



HAL
open science

Opaques métropoles

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Opaques métropoles. Revue Projet, 2020, Le vrai pouvoir des maires, 374, pp.47-50. 10.3917/pro.374.0047 . halshs-02491788

HAL Id: halshs-02491788

<https://shs.hal.science/halshs-02491788v1>

Submitted on 23 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gilles Pinson,

CED – Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

Article paru dans la Revue Projet, 374, 2020

Opaques métropoles

La création de métropoles avait, à l'origine, pour objectif de réduire les inégalités entre les territoires. Mais, en matière de démocratie, la gouvernance de ces ensembles de plus de 400 000 habitants est pour le moins opaque. Comment les rapprocher des citoyens ?

Quelle analyse faites-vous de la gouvernance des métropoles, notamment celle de Bordeaux que vous avez plus particulièrement observée ?

Le niveau métropolitain n'est pas encore vraiment celui où se définissent les grandes orientations en matière d'organisation du territoire, de construction des logements sociaux et de programmation des équipements. Ces décisions pourraient procéder d'un débat public au sein de l'assemblée métropolitaine. Mais il n'en est rien. Elles sont prises dans des tractations occultes entre maires, sur la base d'un marchandage entre intérêts municipaux et non d'une vision d'ensemble. Pour une institution née en 1969, on pourrait s'attendre à ce qu'un véritable pouvoir d'agglomération ait émergé. Mais tout est fait pour que les décisions concernant l'organisation et le développement à l'échelle métropolitaine ne soient pas le produit d'un débat opposant des options idéologiques portées par des partis. Les orientations sont plutôt déterminées par un accord à l'unanimité entre des maires. Ici, on appelle ça pudiquement la « cogestion ».

Pourtant, les maires appartiennent à différents partis politiques...

En effet, la métropole bordelaise par exemple, où j'enseigne, n'est pas monocolore ; d'où ce terme de cogestion. Le centre droit est dominant depuis les élections de 2014, alors que ce fut la gauche pendant la mandature précédente. Mais il faut bien comprendre que le système intercommunal français, à Bordeaux comme ailleurs, repose sur des logiques inter-gouvernementales et non majoritaires, un peu à l'image des institutions européennes. Les décisions sont prises à l'unanimité des maires afin de ne pas donner l'impression que les intérêts municipaux sont lésés et la souveraineté des maires violée. Un conseiller communautaire m'a dit un jour : « Ce qui est bien avec l'intercommunalité, c'est que l'on reste toujours l' élu majoritaire de sa commune. » Les décisions prises à l'unanimité sont ensuite validées par le conseil métropolitain, où beaucoup sont des conseillers majoritaires de leur commune qui ne peuvent « dédire » leurs maires. Seuls les conseillers municipaux de l'opposition s'autorisent à exprimer un désaccord. Les assemblées intercommunales ne sont donc pas des lieux où s'expriment les clivages sur des enjeux métropolitains. Tout ceci a pour effet de soustraire au regard du public les tractations et les logiques qui conduisent à la décision. Dans un modèle classique d'assemblée, on aurait une majorité et une opposition en confrontation sur des options, des visions du futur de la métropole. Ici, on fait tout pour l'éviter : on cherche l'accord bipartisan.

À Bordeaux, cette logique intergouvernementale de cogestion est poussée à son paroxysme. La ville-centre, gouvernée par la droite depuis 1947, n'a jamais réussi à imposer son hégémonie politique à

l'agglomération, notamment parce que la périurbanisation lui a fait perdre sa supériorité démographique. Au moment de la création de la Communauté urbaine de Bordeaux (Cub), la ville-centre pesait pour un peu plus de la moitié de sa population ; aujourd'hui, elle ne pèse plus que pour un tiers. Par ailleurs, pendant longtemps, les communes de banlieues ont été contrôlées par la gauche. Au final, aucune prédominance territoriale ou partisane n'a pu s'affirmer à l'échelle de la métropole.

Des villes comme Rennes ou Nantes offrent un tout autre exemple...

Plus tardives, ces intercommunalités se sont constituées de façon plus progressive et sur une base volontaire ; l'État n'y a rien imposé. Contrairement à Bordeaux, l'intercommunalité y a été vécue comme un projet collectif local davantage que comme quelque chose imposé d'en haut. Par ailleurs, dans ces deux villes, on a à la fois une hégémonie durable de la gauche et un poids démographique important de la ville-centre. Malgré les heurts et les conflits politiques, le *leadership* des maires de la ville-centre a pu s'affirmer à l'échelle de la métropole, qui est apparue progressivement comme la bonne pour formuler des choix et définir de grandes orientations. Avec des effets tangibles : la ville de Rennes est notamment connue comme un modèle d'urbanisme depuis les années 1970 (grâce, par exemple, à sa ceinture verte limitant l'étalement urbain). De même à Nantes, pour les transports urbains ou encore les politiques d'aménagement des espaces publics. Dans les deux villes, des choix ont été faits pour un rééquilibrage des logements sociaux, alors qu'à Bordeaux, on se heurte à la résistance de certaines communes. Quand on parle de pouvoir métropolitain, il faut avoir en tête cette forte diversité des situations.

Tous ces fonctionnements ne semblent pas très connus, ni très démocratiques...

