

---

# Communautés urbaines de France

Différentes approches  
et pratiques de la solidarité

---



**#03 / JANVIER 2014**

**Grand Lyon - Direction de la prospective  
et du dialogue public et Direction de l'habitat  
et du développement social urbain**

**Coordination générale**

Emmanuelle Gueugneau  
Jean-Loup Molin  
Frédéric Reynouard  
Pierre Suchet

**Responsable éditoriale**

Pascale Fougère

**Pilote**

Association des communautés urbaines  
de France

**Rédaction**

Cédric Polère  
avec la collaboration de Catherine Panassier

**Conception graphique**

Maquette : @unitémobile

Images ©Shutterstock

**Réalisation et mise en page**

Nathalie Joly

---

# GRANDLYON

## VISION SOLIDAIRE

---

La solidarité est au fondement même du projet communautaire. Par ses investissements pour «mettre à niveau» les services aux habitants dans toutes les communes, par ses réseaux d'eau, d'assainissement, de transport, par sa fiscalité, ses différentes politiques publiques et le fonctionnement même de son assemblée, le Grand Lyon n'a cessé jusqu'à aujourd'hui de confirmer et d'enrichir le pacte solidaire qui le lie à ses territoires et aux habitants. La politique de la ville incarne, mieux que toute autre, l'effort de solidarité consenti à l'échelle de l'agglomération, mais il est évident que la solidarité activée par le Grand Lyon ne se réduit pas à cette politique.

Alors que les habitants s'apprentent pour la première fois à élire l'assemblée communautaire au suffrage universel direct et au moment où le pôle métropolitain se met en place, où s'engage une démarche de rapprochement entre le Grand Lyon et les communes, où se redessine la géographie prioritaire de la politique de la ville, où le PLU intègre le PLH pour une vision plus globale des territoires dans le cadre de sa prochaine révision générale, mais aussi parce que la Communauté urbaine se prépare à devenir métropole, le Grand Lyon se doit de réinterroger ce ciment fondateur qu'est la solidarité.

La solidarité renvoie à des enjeux considérables dans une agglomération soumise à des dynamiques d'individualisation et de fragmentation, dynamiques qui touchent de plein fouet l'ensemble des sociétés contemporaines. À l'heure où de multiples observateurs en appellent à «refaire société» face à des logiques (capitalisme mondialisé, aspiration à l'entre soi...) qui poussent à l'atomisation, à l'heure où le compromis historique qui avait permis de concilier efficacité économique et solidarité sociale est mis en cause, à l'heure où la situation des jeunes face à l'emploi est préoccupante, où les habitants de vastes territoires s'estiment laissés pour compte, il est aussi d'autres

indices qui poussent à l'optimisme et indiquent que la solidarité se refonde.

Ce qui est sûr, c'est que la solidarité est, plus que jamais, une valeur nécessaire de notre temps, et qu'elle constitue un enjeu crucial que le Grand Lyon se doit d'aborder de face. À l'échelle du Grand Lyon, la solidarité entre communes s'est renforcée au fil du temps mais ce n'est qu'une réalité récente, fragile, entravée par de multiples phénomènes : égoïsmes variés, solidarités excluantes, «clubbisation» ou demandes d'auto-protection des habitants dans les espaces périurbains ou même au centre-ville, refus de redistribution sociale, ségrégation sociale qui perdure malgré les efforts considérables réalisés dans le logement et les transports...

### **Grand Lyon Vision Solidaire, ou pourquoi la Communauté urbaine de Lyon a choisi de s'intéresser à la thématique de la solidarité ?**

L'évolution de la Communauté urbaine en métropole va conduire à élargir la solidarité à l'échelle du

territoire métropolitain, car l'interdépendance s'inscrit à cette échelle dans nos modes de vie, pour l'emploi, l'accompagnement social, le logement, l'organisation des transports, la santé publique ou l'innovation.

La Communauté urbaine de Lyon engage donc une démarche, initiée par le vice-président Maurice Charrier et animée par la direction prospective et dialogue public. Intitulée «Grand Lyon Vision Solidaire», elle vise à mettre en évidence et à questionner la dimension solidaire du Grand Lyon bien au-delà de la politique de la ville. L'ambition est aussi d'interroger les effets et les limites des politiques communautaires, et de les inscrire dans l'ensemble plus vaste des politiques publiques du territoire, pour augmenter leur efficacité et leur efficience. Pour alimenter la réflexion sur ce thème, la DPDP s'est engagée dans l'élaboration de cahiers thématiques pour mieux comprendre, mais aussi pour mieux agir ; pour dessiner de nouveaux axes de progrès pour une agglomération encore plus humaine et solidaire.

## SOMMAIRE

---

### 6 - Introduction

---

---

## 13 - PARTIE 1

### **SOLIDARITÉ : L'INFLUENCE DES SPÉCIFICITÉS HISTORIQUES ET TERRITORIALES**

LES CARACTÉRISTIQUES  
DES COMMUNAUTÉS URBAINES  
QUI SE PROJETTENT SUR LA SOLIDARITÉ

- 14 - L'ancienneté, le nombre d'habitants, l'orientation politique ne jouent pas un rôle déterminant
- 19 - Des critères déterminants : poids de la ville centre, configuration des bassins de vie, solidarités historiques, crise surmontée
- 24 - La solidarité, une question de gouvernance ?

## 29 - PARTIE 2

### **SOLIDARITÉ : COMMENT ELLE SE CONCRÉTISE ?**

LES POLITIQUES ET OUTILS SOLIDAIRES NE SONT PAS CEUX QUE L'ON IMAGINE

- 30 - Une communauté urbaine produit de la solidarité par plusieurs biais
- 32 - Des politiques attendues (habitat, politique de la ville, insertion...)
- 44 - Des politiques peu attendues... (déplacements, économie...)
- 51 - Des politiques pas attendues compte tenu des compétences légales des communautés urbaines
- 57 - La recherche de solidarité par la tarification : un début de mise en œuvre
- 59 - La solidarité financière : même si elle est timide, on note des avancées
- xx - De manière générale, la solidarité s'organise de plus en plus à l'échelle des aires urbaines

---

---

## 71 - PARTIE 3

**SOLIDARITÉ : DES ÉVOLUTIONS QUI DESSINENT UNE NOUVELLE APPROCHE**

LA COHÉSION TERRITORIALE ET SOCIALE, ÉQUITÉ PLUTÔT QU'ÉGALITARISME...

- 72 - La solidarité territoriale, un élément natif des intercommunalités ?
- 73 - Un sentiment de responsabilité envers la cohésion du territoire communautaire
- 77 - La cohésion sociale et le vivre ensemble, une façon de décaler la perspective
- 78 - Passer de l'impensé au pensé, de l'invisibilité à la visibilité ?
- 79 - Des tentatives pour penser la solidarité et la cohésion sociale, et leurs traductions opérationnelles
- 82 - La solidarité est rarement entendue au sens de solidarité sociale, de lutte contre les inégalités sociales... mais il y a des contre-exemples
- 83 - D'un principe égalitariste vers une approche différencialiste ?
- 87 - Le mot solidarité pourrait-il donner sens à l'action communautaire ?

## 89 - PARTIE 4

**SOLIDARITÉ : DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS**

LES ENJEUX QUI METTENT LA SOLIDARITÉ SOUS TENSION

- 90 - Freins et limites à la solidarité, comment les dépasser ?
- 101 - Quels champs pour la solidarité ? Jusqu'où aller ?
- 109 - Quelles échelles pour la solidarité ? Au-delà et en-deçà du périmètre communautaire, elles se réinventent
- 118 - Pauvreté, déprise démographique, vieillissement, chômage... renvoient à des enjeux de solidarité et à la nécessité de combiner des politiques
- 122 - Demain, moins de ressources, plus de solidarité ?

---

---

## 125- Conclusion

- 129 - **Annexes** : Annexe 1 : Guide des entretiens  
Annexe 2 : Personnes rencontrées

# SOLIDARITÉ

## Éléments de cadrage

À l'heure où les communautés urbaines jouent un rôle croissant dans les solidarités territoriales et connaissent d'importantes évolutions structurelles (passage au statut de métropole pour plusieurs d'entre elles à la suite de Nice, extension de périmètres, nouvelles compétences, perspective de l'élection au suffrage universel direct de l'assemblée communautaire en 2020, enjeu croissant de péréquation financière horizontale, raréfaction des ressources financières publiques, future métropole de Lyon qui ne sera plus un établissement public de coopération intercommunale - EPCI - mais une collectivité territoriale .....), il apparaît important de questionner le sens que l'on souhaite donner à ces évolutions et définir le socle fondateur sur lequel on souhaite s'appuyer pour construire les intercommunalités de demain.

Cette étude a été réalisée de mars à septembre 2013, pour le compte et sous la conduite de l'association des communautés urbaines de France (ACUF), en partenariat avec le Grand Lyon, par deux membres de son réseau de veille prospective. Rappelons ici que le Grand Lyon a engagé une réflexion « Vision Solidaire » en 2012, via la Direction de la prospective et du dialogue public (DPDP) et la Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain (DHDSU), à l'initiative du vice-président Maurice Charrier. Cela a conduit la DPDP et son réseau de prospective à se lancer dans l'élaboration de différents cahiers qui questionnent ce thème. Cette préoccupation a croisé celle de l'ACUF qui voulait mener une réflexion sur la solidarité dans l'ensemble des communautés urbaines et métropole de France, et avait été anticipé ce thème pour les Journées des communautés urbaines à Marseille les 21 et 22 novembre 2013. Le sujet a été validé par le bureau de l'ACUF en janvier 2013.

La notion de solidarité est consubstantielle à toutes les intercommunalités, et notamment au projet de communauté urbaine. « *La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes (...) qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. [...]* » (Article L5215-1 du CGCT).

Cette définition situe la solidarité communautaire à deux niveaux :

- c'est une solidarité qui s'exerce à l'intérieur du périmètre communautaire,
- c'est une solidarité territoriale, entre des communes.

Au sein des communautés urbaines, la solidarité se situe en effet entre des communes : on parle alors, à juste titre, de « solidarité territoriale ». Elle s'incarne dans une assemblée où siègent des représentants communaux, dans des investissements, dans l'action communautaire qui s'atèle à relier toutes les communes par des adductions d'eau, des réseaux d'assainissement et de transports publics, à organiser la collecte et le tri des déchets, et se traduit dans des politiques d'agglomération. Bien sûr, au bout de ces réseaux et de ces politiques il y a toujours des habitants, usagers, entreprises, qui consomment l'eau ou utilisent la voirie, mais une communauté urbaine se pense traditionnellement ainsi : au service des communes.

---

Cette définition ne dit rien des évolutions qui se font jour, et du fait que la solidarité semble recouvrir plusieurs facettes.

Elle ne dit rien :

- de cet enjeu de plus en plus prégnant d'une solidarité à d'autres échelles territoriales et humaines : les communautés urbaines sont de plus en plus en situation d'interdépendance avec des territoires qui leurs sont extérieurs, pour assurer leurs ressources, pour réaliser leurs objectifs d'un développement durable, et pour mener leurs politiques (transports, etc.). Les multiples dispositifs de gouvernance inventés à l'échelle des aires urbaines ou des Pays pour donner de la cohérence à la planification et à l'action publique expriment bien ce besoin. Les enjeux d'échelle sont aussi à l'intérieur des communautés urbaines (mutualisation, organisation du service, projets entre des groupements de communes...);
- de cet autre enjeu qui est celui des acteurs et des formes de solidarité. En effet, la solidarité produite par les communautés urbaines se limite-t-elle à une solidarité entre des territoires communaux ? La question de la solidarité envers des habitants se pose de plus en plus ; la construction partenariale de l'action publique implique par ailleurs que des partenaires publics et privés se solidarisent autour d'objectifs ou de projets ; la solidarité territoriale et la solidarité sociale semblent pouvoir se conjuguer de diverses manières ;
- des nouvelles dimensions de la solidarité dans les communautés urbaines, qui ne se résument pas aux mécanismes de « solidarité territoriale » et de « mutualisation » que l'on connaît. Les projets d'agglomération font ainsi apparaître les concepts de cohésion sociale, de solidarité humaine, de solidarité sociale, qui nous interrogent.

## **OBJECTIFS DE L'ENQUÊTE**

L'étude visait à apporter un état des lieux des politiques et pratiques ayant une dimension de solidarité dans les 16 communautés urbaines et métropole de France. Il s'agissait finalement de clarifier leur rôle des communautés urbaines en matière de solidarité.

### **Précisément, les objectifs étaient ainsi déclinables :**

- savoir comment les communautés urbaines appréhendent la solidarité : nous leur avons laissé, à travers des entretiens très ouverts au départ, le soin d'indiquer comment elles pensaient cette notion ;
- identifier la visibilité du sujet ;
- comprendre selon quelles modalités les communautés urbaines mettent en œuvre des politiques ayant une dimension de solidarité, dans leur périmètre d'agglomération, mais aussi en dehors, pour analyser comment elles contribuent à la prise en compte d'enjeux et à la mise en œuvre d'actions à l'échelle interterritoriale (dans le cadre du schéma de cohérence territoriale ou « Scot », de projets partenariaux...)
- saisir les convergences et les singularités (16 communautés = 16 manières d'agir ?) ;
- faire apparaître des axes d'évolution.

## INTRODUCTION

L'ACUF a piloté le projet et coordonné la démarche, et un comité de pilotage a participé au cadrage de l'étude (trois réunions d'échanges de cadrage et de restitution ont été organisées). Ce comité a accompagné la démarche, en étant un relai de mobilisation des communautés urbaines. Nous, enquêteurs avons élaboré la méthodologie de l'étude, réalisé des entretiens dans chacune d'entre elles, réalisé l'analyse puis rédigé le présent document. Chaque communauté a choisi nos interlocuteurs, donnant ainsi une première image de sa façon de se représenter la solidarité (il n'est pas la même chose que de choisir des interlocuteurs qui exposent la politique de déplacement, ou des interlocuteurs qui parlent du logement et de la politique de la ville).

En général nous avons effectué une journée de déplacement par communauté urbaine (à deux enquêteurs pour Lyon et Marseille lors de la phase de « rodage » de l'enquête, un enquêteur seul ensuite), avec des entretiens réalisés avec 3 à 15 personnes (responsables de services et DGA, DGS, vice-présidents), lors de réunions individuelles ou de groupes. La moyenne a été de l'ordre de 5/6 heures d'entretiens, avec une fourchette de 2 à 8 heures. Dans 13 communautés sur 16 le DGS a été interrogé. Dans deux cas, le président a été rencontré. Les entretiens ont permis de comprendre les conceptions, la nature, les formes et les modalités de la solidarité mise en œuvre. Ce document est construit essentiellement à partir de ce que les personnes rencontrées ont voulu mettre en avant, sur leurs perceptions de la solidarité et de ses conditions de mise en œuvre. Un guide d'entretien « adaptable » a été utilisé (Annexe 1).

Le sujet de l'étude a suscité presque partout de l'intérêt, parce qu'il était perçu comme vecteur d'un questionnement décalé, nouveau, sur le sens et sur l'action communautaire, en phase avec des évolutions qui demeurent relativement peu pensées.

Par ailleurs, nous avons recueillis de la documentation qui nous a permis, pour chaque communauté urbaine, de mieux connaître l'organisation, l'exercice des compétences, le territoire et ses caractéristiques économiques et sociales, ses enjeux, les politiques menées. Des documents de planification et d'orientation, bilans et évaluations, délibérations, nous ont donné accès à des éléments de discours et d'objectivation des politiques et de leurs résultats (ex. : production de logements sociaux), ou d'éclairer certains choix (ex. : critères de distribution de la dotation de solidarité communautaire). Quatre communautés urbaines ont par ailleurs rempli par écrit, totalement ou pour partie, la grille d'entretien. Des données nous ont par ailleurs été fournies par l'ACUF (« Zoom 2012 » sur les communautés urbaines).

Rappelons enfin que cette réflexion ne vise absolument pas à établir un palmarès des communautés urbaines suivant une « échelle de la solidarité ». C'est la raison pour laquelle nous avons finalement renoncé à construire ce qui aurait pu être des « indicateurs »<sup>1</sup> de solidarité, car ils auraient encouragé une comparaison inutile. En revanche, nous indiquons de multiples exemples, parce qu'ils sont dans certains cas significatifs de conceptions ou de pratiques de solidarité. Pour des raisons similaires, nous laissons une place aux propos de nos interlocuteurs.

<sup>1</sup> Les indicateurs un temps envisagés pour appréhender l'impact solidaire des politiques étaient les suivants : taux de logement social, dynamique de rattrapage et de rééquilibrage entre les communes, part du logement abordable dans la production (PLAI) ; poids des critères volontaires à dimension solidaire dans la répartition de la dotation de solidarité communautaire ; desserte des quartiers d'habitat social par les transports en commun ; politique d'insertion via les marchés publics (nombre d'heures) ; tarifications sociales et solidaires ; articulation politique de développement économique – politique d'emploi pour tous ; nombre de politiques menées dans une logique communautaire.



---

## ÉLÉMENTS DE CADRAGE

Si le principe était bien que chaque communauté urbaine exprime sa conception de la solidarité et de sa traduction concrète (mécanismes, actions), il n'est pas inutile de donner ici quelques éléments pour cadrer ce sujet.

### Que dit l'histoire ?

Les fondements de la solidarité ont été posés par des règles que se sont données les sociétés humaines pour se réguler, depuis les premiers clans et tribus jusqu'aux sociétés complexes d'aujourd'hui.

Ces règles de solidarité ont peu à peu été formalisées par le droit. Des époux sont dits solidaires car tenus par des obligations réciproques (dans la langue française, le mot solidarité apparaît pour la première fois en 1693 pour caractériser cette relation) ; dans le droit des obligations, des débiteurs sont dits solidaires si l'un d'entre eux se trouve engagé pour les autres vis-à-vis du créancier...

Entre la fin du XVIII<sup>e</sup> et le début du XXI<sup>e</sup> siècle, notre conception de la solidarité jusque-là imprégnée de pensée religieuse a été sécularisée. La doctrine du solidarisme en particulier a réussi à institutionnaliser l'interdépendance entre les individus afin que les rééquilibres ne relèvent plus de la charité mais d'une obligation fondée en droit. Léon Bourgeois, son principal théoricien, développe l'idée que chacun est en situation de dette à l'égard de la collectivité dont il a reçu l'héritage, « *l'homme naît débiteur de l'association humaine* ». L'obligation de tous envers chacun n'est donc pas facultative, car il s'agit de la contrepartie des avantages retirés de la société. Ainsi énonce-t-il le principe d'une dette morale à l'égard de la collectivité dont le remboursement se fait au profit des plus faibles, via la loi et l'État. La solidarité devient, grâce au travail des solidaristes, un donné à reconnaître comme tel et à organiser. Son principal instrument est l'assurance sociale, sur laquelle va se construire le système français de protection sociale au sortir de la Seconde guerre mondiale, pour protéger la population contre quatre grands risques sociaux (maladie, chômage, retraite, accidents du travail). On parlera alors de solidarité pour décrire ces politiques qui partagent la charge du risque, et sont basées sur le paiement préalable de cotisations. Cette politique a aussi d'autres pieds, comme l'impôt progressif, des services de bases (éducation, santé, logement...) gratuits ou à faible coût pour les plus défavorisés, ainsi que l'instruction pour permettre que tout un chacun puisse, grâce à ce que l'on va appeler "l'ascenseur social", échapper au destin auquel le destine sa condition.

Ce modèle, mis à mal depuis les années 1980 (crise de l'État providence et montée en puissance des mécanismes d'assistance) ne supprime pas d'autres formes de solidarité : charité, solidarités familiales, assistance publique qui s'adresse aux personnes tenues à l'écart du travail, aux personnes âgées impécunieuses, aux personnes handicapées.

Une autre révolution, moins visible, est apportée par le développement durable. Les hommes sont solidaires entre eux, au présent et vis-à-vis des générations futures, mais ils sont aussi solidaires au sens d'interdépendants des espèces animales et de la nature, ce qui impose des devoirs. La raréfaction des ressources naturelles et la transition vers un monde post-pétrole font émerger des concepts comme ceux de « solidarité environnementale ». Comment va-t-on s'organiser pour consommer moins de ressources naturelles (eau, énergie, etc.) dans un contexte de raréfaction, quelles formes de solidarité et de partage mettrons-nous en place ? C'est dire que la notion de solidarité n'est pas figée, et que ses enjeux se transforment à mesure que nos sociétés se transforment. Évidemment, la globalisation redéfinit aussi la carte et les enjeux de solidarité en la mettant en tension avec des impératifs de compétition.

