

*ENTRETIEN JACQUES CARTIER
MONTRÉAL
7-8 OCTOBRE 2004*



LA GOUVERNANCE METROPOLITAINE

*RECHERCHE DE COHÉRENCE
DANS LA COMPLEXITE*

**L'ARTICULATION DES POLITIQUES
DES GOUVERNEMENTS SUPERIEURS
ET DES ACTIONS METROPOLITAINES**

Texte de l'intervention de Monsieur Alain Lorgeoux,
Directeur Général du Pôle Aménagement et Développement,
Communauté urbaine de Bordeaux.

La décentralisation qui, en France, a connu sa dernière grande réforme dans les années 1982-1983, correspond classiquement à un souci de renforcer le champ d'action des Collectivités Territoriales en application du principe de subsidiarité.

Il s'agit ainsi de faire prendre les décisions le plus près possible des citoyens, c'est-à-dire au niveau local, en ne laissant à l'Etat que des interventions complémentaires dans des domaines régaliens ou nécessitant une mise en cohérence à l'échelon national.

Les transferts de compétences et de leur financement, qui en sont le corollaire, ramènent à la question de **l'autonomie des Collectivités locales à l'égard du pouvoir central** qui, outre l'indépendance du pouvoir de décision, se pose immanquablement en termes budgétaires et fiscaux.

Déjà présente dans les années 80, cette problématique se repose avec acuité dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui introduit de nouveaux transferts dont une partie par voie d'expérimentation.

Elle peut présenter, en outre, un intérêt particulier pour les intercommunalités qui ont, de manière générale, bénéficié jusqu'alors d'**évolutions législatives** successives ayant eu pour objet :

- d'**inciter à l'intercommunalité** par :
 - ♦ la création de divers niveaux d'intégration (Communautés urbaines, Communautés d'agglomérations, Communautés de villes, Syndicats intercommunaux) adaptés aux souhaits et besoins des structures existantes,
 - ♦ une simplification des procédures,
 - ♦ des avantages fiscaux (taxe professionnelle unique).
- de **faire évoluer sa vocation** en passant d'une logique d'aménagement par les réseaux (intercommunalité technique) à une vision plus intégrée de mise en œuvre d'un projet global de développement (**intercommunalité de projet**).

Pour autant, la Communauté urbaine de Bordeaux présente une réelle spécificité par rapport aux structures nouvelles créées de manière volontaire. Sur cette base, elle a su bâtir un projet de développement cohérent en développant des partenariats contractuels.

L'attention particulière accordée récemment aux agglomérations par la création des contrats métropolitains pourrait être pour elle l'occasion de conforter son rayonnement au niveau européen.

I- LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX : UNE HISTOIRE PARTICULIERE

Il convient de rappeler qu'avec Lille, Lyon et Strasbourg, la Communauté urbaine de Bordeaux, mise en place le 1^{er} janvier 1968, est une des quatre communautés urbaines créées de manière obligatoire par la loi du 31 décembre 1966.

A l'époque, devant l'échec des tentatives de fusion autoritaire (loi Marcellin de 1971), l'intercommunalité est, pour l'Etat, une tentative de réponse aux problèmes générés par l'existence de plus de 36 000 communes, ceci au travers :

- ♦ d'une mutualisation des moyens (techniques, financiers, humains),
- ♦ d'une mise en cohérence des interventions territoriales jusqu'alors marquées par un très fort émiettement.

Du fait de cette histoire trentenaire, la Communauté urbaine de Bordeaux a pu progressivement bâtir son autonomie par une intercommunalité de services efficace, ceci dans un contexte marqué par :

- ♦ un important retard de développement au regard des autres grandes villes françaises et européennes de même niveau,
- ♦ une période de forte croissance économique (« les trente glorieuses »).

De fait, grâce à des financements globaux aidés par l'Etat, la Communauté urbaine de Bordeaux s'est engagée dans des politiques d'aménagement volontaristes se traduisant par un ensemble d'actions d'une ampleur considérable qui ont permis, jusqu'au début des années 80, de combler en grande partie le déficit d'équipement de l'aire agglomérée.

Les effets bénéfiques se retrouvent ainsi dans de nombreux domaines :

- en premier lieu et prioritairement en matière d'infrastructures et réseaux (équipement en égouts secondaires, amélioration de l'entretien et du contrôle des réseaux, réalisation de stations d'épuration et de bassins de retenue, lutte contre les inondations et contre la pollution...),
- mais également en matière d'habitat (au travers d'opérations de grande ampleur telles que la rénovation du quartier de l'Hôtel de Ville à Bordeaux, l'aménagement urbain de la partie nord de l'agglomération bordelaise ou la ZUP des Hauts de Garonne) ou de développement économique (création de zones d'aménagement ou lotissements d'activités).

