la collectivité régionale doit s'affirmer comme le pivot de ces politiques structurantes, dans l'esprit des lois de décentralisation successives.

En matière de développement économique, le CESER a d'ores et déjà appelé la Région, en qualité de chef de file, à impulser et entraîner les acteurs, dont les stratégies sont à articuler pour éviter la dispersion des crédits et des efforts.

En matière de recherche et d'enseignement supérieur, la complémentarité entre les PRES de Grenoble et Lyon s'impose : c'est dans la synergie entre eux que réside l'atout maître pour une lisibilité et une efficacité au niveau international.

En matière d'aménagement du territoire, au-delà des mises en cohérence nécessaires entre SCOT auxquelles peut procéder le pôle métropolitain, la Région doit animer une démarche pour donner un cap sur la base d'un document de référence partagé, du type d'un schéma régional d'aménagement et de développement.

En matière de transports collectifs, le CESER partage le souci d'une gouvernance renforcée par bassin métropolitain et apprécie la démarche Réseau Express de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (REAL) engagée depuis plusieurs années.

Il relève l'annonce d'un projet de création d'un autre syndicat mixte (type loi SRU) au titre des transports métropolitains qui devrait être élargi à d'autres membres que le « G4 », et comprenant notamment les Départements concernés et la Région.

Il demande :

- que la Région assure la cohérence et le pilotage de ce second syndicat mixte, à l'aide du schéma régional des services de transport à l'élaboration duquel l'ensemble des autorités organisatrices de transport de Rhône - Alpes ont été associées,
- que les services bénéficient d'une continuité territoriale entre les composantes du pôle métropolitain et au-delà, en incluant par exemple Villefranche, la Plaine de l'Ain, ...

Il observe qu'un fonctionnement efficace ne pourra exister qu'avec une gouvernance de qualité et lisible entre les deux syndicats mixtes en charge du pôle métropolitain d'une part, du transport collectif métropolitain d'autre part.

## Conclusion

**Le CESER a souligné combien c'est au niveau régional que doit être appréhendée la question de l'inter territorialité, sauf à connaître une « région des villes » prospère et « une région des champs » laissée à l'écart, et un modèle de développement à deux vitesses.**

Il renouvelle sa demande exprimée dans sa contribution pour un management territorial en Rhône-Alpes afin que s'engage de toute urgence la discussion entre Région et pôles métropolitains, sans attendre les échéances électorales. Il s'agit de mettre en chantier sans délai le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu par la loi entre Région et départements. Les pôles métropolitains permis par la loi du 16 décembre 2010, soit en cours de constitution (« G4 ») soit en préfiguration (sillon alpin), ainsi que le GLCT francovaldogenevois (de droit suisse) ne doivent pas être tenus à l'écart. De plus, le CESER encourage le développement des coopérations entre les pôles métropolitains.

**C'est le dialogue qui est la condition première pour permettre aux collectivités publiques de concourir au développement de leur territoire. La notion de réseau doit être au cœur de la démarche pour atteindre une masse critique non pas de population mais de fonctions stratégiques européennes voire mondiales. Le dialogue doit se concrétiser par une relation gagnant - gagnant par contrat entre les niveaux régional et métropolitain. Reste à créer une instance d'arbitrage qui apparaît pour le CESER essentielle.**



# Annexes

Annexe 1	
Extrait de Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de <i>réforme des collectivités territoriales</i>	16
Annexe 2	
Le pôle métropolitain du "G4"	17
Annexe 3	
Projet de poles métropolitains	18