## INTRODUCTION

### Quelles définitions ?

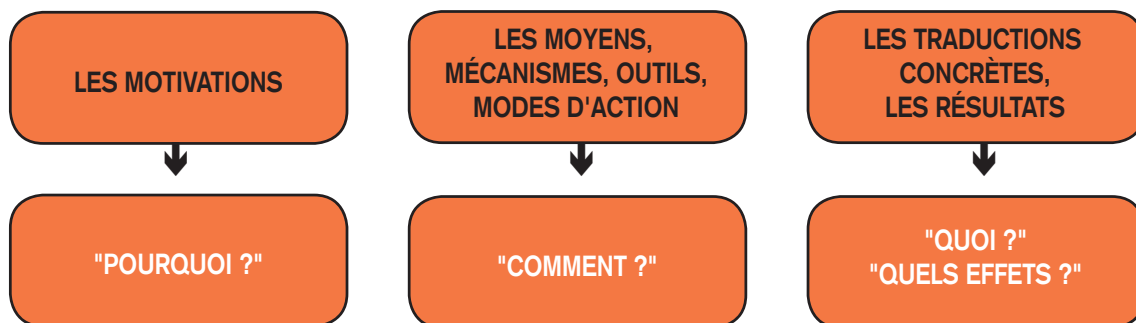
Le Petit Robert définit la solidarité de la manière suivante : «*relation entre des personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêt, qui entraîne, pour les unes, l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance*». Cette définition reconnaît que la solidarité peut être activée parce que les intérêts de l'un ont à voir avec la situation de l'autre. Elle indique une dimension de la solidarité ; la solidarité peut être un état de fait, quand «*les parties d'un tout sont interdépendantes*» : nous sommes solidaires dans la mesure où nous dépendons les uns des autres.

La solidarité a deux autres dimensions : elle peut exprimer un état de droit quand des personnes sont liées par un contrat tel que l'obligation faite à l'une oblige l'ensemble ; elle peut être une valeur morale quand, motivée par un ressort éthique, une personne se met en mouvement pour aider ceux qu'il reconnaît comme des semblables (sa famille..., ou l'humanité entière).

Ces trois dimensions ne sont pas exclusives les unes des autres.

### Quelles dimensions ? Les motivations, les moyens, les résultats

Précisons enfin que, selon que l'on s'intéresse aux motivations à agir, aux moyens mis en œuvre, à la traduction concrète de la solidarité, on ne voit pas la même chose. Le schéma simplifié ci-dessous indique que la solidarité renvoie à un processus.



Prenons un exemple : si un individu fait don de 2% de ses revenus à MSF, sa motivation pourra être en partie désintéressée et altruiste, en partie liée à son propre intérêt (ne serait-ce que par la bonne conscience, ou la perspective d'une réduction d'impôt qui allège son effort) ; il est probable que des facteurs culturels et l'éducation interviennent par ailleurs. La motivation peut être forte, ou nulle (solidarité imposée), mais même dans le cas d'une solidarité imposée (impôt), la solidarité peut être consentie (je paye mon impôt) ou bien non consentie (je fais tout pour ne pas payer mon impôt).

Pour que ce don de 2% produise ses effets, il faudra que des mécanismes et des moyens soient mis en œuvre (mécanisme de la réduction d'impôt, et surtout organisation de MSF avec des centres de soin disséminés dans le monde).

Enfin, la solidarité va se concrétiser par le fait que des personnes des pays du Sud seront soignées, traduction d'une solidarité entre l'individu donateur et des personnes qu'il ne connaît pas.

---

Parfois, la solidarité est plus directe parce que l'émetteur est la même personne que celui qui met en œuvre des moyens, ou encore parce que les uns et les autres sont dans une même « boucle » : c'est le cas des communes membres d'une communauté urbaine.

Dans une communauté urbaine justement, la construction et la répartition de logements sociaux par exemple, s'inscrit dans ce schéma, car il y a toujours des motivations à agir, des mécanismes et des moyens, et une traduction concrète. Nos interlocuteurs établissent la distinction entre solidarité contrainte (« on subit notre contribution forte au Conseil général, on subit les investissements que l'on a dû faire pour les Gens du voyage ») et solidarité volontaire. Les entretiens réalisés comme la documentation recueillie nous informent à ces trois niveaux.

### **Dans une communauté urbaine, entre qui joue la solidarité ?**

Elle peut d'abord s'exercer « depuis » la communauté urbaine, vers :

- les communes membres, ce qui renvoie à l'attendu de départ de la communauté urbaine qui est au service des communes et met à leur disposition des moyens. Les modalités sont multiples : instruction des permis de construire pour le compte des maires, clauses de mixité sociale dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU), accueil de jour, agendas 21 des communes, dotation de solidarité communautaire (DSC), etc. ;
- les habitants, usagers, citoyens, ce qui correspond à une conception qui s'est construite au fil du temps, et n'a pas fini de produire ses effets ;
- des acteurs institutionnels, des entreprises, des associations...

Elle peut aussi s'exercer depuis la commune : envers la communauté urbaine, envers d'autres communes à l'intérieur du périmètre communautaire, envers leurs habitants, envers des acteurs institutionnels ou associatifs.

Elle peut enfin s'exercer entre acteurs du territoire et/ou habitants entre eux.

Toutes ces relations peuvent ensuite s'exercer à l'intérieur de la communauté urbaine et/ou à l'extérieur. Ainsi des coopérations nouées avec d'autres intercommunalités ou des villes partenaires dans la coopération décentralisée.



# **PARTIE 1**

---

Solidarité

:

**L'INFLUENCE DES SPÉCIFICITÉS  
HISTORIQUES ET TERRITORIALES**

---

En fonction des situations et des contextes, les conceptions et la mise en œuvre de la solidarité diffèrent selon les communautés urbaines : morphologie géographique et sociale, histoire, notamment celle des solidarités et des rivalités entre territoires, nature des problèmes économiques et sociaux, ressources, histoire administrative et politique de l'intercommunalité, compétences exercées et mode d'exercice, poids relatif de la ville centre, nombre de communes, crises ayant suscité des tournants, rôle de tel ou tel président..., de multiples facteurs interviennent.

En un mot, chaque communauté urbaine présente des caractéristiques qui influent sur l'approche et les pratiques de solidarité. Il apparaît ainsi que certaines d'entre elles intègrent le volet social

spontanément à toutes leurs politiques alors que d'autres ne le font pas, ou vont associer d'emblée souci de l'emploi et développement économique. La solidarité, dans ses « contenus », dépend de multiples caractéristiques que nous allons essayer d'identifier. Ces caractéristiques influencent aussi les mécanismes de mise en œuvre et le degré de solidarité.

Les approches varient, sans pour autant que l'on puisse valider l'idée que les communautés urbaines seraient chacune un monde en soi. On a plutôt l'impression qu'il existe des spécificités, qui, au fil du temps, amènent à creuser parfois des sillons qui divergent, mais sur la base de logiques et d'enjeux très largement partagés, qui font d'ailleurs figure de socle à toutes les intercommunalités.

## Les caractéristiques des communautés urbaines qui se projettent sur la solidarité

### L'ancienneté, le nombre d'habitants, l'orientation politique ne jouent pas un rôle déterminant

#### L'ancienneté ne fait pas tout

Quand une communauté urbaine existe depuis trois ou quatre décennies, des processus de transformation sur le temps long ont eu le temps de jouer<sup>2</sup>. Des habitudes de travail s'instaurent entre des maires qui en viennent à se considérer moins comme rivaux que comme collègues, se « prennent au jeu » de l'intercommunalité et soutiennent sa dynamique. Des services communautaires, en renforçant leurs capacités d'expertise, en développant une connaissance fine du territoire, apportent des arguments précis en faveur d'arbitrages servant l'intérêt de ce territoire, et contribuent ainsi à l'autonomisation de la communauté urbaine par rapport aux communes. Des diagnostics, des typologies, des baromètres, des cartographies, des simulations deviennent des instruments de pilotage, et permettent de justifier de manière très argumentée un choix, par exemple Brest Métropole Océane avec les investissements de voirie au regard des statistiques et cartographies d'accidentologie :

<sup>2</sup> Sur ce point, les entretiens réalisés vont dans le même sens que des analyses réalisées par des chercheurs, comme David Guéranger et Fabien Desage (La politique confisquée, éd. du Croquant, 2011).

**« Depuis 1983, la courbe de l'accidentologie baisse parce que nous avons mis en place un système équitable basé premièrement sur l'état objectif du patrimoine, deuxièmement sur la prise en compte des lieux d'accidentologie. C'est comme ça que nous prenons en compte l'intérêt général. »** (Brest)

À partir d'éléments techniques, des choix deviennent ensuite politiques. Ces données permettent aussi de mettre en avant des différences entre communes, dans les taux de logement social, dans la qualité de la voirie, dans l'équipement en piscines..., qui selon les cas soit exercent une pression pour que les « communes en retard » ou ne respectant par leurs obligations réglementaires fassent cet effort, soit permettent de redistribuer de manière ciblée des dépenses.

Souvent, des « crises » : émeutes urbaines à Lyon, fuite des jeunes ménages avec enfants à Brest, Nantes ou Dunkerque..., sont saisies comme des moyens de renforcer l'intercommunalité. Plusieurs communautés urbaines ont connu des crises industrielles avec des moments clés : dépôt de bilan au Creusot, ou retrait d'Usinor à Dunkerque assorti de la fermeture des chantiers navals (5 000 emplois directs et indirects) dans les années 1980 qui libère une friche.

Dans tous les cas, on assiste à un cheminement, même s'il est plus ou moins rapide :

- des élus font leur apprentissage.

**« Des élus ont franchi le pas avec le Scot, le PDU, le PLH. La conférence des maires, même si elle est consultative est un organe important ; des maires votent parfois des délibérations contre l'avis de leur groupe. La force de MPM est d'avoir recréé les bonnes conditions pour permettre aux élus de s'impliquer. »** (Marseille) ;

- la communauté urbaine durant ses premières années est dans la nécessité de faire ses preuves, de démontrer aux communes ce qu'elle leur apporte grâce à ses capacités (d'ingénierie et d'investissement) et finalement les convainc. La communauté démontre que le développement de l'agglomération n'est pas incompatible avec la poursuite de l'intérêt communal, ce qui implique de rassurer les communes et de leur laisser de l'autonomie sur les domaines qu'elles jugent fondamentaux. C'est ainsi qu'elle acquiert de la légitimité et peut ensuite se renforcer ;

- la communauté met à niveau les services qui lui sont délégués (eau, assainissement, récolte des déchets ménagers, voirie, espaces publics...). À quelque commune qu'ils appartiennent, les habitants sont à même de mesurer cet effort, qui traduit une forme de solidarité.

Pour autant, il a été surprenant de constater que l'ancienneté se répercute assez peu sur le niveau de solidarité entre les communes, ce qui indique qu'il ne suffit pas de « laisser le temps jouer » pour que ces processus jouent automatiquement.

Certes, comme le note un vice-président lyonnais,

**« Lorsque nous réglons des problèmes matériels, que nous mettons en commun des moyens, que nous développons un projet commun (ce qui a été le cas des communes intégrées à la communauté urbaine), cela conduit de manière naturelle à initier des formes de solidarité qui n'existaient pas au début. »** (Lyon)

Mais si « *le temps accompli son travail* », c'est que des événements ont été saisis et utilisés comme moyens d'accroître le sentiment et le caractère solidaires de l'action, finalement qu'un volontarisme est intervenu.

Le renforcement de la communauté urbaine sur le plan des capacités d'ingénierie technique est un préalable à son renforcement sur le plan politique. Mais la situation des communautés urbaines est contrastée, car dans certaines le « pouvoir d'agglomération » s'est renforcé (ex. Lyon), l'intégration politique est forte (ex. Dunkerque), l'intégration de compétences est importante (ex. Brest, Nantes, Lille...), ce qui permet à la communauté de mener des politiques ambitieuses, alors que dans autres, ce n'est pas le cas.

Si la solidarité est finalement moins qu'on aurait pu le penser fonction de l'ancienneté de la communauté urbaine, il y a aussi d'autres raisons :

- l'histoire de l'intercommunalité n'a pas attendu la création de la communauté urbaine pour commencer : plusieurs d'entre elles étaient des districts ou des communautés de communes ou d'agglomération avant de devenir, parfois des décennies plus tard, une communauté urbaine. Dans les syndicats à vocation unique puis à vocation multiple, communautés de communes ou d'agglomération ou districts, l'apprentissage de l'intercommunalité a été plus ou moins fécond ;

- certaines communautés urbaines sont restées prudentes et n'ont pas cherché à étendre leurs compétences, en se limitant aux compétences obligatoires ; elles n'ont pas cherché à produire des politiques supra communales, et sont restées aussi proches que possible d'une vision simple de l'intercommunalité.

Entre Bordeaux (1968) et Lyon (1969), deux communautés créées il y a plus de quarante ans, le contraste est réel. La communauté urbaine de Bordeaux a longtemps fonctionné sur un schéma consensuel, centré sur une mutualisation de moyens. Aujourd'hui, la Communauté urbaine de Bordeaux affirme sa volonté de développer une vision métropolitaine, de « rendre lisible » la communauté urbaine, et de conduire des politiques stratégiques d'agglomération. Ce changement de cap s'envisage dans une nouvelle relation entre les communes et la Communauté urbaine de Bordeaux, qui nécessite de rassurer les maires à travers des actes concrets, pour trouver un équilibre acceptable entre politiques communautaires et soutien aux politiques des communes. À l'inverse la communauté urbaine de Lyon travaille depuis plus de vingt ans avec les maires sur des politiques stratégiques d'agglomération.

On peut constater également d'importants écarts entre les plus récentes communautés urbaines, par exemple entre Marseille (2000) qui vit une expérience difficile, alors qu'à Toulouse (2009) ou Nantes (2001), on avance à marche forcée. À Nice également (2012), on reconnaît un retard important de l'intercommunalité. La première intercommunalité date seulement de 2002. À l'instar de Marseille, l'importance de la ville centre dotée d'un port, d'un aéroport, d'un CHU et d'universités l'a amenée à se développer sur elle-même sans tenir compte des territoires qui l'entourent. Aujourd'hui, cette position n'est plus tenable et à Nice on regrette même qu'elle ait ainsi privé le territoire de dotations d'État qui auraient permis de développer des politiques d'agglomération, ainsi que d'une pratique de travail et d'une expérience de coopération entre communes. De fait, la métropole de Nice développe dans un même temps un apprentissage de l'intercommunalité, des services urbains communs et un projet d'agglomération partagé.



Enfin, les communautés les plus volontaristes comme Brest, Lyon, Strasbourg, Creusot Montceau, Nancy, Nantes, ou Toulouse sont loin d'être toutes les plus anciennes. Le temps ne fait donc pas tout.

### ... pas plus que le nombre d'habitants...

Les écarts sont considérables en matière de populations. Les communautés urbaines de Cherbourg, Creusot Montceau, Alençon comptent moins de 100 000 habitants, alors que celles de Lyon, Lille et Marseille sont supérieures au million. Si cela a de l'influence sur les modes de gouvernance (comment gérer la proximité ?, peut-on envisager une re-délégation aux communes ?, comment construire et partager le projet communautaire ?, etc.) et sur la possibilité de mettre en place certains outils (ex. une agence d'urbanisme), cela ne semble pas en avoir véritablement sur la solidarité, tant du côté des conceptions que de la mise en œuvre. Les problèmes à résoudre sont largement communs.

Communautés urbaines et métropoles	Nb habitants	Nb habitants ville centre	Nb Communes	Date création
<b>de + d'1 Million d'habitants</b>				
<b>Lyon</b>	1 300 000	444 369	58	1969
<b>Lille</b>	1 091 438	212 597	85	1968
<b>Marseille</b>	1 023 972	839 043	18	2000
<b>Entre 450 et 750 000 habitants</b>				
<b>Bordeaux</b>	728 266	239 000	28	1968
<b>Toulouse</b>	707 295	446 340	37	2009
<b>Nantes</b>	580 000	270 251	24	2001
<b>Nice</b>	550 000	348 556	46	2012
<b>Strasbourg</b>	468 386	271 708	28	1968
<b>Entre 200 et 300 000 habitants</b>				
<b>Nancy</b>	270 000	103 605	20	1996
<b>Brest</b>	213 942	145 942	8	1973
<b>Dunkerque</b>	202 040	92 923	21	1970
<b>Le Mans</b>	201 855	146 070	14	1972
<b>Moins de 110 000 habitants</b>				
<b>Arras</b>	101 860	41 611	39	1998
<b>Creusot Montceau</b>	94 000	26 283/20 629	19	1970
<b>Cherbourg</b>	85 113	39 772	5	1971
<b>Alençon</b>	52 500	30 379	19	1996

Base de données : ACUF

### ...et le nombre de communes

Le nombre de communes varie fortement, de 5 pour la communauté urbaine de Cherbourg à 85 pour celle Lille. Là encore, le nombre de communes semble influencer surtout la gouvernance. À Cherbourg et Brest, les relations entre le président et les maires sont facilitées. Dans celles qui rassemblent plusieurs dizaines de communes, il faut des structures intermédiaires, comités de territoire à Lille, conférences des maires à Lyon, etc.

#### La culture et l'orientation politiques, un critère dont on mesure mal l'impact

Définir la solidarité relève in fine d'un choix politique fondateur, qui ne saurait être le même dans toutes les communautés urbaines selon les mêmes critères.

En revanche il est difficile de savoir si l'orientation politique de la communauté urbaine joue un rôle dans la conception de la solidarité : Cherbourg, dont la ville est traditionnellement PS, indique sa volonté de réaliser la majeure partie des tâches

en régie (eau, assainissement, centre de tri des déchets ménagers...) ; au Mans, il est probable qu'un lien existe entre le fait que la ville ait été remportée en 1977 par une liste d'union de la gauche, conduite par Robert Jarry au titre du Parti Communiste et le fait que la communauté urbaine soit restée sur ses schémas de fonctionnement traditionnels (le PC pense traditionnellement que c'est la commune et non l'EPCI qui est démocratique) jusqu'en 2001, date à laquelle Jean-Claude Boulard, président de la communauté urbaine à partir de 1983, devient maire de la ville du Mans.

Il semble que l'orientation politique a une influence sur la manière de produire un service public, mais aussi sur la manière de penser le rôle respectif communes/EPCI/État. Le Mans et Brest sont ainsi les deux seules villes françaises de plus de 100 000 habitants à ne pas être dotées d'un service de police municipale, parce que les élus estiment que la sécurité publique, mission régaliennne, doit exclusivement reposer sur la police nationale, et que l'État n'a pas à se désengager de cette mission. « *On pense que la police, c'est l'État* ». En revanche, la tranquillité publique c'est le maire, d'où des investissements dans des équipes de médiateurs et d'agents de proximité.

Des réflexions entendues à Brest et Cherbourg pourraient également traduire un positionnement politique. Nous les citons parce que cela a de l'influence sur la question de solidarité « qui paye pour quoi ? » : on relève à Brest que lorsque des gens ne veulent payer que ce qu'ils consomment, et demandent par exemple des compteurs individualisés par logement, cela met en difficulté la logique de distribution. À Cherbourg, on se dit en faveur de l'impôt et contre la redevance<sup>3</sup>. Dans une communauté urbaine dont les élus sont plutôt à gauche, on est réservé sur le principe du paiement en fonction du service rendu, qui pourrait amener par exemple l'habitant qui ne se rend pas à la bibliothèque située à Cherbourg de refuser de contribuer à son financement.

### **... de même que sa composante plus ou moins urbaine ou rurale**

Dans plusieurs communautés urbaines, il est fait état de raisonnements différents entre les communes du centre urbanisées, et les communes rurales, voire entre la première et la deuxième couronne : il est dit que « *les communes rurales ont un raisonnement moins communautaire* » que les premières, et pensent davantage dans la logique, absolument anti-solidaire : « *ce que je donne ne doit pas outrepasser ce que je reçois* » ; elles freinent par ailleurs le renforcement du « pouvoir » communautaire.

Ceci étant, presque toutes les communautés urbaines sont à dominante urbaine, sauf Arras, Alençon, et sans doute Creusot Montceau, suite à son élargissement attendu au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et Lille (la moitié de la surface de Lille Métropole est agricole). Des extensions de périmètre tendent à renforcer la composante rurale également au Mans.

