

Dossier réalisé par Jean-Baptiste Forray,
avec Jacques Le Brigand,
Raphaël Richard et Agathe Vovard



INTERCOMMUNALITÉ

Les métropoles dans les starting-blocks

LES COMPÉTENCES

Ajustements. Déjà dotées d'une large palette d'attributions, la plupart des communautés urbaines n'auront pas à faire le grand saut afin de devenir des métropoles de droit commun au 1^{er} janvier 2015. En revanche, les communautés d'agglomération concernées, en particulier Grenoble, devront s'affairer.

LES FINANCES

Libre choix. Le nouveau statut ne sera guère plus contraignant pour les neuf à onze groupements qui sont visés par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. La dotation globale de fonctionnement territorialisée et l'unification fiscale dépendront du bon vouloir des élus concernés.

LES PERSONNELS

Inquiétudes. Tous les agents transférés conserveront, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable. Un principe qui, cependant, ne vaut pas sur la durée. Les organisations syndicales font état de leurs préoccupations et pointent le flou qui caractérise le nouvel arsenal législatif.

Nouvelles compétences : grand bond ou saut de puce ?

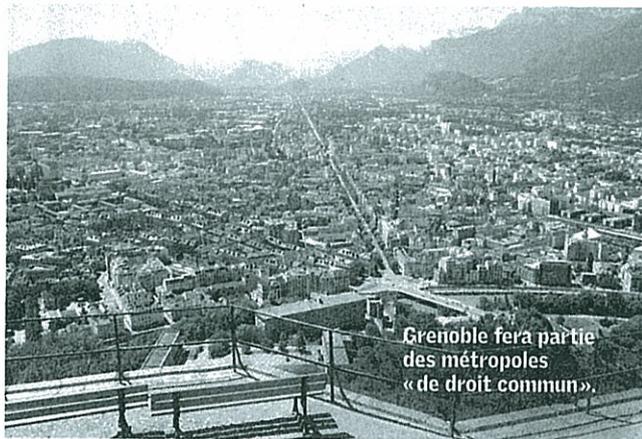
La transformation des communautés d'agglomération en métropoles représente pour elles un changement important. Il en va tout autrement pour les communautés urbaines.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 a prévu un calendrier serré. La transformation par décret des groupements urbains de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Nice est programmée dans le texte au 1^{er} janvier 2015.

La mutation de Brest dépend, elle, du bon vouloir des élus concernés. Les conseils municipaux de l'actuelle communauté urbaine ont d'ores et déjà rendu un verdict sans appel : peu avant le scrutin municipal, ils ont tous dit « oui » au changement de régime. A Montpellier, où la transformation dépend d'une procédure du même type, la situation est plus compliquée (lire l'encadré ci-dessous).

Réglages à opérer

Dans les futures métropoles dites « de droit commun », les équipes politiques s'attellent à la « montée en compétences » qu'entraîne le nouveau statut. La marche semble haute pour les communautés d'agglomération de Grenoble, Rennes et Rouen. Cependant, entre les entités, le degré d'intégration est très différent. Ainsi, au sein de l'aggl



MILKY

Grenoble, l'intérêt communautaire a été défini de manière restrictive, au contraire de ce qui se passe à Rennes, où l'intercommunalité se situe souvent en pointe, notamment dans le secteur du logement.

Dans le cas de Nice, le seul groupement urbain à avoir pris le statut de métropole au sens de la loi du 16 décembre 2010, le changement sera minime. Il en sera de même pour les cinq communautés urbaines concernées, Brest, Bordeaux, Lille, Nantes et Strasbourg. Toutes sont dotées de multiples compétences obligatoires. Mais, là encore, les situations se révèlent fort diverses. Certaines communautés urbaines his-

toriques issues de la loi du 31 décembre 1966, comme Lille, n'ont pas forcément pris en compte toutes les dispositions de la loi « Chevènement » de 1999. Elles doivent monter dans le train de la loi « Maptam », dès maintenant. En effet, la plupart des nouvelles compétences octroyées aux futures métropoles sont également attribuées aux communautés urbaines. De fait, celles de Brest et Strasbourg exercent déjà les nouvelles compétences. « Nous nous sommes, par exemple, saisis de la question de l'aménagement des gares au moment de l'arrivée du TGV », illustre Pierre Laplane, directeur général des services de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg. Ailleurs, le nouveau cadre va nécessiter des réglages.