## Annexe 1

### Extrait de Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

#### CHAPITRE II : POLES METROPOLITAINS

##### Article 20

I. — Le livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre III ainsi rédigé :

##### TITRE III

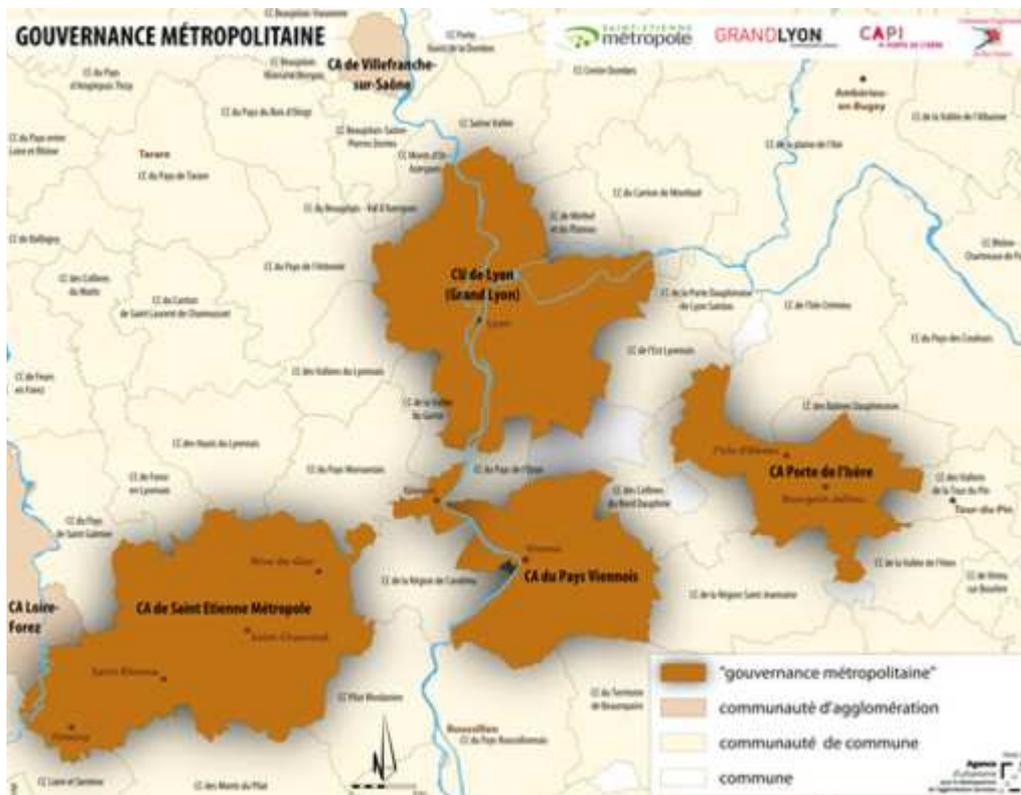
##### PÔLE MÉTROPOLITAIN - Chapitre unique

« Art.L. 5731-1.-Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional. « Les organes délibérants de chaque établissement public de coopération intercommunale se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées au pôle métropolitain. « Art.L. 5731-2.-Le pôle métropolitain regroupe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants. « Par dérogation au précédent alinéa, le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un Etat étranger. « Le représentant de l'Etat dans le département siège du pôle métropolitain notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées. A compter de cette notification, les assemblées délibérantes disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. « Cette création peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est la plus importante. « Art.L. 5731-3.-Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1, sous réserve des dispositions du présent titre. « Par dérogation aux règles visées à l'alinéa précédent, les modalités de répartition des sièges entre les établissements publics de coopération intercommunale membres du pôle métropolitain au sein de l'assemblée délibérante du pôle métropolitain tiennent compte du poids démographique de chacun des membres du pôle. Chaque établissement public de coopération intercommunale dispose d'au moins un siège et aucun établissement public de coopération intercommunale ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Ces modalités sont fixées par les statuts du pôle métropolitain. « Par dérogation à l'article L. 5711-4, le pôle métropolitain peut adhérer aux groupements définis aux articles L. 1115-4-1 et L. 1115-4-2.L'adhésion du pôle métropolitain est sans incidence sur les règles qui régissent ces syndicats mixtes.»