<sup>3</sup> On ne paye les redevances et taxes que si on consomme le service associé : la redevance est un prélèvement non obligatoire payé par l'utilisateur d'un service, comme le ticket de musée ; la taxe est un prélèvement obligatoire au profit d'un service public déterminé duquel le débiteur de la taxe est usager, comme la taxe sur les ordures ménagères, par exemple. En revanche on paye l'impôt même si on ne consomme pas le service associé (ex. éducation nationale).

## Des critères déterminants

La configuration des bassins de vie, le poids relatifs des villes, les relations historiques qu'entretiennent villes et territoires jouent un rôle considérable, à la fois sur les conceptions, les formes et les degrés de solidarité.

### Le poids de la ville centre par rapport à l'ensemble

Le poids démographique dominant de la ville centre se traduit presque mécaniquement par une position dominante dans l'exécutif (président et vice-présidents) et dans le Conseil communautaire. Même si la logique de consensus s'applique partout, la ville centre est en situation de donner le rythme de la construction communautaire, et de peser sur ce que la solidarité va signifier. Quand la ville centre n'est pas reconnue comme « locomotive » du territoire (Marseille), c'est un vrai problème.

Le plus souvent, la ville centre correspond à la moitié (Dunkerque, Nantes) ou plus de la population totale de la communauté urbaine (Le Mans, Toulouse, Nice, Alençon, Marseille, Strasbourg, Brest). Le rapport entre cette ville et la deuxième en taille est souvent considérable. La ville de Strasbourg a plus de 200 000 habitants, la deuxième autour de 30 000. Au Mans et à Brest, le rapport de population est de l'ordre de 1 à 10 entre la deuxième commune et la ville centre.

Un poids relatif important de la ville centre n'indique pas forcément un rôle d'impulsion, car à Lyon ou Brest par exemple, on fait valoir que c'est la communauté urbaine qui a ce rôle, et non la ville. Pour autant, la ville centre garde toujours un rôle singulier :

*« Comme la ville centre, majoritaire en population et en sièges, est la plus confrontée à des difficultés sociales, c'est un terrain fertile pour l'émergence de compétences de solidarité touchant les personnes. Cela a été le cas pour le Plan santé communautaire. De manière générale, quand Strasbourg se met en route, on dit après qu'il faut l'étendre au niveau communautaire. »* (Strasbourg)

### La configuration des bassins de vie, les solidarités et rivalités historiques

Ces aspects jouent un rôle important. Ainsi la communauté urbaine de Creusot Montceau s'organise à partir de deux bassins de vie situés l'un au nord, l'autre au sud, ce qui engendre un raisonnement constant nord-sud.

*« Nous sommes la seule communauté urbaine bipolaire, organisée avec deux bassins bien identifiés de 40 000 habitants chacun. L'idée fondatrice de la communauté urbaine a été que les deux bassins seront mieux à même de se développer s'ils le font ensemble. »* (Creusot Montceau)

La création de la communauté urbaine en 1970 traduit ce pacte solidaire entre le Creusot (26 000 habitants, à gauche politiquement, au nord géographiquement) et Montceau (20 000 habitants, à droite, au sud). De fait, la communauté est très intégrée. Les deux bassins partagent la problématique de la désindustrialisation, une culture industrielle liée au charbon et à l'exploitation du sous-sol, même si chacun a des caractéristiques (la mine plus importante à Montceau, etc.).

La complémentarité des deux centres ne va pas de soi. Comme l'indiquent nos interlocuteurs, « cela suscite des modes de fonctionnement singuliers parce que des choix sont tirés entre logique de bassin et logique communautaire ».

Au sein même du périmètre communautaire, des formes de solidarité s'expriment de manière privilégiée à l'échelle des bassins de vie. Les communes du bassin de Montceau (Sanvignes-les-Mines, Blanzay, Saint-Vallier, Ciry-le-Noble), membres de l'ancien groupement de communes « Syndicat intercommunal du bassin minier de Montceau les Mines » (1946), ont des habitudes de travail et continuent à coopérer, notamment sur tout ce qui concerne le social (logement des plus démunis, santé, réussite éducative). Dans le bassin de vie du Creusot, on aura plus de sensibilité sur la problématique de la citoyenneté et de la prévention via le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), avec des actions de lutte contre l'absentéisme et l'accompagnement des enfants dans le milieu scolaire, de lutte contre les violences conjugales, les exclusions et les discriminations...

Il semble qu'il y ait des communautés urbaines sans rivalité interne forte (ex. Le Mans, ou Dunkerque) et d'autres où l'histoire induit des relations spécifiques entre villes ou bassins de vie (entre Lille et le nord-est, Roubaix et Tourcoing, entre Lyon et Villeurbanne).

## **La mutualisation des services de la ville centre et de la communauté urbaine**

Dans certains cas, la mutualisation des services entre la ville centre et la communauté urbaine est limitée (un seul DGS à Lyon), dans d'autres, à Brest, Strasbourg, Toulouse, Le Mans, elle est totale ou presque. À Nantes elle est partielle. Cette singularité a des répercussions en matière de solidarité, parce que les problématiques traitées par la commune centre, et notamment le social, la santé, l'éducation, deviennent des problématiques prégnantes à la communauté urbaine, qui tend à les prendre en compte dans ses actions. Du coup, le singulier de la ville devient le singulier de la communauté.

Plus généralement, quand, dans l'organigramme de la communauté urbaine, un service porte une réflexion sur les questions sociales, il tend à exporter cette thématique dans les autres directions, ainsi que dans les outils et les politiques communautaires. C'est le cas de la Direction vie sociale et culturelle de Dunkerque :

*« Dans nos contacts avec les autres directions, nous posons la question de la cohésion sociale. Chaque direction a intégré dans son droit commun qu'elle fait de la cohésion sociale. Nous apportons une autre approche. Par exemple, la direction de l'Énergie avait le projet d'éditer un guide pour aider les gens à bien se chauffer. Nous avons fait valoir qu'il fallait d'abord saisir qu'une partie d'entre eux ne se chauffaient pas, faute de moyens. »* (Dunkerque)

La situation strasbourgeoise : depuis 1972, les services administratifs de la mairie de Strasbourg et de la Communauté urbaine de Strasbourg se sont regroupés en une administration unique avec siège commun. Pour autant la ville et la Communauté urbaine de Strasbourg sont deux institutions distinctes.

*« Nous sommes tous sur le même site, tous collègues, tous des agents de la Communauté urbaine de Strasbourg, avec une fiche de paie Communauté urbaine de Strasbourg, que l'on travaille pour la ville, la Communauté urbaine de Strasbourg ou le CCAS. Des services sont 100% ville, d'autres 100% communauté, d'autres mixtes. »* (Strasbourg)

La mutualisation suscite une efficacité accrue dans le travail Communauté urbaine de Strasbourg - ville de Strasbourg, une transversalité dans l'action et facilite la diffusion des problématiques :

*« L'administration unique permet de partager les questions de la santé et du social dans toutes les directions et de les prendre en compte de manière transversale dans les politiques, c'est une vraie plus value. Dans toutes nos politiques sectorielles il y a une dimension de solidarité à la fois territoriale et sociale. »* (Strasbourg)

Cela passe par de multiples biais, à commencer par la participation du directeur des Solidarités et de la Santé au Comité de direction.

À Toulouse, communauté urbaine et ville centre partagent un organigramme commun. Sa mise en place a suscité des inquiétudes à la fois chez les élus qui ont craint une extension de pouvoir de la ville centre, et à la fois chez les agents, aujourd'hui 12000, qui « digèrent » la réorganisation. L'équipe de direction attend de la mutualisation un gain en cohérence d'action.

## La diversité dans les compétences déléguées et leur exercice

Les communautés urbaines présentent une grande diversité dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi, Bordeaux et Lille n'exercent pas la compétence du nettoiement, laissée aux communes ; certaines communautés ont des compétences en matière de culture ou de sport et interviennent dans ces domaines, alors que d'autres n'ont ni compétence ni intervention. La répartition avec les communes est complexe, car elle n'est jamais la même : selon la date de création de la communauté urbaine, des compétences sont obligatoires ou facultatives. C'est le cas de la politique de la ville, obligatoire seulement pour celles créées après 1999. Les compétences facultatives complexifient les choses, car certaines communautés en ont pris très peu, comme Le Mans, d'autres un maximum, comme Brest. Nous verrons en abordant les politiques communautaires que certaines interviennent en matière de santé, d'éducation, de social, d'université, à partir de bribes de compétences.

L'exercice des compétences est également variable. Cela tient au ressort communal, à la capacité des services communautaires à pouvoir défendre le fait communautaire, à la gouvernance.

## Singularité (sociologique/géographique) du territoire

Nos interlocuteurs mettent en avant la manière dont la société locale se structure : l'importance du mutuellisme et/ou du catholicisme social à Lyon, Brest (patronages laïcs), ou Strasbourg viendrait expliquer pour partie la culture locale de la solidarité.

Inversement, à Nice ou Marseille, on peut regretter une logique d'isolement qui s'est retournée contre la ville. À Marseille par ailleurs, on pointe aussi l'importance des identités exclusives :

*« Marseille est une ville très fragmentée. Un arrondissement ne veut rien dire, il faut raisonner en termes de quartiers, nous avons 111 quartiers avec des noyaux villageois : on dira je suis de Saint Henri, je suis de l'Estaque et je vais à Marseille... »* (Marseille)

## **PARTIE 1** L'INFLUENCE DES SPÉCIFICITÉS HISTORIQUES ET TERRITORIALES

L'histoire industrielle et la forte culture ouvrière peuvent être perçues comme porteuses d'un souci égalitariste. À Brest on fait valoir qu'étant

*« loin de tout, cela amène à se serrer les coudes et à se mettre d'accord, à être inventif, à se battre. »* (Brest)

Un élément d'identité est aussi la localisation frontalière de la communauté : quand c'est le cas, à Lille, Strasbourg, Nancy, Dunkerque, ou Nice, des solidarités se sont développées de part et d'autre de la frontière. À Nancy on pense assez spontanément qu'il y a trois frontières, avec le Luxembourg, la Belgique, et l'Allemagne. Et à Strasbourg on met en avant une spécificité de ville européenne : la ville est la deuxième en Europe par le nombre d'institutions internationales.

Si la communauté est resserrée (ex. Strasbourg), les échanges entre espaces de vie sont plus faciles que dans une communauté étendue (ex. Lille).

L'homogénéité sociologique du territoire est aussi mise en avant : les faibles inégalités sociales entre les habitants et la fourchette des revenus ramassée rendraient ainsi la cohésion sociale plus forte à Brest ou Nantes qu'ailleurs. Il est fait référence au comparateur des inégalités sociales entre villes créé par l'Observatoire des inégalités, le Compass et la Gazette des communes qui pour 2013 place Brest en tête des villes les plus égalitaires au-dessus de 100 000 habitants.

### **Une crise surmontée**

Des événements peuvent jouer en positif, en suscitant une prise de conscience et des avancées dans la construction de l'intercommunalité et la mise en œuvre de politiques solidaires ; d'autres un rôle négatif, quand ils sont synonymes d'actes manqués.

À Marseille on explique le retard dans la construction intercommunale et les difficultés du territoire par des tournants ratés.

*« En 1966, le refus de faire une communauté urbaine à Marseille a été catastrophique, on a perdu 40 ans. On n'a pas fait jouer la solidarité territoriale, c'est l'une des explications de la pauvreté marseillaise. L'absence de communauté urbaine explique en partie les dysfonctionnements actuels du territoire. Alors que d'autres villes ont été métropoles d'équilibre, communautés urbaines, ce qui pousse à un fonctionnement solidaire, cela n'a pas été le cas ici. »* (Marseille)

À Lyon, on met en avant les émeutes urbaines du début des années 1980 puis de 1990 qui ont engendré des politiques (habitat, politique de la ville, transports en commun) solidaires vis à vis des communes concernées (Vaulx-en-Velin, Vénissieux, etc.).

À la Communauté urbaine de Creusot Montceau, l'événement fondateur est le dépôt de bilan des usines Schneider de Creusot Loire en 1984, point de départ de la requalification complète du site et de la reconversion économique.

*« Cela a été le premier acte de solidarité de la communauté urbaine, et le point de départ de sa montée en puissance. La question qui se posait était celle de la poursuite de l'industrialisation. La réponse a été oui. À Montceau, le choc a eu lieu avec le déclin des mines, mais cela a été plus progressif. Quand les Charbonnages de France ont arrêté toute activité en 2000, nous avons déjà une expérience en la matière. Nous sommes un exemple de réindustrialisation. Cela explique pourquoi la question de l'emploi est au centre de nos politiques de développement économique,*

*pourquoi nous avons cherché à développer l'enseignement supérieur, pourquoi nous favorisons des activités qualifiées non délocalisables, pourquoi nous sommes partie prenante de l'accompagnement des entreprises.» (Creusot Montceau)*

La fermeture de Moulinex a conduit la communauté urbaine d'Alençon à s'engager dans le champ de l'économie et à mettre en place une mission de développement économique à l'échelle de l'agglomération.

De manière plus générale, comme l'indique aussi l'exemple de Dunkerque, quand la communauté urbaine est confrontée tôt et fortement à des questions d'emploi, cela se répercute sur ses politiques de développement économique (orientations, outils...).

*« À partir de 1978 ont commencé le transfert d'Usinor vers d'autres sites et les premières démolitions d'immeubles. Grande Scynthe, ville construite sur plan pour loger les salariés d'Usinor, a été le premier quartier Dubedout en DSQ avant 1989. Un choc, alors que les décisions de l'État avaient fait de ce territoire un territoire de rentiers, avec la promesse d'emplois. Les premiers outils post-crise sont apparus ici : le fondement de l'action économique de la Communauté urbaine de Dunkerque a été l'accompagnement vers l'emploi et l'insertion des personnes, dès les années 80. Dans les restaurants des Chantiers de France, nous avons créé ce qui s'appelait la Maison de l'Emploi et du Développement. Notre marque de fabrique consistait à faire du développement économique, pour répondre aux besoins des gens. » (Dunkerque)*

À défaut de crise, la demande de solidarité vient souvent de territoires affrontant des difficultés, communes ayant des quartiers d'habitat social, ville affrontant la pauvreté... Cela peut être d'ailleurs des villes centres (Cherbourg, Lille, Roubaix et Tourcoing, Marseille...). Quand cette demande est entendue, cela amène à revoir la répartition territoriale des dépenses. Mais les communes qui en appellent le plus à la solidarité communautaire peuvent être historiquement opposées à ce que la communauté urbaine étende son pouvoir.

Dans une même communauté urbaine, les communes poussent (ou freinent) plus ou moins au renforcement des politiques communautaires : ainsi, dans la commune de Montceau, l'allant communautaire est plus fort, alors que le Creusot, davantage en position de force sur le plan économique (maintien d'emplois industriels qualifiés) est davantage partisan d'en rester aux compétences techniques. Les tensions se cristallisent sur l'investissement et sur le développement ou non des compétences communautaires, en particulier sur le tourisme, la culture, le patrimoine (écomusée communautaire). Plus globalement le Nord soutient que la communauté urbaine doit s'en tenir à ses compétences, alors que le Sud pousse au développement des compétences.

## Le rôle des présidents

Dans la plupart des communautés urbaines, on fait valoir le rôle singulier d'un président qui « fait passer un cap » à l'établissement. Par exemple on entend à Lille qu'on doit à Pierre Mauroy la mutation de l'agglomération, et le franchissement d'un cap, dans les années 1990 : on est passé d'une communauté urbaine comme outil pour répondre aux besoins des communes, à des démarches d'agglomération ; à Lyon, on soulignera le rôle de Michel Noir dans l'affirmation du pouvoir d'agglomération après 1989, à Dunkerque celui de Michel Delebarre depuis

1995, à Marseille la présidence d'Eugène Caselli, à Nice l'impulsion donnée par Christian Estrosi qui en l'espace de quatre ans après son élection a fait évoluer la communauté d'agglomération en communauté urbaine puis en métropole, au Mans le tournant opéré par Jean-Claude Boulard devenu maire de la ville centre en 2001, à partir duquel la communauté prend son essor, avec la création de zones d'activité économique sur des villes autres que Le Mans, comme Allonnes, la volonté de corriger les inégalités de départ et de faire comprendre aux communes les plus riches qu'elles ont un devoir de solidarité. Le tramway a été le signe de l'inflexion et d'un début de changement de mentalités.

Le rôle du président est aussi dans l'orientation des politiques communautaires : Dunkerque se promeut «laboratoire social» et en matière de politique de la ville en raison du rôle de Michel Delebarre, ministre de la Ville sous différents gouvernements socialistes entre 1984 et 1993. À Bordeaux, Vincent Feltesse a engagé ce qui est présenté comme une petite révolution dans l'affirmation d'un projet communautaire, destiné à être approprié par les habitants à travers la démarche «5 sens pour un Bordeaux métropolitain : pour une métropole solidaire, stimulante, sobre, sensible, singulière».

## La solidarité, une question de gouvernance ?

L'existence même d'une communauté urbaine pousse à trouver un mode de gouvernance<sup>5</sup> qui sera jugé équitable par les communes. «*La gouvernance de la structure porte la marque de la solidarité, à commencer par la solidarité politique, entre les communes et entre les territoires*». Les modes de fonctionnement d'une communauté urbaine, les manières de répartir les dépenses et d'exercer des compétences sont en effet fonction d'un équilibre trouvé entre les communes, lié d'abord au poids démographique des villes et aux attitudes politiques. Les élus municipaux cherchent à mesurer ce que la communauté urbaine peut apporter à travers les politiques, services et ingénieries qu'elle met en œuvre, mais également à être rassurés dans le maintien de leur pouvoir à réaliser les projets qu'ils souhaitent pour leur commune.

Les modes de gouvernance des communautés urbaines sont pour partie spécifiques à chacune, ce qui suscite une certaine diversité d'une communauté à l'autre, pour partie renvoient à des mécanismes communs à l'ensemble des EPCI.

À partir de là, la solidarité, dans ses modalités (mécanismes, outils, acteurs impliqués), dans sa traduction (actions et politiques), dans ses degrés (faible ou forte), dans ses lieux (les territoires qu'elle cible), dépend largement de la gouvernance ; et cette dernière dépend largement des relations entre les communes et entre la communauté urbaine, du pouvoir et de l'autonomie qui revient aux unes et aux autres.

### La gouvernance reflète l'«équilibre» construit avec les communes

Dans chaque communauté urbaine il y a une sorte de «pacte de gouvernance», qui définit les fonctionnements, le degré d'autonomie des communes en fonction des domaines délégués à la communauté urbaine, et la manière dont celle-ci agit.

<sup>5</sup> Nous appelons ici gouvernance l'ensemble des mesures, règles, modes de pilotage et d'action, et organes de décision des acteurs impliqués dans la décision, la co-construction des projets, et l'action communautaire.



La gouvernance a des dimensions à la fois politique et d'organisation des services, et se cristallise dans des documents (charte de fonctionnement par exemple) et plus encore dans des instances d'élus.

Des communautés se sont particulièrement attachées à accorder une place prépondérante aux maires. C'est le cas à Nantes où la proximité avec les communes est au cœur de la gouvernance depuis la création de la communauté en 2001 (adoption d'une charte de fonctionnement, mise en place de dix pôles de proximité, réunion d'une conférence des maires avant chaque Conseil de communauté), à Lille où le dialogue avec les communes est jugé très important (mise en place des contrats de territoires s'appuyant sur une gouvernance renouvelée qui a permis un nouveau cadre d'échanges favorisant l'appropriation du projet communautaire et la prise en compte des retours des territoires et des communes dans la mise en œuvre des différentes politiques), ou à Bordeaux. Même si la Communauté urbaine de Bordeaux semble aujourd'hui progresser vers un projet d'agglomération plus affirmé, il n'en demeure pas moins que cette évolution s'effectue dans un esprit de consensus en associant pleinement les maires. Les Contrats de développement (CODEV) mis en place depuis 2009 avec chacune des 27 communes traduisent cette volonté de conforter l'échelon communal tout en développant l'esprit communautaire : ce qui est présenté comme un « équilibre constructif » est au cœur du pacte de gouvernance.