Zones d'ombre à dissiper

Au regard du statut antérieur des communautés urbaines, les métropoles se voient, en effet, confier la participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologies.

Tombent aussi dans leur escarcelle les schémas de cohérence territoriale, la contribution à la transition énergétique, la gouvernance et l'aménagement des gares. Autre élément important : la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz pour laquelle elles se substitueront aux communes au sein des syndicats. Les infrastructures et les réseaux de télécommunications sont également concernés.

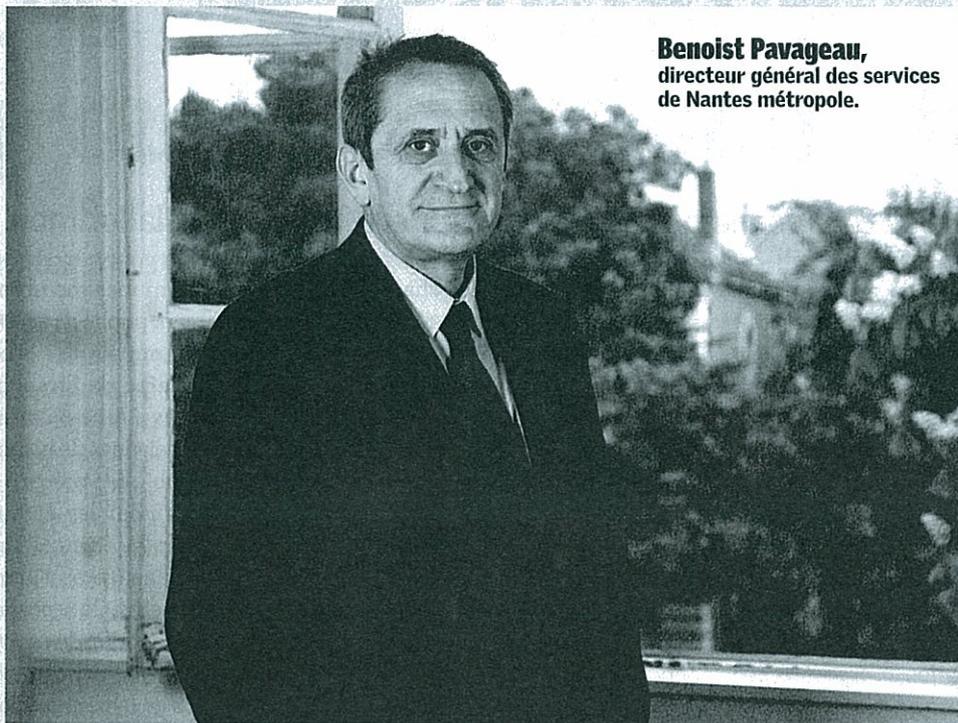
Autant de domaines d'intervention dont les limites demandent à être précisées. Les gares routières relèvent-elles de la gouvernance et de l'aménagement des gares ? Les antennes relais des infrastructures de télécommunication ? Qu'entend-on par contribution à la transition énergétique ? Autant de

Gouvernance

La loi « Maptam » prévoit que les conseils métropolitains seront élus au suffrage universel direct, suivant des modalités qui devront être fixées avant le 1^{er} janvier 2017 dans une loi particulière.

La longue marche de l'agglomération de Montpellier

Montpellier ne fait pas partie du groupe des intercos transformées automatiquement en métropole, en raison de l'insuffisance de la taille de son aire urbaine. Elle ne pourra devenir métropole que si les conseils municipaux concernés le décident. Pour l'heure, les maires redoutent une hégémonie de la ville-centre, prédominante sur le plan démographique. La perspective de transferts dans les domaines de la voirie communale et de l'urbanisme les inquiète aussi. Ils sont en effet interpellés sur ces questions, à propos des trous dans la chaussée ou de l'éclairage public ; ils ne veulent donc pas perdre leur capacité à apporter rapidement une réponse de proximité. Aussi, le nouveau président de l'aggl, Philippe Saurel (DVG), entend construire une métropole respectueuse des libertés communales. Pour ce faire, il faudra définir des modalités précises de gouvernance. Par exemple, pour certains dossiers intercommunaux, des passages obligatoires devant les différents conseils municipaux, dispositifs qui ne sont pas prévus par la loi.



Benoist Pavageau,
directeur général des services
de Nantes métropole.