II. — Le présent article ne s'applique pas à la région d'Ile-de-France.

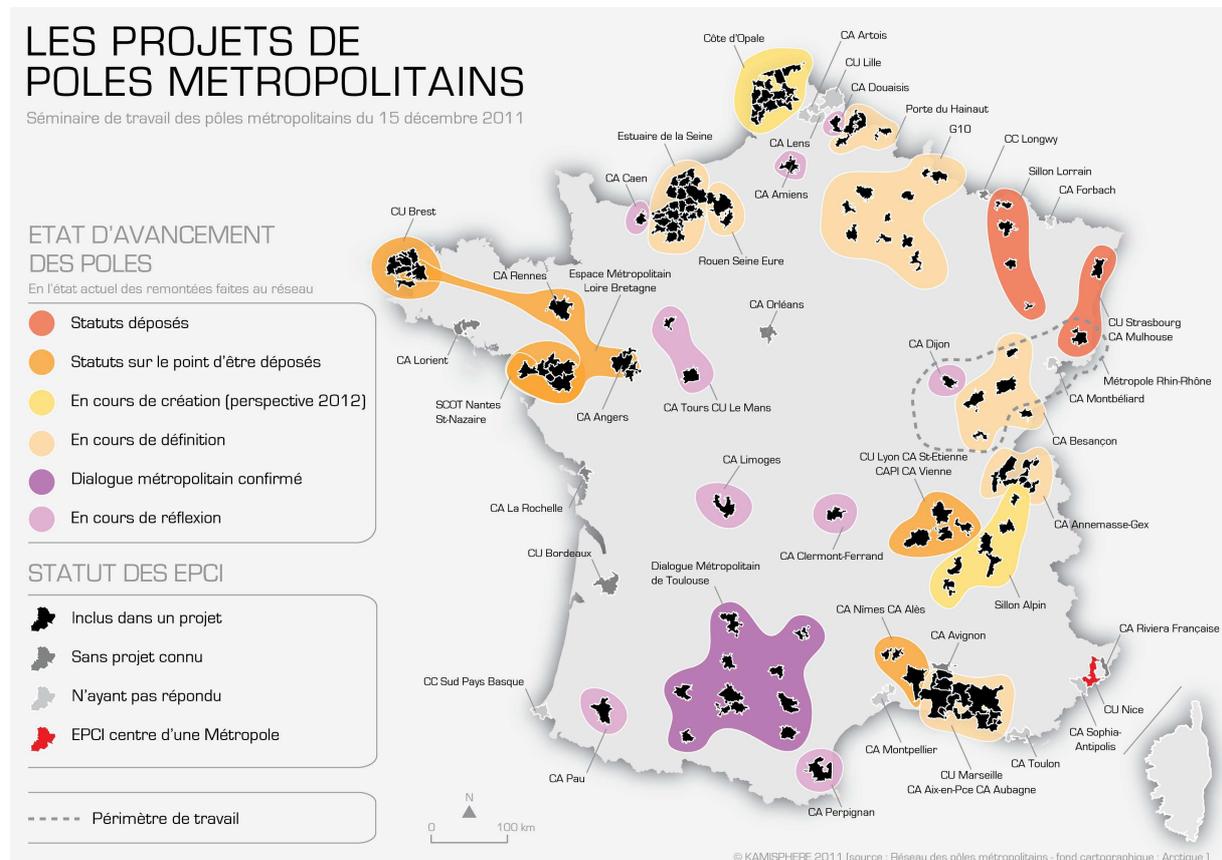
## Annexe 2

### Le pôle métropolitain du "G4"



## Annexe 3

### Projet de pôles métropolitains



# Déclarations des groupes

Intervention de M. Gille MAURER, au nom du collège I

Monsieur le président, mesdames, messieurs,

Dans la suite logique des réflexions qu'avaient conduites le CESER sur la métropolisation en Rhône-Alpes en 2009, nous sommes appelés à nous exprimer sur les statuts que quatre agglomérations (dites G4) viennent d'adopter en vue de la création d'un pôle métropolitain sous la forme d'un syndicat d'intercommunalités.