À Marseille le pacte reflète bien la situation de départ des communautés urbaines : lors de la création de la communauté urbaine, il a fallu que Marseille convainque les petites villes qu'elle ne serait pas hégémonique, ne les étoufferait pas, et leur permettrait au contraire de renforcer leurs compétences. Durant la mandature de Jean-Claude Gaudin, l'objectif était d'améliorer le sort de Marseille et d'aider les communes dans une logique de guichet, et d'équiper les petites communes. Une charte de fonctionnement a été conçue pour rassurer et protéger les communes, en indiquant par exemple que chaque commune décide pour son PLU. La gouvernance plus forte d'Eugène Caselli a reposé ensuite le contrat de gouvernance sur des bases assez similaires : on n'impose pas aux communes, pas de décision prise sans accord tacite de l'opposition, primauté de la ville sur la communauté urbaine, logique de l'addition de communes, où chaque élu communautaire traite des problèmes de sa commune.

Là où l'instance communautaire pèse politiquement relativement aux communes, la définition, le pilotage et l'impulsion de politiques ambitieuses sont facilités. C'est le cas des communautés très intégrées en termes de compétences comme Brest ou Nantes, ou moins intégrées comme Lyon. Le poids des vice-présidents en est un indice, alors que dans les communautés où le ressort communal est fort, ces derniers ont un moindre poids.

Dans les communautés urbaines où le nombre de communes est élevé, le dialogue politique et la construction du projet communautaire doit ensuite passer par des instances intermédiaires, qui deviennent des espaces de solidarité entre maires. À Lille Métropole, au regard du nombre de communes (85 + 2 communes associées), un cadre de gouvernance spécifique a été mis en place. Nous reviendrons plus loin aux huit comités de territoires qui constituent un des éléments de la gouvernance lilloise. La difficulté est aussi, avec le grand nombre de communes de partager le projet communautaire, ce qui se fait en lien avec le comité exécutif qui réunit les dix premiers vice-présidents, la DGS et la directrice de cabinet. De manière complémentaire la DGS réunit les DGS des communes quatre à cinq fois par an (ils sont 40 en moyenne à chaque réunion).

Notons enfin l'importance des relations entre la communauté urbaine, le département et la région : des bonnes relations sont gages de politiques relativement articulées et complémentaires. À Marseille, on parle de relations difficiles.

## Des principes communs

Plusieurs principes communs à toutes les communautés urbaines influencent à la fois la gouvernance et à la fois la solidarité (mécanismes, degrés, distribution territoriale).

« *Il faut rassurer pour progresser* » : le pacte de gouvernance est basé sur la garantie aux communes qu'elles seront « respectées » dans leur autonomie et leurs prérogatives, et que la communauté ne pourra apporter que du « plus ». De multiples formules en rendent compte.

« *Combiner autonomie des communes et logiques d'agglomération, de manière à ce que chacun s'y retrouve* » : ces deux logiques suscitent une tension, que certains interlocuteurs appréhendent sur un mode positif :

« *On arrive à faire comprendre qu'il y a des logiques d'agglomération parce que la cohérence sur ce territoire est nécessaire, et que les communes doivent garder leur autonomie. Chacun s'y retrouve.* » (Creusot Montceau) ;

ou quand un vice-président du Grand Lyon parle de « *couple de force entre communes et communauté urbaine* » :

« *Il me semble que dans l'agglomération lyonnaise nous avons construit une relation originale entre les communes et la communauté urbaine. En puisant dans la physique, je compare ces relations à un couple de forces qui donne le mouvement. Encore faut-il pour bien fonctionner que les forces soient équilibrées sinon l'axe s'use et le mouvement s'interrompt.* »

*La première condition pour garantir un bon fonctionnement est de reconnaître la diversité des territoires et des situations. Les populations doivent être reconnues dans leurs différences. La reconnaissance est à la base de la solidarité et doit être le premier acte à poser et à accomplir pour que le couple de force fonctionne. La Communauté urbaine s'est toujours inscrite dans cet état d'esprit et je pense que c'est sa force.*

*La création de la métropole ne rend absolument pas obsolète l'échelon communal, ni l'intérêt d'une relation constructive entre la force de proximité et la force de cohérence d'agglomération, au contraire. Revient à la commune le travail de diagnostic des forces et des faiblesses de son territoire, de définition des besoins et des enjeux, de mobilisation des acteurs, et à la métropole, de porter des projets d'intérêt général d'agglomération et de veiller à l'équité entre les territoires. Pour moi, il n'y a pas de relation hiérarchique, mais une complémentarité.* » (Lyon)

Cela signifie que cette tension peut être un aiguillon, ou être dépassée, ou affaiblie, pour arriver à des politiques efficaces. Malgré tout, à travers d'innombrables exemples cités, on mesure que cette tension est aussi un frein, ce à quoi nous reviendrons plus loin.

« *Rentrer par l'opérationnel, démontrer l'efficacité d'outils partenariaux* » : c'est une règle générale aux communautés urbaines. Par des projets, par l'extension d'outils partenariaux qui ont démontré leur efficacité, et qui ont fait éclore des relations de confiance, les communautés urbaines arrivent à étendre leurs politiques publiques. Les services veillent à ne pas aborder leurs champs d'interventions par des « sujets qui fâchent », comme les charges de centralité ou le partage de la pauvreté. Dans les communautés urbaines, de nombreux cas sont cités d'outils partenariaux

(ex. un CISPD, ex. un syndicat des eaux) ou d'équipements qui, ayant fait leurs preuves, permettent d'étendre le champ ou le périmètre géographique d'une politique. Tel est le cas de l'usine d'incinération de Brest :

**« Comme la communauté urbaine encourage le tri sélectif, nous avons eu moins de déchets incinérés par l'usine, qui s'est trouvée en surcapacité. Pour éviter les vides de four nous avons proposé aux autres intercommunalités d'utiliser nos capacités non utilisées, plutôt que d'en construire une. D'abord ils sont clients, dans un deuxième temps nous avons créé une SEM, ils y participent, en deviennent actionnaires. La SEM est devenue un espace de gouvernance. »** (Brest)

« Logique du consensus » : là aussi, c'est un principe commun, inhérent à la nature et au mode d'élection au second degré des EPCL, et qui s'applique même lorsque la ville centre a une majorité de sièges. Partout, on indique que cela se fait à 90 % ou à 100 % dans le consensus.

**« Nous sommes dans une recherche permanente du consensus. Les décisions se prennent après discussions et bien au-delà des couleurs politiques. Par exemple, 100 % des rapports ont été adoptés à l'unanimité lors du dernier bureau métropolitain. Il n'y a pas de débat politique au conseil des maires, malgré la pluralité des idées et appartenances politiques. »** (Nice)

Pour autant, la recherche de consensus n'empêche pas d'avoir des sujets récurrents de divisions : c'est le cas des choix de répartition et des taux de logement social dans les communes, ou encore du choix de localisation des aires d'accueil des Gens du voyage.



## **PARTIE 2**

—

Solidarité

:

**COMMENT ELLE SE CONCRÉTISE ?**

—

Dans l'histoire des communautés urbaines, la solidarité a, logiquement, d'abord été une affaire de mutualisation de moyens pour développer des services urbains : c'est leur vocation première. « L'intercommunalité permet une mutualisation pour accroître la force de frappe des communes » ; « plus on mutualise, plus on va vers la cohérence ». La mutualisation peut aller jusqu'à la fusion de l'administration ville/communauté urbaine, ou amener des communes à fusionner (récemment, c'est le cas de Dunkerque avec Saint-Pol-sur-Mer et Fort-Mardyck, et Cherbourg avec Octeville). On peut d'ailleurs se demander

si la fusion est une forme ultime de solidarité, ou si c'est un dépassement de la solidarité qui nous amène ailleurs puisque la logique de coopération cède la place à la logique de l'unification, avec abandon d'autonomie et souveraineté pour les communes fusionnées par exemple.

Le principe de coopération et de mutualisation entre communes appartenant à un même bassin de vie, aujourd'hui profondément ancré, s'affirme toujours comme le premier prisme par lequel les communautés urbaines abordent la question de la solidarité.

## Les politiques et outils solidaires ne sont pas toujours ceux que l'on imagine

### Une communauté urbaine produit de la solidarité par plusieurs biais

#### Toutes font valoir que la solidarité passe avant tout par leurs dépenses, et qu'elle se traduit par des équipements

Pour mesurer la solidarité, on peut soit regarder le budget communautaire

*« Le plus gros instrument de la solidarité, c'est le budget de la communauté urbaine, car c'est par lui qu'on fournit un même niveau de service sur l'ensemble du territoire. »* (Dunkerque)

soit regarder les réalisations communautaires liées à ces investissements. Citons ici des communautés urbaines qui associent cette capacité à investir à la solidarité

*« La solidarité passe par des investissements et de l'ingénierie, la maîtrise d'ouvrage communautaire, donc se traduit en pratique par des équipements, des grands projets, mais aussi des fonds de concours, des opérations ANRU... La communauté urbaine a participé à des opérations d'aménagement urbain importantes, à l'exemple de la restructuration de centres bourgs de communes qui seules n'avaient pas les moyens de financer de telles opérations. MPM accélère les réalisations communales : depuis que la communauté existe, un maire réalise en un mandat ce qu'il faisait auparavant en deux mandats. »* (Marseille) ;

*« Par ses investissements lourds pour la construction de réseaux d'eau et d'assainissement, la métropole fait la preuve de la mise en œuvre d'une politique de solidarité, même si le financement des infrastructures est une forme de solidarité cachée, non dite. »* (Nice)

*« Au Mans en l'espace de dix ans, la communauté urbaine a réalisé 1,3 milliard d'investissement sur l'agglomération, ce qui apporte un niveau d'équipement important. » (Le Mans)*

## La « mise à niveau des services » dans les communes est partout une première étape et une première expression de solidarité

La solidarité se mesure aussi à travers la mise en œuvre au quotidien de services publics et par l'équité dans leur distribution ou leur accès, et dans leur paiement. Toute communauté urbaine met en cohérence, en général dans la première décennie de fonctionnement, les infrastructures techniques supports aux services qu'elle rend.

*« Quand nous avons pris la voirie, il y avait un trottoir à un endroit, pas à un autre. Les différences étaient très sensibles et nous avons mis à niveau. C'était la première période, puis nous sommes passés à des choses plus ambitieuses. » (Brest)*

À Marseille, lors de la nouvelle DSP pour l'eau et l'assainissement, il a été décidé de passer de 36 contrats pour gérer la distribution et le traitement de l'eau et l'assainissement, à un contrat unique.

## Les outils de planification peuvent « organiser » la solidarité, en amont de l'action

En amont de l'action communautaire, la solidarité est suscitée par des outils de planification (Scot, PLH, PLU, PDU, contrats urbains de cohésion sociale : CUCS, Plan Climat territorial, etc.) sur lesquels la communauté urbaine est motrice. Issus d'un travail à la fois politique et technique, ces documents permettent de poser et de partager la vision prospective donnée au territoire et sont assortis de règles et/ou de plans d'action.

La solidarité est surtout dans la recherche d'équilibre du peuplement (lutte contre la ségrégation socio-spatiale), dans l'implantation de logements et d'équipements (sport et loisir, santé, etc.), dans le maillage équilibré du territoire par les transports en commun et des réseaux techniques.

Un indice de coopération est la réalisation d'un Scot unique. Toutes les communautés urbaines et métropole n'y sont pas parvenues, telle celle de Lyon, face aux réticences des conseils généraux et de plusieurs intercommunalités. Le Grand Lyon a alors opté pour la solution de l'« inter-Scot », coordination des 11 exercices de planification des territoires de l'aire urbaine.

*« Le Grand Lyon est chargé de mettre en œuvre la façon dont il voit son développement et son avenir, par des plans locaux d'urbanisme et d'habitat (PLU-H), par des plans de déplacement urbain (PDU), par un Scot, enfin par toute une série d'outils. Cette planification est au cœur des politiques communautaires.*

*Par la façon dont on organise le territoire, dont on prévoit des activités, la construction de logements, des espaces verts, on organise la solidarité. Les outils de planification et les règles de construction sont parmi les plus performants et efficaces dans ce domaine. Le PLU-H prévoit une répartition des logements sociaux sur l'agglomération, ce qui veut dire que la ségrégation sociale se fera moins. Chaque programme de construction*

*neuve impose la réalisation d'un certain nombre de logements sociaux. Dans le Scot, le fait de qualifier une zone pour développer l'activité et l'emploi plutôt ici, le logement plutôt là, a un impact considérable.»* (Lyon)

Plusieurs communautés urbaines ont un PLU ou un PLU-H communautaire (Lyon, Brest, Cherbourg...), d'autres y vont à l'exemple de Strasbourg. Brest Métropole Océane prévoit l'entrée en vigueur de son « Plan Local d'Urbanisme facteur 4 » début 2014. Cette démarche innovante consiste à fusionner quatre documents jusqu'à présent distincts : le Plan local d'urbanisme, le Programme local de l'habitat, le Plan de déplacement urbain et le Plan climat énergie territorial. L'idée est de renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions de la collectivité, en croisant les thématiques (développement économique et l'emploi, mobilité, habitat, environnement, solidarité sociale, etc.).

Dans tous les cas, les discussions préalables à l'élaboration d'un projet de territoire ou d'outils de planification participent à la naissance, ou au renforcement de l'esprit communautaire. À Alençon, on fait valoir que les débats pour élaborer le Scot ont permis d'amorcer cette dynamique. Techniciens et élus vont se construire une vision commune des enjeux du territoire, et se convaincre de la nécessité que la communauté y réponde. C'est dans ces espaces que des discussions sur l'avenir ont lieu, que des solutions sont imaginées collectivement pour répondre à des questions préoccupantes (« comment éviter la fuite d'habitants vers le périurbain ? », « comment développer de manière équilibrée la métropole avec des centralités secondaires ? », etc.) et qu'un véritable travail politique se fait.

## **Des politiques attendues (habitat, politique de la ville, insertion...)**

Les communautés urbaines mettent en œuvre des politiques solidaires. Le fait que sur un champ d'action donné, habitat, déplacement, politique de la ville, etc., une politique d'agglomération soit mise en place, et non pas une addition de politiques communales, est partout vécu comme une conquête. C'est en effet une traduction de solidarité entre les communes, qui a ensuite des répercussions concrètes, par exemple au Mans où l'on déclare « être solidaire parce qu'on a une politique d'agglomération en matière de transport ». La traduction en est que les habitants, où qu'ils habitent dans le territoire communautaire, sont bien desservis, et qu'un coût différencié selon les capacités des usagers facilite l'accès au service.

La solidarité est produite à la fois par l'action d'aménagement équilibré du territoire, par la mise à niveau des services, par l'aide aux petites communes pour s'équiper, et de manière moins affirmée par la mise en œuvre de politiques ayant une dimension et un impact social (habitat, déplacement, politique de la ville). Cette solidarité est plus ou moins visible, plus ou moins reconnue et affirmée comme telle. En effet si les politiques de l'habitat, de la ville, d'insertion ou de coopération décentralisée, portent l'idée de solidarité, c'est rarement le cas des politiques de développement économique qui pourtant favorisent (plus ou moins) l'emploi, ou des politiques de déplacement qui permettent, dans de nombreux cas, le désenclavement de quartiers d'habitat social.



Seules quelques-unes estiment que la solidarité est dans toutes leurs politiques communautaires. C'est le cas de Brest, Strasbourg ou Nantes.

*« La solidarité est mise en œuvre dans toutes les politiques : l'emploi avec le PLIE et le développement économique, le renouvellement urbain, l'accès aux services, avec la tarification dans les transports en commun et la réflexion en cours sur la tarification de l'eau, les déplacements avec le désenclavement de la périphérie... »* (Nantes)

## Habitat : un effort pour développer une offre abordable et mieux répartir le logement social

L'habitat est un champ d'action jugé prioritaire et porté par les élus. La solidarité se manifeste par l'effort pour développer une offre de logements abordable et diversifiée à la fois par l'action sur le logement existant, notamment pour résorber l'habitat insalubre et lutter contre la précarité énergétique, et à la fois par la production de nouveaux logements sociaux, qu'il s'agit de mieux répartir sur le territoire d'agglomération. Presque partout on admet que la politique de l'habitat a une dimension sociale manifeste.

De multiples outils sont utilisés : appui technique aux communes, subventions aux opérateurs, outils d'observation, aide de plusieurs milliers d'euros par logement PLUS/PLAI, mutualisation des démarches de réserves foncières, résorption de l'habitat insalubre par des OPAH, lutte contre la précarité énergétique avec aides dans le cadre de programme de l'ANAH, actions ciblées sur des publics spécifiques fragilisés comme les personnes âgées, handicapées, jeunes et étudiants, Gens du voyage, etc. Le rééquilibrage et la mixité sociale passent aussi par les servitudes de mixité sociale, taux imposé de logement social dans toutes les opérations au-delà d'un certain nombre de logements. À Lille, où la communauté urbaine gère l'article 55 de la loi SRU, ce pourcentage est de 30 % dans les nouveaux programmes dépassant les 17 logements.

Toutes les communautés urbaines n'ont pas pour autant atteint la même maturité : si certaines ont un fichier unique des demandeurs de logement social comme Cherbourg ou Lyon, ce n'est pas le cas d'autres comme Arras qui souhaite y parvenir, ou Marseille. Toutefois MPM se félicite de ne plus compter de communes sans aucun logement social, toutes en abritent aujourd'hui ou sont engagées dans des projets pour le faire.

Tous les programmes locaux de l'habitat (PLH) poursuivent des objectifs similaires : améliorer l'attractivité résidentielle du territoire, contribuer aux équilibres sociaux et urbains de l'agglomération, répondre à la diversité des besoins en logement, contribuer à un habitat durable. Ils ont ensuite quelques spécificités, traduction des enjeux du territoire (maintenir la population, prendre en compte la santé dans l'habitat, etc.).

À Lille Métropole le PLH est décliné à une échelle favorisant les solidarités inter-territoriales et pas seulement communales, avec des objectifs de construction de logements sociaux fixés sur chacun des huit territoires de la métropole. La conférence intercommunale de peuplement animée par Lille Métropole permet de gérer de manière solidaire le logement des publics prioritaires.

Partout l'objectif d'un rééquilibrage géographique est affirmé, et considéré comme une forme de solidarité.

*« Il y a des acquis, les valeurs ne font plus débat, tout le monde est d'accord pour la répartition de l'habitat social »* (Nancy)

## PARTIE 2 COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

Affirme-t-on au Grand Nancy, où le taux de logement social atteint 26 %. Les PLH quantifient ce rééquilibrage entre communes, en se donnant des objectifs chiffrés de production de nouveaux logements sociaux. C'est par exemple à Lille Métropole 2000 logements par an. Au total entre 2006 et 2011, la communauté urbaine a financé 10000 logements sociaux (PLUS et PLAI).

Les situations sont assez diverses. Dans certaines communautés urbaines, le taux de logement social est élevé (38 % dans celle de Cherbourg), alors que d'autres communautés sont à des taux bien plus faibles (métropole de Nice). À l'intérieur d'une même communauté, les différences de taux entre communes sont parfois considérables comme à Marseille, parfois réduits. Dans celle de Cherbourg les taux, à la fois élevés et bien répartis (de 28 % à Querqueville et La Glacerie à 48 % à Cherbourg-Octeville, et des niveaux intermédiaires à Tourlaville, Equeurdreville-Hainneville) sont considérés comme une « traduction de solidarité ».

	Total rés. principales	Nbre logts sociaux	% logts sociaux/ parc rés. principales
<b>Cherbourg-Octeville</b>	18676	9026	48,3 %
<b>Equeurdreville-Hainneville</b>	71172	2574	36,2 %
<b>La Glacerie</b>	1943	550	28,3 %
<b>Querqueville</b>	1701	473	27,8 %
<b>Tourlaville</b>	6873	2231	32,6 %
<b>CUC</b>	<b>36269</b>	<b>14854</b>	<b>41,0 %</b>

### En pratique le rééquilibrage du logement social est partout engagé

À Nantes où le taux de logements sociaux est à 19 % sur l'agglomération<sup>6</sup>, un vice-président, lorsqu'il prend en exemple la commune dont il est maire, évoque deux chiffres particulièrement évocateurs : en quelques années le taux de logements sociaux sur sa commune est passé de 3 à 11 % ; pour poursuivre cette progression, le taux est de 35 % dans les ZAC (zone d'aménagement concerté). Les communes de Sorinières et de Thouaré ont doublé leur taux depuis la mise en œuvre de la loi SRU. Certes toutes les communes ne sont pas proactives, cependant, il semble que pour la majorité d'entre elles une prise de conscience ait eu lieu. Aujourd'hui le logement social semble moins stigmatisé.