J.P. TEILLET

Nantes métropole (Loire-Atlantique) • 582 200 hab.

Les attributions départementales suscitent peu d'intérêt

En Loire-Atlantique, les grandes manœuvres attendront. Bien que tous les deux contrôlés par une majorité socialiste, conseil général et communauté urbaine font une analyse divergente de la réforme territoriale. Et Nantes métropole, désormais sous la houlette de Johanna Rolland, n'envisage pas de s'engager dans de longues et difficiles négociations « où il faudrait compter sou après sou le coût de chaque chose », souligne Benoist Pavageau, directeur général des services. Le président de l'assemblée départementale, Philippe Grosvalet, a dit, à plusieurs reprises, tout le mal qu'il pense de la loi. L'intercommunalité dont les 24 communes rassemblent près de la moitié de la population de la Loire-Atlantique (1,3 million), se contentera donc de récupérer, en 2017, la gestion des routes départementales sur son périmètre, comme le prévoit la loi. Elle devrait aussi reprendre par délégation les compétences de l'Etat sur le logement. Pour le reste, Benoist Pavageau renvoie à une prochaine étape de la décentralisation, tout en indiquant que « la métropole

a vocation à renforcer ses compétences sur son territoire. C'est le seul vrai sujet d'ailleurs. Il faut lui confier les politiques publiques locales qui la concernent directement. » Et de citer en exemple le « système lyonnais » dont la mise en place s'accompagne de « la fiscalité afférente ». Malgré sa posture publique, Philippe Grosvalet pourrait trouver son intérêt dans une nouvelle évolution législative. Ayant renoncé à augmenter la taxe sur les transactions immobilières, l'écu doit parvenir, cette année, à économiser 36 millions d'euros et sans doute 50 millions en 2015. La collectivité ne participe déjà plus au financement croisé de domaines qui ne relèvent pas de son champ d'intervention comme le ferroviaire, l'enseignement supérieur ou l'aide directe aux entreprises. Et sa nouvelle organisation territoriale, amorcée en 2005, est opérationnelle depuis novembre : la déconcentration des services s'articule autour de six territoires dont l'un recoupe exactement les limites de Nantes métropole. *J. L. B., à Nantes*

questions souvent sans réponse, malgré l'intense travail de décryptage de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), de l'Association des communautés urbaines de France et de l'Association des maires de grandes villes de France.

La direction générale des collectivités locales, fortement sollicitée sur le second projet de loi de décentralisation qui est attendu le 14 ou le 21 mai en conseil des ministres, s'est en effet montrée parfois avare en éclairages juridiques. Les préfets attendent toujours des instructions claires sur certains points du texte. Les déclarations de Manuel Valls à propos de la suppression des conseils départementaux, c'est-à-dire notamment sur le territoire des métropoles, ont achevé de jeter le trouble sur ce chantier.

Vecteur d'attractivité territoriale

Les groupements visés se montrent, par conséquent, fort prudents. La loi « Maptam » prévoit, à défaut de conventionnement, un transfert de la voirie départementale au 1^{er} janvier 2017. Les futures métropoles, pour la plupart, préfèrent se rapprocher des conseils généraux afin de trouver un accord. Un transfert total de cette compétence n'est, le plus souvent, pas à l'ordre du jour. Coûteuse en subsides et en personnel, celle-ci suscite peu d'intérêt à l'heure de la baisse des concours de l'Etat.

La loi du 27 janvier 2014 place cependant la métropole au cœur de l'action publique territoriale. « Elle sera l'autorité organisatrice des compétences qu'elle exerce. Cette disposition devrait lui permettre de jouer pleinement son rôle stratégique sur son territoire », insistent les membres de l'ADCF. La transformation en métropole constitue un formidable vecteur d'image et d'attractivité territoriale. A Strasbourg, le label particulier « Eurométropole » s'accompagne de la signature d'un contrat triennal entre l'Etat, le conseil régional d'Alsace et la communauté urbaine. Ce sera l'occasion de « réécrire le projet de territoire de manière plus radicale et offensive », espère Pierre Laplane, DGS de la ville-centre et de l'intercommunalité. *J.-B. F.*

L'architecture financière dépendra du choix des élus

L'instauration d'une dotation globale de fonctionnement territorialisée est facilitée par la loi.