Toutefois, cette réussite a été basée sur un système, aujourd'hui largement ancré, de compromis permanent avec ses communes membres qui a, par conséquent, limité et ralenti l'émergence d'une culture et d'une stratégie d'agglomération.

Tout cela explique sans doute l'image peu dynamique de la métropole bordelaise, qualifiée dans les années 1985 à 1995 de « belle endormie », car trop repliée sur un aménagement endogène au détriment de politiques de développement ambitieuses visant à la repositionner par rapport aux grandes villes européennes dans un contexte largement concurrentiel. En quelque sorte, le niveau communautaire, pertinent en matière de réflexion et de coordination globale, était englué dans ses compétences de gestion.

La décennie 1980 va ainsi être marquée par une dégradation du développement de l'agglomération dans une période de crise larvée des instances communautaires symbolisée par l'échec retentissant du métro VAL qui devait constituer le vecteur de la modernisation du système de transports collectifs bordelais.

Un autre exemple éclairant est donné par le projet de la Bastide, sur la Rive Droite de Bordeaux, inscrit au Schéma Directeur de 1981 et qui ne sera jamais engagé avant l'arrivée du nouveau Maire de Bordeaux et Président de la Communauté urbaine, Alain Juppé en 1995.

II- L'EMERGENCE D'UN PROJET DE DEVELOPPEMENT COHERENT

A partir du milieu des années 1990, l'agglomération bordelaise entre dans une nouvelle dynamique alliant habilement interventions publiques et privées et bénéficiant de l'essor de la politique contractuelle.

On assiste alors à l'émergence d'une véritable politique communautaire d'aménagement et de développement, caractérisée par :

➤ la rédaction ou l'adaptation de documents cadres destinés à poser les bases d'un développement cohérent :

- ◆ révision de l'ancien Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), approuvé en 1980 et devenu totalement obsolète, avec le souci d'un équilibre entre développement de l'urbanisation, développement économique, respect du cadre de vie et protection des espaces naturels,
- ◆ élaboration du Plan des Déplacements Urbains approuvé en 1998, et du Programme Local de l'Habitat,
- ◆ définition de la politique des centres villes et du renouvellement urbain, votée en 1999,
- ◆ signature du Contrat d'Agglomération 2000-2006 traduisant, par des actions ciblées, les orientations du projet de l'agglomération bordelaise à l'horizon 2015, ce dernier s'appuyant lui-même sur l'ensemble des documents stratégiques précités,

➤ la mise en œuvre effective de nombreux projets concourant tous à une logique globale de projet urbain.

Cette nouvelle vision prospective et ambitieuse est en parfaite conformité avec les différentes lois visant à renforcer l'intercommunalité de projet : loi d'orientation du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (LOADDT), loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et bien évidemment la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

En lançant, à partir de mai 1999, son projet communautaire qui reprenait les grands axes stratégiques ressortant de ses documents cadres, on peut même dire que la Communauté urbaine de Bordeaux a anticipé sur l'exigence de la loi SRU d'intégration, dans les documents de planification urbaine, d'un socle fondateur constitué par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

De fait, les projets opérationnels sont marqués par un souci permanent de conforter l'agglomération et l'Aquitaine face aux compétitions européennes. Des réflexions propres conduites par l'Etat, la Région et la Communauté urbaine de Bordeaux, émergent des constats partagés sur les enjeux communs de développement des territoires qui nourrissent des interventions largement partenariales.

Les grandes initiatives structurant le projet de développement de l'agglomération comportent ainsi trois niveaux :

✚ Des **grands projets d'Etat** auxquels les partenaires locaux contribuent ou contribueront, du fait de leur intérêt local, dans le cadre notamment des Contrats de Plan Etat/Région :

■ développement d'ici 2012, d'une **ligne ferroviaire à Grande Vitesse (LGV)** accompagnée de la **suppression du bouchon ferroviaire** (augmentation du nombre de sillons disponibles par un doublement des voies jusqu'à l'embranchement des lignes de Paris et de Nantes ; réalisation d'une nouvelle passerelle sur la Garonne ; création de nouvelles voies TER en Gare de Bordeaux Saint-Jean),

■ réalisation d'un **grand contournement autoroutier de Bordeaux** permettant de concilier la réalité des besoins de transit internationaux (prévision de doublement du volume des marchandises transportées entre la péninsule ibérique et l'Europe du nord à l'horizon 2020) avec les besoins croissants d'échanges et de mobilité urbaine nécessaires au dynamisme et au développement de l'agglomération.