- Le premier mérite du rapport du CESER que vient de nous présenter Jean Marc BAILLY est de bien mettre en évidence les fondements de cette procédure volontaire, permise par la loi de réforme territoriale de décembre 2010, ses enjeux et ses incidences éventuelles en matière de gouvernance.
- Le deuxième est d'avoir bien fait le distinguo entre le concept de « métropole » au sens de rassemblement de fonctions majeures autour d'une ville ou agglomération, et « pôle métropolitain » qui, du fait de transferts de compétence d'intercommunalité, crée une nouvelle strate d'administration.
- Le troisième mérite de ce projet d'avis est, dans une grande objectivité, d'avoir pointé à la fois, le potentiel d'une telle procédure pour permettre à cet espace de se positionner par rapport à ses concurrents européens, mais également ses limites.

A ce titre, nous souscrivons, comme le précise le rapport du CESER, à toute procédure dont l'objet est le partage de stratégies communes, la mise en cohérence des actions individuelles, etc..... en vue de peser davantage par les synergies issues de ce rassemblement.

Sur le principe, on ne peut qu'être favorable, car nous savons tous que la rareté de l'argent public, le poids des prélèvements fiscaux, la dispersion des énergies, contraint –et demain plus que jamais avec la crise– à mutualiser les efforts.

Dans l'application, le rapport du CESER exprime des craintes, des risques, des interrogations.

Nous les partageons.

- La lecture des statuts du futur pôle métropolitain, montre que l'on va bien au-delà du principe de coopération en créant un syndicat mixte doté de ressources, de personnel, de bureaux, etc.... Voici la préfiguration d'une nouvelle strate dans le millefeuille administratif français, alors qu'en l'état, on peut s'interroger sur la pertinence de son aire géographique.
- On risque tout simplement d'être à l'opposé du concept de métropole envisagé par le comité Balladur et le gouvernement qui visait à réduire le nombre d'échelons locaux.
- Par ailleurs, en l'état des statuts, rien ne permet de garantir que cette nouvelle coopération entraînera une économie globale, ce qui était pourtant un des buts recherchés.
- Autre interrogation : comment sera respecté le principe de subsidiarité ?  
La création de pôles métropolitains autour de Lyon, dans le sillon alpin ou ailleurs ne doit pas limiter le rôle de la Région qui est par nature et par la loi, chef de file, voire responsable pour le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports collectifs interurbains.  
A titre d'illustration, comment la Région pourrait-elle assumer sa responsabilité d'exploitation des TER si elle n'est pas présente dans le futur syndicat métropolitain des transports porté par le pôle métropolitain ?  
Pour respecter le principe de subsidiarité, nous sommes très attachés au respect du rôle des opérateurs de proximité pour le développement économique local, que sont les chambres consulaires territoriales, organismes professionnels, etc....  
Nous avons bien noté que sont prévues dans le pôle métropolitain une conférence métropolitaine des Conseils de Développement et une conférence économique métropolitaine.  
Consultation ne veut pas dire intégration des acteurs de proximité pour la mise en œuvre des actions pour lesquelles ils ont légitimité et compétence.

En conclusion, nous approuvons l'avis du CESER qui en substance met en avant le concept de métropole tout en pointant les risques de dérive.

La loi de décembre 2010 sur la réforme territoriale prévoit un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre Région et Départements.

Il faut que ce schéma soit mis en œuvre sans tarder en intégrant dans sa conception les pôles métropolitains.

Nous voterons l'avis du CESER.

Je vous remercie de votre attention.

C'est le troisième débat que notre assemblée plénière organise concernant la réforme des collectivités territoriales.

Lors de deux séances précédentes, le groupe CGT avait largement insisté sur l'impérieuse nécessité que la démocratie citoyenne soit au cœur de toute évolution des collectivités territoriales.