Sur le plan financier, la loi a fixé peu de changements automatiques pour la transformation en métropole. Le régime de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est aligné sur celui des communautés urbaines. Les 18 millions d'euros de DGF supplémentaires générés par les créations des métropoles iront aux ex-communautés d'agglomération concernées, dont la majorité à Grenoble, particulièrement peu «intégrée» aujourd'hui. La métropole pourrait ainsi presque doubler son montant de DGF en 2015.

Processus d'intégration

Le texte assouplit les règles pour mettre en place une dotation globale de fonctionnement territorialisée au niveau de la métro-

pole, mais peu de groupements devraient se saisir de cette possibilité, très «sensible» politiquement. «C'est dans la logique d'aboutissement du processus d'intégration, remarque Ronan Cleac'h, directeur des finances de Brest métropole océane. Mais le dispositif n'est pas achevé et la loi "Maptam" peu incitative.»

«Les conséquences indirectes de la métropolisation seront plus importantes et plus intéressantes», estime Franck Claeys, directeur «finances territoriales» à l'Association des maires de grandes villes de France. Les transferts négociés avec les départements auront des effets financiers à ne pas négliger. «Le texte donne pas mal de libertés sur la méthodologie du calcul

de la compensation des charges, il faudra un travail sérieux d'évaluation», observe Céline Bacharan, consultante du cabinet Michel Klopfer.

Sur le plan fiscal, aucun changement automatique n'est prévu, mais la possibilité d'unifier un ou plusieurs impôts directs est facilitée. Comme pour la DGF territorialisée, peu de métropoles devraient se saisir de cette opportunité. «Dans certains cas, les effets pourraient être massifs, mais les modalités du dispositif sont peu claires», note Céline Bacharan.

La mise en œuvre du statut et les dernières municipales pourraient conduire à revoir ou à établir des pactes financiers et fiscaux, qui régissent les relations financières

entre les communes membres et l'établissement public de coopération intercommunale. Si à la communauté urbaine de Strasbourg rien n'est prévu à ce sujet pour l'instant, les services de la métropole de Grenoble ont préparé une boîte à outils pour les élus afin d'appréhender les enjeux d'un tel pacte. «Le passage aux métropoles va permettre de reposer les questions en fonction du nouveau contexte» marqué par la montée en puissance de la péréquation et la baisse des dotations, indique Franck Claeys. Les dotations de solidarité communautaire s'en trouveraient changées. A charge pour les exécutifs nouveaux ou reconduits de choisir l'ampleur des bouleversements financiers qu'ils souhaitent. R.R.

Grenoble-Alpes métropole (Isère) • 444 800 hab.

« Nous travaillons sur une méthode partagée avec les communes »



Barbara Martin,
directrice des
finances et du
contrôle de gestion

« Nous avons une intégration fiscale plus faible que les autres futures métropoles, la marche sera importante en termes de transfert de compétences. Nous travaillons sur une méthode partagée avec les 49 communes pour évaluer les charges et fixer les attributions de compensation. L'augmentation de la dotation globale de fonctionnement qui accompagnera le statut nous permettra d'être dans une bonne situation financière en 2015, mais celle-ci devrait rapidement se dégrader. Nous avons préparé une boîte à outils autour d'un pacte financier

et fiscal permettant aux élus de décider. Il y a eu un renouvellement important et les arrivants sont peu familiers des finances intercommunales. Il va falloir les former pour qu'ils puissent prendre des décisions, mais le calendrier est court. Concernant la DGF territorialisée ou l'unification des taux, je ne pense pas que les élus soient prêts. »

CU de Bordeaux (Gironde) • 727 300 hab.

« Nous préparons une réévaluation des mécanismes de flux »



Frédéric Garnier,
directeur du pôle
« finances »

« Avant même le passage à la métropole, la loi "Maptam" a eu un impact avec l'augmentation des compétences des communautés urbaines. Afin de déterminer l'ensemble des charges nouvelles, nous avons créé une commission locale d'évaluation des transferts de charges qui mettra, d'ici à la fin de l'année, d'établir un diagnostic territorial et de réévaluer les mécanismes de flux entre l'intercommunalité et les 28 communes membres. Dans le cadre de la métropolisation, il est important de préparer un

pacte financier et fiscal, mais il reste beaucoup de questions en suspens autour des transferts de compétences qui ne sont pas toujours accompagnés des recettes afférentes. Nous attendons également d'avoir davantage d'informations sur le coefficient de mutualisation. Il va être très compliqué de bâtir un budget 2015 alors que nous sommes dans l'inconnu sur de nombreux points. »

Les agents des futurs groupements sur le qui-vive

De nombreuses inconnues demeurent notamment concernant les transferts de personnel vers les métropoles de droit commun, ce qui suscite l'inquiétude parmi les agents.