✚ Des **projets locaux partagés** bénéficiant de financements multi partenariaux issus notamment du contrat d'agglomération :

■ l'élargissement de la **Rocade**,

■ la réalisation de **programmes universitaires** ou liés à la recherche - développement, complétés par l'élaboration d'un **projet d'aménagement et de développement du campus** qui, outre les besoins d'extension propres à l'université, intègre le souci d'une intégration dans la ville par la rupture de la mono-fonctionnalité du site,

■ le **laser Mégajoule** et les retombées économiques y afférentes.

✚ Les **grands projets communautaires**, soutenus ponctuellement par les autres Collectivités ou par l'Etat et l'Europe :

■ le **Tramway** qui, au-delà de l'amélioration et de la restructuration du système de transports en commun, doit permettre une requalification du tissu urbain et constitue l'ossature du projet urbain global,

■ le **projet d'aménagement des Quais Rive Gauche de Bordeaux**, symbolique de la réappropriation du fleuve par ses habitants et qui a vocation à être complété par la création d'un grand parc urbain en Rive Droite,

■ un **vaste programme d'opérations d'aménagement** (plus de 50 projets urbains) ciblé sur des secteurs d'intervention prioritaires dans une logique de recentrage de l'urbanisation (intra-rocade, axes de transports collectifs, rééquilibrage Rive Gauche / Rive Droite au profit de cette dernière, centre de l'agglomération et centres villes des communes périphériques),

- une **politique active de développement économique** centrée autour des Sites d'Intérêt Métropolitain (SIM) et fondée sur une amélioration des relations partenariales au profit de la valorisation de la Métropole et du renforcement de son attractivité à l'égard des investisseurs et des entreprises,
- la réalisation d'un **nouveau pont Bacalan / Bastide**, trait d'union entre deux secteurs prioritaires d'intervention urbaine en même temps qu'outil au profit des déplacements.

On peut aujourd'hui en déduire que la Communauté urbaine de Bordeaux a su développer, de manière autonome, son projet de développement en conformité avec les grandes orientations de l'Etat et en mobilisant de manière globalement satisfaisante les financements des divers partenaires locaux dans le cadre du Contrat d'Agglomération.

La difficulté à obtenir la concrétisation de l'ensemble des engagements figurant dans ce dernier, qui n'a pas vraiment de caractère opérationnel, montre cependant les limites de l'exercice.

Les aléas sur les engagements financiers de l'Etat (remise en cause récente des subventions aux transports en commun en site propre préjudiciable à la deuxième phase du tramway) ou de ses Etablissements publics (SNCF, RFF, Port Autonome de Bordeaux dans la mise en œuvre du Programme d'Action Foncière par exemple) soulignent que la réussite de notre projet de développement peut être conditionnée aux politiques des gouvernements supérieurs. Une certaine forme de dépendance perdure donc.

Après plus de 30 ans d'existence de la CUB, on constate que son territoire s'est renforcé et structuré, que de nombreux projets ont vu le jour, que d'autres sont programmés dont certains au-delà de ses limites.

Force est de constater qu'il s'est opéré une explosion urbaine, une fuite vers la lointaine périphérie que la CUB n'a pas su endiguer laissant elle-même son propre territoire se remplir sans densité et organisation structurante. L'aire métropolitaine est aujourd'hui beaucoup plus vaste que la CUB. Celle-ci doit donc aujourd'hui :

- ✓ d'une part se restructurer et se renforcer sur elle-même, ce qui est plus difficile à faire sur un tissu peu dense mais occupé que sur des espaces gérés ayant préservé des secteurs de développement,

- ✓ d'autre part se préoccuper de cette urbanisation tapissante qui se poursuit bien au-delà de ses limites et qui, si on ne prend pas des mesures efficaces, générera dans 30 ans une conurbation en continue de Libourne à l'est à Arcachon (la côte) à l'ouest sans consistance ni cohérence.

III- LES CONTRATS MÉTROPOLITAINS : UNE OPPORTUNITÉ POUR AFFIRMER LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION ?

A la faveur du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, le gouvernement a initié une nouvelle politique « pour un rayonnement européen des métropoles françaises ».

Celle-ci s'envisage comme une incitation à la mise en place d'une coopération métropolitaine souple associant les grandes métropoles et leurs territoires partenaires autour d'un projet de développement commun, défini de manière partagée, ceci afin de maîtriser l'urbanisation et de concourir au renforcement des fonctions économiques supérieures à l'échelle la plus pertinente.