En Rhône-Alpes, un Pôle Métropolitain est aujourd'hui constitué, un ou deux autres sont en construction dans une totale opacité pour la population.

Notre organisation syndicale organise plusieurs débats publics :

- 1 à Grenoble - 1 à Valence qui se sont déroulés au deuxième semestre 2011
- 4 sont en préparation : à Givors le 26 janvier, à Privas le 24 février, à Montmélan en Savoie le 24 avril et un autre devrait se tenir à Lyon dans les prochains mois.

Force est de constater que nous sommes bien seuls à tenter ainsi de faire participer les citoyens aux évolutions territoriales extrêmement structurantes pour l'avenir.

Le fait que notre CESER soit amené à prendre une position sur le Pôle métropolitain se constituant entre les agglomérations lyonnaise, stéphanoise, du pays Viennois, du Nord Isère en trois semaines confirme l'absence totale de démocratie dans l'approche de ce dossier.

Afin de marquer notre forte désapprobation avec cette situation, notre groupe ne prendra pas part au vote.

En ce début d'année 2012, les informations en notre possession nous indiquent la probable constitution en France de 26 pôles métropolitains, la constitution d'une Métropole, et l'objectif de créer une seule entité au sein de la Région Alsace se substituant aux deux départements et à la collectivité régionale alsacienne.

Nous sommes donc dans la construction de structures territoriales différentes selon les régions, départements ou bassins d'emplois de notre pays.

La CGT ne saurait se satisfaire d'une évolution entraînant une totale disparité des citoyens de notre pays devant les institutions républicaines. Qu'en pense notre CESER ?

D'autre part, pour certains Pôles métropolitains, ceux-ci apparaissent ne constituer que des marche-pieds pour aller à la création de Métropoles dans quelques années en profitant des nouveaux schémas départementaux d'intercommunalités.

Nous sommes donc très loin des enjeux centraux que notre organisation avait porté notamment lors des travaux du groupe de travail du CESER Rhône-Alpes.

Un bref rappel des enjeux portés par la CGT :

L'aménagement équilibré du territoire, la cohérence notamment à l'échelle régionale des politiques publiques permettant une certaine égalité des chances ne constituent aucunement un objectif de ces nouvelles entités territoriales.

Le lien entreprise-territoire notamment par une réforme de la fiscalité n'est jamais évoqué.

La notion de collectivité chef de file pouvant favoriser une certaine cohérence territoriale singulièrement au niveau régional est totalement ignorée.

Les outils de péréquation permettant de favoriser un certain équilibre entre régions à fort potentiel économique et régions à potentiel économique plus modeste ne sont jamais à l'ordre du jour.

Ces différentes réflexions convergent avec le document édité par les 4 Conseils de Développement des 4 agglomérations qui préconisent notamment :

- Le besoin de travailler à un développement équilibré de l'ensemble du territoire métropolitain en prenant appui sur les atouts et savoir-faire existants.
- L'enjeu de la gouvernance économique en s'appuyant sur les 5 acteurs du Grenelle de l'Environnement.
- La dimension financement du développement économique avec la mobilisation de l'épargne territoriale.

Enfin, quelles incidences pour l'emploi public avec ces nouvelles entités territoriales dès lors que le Président de la République, le Gouvernement, ne cessent de dénoncer les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

Les représentants des salariés au sein des structures paritaires des collectivités locales issus des élections professionnelles découvrent comme tout un chacun les décisions prises au sein de tel ou tel territoire. La démocratie sociale est aussi mal traitée que la démocratie citoyenne.

Cette réforme des collectivités locales assise essentiellement sur la mise en concurrence des territoires pour construire une métropolisation autour de quelques territoires d'excellence se situe à l'opposé des valeurs que portent notre organisation syndicale: Egalité – Démocratie – Equité demeurent les parents pauvres au contraire de compétitivité – excellence – concurrence.

Notre pays a besoin de projets radicalement différents pour construire une société plus juste, plus solidaire, plus démocratique.