Certes, la loi comporte quelques articles – épars – concernant les fonctionnaires impactés par la création des métropoles, mais elle est loin de les renseigner précisément sur leur devenir.

L'inquiétude grandit sur le terrain. « On ne se rend pas compte à quel point la situation est anxiogène pour les agents. Nous réclamons plus de clarté », insiste Ange Helmrich, secrétaire fédéral de l'Unsa-territoriaux. Le nombre, même approximatif, de fonctionnaires concernés n'est pas connu. Pourtant, le calendrier s'accélère, les métropoles de droit commun devant être installées au 1^{er} janvier prochain. « Mais les collectivités bénéficieront sûrement d'une période transitoire. J'imagine mal des personnels totalement installés en si peu de temps », souligne David Le Bras, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (lire l'encadré ci-contre).

Quelles garanties ?

La loi est censée prévoir quelques garanties. Ainsi, il est indiqué que tous les « transférés » conserveront, « s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ». Mais Jésus de Carlos, responsable de la délégation CGT au Conseil supérieur de la FPT, fait remarquer que « cet avantage n'est pas garanti dans le temps ». L'article 70 rend, en outre, obligatoire l'intervention des centres de gestion et du CNFPT dans la requalification des fonctionnaires momentanément privés d'emploi,



DAVID LE BRAS, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

« Le rôle des directeurs généraux sera très important »

« Pour les communautés d'agglomération, la création des métropoles va entraîner un transfert massif de compétences et d'agents. Toutefois, la loi est relativement claire. Les agents concernés conservent leur régime indemnitaire et les droits acquis. Le véritable enjeu c'est comment l'on implique les personnels. Le rôle des directeurs généraux va être très important, notamment avec le travail de collecte des données, d'harmonisation. Et ce, dans un contexte financier extrêmement contraint. Pour cette charge de travail exceptionnelle, il faut mutualiser les ressources humaines entre la ville-centre et l'agglomération dans le cadre d'un projet administratif de la métropole qui devra être discuté et intégré par les agents. »

lorsque des agents sont amenés à changer d'emploi lors d'une réorganisation des services.

La loi impose aux employeurs l'ouverture d'une négociation locale, au sein du comité technique, sur l'action sociale, lorsque l'effectif de la nouvelle structure compte au moins cinquante agents. Par ailleurs les fonctionnaires et les

non-titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service, ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit et non plus mis à disposition.

De nombreux points restent en suspens. « Nous supposons que la rationalisation des services publics va entraîner des sup-

pressions de postes, des pertes d'emplois et, par conséquent, une augmentation des cas de risques psychosociaux », souligne Jésus de Carlos. En ce qui concerne l'autorité hiérarchique dont dépendront certains agents, c'est également le flou.

Mobilité

Pour les changements de lieu de travail, la loi n'est pas vraiment très claire non plus. « Une indemnité de mobilité peut être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret du Conseil d'Etat. » C'est la seule indication, concernant cet aspect, dans le texte de loi. « Un employeur privé ne pourrait pas changer le lieu de travail de ses personnels comme la loi "métropoles" le permet. Nous sommes favorables à une rationalisation pour les collectivités. Mais le processus n'est pas simple, et mérite d'être accompagné », insiste Ange Helmrich.

Les organisations syndicales appellent de leurs vœux l'obligation d'une négociation préalable avec les agents concernés par les transferts, que la loi n'a pas prévue. « Le législateur ne peut pas régler toutes les difficultés. Dans la fonction publique territoriale, il faut que l'on s'habitue à des négociations beaucoup plus proches du terrain », insiste, de son côté, Claire Le Calonnec, secrétaire nationale de l'Interco-CFDT. Quoi qu'il en soit, l'étendue du rôle des équipes dirigeantes pourrait bien être déterminante dans la mise en place des métropoles. A. V.

« Des intercommunalités pas comme les autres »

Pour la politologue Brigitte Fouilland, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles consacre le fait urbain. En attendant des évolutions plus importantes encore.

Que change le nouveau statut de métropole dit « de droit commun » ?