À Arras on estime que le programme local de l'habitat (PLH) qui répartit l'habitat est un « acte de solidarité », parce que des élus participent à un processus commun, prennent conscience des enjeux, adhèrent à des objectifs, pour finalement arriver à des résultats. Des communes ayant 0 % de logement social finissent par en construire. Le PLH porte les notions d'équilibre territorial, de mixité sociale, et de solidarité sociale au travers de dispositifs de solvabilisation des ménages et des propriétaires. On identifie deux champs de mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale et de rééquilibrage territorial :

**« Premièrement la production de logements avec des objectifs différenciés de production de logements sociaux et très sociaux. Ainsi sur le PLH 2014-2020, il y aura 0 % de production de logements sociaux sur la commune qui en a le plus. Sur la stratégie de peuplement communautaire, sur les politiques d'attribution des logements sociaux (compétence réservée actuellement aux communes), sur le relogement des ménages prioritaires, sur la priorisation de la demande de logement social, le débat n'est pas encore engagé mais c'est pour la CUA un chantier majeur pour les années à venir. Deuxièmement l'accompagnement des publics**

<sup>6</sup> La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) impose un minimum de 20 % de logements sociaux aux communes de plus de 3500 habitants comprises dans une agglomération.

*et de la solvabilisation des ménages : la communauté a mis en place des dispositifs : aides financières, cadre de travail collectif, qui contribuent à l'objectif de solidarité sociale, même si le mot n'est pas utilisé. L'approche est ici non pas territoriale mais en termes de publics (statut d'occupation, plafonds de ressources.)» (Arras)*

A l'instar de Brest, certaines communautés parviennent à une véritable dynamique de rééquilibrage sur l'agglomération tout entière

L'offre sociale était au départ concentrée sur Brest, mais on assiste à un rééquilibrage comme l'indique le Contrat Urbain de Cohésion Sociale de l'agglomération brestoise (tableau de bord avril 2013) : près de 530 logements sociaux ont été créés entre 2007 et 2011 sur l'agglomération. Cette croissance très importante de l'offre de logements publics aidés est notamment portée par les communes de Brest Métropole Océane hors Brest, en conformité avec les orientations du PLH. En conséquence, le taux de logements sociaux progresse d'un point sur l'agglomération tandis qu'il diminue de 3 points sur Brest. Deux logiques sont donc à l'œuvre : dans la ville de Brest qui estime avoir globalement assez de logement social (22 %), la question est surtout « où est-ce qu'on démolit, où est-ce qu'on reconstruit ? », alors que les autres communes qui n'en ont pas assez (certaines sont à 10 %) accueillent la production nouvelle.

Dans les communautés urbaines, ce rééquilibrage est néanmoins souvent limité, fragile et lent, en raison des réticences de communes, qui peuvent par exemple contrôler leur peuplement en ne construisant pas de logement très social. Des communes refusent qu'on leur amène des populations pauvres, et estiment qu'elles ont assez à faire face à la pauvreté de leurs habitants. Dans d'autres situations, il est probable que des maires entendent « garder leurs pauvres » car c'est une clientèle électorale. Il n'est pas rare également que le rééquilibrage se fasse surtout à l'intérieur de chaque commune, et non entre les communes.

À Dunkerque on fait valoir que si le principe du rééquilibrage suscite un consensus, l'application reste difficile et le rééquilibrage est lent. Dans le cadre de l'actuel PLH, l'objectif est fixé à 25 % de logements sociaux. Les communes ayant moins de 20 % sont particulièrement incitées à en produire (certaines sont encore à 8 %), mais comme la communauté urbaine perd des habitants, et que le territoire est couvert par un PLH, elles n'ont pas d'amende, ce qui réduit la pression.

## **Rénovation urbaine : des quartiers changent d'image**

Plusieurs communautés urbaines indiquent que des quartiers ont changé d'image suite à des interventions sur la durée qui ont joué sur plusieurs paramètres à la fois (habitat, espace public, déplacements, etc.). À Strasbourg qui compte cinq projets de rénovation urbaine : Neuhof, Meinau, HautePierre, Cronembourg, et Strasbourg (Lingolsheim et les Hironnelles) on considère que l'action communautaire contribue à transformer l'image des quartiers. Le Grand Nancy est la seule communauté urbaine avec le Grand Lyon et Creusot Montceau à avoir un « PRU » ou Plan de rénovation urbaine d'agglomération. Il porte sur sept quartiers d'habitat social et concerne 13 % des grands nancéiens. Au Creusot Montceau :

*« Le budget lié au grand projet de rénovation urbaine est réparti sur quelques sites et quartiers, ce qui est accepté par l'ensemble des communes : c'est une preuve de solidarité. La communauté urbaine joue un rôle déterminant et réalise un travail énorme de rénovation des villes centres qui remontent en gamme. Les deux tiers des espaces publics de Torcy ont été rénovés, c'est une réussite. Le principal poste de*

*l'investissement communautaire porte sur ce volet de la rénovation. La communauté urbaine s'élargit de 19 à 27 communes pour intégrer les communes rurales périurbaines et éviter une forme de sécession urbaine. Nous menons une politique de mixité sociale d'abord à travers le logement en amenant des équipements publics de ville, comme la Nef, salle polyvalente dans le quartier du Tennis, au Creusot ; ensuite par les transports pour que le désenclavement s'opère pleinement et enfin par de la qualité urbaine, de manière à revaloriser les sites et ne pas concentrer les problèmes. La réussite se mesure au fait que nous n'avons plus aujourd'hui de quartiers fortement stigmatisés.» (Creusot Montceau)*

#### **ÉCLAIRAGE / DES APPROCHES DIFFÉRENTES DE LA MIXITÉ SOCIALE SELON LES COMMUNAUTÉS URBAINES**

À partir des années 1990, la notion de mixité est apparue dans les textes de loi (pacte de relance pour la ville de 1996, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, loi SRU de 2000), activée par le constat de la polarisation des territoires en termes de revenus et des conséquences négatives de la concentration des populations pauvres. Des politiques de renouvellement urbain s'en sont ensuivies. Au-delà de l'idée partagée du mélange de groupes sociaux divers dans des lieux, il n'existe pas de définition de la mixité dans les textes de loi.

Selon les communautés urbaines, les approches de la mixité (sociale, résidentielle...) semblent différer pour partie. Certes on reconnaît que la mixité résidentielle est une condition indispensable mais non suffisante de la mixité sociale. Pour autant, certaines ont poussé la réflexion sur la manière de construire progressivement cette mixité, ce qui amène en particulier à se concentrer sur la question de l'école : *« c'est parce que les gens savent qu'ils ne sont pas obligés de partager l'école qu'ils sont là et qu'ils s'installent. En France certaines villes ne sont pas loin de favoriser l'implantation d'écoles privées dans les quartiers. Il faut introduire la mixité de manière progressive, tirer les écoles vers le haut, à travers le projet éducatif local, rendre efficace l'école pour ceux qui la fréquentent, il vaut mieux plusieurs matins qu'un grand soir. »* (Strasbourg).

Pour contrecarrer l'évitement scolaire, la communauté urbaine étudie la piste d'une contractualisation globale avec l'Éducation Nationale, pour le développement de filières d'excellence dans les quartiers d'habitat social, la scolarisation des moins de trois ans, mais aussi le développement des projets périscolaires, la démocratisation de l'accès à l'école de musique. Sur un autre plan, elle diversifie l'offre commerciale (qualité, prix) dans les quartiers d'habitat social, en partant du constat que l'on tend à identifier un quartier par les enseignes présentes (ALDI, Norma, etc.) et les prix. La communauté urbaine coordonne une partie de ces actions par le CUCS.

Les approches sont aussi différentes sur la question de savoir s'il faut faire des quartiers d'habitat social des quartiers mixtes (ex. Lyon), ou préserver leur identité populaire ce qui suppose d'assumer leur sociologie, ce qui est le cas du Mans et de Dunkerque : *« Malgré des actions de dédensification et de démolition, la maire du Mans leur reconnaît leur fonction de quartier populaire. On a peu démolit car la maire s'est battu contre l'ANRU pour limiter les démolitions et plutôt privilégier la réhabilitation. »* (Le Mans)

À Dunkerque, où la communauté urbaine est pionnière sur la politique de la ville, on estime que *« dans les quartiers populaires, il faut à la fois aller vers la mixité mais leur garder une identité populaire. C'est le cas du quartier du Carré de la Vieille. »* (Dunkerque)

### Quand la mixité résidentielle devient réalité : l'exemple de Lyon

Le principe général de la politique de l'habitat du Grand Lyon est simple : construire du logement social là où il n'y en a pas ou peu (prioritairement dans le centre et l'ouest), et construire du logement privé en locatif ou en accession en remplacement de logements sociaux dans les quartiers où il y a en beaucoup (principalement à l'est). Cet objectif est partagé par l'ensemble des élus communautaires et chaque commune participe de sa réalisation. Depuis 2012, à cet objectif est venu s'ajouter le principe d'offre diversifiée et abordable de produits d'habitation. La mise en œuvre de la politique de l'habitat du Grand Lyon passe par trois principaux mécanismes :

- les SMS, secteurs de mixité sociale : chaque nouveau programme de construction neuve doit abriter des logements sociaux ;
- la définition d'une offre de produits logement diversifiée dans chaque projet urbain avec du logement privé en accession ou en location, du logement social et du logement abordable ;
- les opérations de renouvellement urbain : les grands quartiers d'habitat social font l'objet d'importantes opérations de démolition de bâtiments anciens et de reconstruction de logements neufs qui attirent de jeunes ménages de catégories sociales supérieures à celles qui s'y trouvent.

Ces trois grandes lignes d'action sont complétées par des interventions sur le parc privé ancien (résorption de l'habitat insalubre, PIG, MOUS saturnisme, MOUS meublés, etc.) et une réflexion en cours sur le rôle social du parc privé.

Selon un vice-président,

*« La multiplication par trois du nombre de logements produits en quelques années est un indicateur évident du partage de diagnostic des besoins et de l'entraînement solidaire. La création des SMS (secteur de mixité sociale), dans les communes de l'agglomération qui n'avaient pas 20 % de logements sociaux et qui consiste à réserver pour du logement social 20 à 25 % des logements dans tous programmes neufs, est un bel exemple de réponse au diagnostic partagé. En quelques semaines on a modifié le plan local d'urbanisme pour créer les SMS sans que cela ne génère de grands débats. »* (Lyon)

### Politique de la ville : une solidarité territorialisée qui peine néanmoins à devenir une politique d'agglomération

La politique de la ville est spontanément perçue comme une politique de solidarité territorialisée, qui fait bénéficier certains quartiers des bénéfices de la solidarité collective, via des dépenses d'investissement et de fonctionnement (équipements, travail social...). Dans plusieurs communautés urbaines, la politique de la ville est le « volet solidarité » du contrat d'agglomération. C'est une politique transversale. Les axes d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) sont souvent l'habitat, l'éducation, l'insertion/emploi, la santé, la prévention de la délinquance et la sécurité.

Les communautés urbaines créées depuis 1999 ont, au titre de leurs compétences obligatoires, la politique de la ville. Dans les anciennes, cette compétence n'était pas obligatoire, et de fait plusieurs d'entre elles ne l'ont pas prise (Lille, Cherbourg, Dunkerque, Le Mans...). Pour autant, à Dunkerque on estime que la communauté urbaine exerce cette compétence de fait, et à Lille, où la communauté urbaine n'a pas cette compétence parce que les maires des grandes villes ne l'ont pas voulu,

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

On pense que ne pas avoir la compétence et laisser aux maires un pouvoir de décision en la matière n'empêche pas d'avoir une politique en pointe. L'exemple le plus emblématique est celui du renouvellement de la ville sur elle-même, dans le cadre de « la politique de la ville renouvelée », conceptualisée dans le schéma directeur en 1995 et mise en œuvre dès 2000. Les élus considèrent que la politique de la ville nécessite une action de proximité avec la commune. Le lieu d'animation de cette politique est assuré à ce jour par le GIP de rénovation urbaine. La compétence « politique de la ville » devant être prochainement acquise dans les métropoles, les missions de cette structure seront adaptées. Lille Métropole fait partie des territoires préfigurateurs de la réforme « Lamy ».

Au Creusot Montceau, la politique de la ville est coordonnée par la communauté urbaine, mais portée par les communes (cinq quartiers sur trois communes) parce qu'on estime qu'elle touche des champs d'action (le social, la culture) d'abord communaux. Pour autant, c'est une politique communautaire, et le choix a été fait de ne pas avoir trois CUCS mais un seul document. À Bordeaux, la communauté urbaine aspire à devenir pilote de la politique de la ville.

En général, les communes assurent la mise en œuvre de cette politique sur leurs territoires tandis que la communauté urbaine assure l'animation et de la coordination des dispositifs contractuels liés aux différentes thématiques de développement social urbain (CUCS), Ateliers Santé Ville (ASV), Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD), Gestion Urbaine de Proximité (GUP), etc.

On observe des difficultés à faire de la politique de la ville une politique d'agglomération. En effet, seule une partie des communes, voire parfois seule la commune centre, ont des quartiers inscrits en politique de la ville. À Brest, Brest Métropole Océane a la compétence politique de la ville, mais comment avoir une vision d'agglomération sur ces questions alors que c'est à Brest que sont les trois quartiers en « priorité 1 », et que les difficultés sont concentrées ? Les sept autres communes n'ont aucune action financée par le CUCS. Au Mans, où le CUCS n'est pas porté par la communauté urbaine, Le Mans, Allonnes, Coulaines, ont des quartiers en politique de la ville, et les autres communes ne se sentent guère concernées. Ces trois communes mènent leurs actions de manière séparée. Dans d'autres cas, la politique de la ville est d'agglomération, portée par la communauté urbaine, comme Lyon, ou plus récemment Cherbourg.

À Dunkerque, où une dizaine de quartiers sont en politique de la ville depuis 1989, la politique d'agglomération s'inscrit dans les acquis de la politique de la ville lancée par Michel Delebarre. Le CUCS est signé par le président et par l'ensemble des maires. On y trouve une convention cadre et une déclinaison par thème de l'implication de la Communauté urbaine de Dunkerque. Ce fonctionnement est similaire à Lyon, mais n'a rien à voir avec Le Mans par exemple, ou même Bordeaux, où la communauté urbaine intervient très indirectement en la matière.

La politique de la ville repose sur la reconnaissance d'une réalité : les inégalités sociales sont territorialisées. Dans une société qui repose sur des valeurs républicaines d'égalité et de solidarité, il est nécessaire de mener des politiques pour réduire ces inégalités.

### ÉCLAIRAGE / TOUTES LES AGGLOMÉRATIONS CONNAISSENT DES INÉGALITÉS SOCIALES TERRITORIALISÉES PLUS OU MOINS MARQUÉES

Par exemple sur l'agglomération de Dunkerque entre un Est résidentiel aisé et un Ouest industriel pauvre, ou à l'inverse à Lyon entre un Ouest globalement favorisé et un Est plus pauvre. Pauvreté et précarité se concentrent dans certains quartiers ou dans certaines communes. Il n'est pas rare que les revenus médians par unité de consommation soient de moitié inférieur à la moyenne de la communauté urbaine dans les quartiers inscrits en politique de la ville.

Les inégalités sociales se mesurent aussi par les écarts de revenus au sein même d'une commune : Strasbourg fait partie des grandes villes françaises où les inégalités sont fortes (de même que Paris, Marseille, Lille...) : le revenu des 10 % les plus pauvres est inférieur à la moyenne nationale, et le revenu des 10 % les plus aisés, supérieur à la moyenne nationale. Mais plus la ville est peuplée, plus les inégalités sociales tendent à s'accroître.

Dans toutes les communautés urbaines qui mettent en œuvre la politique de la ville depuis les années 1990 on estime qu'elle a produit ses effets. La tendance est à l'amélioration du cadre de vie dans la plupart des quartiers d'habitat social, à un meilleur « maillage » du territoire en termes de transports en commun et de services (commerces, associations...). À Cherbourg, on se félicite d'une amélioration sensible dans les quartiers de Provinces et de Maupas : certes la pauvreté et la précarité restent fortes, mais le travail en profondeur a permis de limiter leurs effets : « nous n'avons ni ghetto ni de zone de non droit ».

Le constat est différent dans les villes du Sud de la France (Marseille, Toulouse...) où la notion de ghetto est parfois utilisée.

La refonte de la politique de la ville préoccupe les communautés urbaines : on estime que si, dans une agglomération, moins de quartiers et donc moins de communes sont éligibles à la politique de la ville, cela risque de remettre en cause la fragile dynamique qui en a fait une politique d'agglomération.

#### **Politique de la ville : une politique prioritaire à Toulouse**

La politique de la ville n'a d'antériorité que dans la ville de Toulouse. Alors que d'autres communes pouvaient prétendre à en faire partie, elles n'ont pas souhaité entrer dans le dispositif. De même, le Conseil général et le Conseil régional n'ont pas voulu s'engager dans le Contrat urbain de cohésion sociale en cours depuis 2007. Toutefois, la ville a tenu à développer et à expérimenter des dispositifs avec des chefs de projets territoriaux. La communauté urbaine souhaite s'engager dans une démarche active pour définir les bases du renouvellement du prochain contrat de ville. Elle en fait même un objectif prioritaire et pose la question de la cohésion sociale et territoriale au delà même des périmètres propres à la politique de la ville.

Le principe politique retenu est de redéfinir la politique de la ville, de bien la distinguer de l'action sociale, et d'affirmer le rôle « ressource » de Toulouse Métropole pour la politique d'emploi et de prévention de la délinquance. Cette implication dans le domaine de la prévention de la délinquance est probablement liée au fait que c'est autour de ce thème que les communes environnant Toulouse s'étaient regroupées au début des années 2000 dans le cadre d'un GIP sous l'impulsion de Pierre Cohen, alors maire de Ramonville-Saint-Agne. L'enjeu est de favoriser la mobilité, de remettre au niveau les services publics dans les quartiers, de mettre à disposition des possibilités d'accès aux ressources de la ville pour que les habitants puissent s'en saisir, d'offrir une qualité d'habiter.

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

C'est dans cette intention d'affirmer l'action de la communauté urbaine en faveur des quartiers d'habitat social que les différents services de la ville y compris ceux récemment mutualisés ont été sollicités pour effectuer une forme de bilan autour de la question : qu'avez vous fait pour améliorer la situation dans les différents quartiers qui relèvent de la politique de la ville ?

Les agents de la communauté urbaine s'estiment comme autant de porteurs d'une action publique solidaire. Certains redoublent d'efforts, d'autres sont usés par la proximité, par la confrontation à la pauvreté et ses conséquences, et nombre d'entre eux ont besoin de formation. Cependant, tous ont des lectures et des compétences qu'il convient d'écouter et de prendre en compte.

*« Il est vraiment important de se demander si la fréquence de passage de la balayeuse est efficace ou pourquoi la police ne verbalise pas dans les quartiers. C'est en évaluant les politiques de droit commun dans les quartiers que l'on peut améliorer la qualité des services urbains, le service rendu aux habitants. »* (Toulouse)

C'est également dans cette même dynamique d'implication large, d'une politique plus globale et plus forte que 350 associations ont été invitées à s'engager dans le contrat de ville sur des objectifs opérationnels sur le principe « je signe-je m'engage ». L'idée est d'aller plus loin que les habituels appels à projets pour susciter de véritables mobilisations autour d'objectifs pour le territoire (mixité, image, ouverture à la ville) et d'objectifs thématiques (emploi, éducation, sécurité).

Selon un interlocuteur, il faut à la fois agir dans l'immédiateté et c'est l'enjeu des programmations d'actions annuelles, mais aussi inscrire l'action dans la durée par des investissements de long terme pour mieux répartir les infrastructures, développer les transports en commun, améliorer l'attractivité des quartiers.