Intervention de M. Jean-Marc GUILHOT, au nom de la CFDT

L'intervention de la CFDT sera brève et en totale symbiose avec le projet d'avis qui nous est soumis.

Pour ce faire, nous reviendrons sur trois des points qui nous paraissent fondamentaux :

- 1. Le syndrome du mille feuilles, puisque ces pôles constituent une couche supplémentaire qui s'analyse comme une intercommunalité d'intercommunalités.

Cette analyse est bien reprise dans le projet d'avis qui parle fort justement « d'enchevêtrement des actions et des compétences au détriment de la lisibilité et de l'efficacité ».

- 2ème point, le déséquilibre infra régional entre ce pôle et les zones urbaines géographiquement proches mais en dehors de ce pôle. Là encore, le projet d'avis rejoint ce constat en s'interrogeant sur la façon dont les stratégies métropolitaines pourront se développer sur un « périmètre marqué par des discontinuités ».
- 3ème et dernier point, ce projet interroge sur la notion d'intérêt régional, tant il semble cohérent que le dimensionnement régional autour de Lyon devrait peser dans le concert européen. Avec un pôle métropolitain, qui arbitrera lorsque les projets d'intérêt métropolitain ne coïncideront pas intégralement avec l'intérêt régional ?

C'est pourquoi le projet d'avis met fort à propos en exergue trois idées que nous partageons :

- l'intérêt métropolitain est « non défini ou laissé dans le flou »
- une « instance d'arbitrage » reste à créer
- enfin une interrogation légitime et forte sur la « coordination des interventions du pôle métropolitain et de la Région ». Si cette dernière possédait un rôle d'encadrement et d'animation des politiques des collectivités de rang inférieur, par exemple à travers le caractère normatif et opposable des documents de planification et des schémas qu'elle élabore, cela aurait du sens. Cela constituerait une bonne application du principe de subsidiarité et nous pourrions nous réjouir sans arrière pensée de la création de ces pôles métropolitains. Malheureusement il n'en est rien.

La CFDT votera donc sans restriction ce projet d'avis et fait sienne l'idée conclusive selon laquelle « c'est au niveau régional que doit être appréhendée la question de l'inter territorialité ».

Intervention de M. Jean-Bernard LAUNAY, au nom de la CFTC

Merci Monsieur le Président, Chers collègues,

La loi du 16 décembre 2010, sur la réforme territoriale commence à produire ses effets.

Déjà, lors de la contribution présentée le 12 décembre 2011, relative au management territorial, nous avons évoqué certaines de nos préoccupations plus particulièrement quant au positionnement de l'institution régionale dans le concert de cette recomposition à venir des collectivités territoriales.

Nous souhaitons et souhaitons toujours que la Région reste un moteur capable « d'imposer une volonté stratégique, en phase avec les capacités créatrices des territoires ».

Si la structure métropole est, à quelques exceptions près, difficile à mettre en œuvre, nous voilà avec près de 26 pôles métropolitains en chantier.

C'est dire que, malgré l'accueil limité le processus est lancé.

Plus près de nous le Grand Lyon, St Etienne métropole, les Portes de l'Isère et le Pays Viennois ont décidé d'officialiser leurs relations à travers un syndicat mixte fermé.

Les travaux de la commission 4 nous ont permis d'apprécier les arcanes juridiques de cet échafaudage relationnel entre plusieurs territoires.

A l'unisson de la position manifestée par le CESER, en décembre 2011, nous ne pouvons que rappeler notre attachement à « une métropolisation réussie ».