La transformation de la plupart des communautés urbaines en métropoles marque la reconnaissance des villes et du fait urbain dans l'ordre institutionnel. Ces groupements bénéficient d'une loi spécifique, alors qu'auparavant ils étaient considérés comme des intercommunalités parmi d'autres. Leur existence est affirmée, au même titre que les grands ensembles urbains de Paris, Lyon et Marseille. C'est là une avancée symbolique forte, marquant un aboutissement des réflexions menées depuis une vingtaine d'années par des chercheurs, des consultants, des élus, des spécialistes des territoires...



Brigitte Fouilland, directrice du master « stratégies territoriales et urbaines » de Sciences-po.

attachés et il faut en préserver l'identité. Mais celle-ci, de même que les services assurés aujourd'hui à leur échelle, pourrait sans doute être préservée dans le cadre de communes qui deviendraient des sortes de mairies d'arrondissement. C'est ce qui s'est passé historiquement dans Paris.

L'institutionnalisation des métropoles ne met-elle pas en cause la souplesse du dialogue entre collectivités à travers les pôles métropolitains et les conférences territoriales de l'action publique ?

Les interactions entre territoires permettent de « dérigidifier » la vie publique locale. Elles correspondent à une attente des élus. Elles nécessitent, cependant, une réelle pédagogie si l'on veut éviter que ces questions urbaines et territoriales soient aux mains des seuls spécialistes. Aujourd'hui, les citoyens sont un peu perdus dans l'imbroglio de l'acte III de la décentralisation et des textes successifs. Certains médias ne font plus ce travail d'information avec autant d'acuité qu'auparavant. « Le Monde » et « Les Echos » n'ont, par exemple, plus de pages spécialisées sur les collectivités territoriales. Le débat sur ces thèmes n'est pas non plus très ouvert aux citoyens.

Ce manque de lisibilité n'est-il pas avant tout dû au virage à 180 degrés du pouvoir ?

En 2012, il s'agissait d'ouvrir le débat. On parlait beaucoup de souplesse et de dialogue. Désormais, sont mises en avant des propositions plus centralisées... Comment une même majorité pourra-t-elle accepter des schémas aussi différents ? *Propos recueillis par J.-B. F.*

Ces métropoles relativement petites peuvent-elles s'affirmer sur la scène européenne ?

Oui, car l'Europe est surtout constituée de villes moyennes. Le nombre relativement élevé de métropoles dans la loi relève, par ailleurs, d'un choix raisonnable de politique publique en France. Il s'agit de ne pas laisser de côté des territoires entiers et de faire reposer le développement des territoires sur des métropoles qui « rayonnent » dans toute leur région.

Les métropoles ont-elles vocation à absorber la plupart des compétences départementales ?

A partir du moment où le Grand Lyon expérimente cette voie, la question se pose. Il faudrait y répondre territoire par territoire. L'existence des communes peut aussi susciter des interrogations. Les habitants y sont

Pour aller plus loin

À SUIVRE

Le Club des agglomérations

Né au lendemain la loi « Chevènement » de 1999 sur l'intercommunalité, le Club des agglomérations rassemble les groupements urbains membres de l'Assemblée des communautés de France. Très actif dans le débat sur la loi « métropoles », il s'intéresse désormais de près à son application. C'est dans cet état d'esprit qu'il a créé un groupe de travail technique intitulé « évolutions statutaires - Maptam ».

Site internet: www.adcf.org > Le Club des agglos > agenda 2014

À LIRE

Les défis de la gouvernance

Comment passer d'une approche centrée sur la ville à une appréhension de la métropole dans sa globalité ? Telle est la problématique de l'ouvrage dirigé par Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale. Pour étayer leur démonstration, les auteurs s'appuient sur les expériences des pays voisins.

« De la ville à la métropole, les défis de la gouvernance », éditions L'Œil d'or, 2013.

« La métropolisation au milieu du gué »

Dans une tribune publiée le 27 janvier sur le site « métropolitiques.eu », intitulée « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », le politologue Thomas Frinault, maître de conférences à l'université Rennes 2, brosse un tableau contrasté de la loi « Maptam ».

Site internet: www.metropolitiques.eu > débats > avancées et verrouillages: la métropolisation au milieu du gué.

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Les neuf principales dispositions de la loi « métropoles »
www.lagazette.fr/218245
- Vers une fusion-absorption des départements par les métropoles
www.lagazette.fr/222994