*« Il est impératif de mieux conjuguer les objectifs et les temporalités. Créer une belle Maison de l'Image d'intérêt métropolitain au cœur d'un quartier est une bonne chose. Mais pour qu'elle attire des gens de l'extérieur, il faut qu'elle soit accueillante, que les gens s'y sentent bien et en sécurité. Et un tel objectif demande une approche globale, un travail préalable et une mobilisation de tous. »* (Toulouse)

### **Insertion : des personnes retrouvent le chemin de l'emploi**

La plupart des communautés urbaines interviennent en matière d'insertion au titre du développement économique. Elles le font de manière complémentaire aux politiques publiques de l'État (politique d'emploi), de la Région (politique de formation) et du Département, qui a aussi une politique d'insertion. La compétence n'est pas toujours clairement définie. Si par exemple la Communauté urbaine de Strasbourg est en charge de l'insertion depuis une dizaine d'années au titre du développement économique, un document indique qu'elle a les compétences de l'insertion par l'économique, du PLIE, de la mission locale... Trois petits points suivent, ce qui signifie qu'elle est susceptible d'aller plus loin.

L'insertion menée au titre du développement économique croise le développement social. À Brest on fait valoir que si elle dépend de la mission développement économique de la communauté urbaine, elle s'appuie aussi sur des dispositifs portés par la politique de la ville visant la cohésion sociale. En pratique, tout un ensemble de dispositifs permettent de lever des freins à l'emploi.

Les communautés urbaines n'ont pas de compétence sur les politiques d'emploi, qui relèvent de l'État, mais elles ont créé des outils (PLIE, Maison de l'Emploi, Mission Locale) qui viennent en complément de ces politiques, pour lever les freins



à l'emploi et qui visent les publics les plus en difficulté. Partout, la cohérence de l'action dépend de ces mêmes outils, et de la manière dont ils sont coordonnés : au Mans, c'est par exemple le PLIE Le Mans métropole, la MDE Le Mans Métropole, et trois missions locales (Le Mans, Sarthe Nord, Sarthe Sud). L'objectif des PLIE est de favoriser l'emploi, notamment des publics les plus fragiles. Il capte des fonds européens auprès d'opérateurs pour les redistribuer auprès des opérateurs des chantiers d'insertion, encadre les financeurs, cofinance des chantiers d'insertion, soutient les structures d'insertion. On verra plus loin que cette action se fait envers des publics, et qu'elle passe dans certains cas par un accompagnement direct.

Alors que l'ANRU conditionne ses aides à la mise en place de clauses d'insertion sociale dans les marchés publics (article 14), la plupart des communautés urbaines ont étendu ce principe à l'ensemble de leurs marchés publics, au-delà d'un certain montant. Elles considèrent en général que les entreprises jouent le jeu, et perçoivent ce dispositif comme une opportunité de « remettre des gens sur le marché du travail ».

En matière d'insertion, des communautés urbaines sont en pointe, avec des politiques fortes. Les clauses d'insertion représentent 400 000 heures d'insertion sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg, dont 200 000 sur les marchés publics, et plus de 1 000 personnes concernées. C'est une orientation ancienne, avec une volonté politique affirmée depuis Catherine Trautmann. L'action d'insertion est combinée au développement économique des zones urbaines sensibles : la CUS a ainsi par délégation de gestion de la Région (qui gère les fonds FEDER) une enveloppe de 6 millions d'euros pour développer l'emploi dans les ZUS ; elle renforce aussi les pôles de commerces et de services qui font défaut, en lien avec sa politique d'urbanisme commercial.

Presque partout, on souligne le rôle des maisons de l'emploi (MDE). Proches des agences de développement économique, elles accompagnent directement des TPE pour créer de l'emploi, contactent une à une les entreprises susceptibles d'embaucher que les CCI et les Chambres des métiers leur indiquent. Celle de Cherbourg a été créée en 1991, à l'initiative de la communauté urbaine et des EPCI de la Hague et des Pieux. Elle travaille dans une logique partenariale sur les questions d'emploi, et par le biais des missions locales. La communauté urbaine passe aussi des marchés réservés avec des CAT (entretien des vêtements de travail) et avec des entreprises employant des personnes handicapées pour les espaces verts, elle a signé une convention avec Emmaüs qui réalise le sur-tri (cartons, métaux) et valorise les matériaux auprès des filières, et procède de même pour les textiles, ce qui suscite la création d'emplois d'insertion. Elle a mis en place le D3E pour les déchets d'équipements électriques électroniques (responsabilité élargie des producteurs). 18 opérations sous maîtrise d'ouvrage de la CUC ont intégré une clause sociale selon l'article 14 du code des marchés publics entre 2007 et 2012, ce qui a permis de réaliser 22 000 heures d'insertion et a concerné 61 personnes.

L'action d'insertion est en partie déconnectée des politiques de développement des filières d'excellence ou pôles de compétitivité. Les secteurs qui recrutent à haut niveau n'ont guère de problème d'emploi, donc ce n'est pas sur ces secteurs que les communautés urbaines mènent leur politique d'insertion. Pour autant, la visée attractivité et la visée insertion/solidarité peuvent se combiner. À Dunkerque, l'intérêt que porte la communauté urbaine pour le projet d'implantation d'un terminal méthanier est moins lié au fait qu'il va faire travailler 50 personnes, qu'aux opérations d'emploi-formation qu'il suscite (800 personnes ont suivi une formation). Entreprendre Ensemble réfléchit à l'après terminal, aux besoins en formations et en emplois. Ces objectifs se combinent aussi quand la communauté urbaine accompagne les entreprises dans leur recrutement : c'est à la fois une aide à l'entreprise, et un moyen parfois de faire de l'insertion.

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

Les questions souvent posées sont celles de la cohérence, de l'articulation, du contrôle et des échelles de déploiement des outils via lesquels la communauté urbaine pilote la politique d'emploi et d'insertion.

Gardons ici l'exemple significatif de Dunkerque Grand Littoral. Elle a comme bras armé de sa politique d'emploi l'association *Entreprendre Ensemble*. C'est un satellite important avec ses 8 millions par an d'euros de budget, essentiellement en fonctionnement, dont 1,6 million venant de la Communauté urbaine de Dunkerque. Cette « maison du développement économique et social » rassemble l'ensemble des outils d'accueil et d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi. Elle a quatre missions : la Mission locale pour Dunkerque et à l'est jusqu'à la frontière belge, le PLIE sur le périmètre communautaire étendu au bassin d'emploi, l'École de la deuxième chance, et la MDE sur le périmètre communautaire. On considère que cet outil fonctionne bien, pour preuve l'objectif d'arriver à 10 000 sorties positives vers l'emploi a été dépassé (on atteint 12 000). Pour autant, plusieurs problèmes se posent : les crédits diminuent et l'association tend à se retourner vers la Communauté urbaine de Dunkerque, qui de plus en plus la « maintient en vie ». Confrontés à ces problèmes de financement, des MDE ferment en France. Le problème est ensuite celui du contrôle parce qu'il arrive qu'Entreprendre ensemble décide seule de ses initiatives. Pour y remédier l'association devient ainsi de plus en plus dépendante de la Communauté urbaine de Dunkerque, qui doit en organiser le pilotage. C'est ainsi que la Communauté urbaine de Dunkerque est passée d'une subvention globale à des subventions affectées pour mieux piloter cet outil et avoir une vision plus juste des actions entreprises.

Dans d'autres cas, le pilotage de ces politiques est plus direct. C'est le cas de Brest Métropole Océane qui pilote la Maison de l'Emploi, le PLIE, la Mission Locale, avec une politique extrêmement forte sur les clauses d'insertion. On estime que ces politiques sont cohérentes, avec un « service emploi insertion » à la communauté urbaine qui développe des projets propres (club d'entreprises, financement d'actions par le mécénat, espace formation en projet..) et suit toutes les conventions de soutien aux chantiers d'insertion, le PLIE, la mission locale. Au titre des exemples significatifs d'action solidaire, la plateforme de mobilité « En route pour l'emploi » (location de 2 roues et 4 roues, garage social) est mentionnée.

Partout se pose la question des échelles où sont déployés ces outils : à Strasbourg où le PLIE est l'outil principal de l'insertion, l'échelle est le bassin d'emploi (101 communes) ; à Nantes et à Toulouse, le PLIE s'envisage à l'échelle du pôle métropolitain, alors qu'à Nice, le PLIE se déploie sur la métropole. À Brest la mission locale a ouvert des antennes dans le Pays de Brest, etc.

Dans de nombreux cas se pose la question de la mutualisation : au Mans, une réflexion est engagée pour que les structures de développement économique (Créapolis, syndicat mixte, Le Mans Développement, Le Mans événements...) mutualisent leurs compétences, moyens et actions. À Lille, où il existe sept maisons de l'emploi (MDE), neuf missions locales, onze PLIE, qui ne concernent malgré leur nombre qu'une partie du territoire, la faible mutualisation a un coût élevé qui va de pair avec des disparités de moyens : une maison de l'emploi touche par exemple huit fois plus par habitant que d'autres. La communauté urbaine a commencé à apporter des réponses innovantes à cette question, en adoptant une délibération cadre qui permet de soutenir une MDE dès lors que son action est d'envergure communautaire, et en coordonnant les sept maisons de l'emploi, le pôle emploi et d'autres dispositifs dépendant de l'État ou d'autres collectivités. L'objectif est à terme de fédérer ces outils, voire de les fusionner, néanmoins les élus ne tiennent pas à afficher un tel objectif. Les villes ont un pouvoir important et les maires veulent être associés aux décisions concernant l'emploi.

## Ressources humaines : des actions en matière d'égalité et de solidarité

La politique de ressources humaines des communautés urbaines participe d'une solidarité cette fois orientée vers le personnel communautaire : elle est solidaire lorsqu'elle cherche à favoriser l'emploi des personnes handicapées, à éviter les situations précaires (emplois pérennes et stages), à insérer des jeunes ou des personnes loin de l'emploi, à favoriser des changements de postes ou de métiers pour le personnel qui a été « usé » par un travail difficile. Cela recoupe fortement la vocation sociale des communautés urbaines. Parfois il s'agit plus d'égalité que de solidarité, comme les actions en faveur de l'égalité femmes-hommes.

La question de la dimension solidaire de la politique RH n'ayant pas pu être creusée systématiquement dans les communautés urbaines, par manque de temps, nous n'en avons pas une vision globale. En revanche, de nombreuses bonnes pratiques ont été signalées :

- sur la question du handicap: plusieurs communautés urbaines dépassent le seuil de 6 % de personnel handicapé. Brest Métropole Océane fait l'hypothèse que si 10 % du personnel est handicapé, c'est que la sensibilité au handicap est culturelle dans le territoire breton ;

- sur la résorption de la précarité : plusieurs communautés semblent engagées dans ce domaine. À Brest Métropole Océane encore on réfute l'idée selon laquelle seules le personnel de catégories C serait le moins bien payés, en faisant valoir que cela peut aussi concerner les catégories A et B en début de carrière. La résorption de la précarité fait aussi partie des compétences de la ville. À Arras en revanche, un arbitrage récent (enveloppe financière de 50 000 €) a été fait en faveur des catégories C, par augmentation du régime indemnitaire ;

- sur les inégalités femmes-hommes : historiquement, en raison des compétences exercées, l'effectif est largement masculin dans les métiers dits techniques (le plus gros pôle d'emploi d'une communauté urbaine est en général la propreté/nettoyement, service presque uniquement masculin), alors que la filière administrative est majoritairement féminine.

Plusieurs communautés urbaines mettent en œuvre des plans d'action pour l'égalité des femmes et des hommes, avec des initiatives comme l'adaptation des horaires de formation aux contraintes de la vie familiales. La Communauté urbaine de Marseille mène des démarches spécifiques, telle une campagne menée pour féminiser le personnel de nettoyage, dont le résultat est jugé d'ores et déjà bénéfique en termes de qualité du service et d'ambiance au travail. En matière de parité dans les postes de direction, certaines communautés urbaines appliquent la parité, d'autres sont loin du compte ;

- en matière de reclassement du personnel après 50 ans, Cherbourg assume une politique sociale, qui va de pair avec d'éventuelles périodes de sureffectif ;

- en matière de gestion des carrières dans les métiers difficiles (égout, nettoyage), Lyon a mis en œuvre un dispositif pour permettre aux personnes souvent sans qualification de suivre une formation afin de pouvoir évoluer au sein de l'administration. Par exemple, certains ripeurs deviennent ambassadeur de tri. Dunkerque travaille également à la question des changements de carrière.

## Des politiques peu attendues... (déplacement, économie...)

### Déplacements : quand des réseaux dessinent des espaces de solidarité

La mobilité est une préoccupation partagée dans toutes les communautés urbaines. Politique de désenclavement des quartiers au Grand Lyon, au Mans ou à Toulouse, dispositif de déplacement à la demande d'Alençon, Creusot Montceau ou Nancy, systèmes de tarification sociale et parfois solidaire, les exemples d'action ayant une dimension de solidarité sont multiples.

Sur le plan des compétences, le transport incarne ce qui relie, d'où le symbole magique du tramway, qui renoue le lien entre ce qui était séparé. Au Mans, il est considéré comme une expression de solidarité et d'appartenance à un même espace géographique et social ; à Lille, la deuxième ligne de métro reliant Lille à Tourcoing fut un symbole historique car elle reliait les trois grandes villes de l'agglomération. Dans le cadre du développement et de la modernisation des infrastructures de transports en zone urbaine, Lille Métropole a mis en place en parallèle du métro et du tramway un programme de développement ambitieux du réseau de bus sur ses huit territoires afin de mieux innover les zones moins urbaines et rurales. Plusieurs communautés urbaines ont privilégié le choix du tramway dans une optique de « transport pour tous », autour d'un maillage désenclavant les quartiers d'habitat social, tout en favorisant la mobilité dans les quartiers plus favorisés. À Strasbourg, on estime important que le tramway soit proposé à tous les quartiers comme lien social et élément de cohésion territoriale.

La mobilité repose sur plusieurs piliers : maillage fin du territoire par les réseaux de transport (des critères sont cités : un arrêt à moins de 300 mètres et moins de 5 minutes à pied, etc.) ; accessibilité aux personnes à mobilité réduite (des communautés urbaines se dotent d'indicateurs de progression annuelle tel le pourcentage des arrêts de bus accessibles) ; transport à la demande, permettant de répondre de manière différenciée aux besoins ; solutions innovantes (covoiturage, locations de véhicules, garage social, etc.).

Pour que la mobilité soit accessible à tous il faut aussi une solidarité financière et technique entre collectivités. Elle est nécessaire pour mettre en place de l'intermodalité et des titres de transports uniques qui permettent de combiner train et bus par exemple. Ainsi, la tarification combinée « train-bus » depuis 2000 dans l'agglomération de Cherbourg par convention avec la Région, pour limiter l'usage de la voiture, puis le système « Liber'Ter Plus » depuis 2008.

Comme nous aurons l'occasion d'y revenir, c'est aussi dans ce domaine des déplacements que l'on voit le mieux jouer les logiques de *pré carré*, quand telle commune faisant partie du noyau de l'agglomération n'est pas desservie par le syndicat des transports en commun (parce qu'elle n'appartient pas à la communauté urbaine), ou que tel réseau ne se déploie que sur le territoire de la ville centre et non de l'agglomération, etc.

**Dans toute communauté urbaine, une des premières étapes est l'harmonisation des réseaux, sur le plan des opérateurs, des tarifs, et des infrastructures.**

À Marseille depuis l'été 2013, il est possible de se rendre d'un bout à l'autre du territoire MPM avec une grille tarifaire composée de deux zones : la première (correspondant au « Pass » qui ne fonctionnait alors que sur le réseau de la RTM à Marseille) permet désormais de circuler sur toutes les lignes de la communauté

urbaine (réseau de bus Transmétropole hors Marseille compris) aux mêmes tarifs que ceux en vigueur sur le réseau RTM ; la seconde zone dessert les communes situées à l'Est et à l'Ouest de Marseille, avec une gamme tarifaire unique.

### **La desserte des communes rurales ou de montagne et des quartiers sensibles**

La Métropole de Nice est assez étendue. Elle abrite des communes de bord de mer et des communes de montagne, certaines en haute altitude. Le principe retenu par l'assemblée métropolitaine est d'assurer la desserte des communes du haut-pays au même tarif que les lignes de centre ville. Ainsi il est aujourd'hui possible de rejoindre Nice depuis Saint-Etienne-de-Tinée pour un euro seulement.

À Toulouse, on pense que la solidarité au niveau de la communauté urbaine dépend d'abord du développement des transports. Et, si cette question concerne l'ensemble du territoire, la volonté politique est d'améliorer la desserte des quartiers qui relèvent de la politique de la ville.

Ce même objectif a caractérisé la politique de transport de ces dernières années au Grand Lyon. Aujourd'hui, l'ensemble des quartiers et communes en politique de la Ville à l'exemple de Vaulx-en-Velin ou de Vénissieux bénéficient d'une desserte en transport en commun par le métro ou le tramway ou une ligne forte de bus. À Lyon, un maire et vice-président témoigne :

*« Il y a trente ans nous étions peut-être au ban du lieu. Les grandes lignes de transport en commun s'arrêtaient au périphérique. Aujourd'hui, c'est fait, Vaulx-en-Velin est directement relié au centre de l'agglomération. C'est probablement un des marqueurs forts de reconnaissance des Vaudais. Nous ne sommes plus à l'écart, placés en dehors. Nous sommes une commune qui participe de l'agglomération. »* (Lyon)

Désormais et selon une vice-présidente, la question de l'accès est centrale :

*« On voit bien que pour tous les aspects de la vie, le déplacement est un vecteur fort de solidarité. Si l'on prend l'exemple de l'accès aux soins, il est certain que l'on ne va pas construire un grand centre hospitalier dans chaque commune de l'agglomération, et l'on voit bien que la question essentielle est plutôt celle de l'accès de tous aux grands centres hospitaliers de l'agglomération. Le même raisonnement vaut pour les universités, les grands équipements ou encore les zones d'emploi. »* (Lyon)

Par ailleurs les transports dans l'agglomération lyonnaise s'envisagent désormais davantage en toile qu'en étoile. Les différents territoires qui composent l'agglomération sont déjà reliés au centre-ville, il convient désormais de les relier entre eux.

### **Quand le choix du tramway est un moteur d'intégration : l'exemple du Mans**

Au Mans, la politique des transports est considérée comme la plus significative d'une solidarité à l'œuvre. C'est d'ailleurs une politique que la communauté urbaine met fortement en avant, et qui a été un argument dominant lors de l'intégration des nouvelles communes. Un vice-président explique sa dimension solidaire :

*« Chez nous c'est le premier service public auquel on pense. Le tramway est un moyen de réaménager et d'embellir la ville, toute la ville, avec une même qualité d'aménagement dans les quartiers ANRU et ailleurs. Nous en avons profité pour faire des places, qui sont des lieux d'échange. C'est le signe le plus manifeste de solidarité dans le territoire puisque cela se traduit par le même aménagement et la même qualité partout. Le tramway fait aussi beaucoup pour le désenclavement des quartiers d'habitats sociaux, l'un des axes forts de notre politique des transports. Grâce au tramway, on ne regarde plus les quartiers de haut, ils sont intégrés à la*

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

*ville, nous avons pu remarier des quartiers entre eux. Les habitants du centre ville utilisent le grand marché au Sablon du jeudi, haut en couleur.»*  
(Le Mans)

La manière dont les transports sont organisés aboutit à un territoire communautaire bien desservi et un encombrement automobile limité ce qu'explique un autre vice-président :

*« Nous pensons les transports à l'échelon intercommunal, en gardant toujours en vue ce que l'on cherche pour l'hyper centre. Il doit être, et c'est le cas, très bien desservi, très agréable à vivre, de même que le tissu urbain. À l'échelle de la communauté urbaine, les transports en commun peuvent paraître suréquipés, avec une grande fréquence, de l'amplitude horaire, du confort, cela fait partie de la solidarité. Une telle offre met l'ensemble des habitants de la communauté urbaine à un même niveau. Ensuite l'important n'est pas qu'il y ait des bouchons à l'entrée du pôle urbain, ce qui compte est que le tissu urbain soit bien desservi par les transports en commun et que la circulation y soit apaisée. C'est très différent de l'idée qui dominait il y a vingt ans : amener les voitures le plus près du centre. La communauté urbaine a donc créé des parkings d'accueil. L'attractivité du Mans se fait sur un territoire qui fait la moitié de la Sarthe, beaucoup de gens se rendent au Mans en voiture. Si l'automobiliste fait le choix de continuer en voiture, il se retrouve sur des avenues redimensionnées à une voie au lieu de deux ».* (Le Mans)

Alors qu'il avait été prévu de relier par tramway le Mans à Coulaines et Allonnes (deux communes ayant des quartiers d'habitat social) ce choix a été contesté après enquête publique. Le choix s'est alors reporté sur des lignes fortes. À l'horizon 2015, il est prévu que trois lignes fortes desservent l'ensemble des quartiers et que tous les quartiers ANRU soient desservis par une ligne de transport en site propre.