C'est pourquoi les statuts de ce nouveau syndicat nous interpellent sur quelques points :

- contrairement à la métropole, le pôle métropolitain apparaît comme une strate supplémentaire qu'il va falloir alimenter, en un minimum de personnel et de moyens.  
Ce qui, selon les compétences votées, pourra, à terme, être générateur de dérives engendrant, bien sûr, des surcharges fiscales,
- cet échelon territorial supplémentaire, comme le rappelle si justement la commission 4, peut tendre à opacifier un treillis d'actions et de compétences au détriment de la clarté et l'efficacité souhaitée en décembre 2011 par le CESER,
- Si cela est imposé pour la métropole, la continuité géographique, en faisant défaut au pôle métropolitain qui nous est présenté, n'intégrant pas les composantes économiques du futur avec les grands pôles que deviennent ST Exupéry et Grenay, associe à sa naissance un handicap économique que ne peut valider notre assemblée.
- Les relations Région/ Pôle métropolitain/Métropole sont à construire en même temps que ces structures, car on ne peut que craindre l'enchevêtrement des compétences (transports, emploi, développement économique, espaces agricoles,... etc.).
- Il est à souhaiter que l'arrivée prochaine du futur Sillon alpin va accélérer une synergie européenne autour d'une institution régionale qui doit impérativement rester un pivot de la dynamique Rhône alpine.

Nous validons toutes les préconisations de la commission et nous voterons cet avis.

Monsieur le Président, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Nous avons vu dans les faits l'application des ravages de la réforme des collectivités locales : les ressources régionales, le budget, les conseillers territoriaux etc. Nous voilà confrontés aujourd'hui « in concreto » à la question des pôles métropolitains. La réforme des collectivités locales n'est pas une addition de mesures de « bric et de broc », mais elle répond à une logique politique forte.

A première vue celle-ci devrait être d'alléger le nombre de structures parties intégrantes du millefeuille des collectivités territoriales. Nous voilà donc avec le pôle métropolitain – aujourd'hui celui-ci – demain les 2 ou 3 autres de Rhône-Alpes avec comme le dit notre avis « une nouvelle complication de l'enchevêtrement des actions et des compétences au détriment de la lisibilité et de l'efficacité ». Si on ajoute les mouvements en cours dans les départements des cartes de l'intercommunalité, c'est toute une géographie politico - territoriale qui se met en œuvre dans la Région.

Une constante cependant de tout cela est bien l'affaiblissement de l'efficacité de l'ensemble. Volet incontournable d'une politique de réduction de la place des corps intermédiaires qui entre collectivités locales, partenaires sociaux, et associations voient leur rôle amoindri systématiquement ce qui met en danger inexorablement la démocratie.

Bien entendu le rideau de fumée s'appelle « volontariat ». Demande-t-on l'avis des citoyens sur ces transformations fondamentales ? Bien entendu que non. Rassurons-nous. L'enfer étant pavé de bonnes intentions, on trouvera toujours de bonnes raisons pour aller dans ce sens. Entre baronnies et comtés après tout la féodalité s'est construite ainsi. Oui mais que devient la collectivité régionale dans tout cela. Au mieux une collectivité secondaire qui bouche les trous des « métropolisants » au nom de la solidarité régionale. Au pire un échelon « espèce en voie de disparition » survivance du bon temps de la décentralisation. Tel est bien au final le risque d'un développement incontrôlé et flou de l'idée métropolitaine.

C'est pour cela que le Groupe FO est très réservé sur ces idées de Pôles Métropolitains. D'autant plus que le risque est grand qu'une centralisation lyonnaise des affaires rhônalpines entraîne une thrombose centrale et la désertification des autres territoires de notre Région. Il est essentiel que l'équilibre régional soit affirmé comme une nécessité tant humaine qu'administrative. Il est tout aussi déterminant que les Rhônalpins soient toutes et tous partie intégrante d'une Région moteur de la vie régionale dans tous ses aspects.

Plus que de structures nouvelles c'est bien un état d'esprit qui est essentiel. Qui fait quoi ? Et où ? sont les seules questions qu'il est indispensable de poser. Cela passe bien entendu par le dialogue sur la base gagnant – gagnant et acté dans une politique de contractualisation efficace. C'est pourquoi nous soutenons la notion d'instance d'arbitrage proposée par l'avis – la société civile organisée devrait en être partie prenante. Tout en sachant qu'au final en démocratie ce sont les citoyens qui sont les arbitres finaux.