Le projet métropolitain ainsi élaboré doit déboucher sur la signature d'un contrat métropolitain centré sur des actions très structurantes et fondé sur des coopérations stratégiques.

Sa mise en œuvre pourra bénéficier de la mobilisation progressive des politiques sectorielles de l'Etat dans le cadre de la future contractualisation qui succèdera, après 2006, aux actuels contrats de Plan Etat/Région.

Le système, mis en place sur le principe du volontariat, est précédé d'un appel à coopération métropolitaine, lancé en juin dernier, qui donnera la possibilité, pour les candidats retenus, d'obtenir un financement par l'Etat des actions immatérielles liées à l'élaboration du projet métropolitain (le contrat métropolitain portant lui principalement sur des opérations d'investissement) : assistance à la structure de coopération ou d'association de la société civile, promotion, études...

Une première série de rencontres techniques a déjà eu lieu durant l'été entre les services communautaires et plusieurs représentants de collectivités et établissements publics locaux voisins et périphériques sur trois thèmes :

- ♦ la vision qu'ont les acteurs publics du développement de leur territoire en lien avec celui de la CUB (ceci sur les différentes composantes envisageables : développement économique, habitat, transports, gestion des espaces naturels et agricoles, politique foncière, urbanisation...),
- ♦ leur réaction et leur intérêt à l'égard de l'appel à coopération métropolitaine,
- ♦ les formes de partenariat envisageables.

Celles-ci ont fait apparaître nombre de préoccupations communes, un intérêt pour une réflexion à une échelle de territoire relativement vaste, mais aussi des réticences en vue d'une contractualisation et une certaine méfiance quant au caractère éventuellement hégémonique de la CUB.

Ces réticences révèlent une difficulté à appréhender l'échelle du temps. Ce que nous proposons c'est une réflexion anticipatrice à 30 ans afin d'agir sur l'aménagement du territoire avant qu'il ne soit trop tard et de préserver les espaces naturels avant qu'ils ne soient consommés. Ces réticences exprimées portent, quant à elles, sur une crainte immédiate et à court terme de perte d'identité et d'autonomie face à la grande ville.

Le territoire pertinent de réflexion dépasse manifestement celui de la CUB, voire du Schéma Directeur et pourrait englober une partie importante du département de la Gironde, en intégrant les relations avec Libourne, Arcachon et Langon pour le moins.

On peut d'ores et déjà mettre en évidence quelques thèmes pouvant faire l'objet d'études à une échelle métropolitaine élargie :

- ♦ déplacements (déplacements péri-urbains et besoins de l'aire urbaine),
- ♦ territoires d'urbanisation future et attractivité,
- ♦ politique foncière et étude de faisabilité d'un Etablissement public foncier local,
- ♦ environnement et préservation des espaces naturels,
- ♦ besoins en équipements publics de toutes natures...

Le Bureau de communauté devrait se prononcer prochainement sur le principe d'une réponse à l'appel à projets et le lancement des démarches préalables (détermination du territoire pertinent, organisation(s) mise(s) en place pour élaborer le projet puis le contrat, mode de consultation des représentants du monde socio-économique, programme d'études...).

En théorie ce nouveau dispositif constitue indéniablement une chance de poursuivre la mise en cohérence de notre projet de développement avec les enjeux des territoires partenaires.

Par une meilleure synergie des moyens et la réduction des concurrences éventuelles, cet outil peut ainsi concourir à accroître le rayonnement et l'attractivité de la métropole dans le concert des euro-métropoles.

C'est aussi une nécessité au regard d'un aménagement cohérent du territoire régional respectueux du développement durable et des espaces naturels, c'est à cet égard un vrai défi.

Pour autant, il devra être mis à l'épreuve de la pratique avec des incertitudes et/ou des difficultés concernant :

- ♦ l'élaboration du projet métropolitain qui, comme cela avait été le cas pour le projet d'agglomération, ne manquera pas de se heurter à des conflits d'intérêts entre collectivités et aux limites des approches territoriales,
- ♦ les formes et l'opérationnalité du contrat métropolitain qui, comme les autres volets de la politique contractuelle, doit impérativement, pour être efficace, être simple et affermir réellement les engagements financiers des partenaires.

Aujourd'hui, l'Etat est encore le seul garant de la protection du patrimoine et des grands espaces naturels, patrimoine commun de la nation.

Le mitage tentaculaire de notre région augure mal de la capacité de nos différentes structures locales à assumer cette responsabilité et à être suffisamment lucides et responsables pour léguer aux générations futures un territoire de qualité qui ne soit pas que le résultat des égoïsmes individuels et locaux.