Les métropoles sont des structures gouvernées par des conseils élus au second degré, c'est-à-dire composées de conseillers municipaux « délégués », avec, depuis le scrutin municipal de 2014, un fléchage des candidats. Du coup, la métropole reste très opaque pour le citoyen. Et les conseils municipaux n'ont guère de poids dans les décisions prises au niveau de la métropole : une fois que les maires se sont ralliés à un accord général, les conseils municipaux se rangent derrière leur avis. Dans les conseils des métropoles, la seule opposition vient de la ville-centre, du fait de la taille de sa population.

Et cette opacité est entretenue par les maires. Ils constituent une corporation, comme tous les autres métiers, surtout quand ils sont des professionnels de la politique ; leur intérêt direct est d'entretenir la mythologie selon laquelle les décisions se prennent à l'échelle municipale et ils font très peu pour rendre visible ce qui se passe à l'échelle métropolitaine. Les élections municipales sont ainsi un grand moment régressif de retour à l'échelle exclusive des communes, des moments où l'on ne parle pas des enjeux métropolitains sauf à de rares exceptions. Et les élections se jouent sur des enjeux locaux qui, parfois, bien qu'associés au maire par les citoyens, ne relèvent en réalité pas de la compétence de la mairie.

Le Grand Lyon représente un autre cas bien différent.

Oui, il s'agit d'une exception. Deux scrutins séparés, avec deux listes : l'une pour le conseil municipal, l'autre pour le conseil du Grand Lyon, avec des personnes différentes. On peut espérer que le fait d'avoir une élection spécifique pour la métropole rende les enjeux plus saillants. À Lyon, cela fait longtemps que l'échelle métropolitaine est présente : des personnalités politiques comme Michel Noir, Raymond Barre ou encore Gérard Collomb se sont affirmées tout autant comme présidents du Grand Lyon que comme maires.

Comment mieux expliquer les enjeux, l'intérêt de l'échelle métropolitaine ?

Il s'agit de donner une visibilité à la politique métropolitaine tout en exorcisant le risque que celle-ci soit loin des citoyens. Le défi réside dans l'articulation des compétences et l'organisation du débat démocratique. Par exemple : sur la métropole de Bordeaux, les administrations municipales de douze communes sur vingt-huit ont fusionné pour faire des économies. Les maires, dès lors, n'ont plus vraiment d'administration à leur main. N'aurait-il pas fallu distinguer les compétences entre ce qui relève de la gestion de proximité et de la gestion au niveau de la métropole ? Prenons l'exemple des déchets : la collecte et le ramassage relèvent de la municipalité, car on a besoin de réglages fins sur le terrain. Le traitement, en revanche, est pris en charge par la métropole. De même pour la gestion des cimetières ! Il serait logique que les cimetières soient gérés par des agents municipaux mais qu'une politique de planification et de programmation soit faite à l'échelle intercommunale. Ou encore les piscines : à Bordeaux, la gestion est strictement municipale alors qu'il s'agit d'équipements coûteux, d'intérêt intercommunal. Mais définir l'intérêt communautaire est un long travail qui est loin d'être achevé...

Quelle pourrait être alors une proposition pour mieux piloter démocratiquement les métropoles ?

Une piste possible serait d'inventer un bicamérisme métropolitain : deux chambres, à l'image de ce qui se fait dans des systèmes fédéraux comme les États-Unis ou l'Allemagne. Un conseil métropolitain avec des membres élus au suffrage universel direct, sur des listes et avec des programmes présentant des options idéologiques claires sur des enjeux métropolitains. Et, à côté, une sorte de sénat, où toutes les communes seraient représentées par le même nombre d'élus, quelle que soit leur taille, et où s'exprimeraient des intérêts municipaux légitimes. Car si ces derniers ressortent prioritairement dans la cogestion à la bordelaise comme dans de nombreuses autres intercommunalités, les options politiques proprement métropolitaines n'ont que peu d'espace.

Mais l'idée n'est pas dans l'air du temps ! Cela nécessiterait d'avoir plus d'élus et l'on considère aujourd'hui que la démocratie représentative coûte cher. Par ailleurs, ce que je propose peut paraître un peu « démodé » : certains considèrent (légitimement !) que la priorité est au renforcement de l'implication des citoyens à travers notamment la démocratie participative. Mais je crois qu'il faut agir sur les deux fronts ! Ne peut-on pas réfléchir à des réformes pour la démocratie représentative tout en étant ambitieux sur la démocratie participative ?

L'intercommunalité et les métropoles méritent-elles encore d'être défendues ?

J'en suis convaincu ! Le procès fait actuellement à l'intercommunalité par certains élus et formations politiques est à mon sens injuste et hypocrite. Créer de grands ensembles fédératifs comme les métropoles permet aussi de rationaliser les services et d'organiser les solidarités. Certaines métropoles parviennent à jouer un rôle de redistribution, d'uniformisation de la qualité des espaces publics, d'offre de transports en commun, de meilleure répartition de la production des logements sociaux... Elles commencent à avoir un impact, malgré la résistance de certains maires.

N'oublions pas que le principe du gouvernement métropolitain a été promu pour développer la solidarité fiscale et l'équilibre des équipements entre territoires riches et pauvres. Bien sûr, « ces grands machins » éloignent potentiellement le pouvoir des citoyens et limitent la souveraineté des communautés de base

de la démocratie que sont les communes. Il faut trouver les bonnes articulations entre ces niveaux et faire en sorte que les citoyens, en comprenant leur fonctionnement, s'engagent à ces deux échelles.