Le groupe Force Ouvrière émettra un avis favorable pour le projet d'avis.

#### Intervention de Mme Marie-Laurence MOROS, au nom de la FSU

Nous sommes aujourd'hui en séance plénière sur un nouveau point lié à la réforme des collectivités territoriales avec le premier projet de pôle métropolitain en Rhône-Alpes.

La dénonciation de l'empilement des échelons administratifs et de l'enchevêtrement des compétences, l'idée de simplifier le mille-feuilles de l'organisation territoriale traverse le débat politique depuis de nombreuses années.

Loin de réduire ce mille-feuilles, la loi en rajoute une nouvelle couche. Aussi quelle est la lisibilité de ce volet des mutations territoriales qui complexifie l'action publique et l'application concrète des politiques publiques ?

Que dire de l'appropriation politique des enjeux de ces évolutions par les habitants qui vivent et travaillent sur ces territoires ? Où, quand et comment s'est faite la consultation des populations ?

Nous sommes déjà dans notre assemblée bien placés pour juger de cette question fondamentale de transparence et de démocratie. Nous avons eu en effet moins d'un mois pour découvrir ce dossier, l'analyser et construire notre avis dans l'urgence.

Le manque de concertation des salariés des entreprises et des personnels des collectivités sur les différents territoires concernés, agglomérations lyonnaise et stéphanoise, Nord Isère et Pays Viennois, est dommageable à la démocratie sociale.

L'objectif de développer de véritables coopérations entre territoires urbains nous semble aussi malmené et amène plusieurs questionnements :

- Quelle péréquation véritable entre espaces riches et pauvres ?
- Quel aménagement équilibré du territoire entre entités rurales et urbaines ?
- Quelle continuité territoriale entre les composantes d'un pôle métropolitain qui n'est pas d'un seul tenant ?

De plus, comment articuler les échelles de l'action publique du local au niveau européen en développant des projets territoriaux dont la finalité est d'améliorer le vivre ensemble à partir de valeurs telles que l'équité, l'égalité et la solidarité ?

La réforme des collectivités locales conduit à une métropolisation autour de rares territoires « d'excellence » mis en concurrence, comme nous l'avons déjà dénoncé ici sur les thématiques de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, dans un cadre de compétition internationale d'où la coopération est largement absente à l'exemple des PRES de Grenoble et de Lyon ou des IDEX.

Enfin le problème du pilotage des politiques publiques au niveau régional se pose de façon aigue. La question de la collectivité chef de file dont la mission est de garantir une cohérence territoriale est passée sous silence.

En raison de ces lacunes et de ces critiques, quel que soit le contenu de l'avis et la qualité du travail fourni en commission, la FSU ne participera pas au vote.





[www.ceser.rhonealpes.fr](http://www.ceser.rhonealpes.fr)

Le CESER rappelle son attachement à une métropolisation réussie permettant d'accéder à la richesse induite par les fonctions majeures, dans un partenariat avec l'ensemble des territoires de Rhône-Alpes. Le projet de pôle métropolitain porté par les quatre agglomérations et encadré par la loi initie une démarche tendant vers la constitution progressive d'une métropole européenne. Le transfert de compétences à un nouvel échelon d'intervention publique appelle des interrogations liées notamment à un périmètre discontinu, et à la coordination indispensable à assurer avec la Région et la plupart de ses compétences stratégiques. Le CESER appelle de ses vœux dialogue et valeur ajoutée globale.

**AMENAGEMENT DU TERRITOIRE • POLE METROPOLITAIN • METROPOLE  
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION • TRANSFERT DES COMPETENCES  
GRAND LYON • SAINT ETIENNE METROPOLE • PORTES DE L'ISERE  
PAYS VIENNOIS**