La solidarité est donc pensée en termes de maillage, et en terme d'accessibilité des transports en commun au plus grand nombre d'usagers. La tarification est un des moyens utilisés pour arriver à cette accessibilité. Un quart des usagers ne payent pas leur ticket.

Pour autant, on reconnaît que l'expression d'une solidarité dans la politique de déplacement trouve plusieurs limites, qui tiennent à de la non solidarité entre personnes publiques (communes/communauté urbaine/département), et par contre-coup de la non solidarité entre usagers : des usagers aisés des communes extérieures à la communauté urbaine utilisent le tramway par exemple en payant peu ce service.

La question centrale est donc « quelle offre, pour qui, et qui la paye ? Que partage-t-on alors que les territoires et les individus n'ont pas les mêmes ressources ?

- Le fonctionnement du tramway est réalisé à 30 % par les recettes à 70% par la communauté urbaine. Le problème est que les territoires extérieurs ne participent pas à ce financement, alors que leurs habitants peuvent l'utiliser ;

- deux communes limitrophes n'appartenant pas à la communauté urbaine ont mis en place un minibus qui dépose les usagers de leur commune à une station de tramway. Elles perçoivent une recette. Comme ces usagers payent un ticket de transport pour le tramway qui ne couvre que 30 % du fonctionnement, ces communes et leurs habitants ne payent qu'une faible part de ce service ;

- alors que la demande de la Région pour qu'un car venant de Saumur La Flèche puisse utiliser une voie en site propre pour aller plus vite jusqu'à la gare semble en

voie d'aboutir (parce que la Région a subventionné le BHNS), les cars de transport interurbains du département de la Sarthe exploité par le TIS, syndicat mixte des transports du Pays du Mans qui relève du département n'ont pas obtenu, semble-t-il, cette autorisation d'utiliser les couloirs réservés aux bus ;

- il y a très peu d'intermodalité tarifaire train/transports en commun. Le car qui relie Neuville au Mans peut déposer un passager mais ne peut pas en prendre dans l'agglomération, en raison d'absence d'accord entre la communauté urbaine et le Conseil général ;

- comment arrive-t-on à faire entrer tout le monde dans les transports en commun alors que l'heure de pointe est partout la même ? Bus et tramway sont-ils des modes de transport adaptés à ce type de problème ? Par ailleurs, plus la communauté urbaine augmente l'offre, plus elle perd d'argent, puisque la billetterie des Transports en commun ne couvre que 30 % des coûts ;

- le regret est exprimé que les autorités organisatrices des transports restent trop dans leur « pré carré », chacune avec une « vitrine » qui lui sert à préparer les élections : le Conseil général a ses lignes express, la communauté urbaine le tramway, la Région le TER. Or l'usager veut un titre unique, et des correspondances bien pensées. Cela suppose une organisation et une entente entre ces autorités. La solution pourrait être celle d'un grand syndicat mixte des transports qui engloberait la Communauté urbaine du Mans, le Pays et le Département, comme l'a fait le Département de l'Oise, mais il semble que les élus ne poussent pas en ce sens. Plusieurs communautés urbaines mettent en avant un système à la fois efficient et solidaire de transport à la demande. Ce type de solution est parfois déclinée par publics : à Dunkerque, c'est Handibus pour les personnes en situation de handicap, Étoile pour les seniors à mobilité réduite, Noctibus la nuit.

### **Le transport à la demande à Alençon**

L'agglomération d'Alençon est très étendue et abrite des communes qui ont moins de 200 habitants. Par ailleurs, l'agglomération connaît un important vieillissement de sa population. Aussi, la communauté urbaine a fait le choix de la mise en place d'une offre de transport à la demande. Les personnes réservent au plus tard la veille leur trajet, et une voiture ou un mini bus vient les chercher au point de ramassage de leur commune pour le prix d'un ticket de bus. Ce système solidaire de taxis à la demande au tarif des transports collectifs pour les communes les plus éloignées de la ville centre, est particulièrement apprécié par les élus locaux et les habitants.

## **Développement économique**

### **La solidarité passe d'abord par la politique d'emploi**

Là encore on note une implication plus ou moins marquée des communautés urbaines mais des évolutions sont en cours. Dans plusieurs communautés urbaines, comme celle de Lille, Arras, Creusot Montceau, Dunkerque..., l'emploi est une priorité.

À Dunkerque, on estime que « le développement économique est indissociable du développement social ».

Parmi les cinq axes de la politique économique de la communauté urbaine définis dans le Plan local de développement économique (PLDE), figurent à la fois l'aide à l'innovation, aux pôles d'excellence, à l'entrepreneuriat, le soutien à l'économie de service, et l'emploi, l'insertion, la solidarité, l'économie sociale et solidaire. La même logique est à l'œuvre à Strasbourg, où la Direction du développement économique estime être impliquée dans la solidarité, à travers des actions d'insertion, de développement économique dans les zones sensibles, d'économie sociale et

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

parce qu'elle développe une approche « emploi pour tous ». À Arras, il est indiqué que le président prend la question de l'emploi à bras le corps, et que le temps consacré à accompagner des entreprises en difficulté et maintenir l'emploi est considérable.

La plupart des communautés urbaines utilisent une palette d'outils assez semblable au service du développement économique : aide à l'implantation et la création d'activités, recrutement sur mesure, service VIP pour l'implantation d'entreprises, etc. Toutes ont créés des services propres de développement économique, alors qu'auparavant, cette expertise pouvait être localisée dans une agence d'urbanisme.

Ensuite, certaines d'entre elles ont développé des outils spécifiques, comme le dispositif d'accompagnement à la reprise d'entreprises, action phare de la Communauté urbaine de Strasbourg.

Quand une communauté urbaine joue un rôle de « facilitateur » et aide l'entreprise à trouver ses salariés, elle fait jouer ses propres critères stratégiques, en tirant partie de son intervention pour insérer des personnes loin de l'emploi, ou veiller à ce que le recrutement fasse appel à des personnes qui habiteront dans le territoire communautaire. Au Creusot Montceau où la préoccupation démographique est forte, on aidera le salarié recruté à s'installer à proximité de son entreprise, et non en dehors du périmètre de la communauté urbaine.

### **La politique de développement économique est-elle centrée sur l'attractivité ou sur emploi ?**

Les communautés urbaines entendent de plus en plus amorcer des réflexions sur les liens entre activités économiques et emplois, car le chemin à parcourir reste considérable.

À Nantes, la création d'activités haut de gamme est génératrice d'emplois et c'est bien évidemment un constat satisfaisant. Toutefois, on s'interroge sur la typologie des emplois créés et surtout sur celle des emplois non créés. L'idée est d'introduire la question du type d'emploi créé dans les stratégies de développement économique.

À Strasbourg comme à Lyon on estime qu'il n'y a pas de contradiction. Dans la première, on fait valoir que :

*« les secteurs des pôles de compétitivité concentrent 50 % de l'emploi de l'agglomération, donc il n'y a pas de contradiction à vouloir développer ces secteurs et développer l'emploi, d'autant que ce sont des facteurs d'attractivité, et tous les types d'emploi sont présents dans ces secteurs. »* (Strasbourg)

Au Grand Lyon, on estime que le développement économique poursuit un objectif de solidarité :

*« Si l'on se fie aux discours du Grand Lyon, on pourrait penser que cette politique a pour finalité de faire figurer Lyon dans un classement mondial et européen des grandes métropoles. C'est faux, nous la menons avant tout pour l'emploi et pour qu'il y ait de l'activité dans cette agglomération, parce que tout se décline à partir de là : dans une agglomération où il n'y a plus d'emploi, plus d'investissement, on peut toujours parler des transports, du logement social, mais on ne peut plus rien faire. »* (Lyon)

*« L'ambition des pôles et des plateformes technologiques de R&D, je pense surtout à Lyon-Biopôle et Axelera, c'est de maintenir des filières industrielles sur notre territoire ; qui dit filières dit production, manutention, conditionnement, transport, et tout ce qui tourne autour, et par conséquent de multiples sous-traitants, de multiples services, de*



*« multiples emplois, du technicien de laboratoire au magasinier... Bref, tous les types d'emplois peuvent bénéficier de la politique des pôles de compétitivité. Ensuite derrière ces emplois, il y a des gens qui logent quelque part, où ils doivent pouvoir trouver des services, des commerces de proximité, etc. Donc l'économie résidentielle ou de proximité a toute sa place. »* (Lyon)

### **Économie sociale et solidaire (ESS), une manière nouvelle d'activer les solidarités présentes dans la société locale et de produire du service.**

La plupart des communautés urbaines ont une action en matière d'économie sociale et solidaire (ESS), conduite parfois de manière très volontariste. Elles en attendent à la fois des créations d'emplois et un renouvellement de la logique de production de services.

Lille Métropole se positionne comme chef de file et animateur de cette politique sur son territoire, avec un plan d'actions ESS 2011-2014 orienté vers l'emploi (l'objectif est d'en créer 3000). Une cartographie de l'impact de l'ESS commandée en 2012 à l'INSEE indique que si l'économie régionale a perdu des emplois entre 2002 et 2010, les emplois dans l'ESS ont augmenté de 13 % et que c'est un vivier d'emplois pérennes (94 % des emplois de l'ESS dans la métropole lilloise concernent des biens et services non délocalisables). Plusieurs actions sont menées autour de la promotion de l'ESS : faciliter l'accès à des financements, favoriser l'émergence de projets, animer une pépinière, etc.

À Nantes et Brest, on fait valoir que l'ESS est une manière judicieuse de produire des services à l'heure où les ressources financières des collectivités se tarissent. La réflexion est particulièrement avancée à Nantes sur les circuits courts, sur la mobilisation de citoyens à l'échelle des quartiers. L'exemple est donné d'un groupement d'achat mis en place par les habitants, et d'auto-réhabilitations de logements. Cela pose des questions de fond : est-ce que tout doit passer par le service public ? Doit-on avoir uniquement une solidarité en régie, ou peut-on avoir aussi une solidarité par la société civile ? La communauté urbaine brestoise estime également que s'inventent ici d'autres manières de rendre un service. La Foire à la bidouille, les jardins partagés, le travail mené avec *We Share* sur les circuits courts et le partage (de machines à laver, perceuses, etc.) permettent de multiplier les capacités d'agir et de bénéficier de services à moindre coût.

Strasbourg a mis en place un Conseil de l'ESS, pour mobiliser ces réseaux. Cela représente 12 % de l'emploi local et un secteur en progression rapide que la Communauté urbaine de Strasbourg cherche à soutenir. Siel Bleu, qui avait au départ deux emplois jeunes, compte aujourd'hui 300 emplois dans toute la France et fait figure d'emblème. À Bordeaux également, l'ESS est considérée comme un enjeu majeur.

### **Aménagement numérique : chasse aux zones blanches et recherche d'égalité d'accès**

Toutes les communautés urbaines partagent l'objectif de garantir à tous un accès numérique, et ont également en vue le soutien à l'activité économique que cela représente. Elles mènent des actions d'aménagement numérique de leur territoire pour supprimer les « zones blanches » encore inaccessibles à la prestation ADSL (ex. boucle numérique d'agglomération de Dunkerque de 170 km), et parfois des politiques ciblées sur l'accès au numérique des publics défavorisés (Brest). Le Grand Nancy a investi 13 millions d'euros pour équiper les zones blanches, avec un souci affiché d'équité territoriale, sans attendre que le calendrier de desserte des opérateurs se réalise, parce que les élus ont estimé qu'il fallait répondre de manière prioritaire à ce besoin d'agglomération.

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

Ici l'égalité d'accès rejoint la solidarité : à partir du moment où des territoires (quartiers, communes) et finalement des personnes ont plus de mal que d'autres à accéder à un service, l'action volontaire pour réduire ces inégalités d'accès traduit une solidarité, selon le principe suivant « puisque nous appartenons à un même ensemble territorial, nous devons tous pouvoir accéder à des biens essentiels ».

La ville et la Communauté urbaine de Brest sont pionnières en matière d'accès, à travers l'action des délégations « Internet et expression multimédia » (usages du numérique) et « à l'aménagement numérique du territoire » (infrastructures) : un maillage de 105 points d'accès publics accompagnés sur la ville, une démarche « Internet pour tous en habitat social » qui a accru le taux de connexion à Internet dans des quartiers en politique de la ville (abonnement à 1 euro par mois et accompagnement des habitants), etc.

Selon un vice-président,

*« C'est une démarche volontariste d'égalité d'accès, qui part du constat que de plus en plus de ressources sont en ligne, et qu'il est par exemple très utile d'avoir accès à internet pour trouver un emploi. Cette démarche a une dimension d'empowerment, en augmentant les capacités d'agir. Un travail a été fait sur la reconquête de l'estime de soi. Nous sommes dans l'appropriation sociale du numérique, et nous considérons que la solidarité numérique fait partie de l'aménagement numérique. Un deuxième volet est le développement de projets collaboratifs. »* (Brest)

### **La gestion des aires d'accueil des gens du voyage**

Presque toutes les communautés urbaines ont pris la compétence, pourtant facultative, de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, et ont aménagé des aires. En complément, des actions continues d'accompagnement social, de santé, de lutte contre l'illettrisme et d'accès à la scolarisation, d'insertion professionnelle, sont menées, conformément à ce que prévoit le schéma départemental. Ces actions multiformes, souvent coordonnées dans le cadre de la politique de la ville, peuvent être confiées à une association.

À Strasbourg par exemple, le nouveau schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2011-2017 a été voté par le Conseil communautaire en octobre 2011. L'année 2011 a été marquée par l'ouverture de deux nouvelles aires d'accueil : Schiltigheim et Eckbolsheim, l'année 2013 par celle de Bischheim-Hoenheim-La Wantzenau. Cette extension du dispositif d'accueil offre désormais 281 places sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg réparties sur huit aires d'accueil. Strasbourg réalise à la fois la gestion des aires d'accueil, l'entretien, et la coordination sociale, pour aider par exemple les familles à scolariser les enfants. Depuis janvier 2012, la communauté urbaine exerce de plein droit cette compétence, alors qu'auparavant, elle l'exerçait conventionnellement, par délégation des communes, et était opérateur. Dès le transfert, les communes ont vendu à la Communauté urbaine de Strasbourg un terrain viabilisé pour cet accueil.

À Lyon, leur création n'a pas généré de tensions particulières comme en témoigne un vice-président :

*« Avant qu'une compétence soit prise par la communauté urbaine, nous nous demandons si ce sera plus efficace que si elle reste exercée par chaque commune séparément. Si la réponse est oui, on la met en œuvre. Cela a été le cas de manière exemplaire pour la création des aires d'accueil des Gens du voyage. Pourquoi ? Parce qu'à défaut d'accueil prévu, ils stationnent de manière sauvage et si un maire décide de créer une aire, sa population ne va pas forcément adhérer. Tout le monde a été d'accord pour que la compétence revienne à la communauté urbaine. Il y a eu acceptation car, au-delà des motivations diverses des uns et des autres,*

*on a fait le pari que la communauté urbaine fera le meilleur travail. Avec l'accueil des Gens du voyage, nous avons à la fois de la solidarité entre des communes, de la solidarité envers des personnes, et une vraie adhésion.»*  
(Lyon)

## Des politiques pas attendues compte tenu des compétences légales des communautés urbaines

### La promotion de la santé, la prévention

L'action des communautés urbaines en matière de santé publique, assez faible, se restreint à la prévention et à la coordination d'actions, mais c'est un axe qui semble prendre de l'ampleur. De même que le social, cela caractérise les communautés urbaines situées dans la grande moitié nord de la France. Rappelons qu'une communauté urbaine peut contribuer (article L. 1434-17 du code de la santé publique) à des contrats locaux de santé, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soin et l'accompagnement médico-social.

Ces plans sont souvent articulés à la politique de la ville, puisque l'État pousse à ce que ces plans trouvent une application particulière dans les quartiers en politique de la ville. Le contrat local de santé est ainsi susceptible de compléter le volet santé du contrat urbain de cohésion sociale, à partir du postulat suivant : les conditions socio-économiques défavorables se répercutent sur la santé. L'état de santé des personnes est souvent moins bon que la moyenne dans les quartiers en politique de la ville, les freins à l'accès aux droits et aux soins y est plus fort. La logique d'action consiste alors à renforcer les actions facilitant l'accès à une couverture sociale, et à favoriser l'accès aux soins des publics fragiles. Bref, à lutter contre les inégalités territoriales et sociales de santé.

**À Strasbourg, la « Direction des solidarités et de la santé »** (500 agents) exerce des compétences majoritairement au titre de la ville (80 %), le reste pour le compte de la Communauté urbaine de Strasbourg (20 %). Dans les compétences ville il faut compter les compétences déléguées par le Conseil général du Bas Rhin (service social-protection maternelle et infantile-gestion du RSA-gestion de mesures d'aide sociale à l'enfance/ dotation forfaitaire d'environ 11 millions d'euros par an) et par l'État (ex. santé scolaire).

Depuis 2003, la communauté urbaine s'est dotée de compétences d'études, non exclusives des compétences des communes sur leur propre territoire, lui permettant d'élaborer des documents de diagnostics et d'orientations communautaires. Les « DDOC » ont porté par exemple sur « Les personnes âgées », « Le handicap », « La petite enfance », « La santé ». D'abord thématiques à l'échelle de la Communauté urbaine de Strasbourg, puis territorialisés à l'échelle de chaque commune, ils apportent aux communes les principales données démographiques et sociales concernant leur territoire et des orientations d'action. Par exemple les propositions du DDOC « Handicap » 2011 portent sur l'accessibilité, l'emploi des personnes handicapées, la réservation de marchés aux établissements de travail protégé, l'intégration des enfants dans les structures extrascolaires, ou la mise en adéquation de l'offre de logements des personnes handicapées à leurs besoins.

Le positionnement de la Communauté urbaine de Strasbourg est clair : elle vient renforcer, soutenir et compléter les politiques communales, et non se substituer à

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

elles. Elle n'a pas de compétence d'action, mais des compétences d'étude et de promotion de la santé. La promotion de la santé se fait dans toutes les politiques communautaires : Programme local de l'habitat depuis 2008, Plan de déplacements urbains, Plan local d'urbanisme, Contrat intercommunal de prévention et de sécurité, Plan climat territorial, Eurodistrict Communauté urbaine de Strasbourg-Ortenau. Dans ce dernier cas par exemple, la Commission santé de l'Eurodistrict travaille sur des priorités transfrontalières comme la lutte contre les addictions et l'amélioration des soins palliatifs.

Le « Plan santé : Pour une politique de santé dans la communauté urbaine » prévoit 40 actions sur la période 2012-2014, comme nommer des agents référents santé dans toutes les directions de la Communauté urbaine de Strasbourg, créer des parcours sport-santé, encourager la consommation d'eau du robinet. L'idée : « agir sur les déterminants de santé, en vue d'améliorer le bien être physique et moral des habitants des communes et réduire les inégalités sociales et territoriales de santé ». Un groupe « élus, santé et territoire » de la Communauté urbaine de Strasbourg réalise un travail de coordination, et de négociation avec l'Agence Régionale de Santé sur le contrat local de santé. Un service « Soutien à l'autonomie » stimule en amont les directions, notamment celles en charge de la voirie, des transports et des bâtiments, pour que soit respectée la loi de 2005.

**Sur le volet santé-prévention, Dunkerque** a également une attitude volontariste. En 2002, un vice-président à la santé et à l'éducation à la citoyenneté a été nommé. La communauté urbaine a travaillé avec le Département et l'État sur le programme prévention santé pour aboutir à un programme territorial de santé. Michel Delebarre préside la Conférence Territoriale de Santé, conférence consultative à l'échelle littorale. La Communauté urbaine de Dunkerque oriente les financements de l'État et du Département sur le territoire et instruit les dossiers. Elle se saisit et adapte les outils créés au niveau de l'État, du département, de la Région, pour étendre ses interventions et répondre à des enjeux qui lui sont propres. La communauté urbaine a de la sorte signé avec l'Agence Régionale de Santé un contrat local de santé qui concerne à la fois la prévention et l'organisation des soins. Alors qu'elle a identifié le risque d'un manque de médecins, elle travaille sur la démographie médicale et aux moyens d'accroître l'attractivité du territoire.

**À Nancy, le Contrat Local de Santé** a été élaboré conjointement par le Grand Nancy, l'ARS et la préfecture. Les instances de gouvernance en la matière sont le comité de pilotage santé CUCS, co-animé par le Grand Nancy et la préfecture depuis 2011, et le réseau Santé du Grand Nancy. Il anime des réseaux d'agglomération (réseau santé précarité, réseau addiction inter CHRS, Atelier Santé Ville intercommunal, promotion de dépistages organisés de cancers). Par ailleurs, dans les six « territoires à enjeux sur le Grand Nancy », les discussions portent, entre autres sujets, sur la santé.

**À Cherbourg, la communauté urbaine travaille également sur un contrat local de santé** qui intègre le travail de l'atelier santé ville et les actions menées par chacune des villes. L'idée est d'avoir une politique de santé dans la communauté urbaine qui puisse apporter des réponses à des problèmes communs qui ont été identifiés, comme la consommation d'alcool par les jeunes.

## Le social : un rôle d'impulsion, de coordination, de financement

La formule selon laquelle « *le développement social et la proximité c'est la commune* » ne correspond plus tout à fait à la réalité, parce que des communautés urbaines se positionnent sur le développement social urbain et la solidarité sociale. Plusieurs utilisent d'ailleurs cette notion de solidarité sociale : c'est le cas de Strasbourg, Cherbourg, Brest (on l'on parle aussi de «  *fibre sociale de Brest Métropole Océane* ») et Toulouse.

Les intercommunalités développent des compétences en matière de logement social, de politique de l'emploi, d'insertion. Elles mettent ces compétences en œuvre non pas seules, mais avec les communes.

Leur positionnement sur ces terrains est donc spécifique :

*« La communauté urbaine est un acteur important des politiques sociales (logement, emploi, politique de la ville, santé...), mais son action est plus distanciée que celle des acteurs de proximité, les communes et, dans une certaine mesure le département. La relation à l'individu est intermédiée dans la plupart des cas. »* (Cherbourg)

*« Nous sommes dans la solidarité sociale et la solidarité territoriale. Nous avons un rôle d'impulsion, de coordination dans le domaine du social, mais aussi de participation financière, par exemple dans le cadre de l'OPAH, dispositif en faveur des ménages les plus modestes, et de son volet « énergie », en accompagnement d'une politique nationale. »* (Creusot Montceau)

Le cas de Dunkerque permet de saisir comment un positionnement singulier de la communauté urbaine vis-à-vis du département et des communes peut apporter une véritable plus value sur les questions sociales :

*« L'intitulé "vie sociale" dans la direction Vie sociale et culturelle de la Communauté urbaine de Dunkerque ne signifie pas "action sociale". Nous n'avons aucune envie d'aller en ce sens, nous cherchons plutôt à définir des politiques, à porter un projet de territoire, à impulser, à mettre en cohérence, à animer. La solidarité vers les plus démunis se fait par la biais d'un soutien aux associations, à travers la politique de la ville et la Commission consultative relative aux migrants. La communauté urbaine fait échanger pour aboutir sur des pistes d'action. Ensuite, chacun revient sur les domaines où il est compétent, la Communauté urbaine de Dunkerque ne va jamais trop loin dans la mise en œuvre. Nous rassemblons des partenaires institutionnels et associatifs et allons ensuite chercher des moyens, des fonds, ce qui est un travail de dossier. Mais si nous ne sommes pas là pour impulser la rencontre, souvent cela ne se fait pas. Par exemple sur le volet prévention de la toxicomanie dans les établissements scolaires, le fait d'avoir suscité un échange de pratiques entre associations qui se côtoyaient peu a permis des actions relativement homogènes sur le territoire. Ensuite cela ne vit pas tout seul, il faut impulser. Les associations sont un maillon essentiel de nos actions. »* (Dunkerque)

À titre d'exemple significatif, le centre local d'information et de coordination (CLIC) du Littoral est un lieu d'accueil, d'écoute et d'information pour les personnes âgées et leur entourage ainsi qu'un réseau mettant en synergie les principaux acteurs du territoire dans le domaine de la gérontologie. Il était au départ porté par le CCAS de Dunkerque, il est aujourd'hui porté par la Communauté urbaine de Dunkerque qui a estimé qu'il y avait des actions d'agglomérations à mener.

Le Fonds intercommunal de développement social urbain est aussi un dispositif ori-

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

ginal destiné à incuber ou soutenir des actions de solidarité à vocation intercommunale, dont certaines actions ont été reprises à l'échelle d'agglomération. D'autres actions ensuite financées par l'État sont devenues de droit commun (association Michel sur la toxicomanie, prise en charge par la DDASS).

La ville de Strasbourg est considérée comme un laboratoire de la problématique sociale. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, l'État ayant préservé l'organisation sociale de l'Alsace et de Strasbourg qui avait été profondément marquée par l'annexion de 1871 par le Reich allemand, la ville gère des services qui sont ailleurs gérés par les départements. L'État a confié à la ville des missions au fil des années, d'où des leviers d'action et une ingénierie sociale qui confèrent à Strasbourg une force de frappe et des capacités d'innovation importantes dans l'action sociale, une continuité dans le traitement des demandes sociales, une vision globale de ces questions, et une articulation fine des dimensions du social et de l'emploi, à travers les parcours d'insertion par exemple. Autre exemple de missions complémentaires qui donnent plus de cohérence à l'action : la protection maternelle et infantile, le suivi des enfants de 0 à 12 ans, et la santé scolaire.

L'intégration des compétences sociales avec les compétences économiques et urbaines est porteuse de décloisonnement.

La Communauté urbaine de Strasbourg est la seule à avoir la compétence de l'hébergement d'urgence : par délégation de l'État, elle en gère le 115 depuis 2007. Six écoutants reçoivent les appels. La communauté urbaine a confié au CCAS de la Ville de Strasbourg la gestion de deux centres d'hébergement d'urgence. Le CCAS gère aussi, au titre des compétences de la ville, un accueil de jour. Une équipe de rue va à la rencontre des SDF, dans les différentes communes.

Bien que récemment créée, Toulouse Métropole intervient sur l'autonomie et le maintien à domicile des personnes âgées, dans le cadre d'un plan d'action portant sur l'économie sociale et solidaire. À Alençon, c'est le CIAS qui gère l'EHPAD et la distribution des repas aux personnes âgées. Une réflexion est en cours pour envisager une tarification des repas en fonction des revenus des personnes.

### **La culture, les loisirs, le sport : les communautés urbaines étendent leurs interventions, en recherchant un équilibre dans l'accès**

La plupart des communautés urbaines ont pris des compétences qui leur permettent d'intervenir sur la culture. Par exemple le Grand Lyon intervient sur les Journées européennes du patrimoine et la Biennale de la danse, tout en veillant à rassurer les communes sur le maintien de leurs prérogatives culturelles. Le Grand Nancy exerce la compétence « culture scientifique et technique » (cela concerne trois établissements). Ses habitants peuvent accéder aux musées depuis 2013 avec un Pass Musée. La communauté urbaine a également contribué à la création d'une école d'art unique suite à un rapprochement entre écoles. Un appel à projet sur les bibliothèques numériques de référence est en cours. À Strasbourg, l'intervention culturelle porte principalement sur les grands équipements d'agglomération en matière de lecture publique, et le soutien aux initiatives communales en matière de spectacle vivant, de musique et d'expositions exceptionnelles, et à Toulouse, la communauté ne gère pas d'équipement culturel.

Pour favoriser l'accès à la culture et au sport, la Communauté urbaine de Dunkerque organise chaque année des visites des écoliers dans les cinq sites communautaires (Musée portuaire, PLUS, parc zoologique, maison 3d, golf) et consacre plusieurs millions d'euros par an aux équipements sportifs à vocation intercommunale, en particulier les piscines. Brest Métropole Océane porte Océanopolis et le

conservatoire de musique. Piscines et nautisme sont de compétence de la communauté urbaine, qui paye les animateurs.

Brest Métropole Océane porte Océanopolis, et le conservatoire de musique. Les piscines et le nautisme relèvent des communes, mais des animateurs sont payés par la communauté urbaine.

Plusieurs communautés urbaines contribuent au financement des grands équipements culturels et sportifs, ce qui n'empêche pas des discussions parfois houleuses sur la question de savoir quels équipements sont d'intérêt d'agglomération. À Bordeaux le principe d'une prise en charge des investissements pour les grands équipements sportifs, culturels et scolaires par la Communauté urbaine de Bordeaux fera probablement l'objet d'un débat dans les prochaines années. Concernant Alençon, la communauté urbaine a pris en charge la construction du parc d'exposition Anova (qui permet aussi l'accueil de manifestations culturelles et sportives en coordination avec ce que développe la grande ville voisine du Mans) et d'un centre nautique pour l'ensemble des habitants. C'est aussi le cas de Marseille, où le stade nautique Cap Provence, situé à l'intersection de trois communes est le premier équipement reconnu d'intérêt communautaire. Strasbourg prend en charge les piscines et grands équipements sportifs. À Nice, le choix a été fait que les équipements sportifs et culturels situés dans la ville centre restent à la charge de la commune même s'ils ont un rayonnement d'agglomération (la métropole participe cependant au financement du grand stade).

#### **L'action culturelle et sportive de Lille Métropole**

La communauté urbaine a compétence, depuis des délibérations intervenues à la fin de l'année 2000, sur des équipements culturels (musée communautaire d'art moderne LAM) et sportifs (Stadium Nord, Patinoire Serge Charles) ainsi que sur des réseaux d'équipements culturels d'intérêt communautaire (réseau de piscines).

Lille Métropole a mis en place un Plan Piscines en 2002 pour permettre l'apprentissage de la natation à tous. Une cartographie des piscines à restaurer et des secteurs non couverts a été établie qui a mis en évidence que les communes du sud-ouest qui n'avaient jamais su se fédérer en étaient dépourvues, et que les enfants n'y nageaient pas. Un plan d'investissement a été adopté pour en construire là où il en manquait : une piscine communautaire a été construite dans le secteur des Weppes. Il a fallu plusieurs années pour s'entendre sur le lieu. La communauté urbaine verse 2,5 euros à la commune qui reçoit par entrée d'un scolaire lié à l'apprentissage de la natation.

Sur le plan culturel, la communauté urbaine subventionne une centaine d'événements par an, ainsi que des institutions comme l'Opéra ou la Condition Publique ; elle aide des équipements culturels (les trois conservatoires de Lille, Roubaix, Tourcoing, l'Opéra...) par des fonds de concours à condition qu'ils aient une politique tarifaire pour tous les usagers, quelle que soit leur commune de provenance. Par ailleurs, dès lors que la programmation des Maisons de la culture est concertée entre les communes, Lille Métropole les aide. Une carte « pass » a été mis en place en 2013 à l'initiative de Martine Aubry, pour accéder à l'ensemble des musées. La communauté finance par ailleurs Lille 3000, initiative de découverte de la culture qui prolonge le moment fort qu'a été en 2004 Lille Capitale Européenne de la Culture.

« Les Belles Sorties » lancées en mars 2011 est une action communautaire qui repose sur le principe suivant : Lille Métropole propose à presque 70 communes ayant moins de 15 000 habitants des spectacles déconcentrés, gratuits pour les habitants, une fois par an. Une convention a été passée pour cela avec des institutions culturelles comme l'Opéra de Lille, le Théâtre du Nord, Danse à Lille, etc. La communauté urbaine prend en charge le coût artistique des manifestations et la communication.

## **La sécurité et la prévention de la délinquance, des champs d'action nouveaux**

La coordination des actions de prévention et la mise en œuvre du Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance se fait en général dans le cadre de la politique de la ville. Cela amène les communautés urbaines vers des thématiques nouvelles au regard de leurs missions historiques.

Ainsi, le Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance du Grand Nancy réunit, à l'échelon communautaire, l'ensemble des autorités publiques, du préfet aux maires en passant par le procureur de la République. C'est à ce niveau jugé pertinent pour répertorier une délinquance souvent très mobile, que s'élabore la nouvelle convention cadre du contrat local de sécurité. Il s'agit d'une instance d'élaboration des stratégies territoriales et d'action publique. Dans le cadre du CUCS sont inscrites des actions de prévention de la délinquance, la mise à disposition d'agents communautaires dans les trois maisons de Justice et du droit, et un dispositif d'aide aux victimes 24h/24.

À Arras, la prise de compétence communautaire entre 2003 et 2009 «prévention de la délinquance, cohésion sociale et promotion de la santé», illustre le souhait de la communauté urbaine d'être ensemblier dans la solidarité intercommunale. La politique de prévention de la délinquance est en effet considérée comme une politique solidaire, dans un contexte de violence urbaine. On indique qu'il y a eu un élan solidaire des élus pour prendre la compétence, et que la communauté urbaine agit dans une logique de prévention, et non de lutte contre les violences urbaines, inexistantes.

## **L'éducation et l'enseignement supérieur : soutien aux universités, programmes de réussite éducative...**

Le positionnement des communautés urbaines dans les domaines de l'éducation et de l'enseignement supérieur est similaire à celui qui régit leur intervention dans le social, la santé et la culture ; les maîtres mots sont accompagnement, impulsion, animation, coordination, travail «en complément de...», réflexion prospective.

Certaines d'entre elles mènent, depuis longtemps, des actions très volontaristes en matière d'enseignement supérieur. C'est particulièrement le cas quand elles étaient à l'origine dépourvues d'université (Cherbourg, Dunkerque, Brest, Creusot Montceau...). Les communautés urbaines ont su se mobiliser, de concert avec des acteurs économiques et syndicaux, pour créer de tels établissements qui ont plusieurs intérêts pour le territoire : ils permettent à des étudiants de rester sur place et, on l'espère mais c'est peu le cas, de trouver ensuite du travail sur le territoire ; c'est un élément d'attractivité ; ils apportent aux entreprises des compétences dont elles ont besoin.

Ainsi, l'Université du Littoral, multipolaire (Dunkerque, Boulogne, Calais, Saint Omer), créée au début des années 1990, a été voulue par les élus du territoire pour permettre aux jeunes d'avoir accès, à proximité, à l'enseignement supérieur. Les agglomérations ont financé ses bâtiments (construction avec maîtrise d'ouvrage de la Communauté urbaine de Dunkerque). Une convention entre la Communauté urbaine de Dunkerque et l'Université porte sur le financement du matériel de recherche des laboratoires, le financement de thèses sur des sujets, l'aide à la vie culturelle, la formation continue pour accéder à l'enseignement supérieur... Ce modèle d'université trouve néanmoins ses limites : en troisième cycle, l'offre ne peut pas suivre.

Les communautés urbaines interviennent à plusieurs titres pour aider les universités et les étudiants, par exemple à travers le financement pour l'aménagement des



studios. Elles participent par ailleurs à la structuration de l'université à une échelle territoriale large, telle l'Université de Lyon qui comprend des établissements stéphanois, ou plus récemment l'Université d'Aix Marseille et l'Université de Lorraine.

Dans le domaine de l'éducation, les villes sont engagées dans des programmes de réussite éducative, que certaines communautés urbaines ont relayés. Par exemple, à Toulouse, il existe un GIP de réussite éducative, aujourd'hui à l'échelle de la ville, mais qui est amené à être élargi à l'échelle de l'agglomération. À Nantes, 14 communes de l'agglomération ont été volontaires pour expérimenter les nouveaux rythmes scolaires. À Strasbourg on pense que la mixité sociale passe par l'école et donc par des conventionnements avec l'Éducation Nationale.

## **La recherche de solidarité par la tarification : un début de mise en œuvre**

Au-delà des tarifications dites «au statut» déjà existantes dans les transports en commun, plusieurs communautés urbaines ont adopté des tarifications sociales ou solidaires de leurs services publics (eau, transports en commun, voire accès à internet ou restauration scolaire), à l'issue d'une réflexion sur la question : «comment rendre nos services accessibles à tous ?», et en tenant compte d'un contexte de précarisation sociale. En effet, il ne suffit pas d'agir sur les infrastructures physiques des services (pour les transports en commun : maillage et dessertes, horaires, accessibilité physique des bus et métros aux personnes à mobilité réduite) pour aller vers l'équité. Il faut aussi tenir compte des inégalités de ressources des usagers. Les multiples combinaisons de tarification possibles (solidaire, progressive, sociale, écolo-solidaire...) sont alors une solution pour lever au moins en partie ces freins. La communauté urbaine peut aussi instaurer la gratuité pour certains publics : c'est le cas depuis 1998 de Cherbourg qui, au nom du principe de solidarité, a instauré la gratuité du titre de transports aux ménages de l'agglomération dont les ressources étaient inférieures ou égales au RMI (depuis 2009, c'est le RSA qui est pris en compte). Un peu plus d'un million de voyages gratuits sont recensés chaque année sur le réseau, soit environ 18 % du total.

### **Première expérimentation sur la tarification éco-solidaire de l'eau à Dunkerque**

Le système tarifaire, conjuguant solidarité sociale et écologie, est entré en vigueur fin 2012. Il est construit à partir du croisement de trois critères, la consommation d'eau, la ressource du foyer (bénéficiaire ou non de la CMU), et la composition des foyers. Il comprend trois tranches de tarification, l'«eau essentielle» jusqu'à 75 m<sup>3</sup> par an et par foyer, l'eau utile de 76 à 200 m<sup>3</sup>, et l'eau confort au-delà. Le coût de l'eau dans la première tranche est 2,5 fois moins cher pour les personnes ayant de faibles ressources. Cela signifie que les gros consommateurs et les plus aisés payent pour les petits consommateurs et les moins aisés.

### **Le tarif unique de l'eau à Lyon**

Le Grand Lyon a opté pour la tarification unique, mettant en avant une conception «égalitariste» de la solidarité sur laquelle nous reviendrons plus loin. Le nouveau tarif de l'eau qui entrera en vigueur en 2015 sera unique, quelle que soit la consommation. Actuellement, un tarif dégressif pour les gros consommateurs continue à s'appliquer.

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

Nous citons un vice-président :

*« Je faisais partie de ceux qui portaient l'idée d'une tarification sociale de l'eau en pensant que l'on pouvait faire comme pour les transports en commun (...). J'ai dû me rendre à l'évidence. Pour l'eau, il est impossible de faire un tarif social aujourd'hui dans l'agglomération, d'une part parce que la loi ne permet pas de différencier le tarif de l'eau en fonction des ménages, et d'autre part pour une raison technique : nos usagers de l'eau ne sont pas tous des abonnés qui payent directement leur consommation par des factures. Une bonne moitié des usagers ne sont pas abonnés directement au service public de l'eau. Ils payent en effet leur facture aux bailleurs ou aux régies et sont rattachés à des compteurs collectifs. Comment faire un tarif social de l'eau quand on ne connaît pas l'usager qui est au bout ? Il nous faudra donc demain développer l'individualisation des compteurs et des contrats, alors nous pourrons, si nous le souhaitons, avoir une tarification sociale. Aujourd'hui, dans la mesure où aucune des hypothèses envisageables par le Grand Lyon n'est redistributive, la meilleure solution est le tarif unique de l'eau, avec une baisse des tarifs pour tous et une redistribution qui passe par le fonds de solidarité pour le logement (FSL), un dispositif curatif apportant une aide à ceux qui ont du mal à payer leur facture d'eau. Le Grand Lyon a multiplié par six sa dotation à ce fond depuis le précédent mandat. » (Lyon)*

	0 - 75 m <sup>3</sup>	76 - 200 m <sup>3</sup>	200 m <sup>3</sup> - et plus
Particuliers bénéficiaires CMUc	0,32 €/m <sup>3</sup>	1,53 €/m <sup>3</sup>	2,04 €/m <sup>3</sup>
Particuliers non bénéficiaires CMUc	0,83 €/m <sup>3</sup>		

Tarifs de l'eau appliqués à Lyon

### **Une tarification solidaire des transports en commun à Strasbourg et à Brest**

Depuis 2010 dans le périmètre de la Communauté urbaine de Strasbourg, les tarifs pour l'accès aux transports (et à la restauration solaire) sont fonction non du statut des personnes mais de leurs ressources et de leur âge. Avec un quotient familial inférieur à 350 euros, la réduction est de 90 % sur les abonnements, qui reviennent alors à 2,30 euros pour les 4-25 ans et les 65 ans et plus, et à 4,60 euros pour les 26-64 ans.

À Brest, un tarif préférentiel en fonction des ressources s'applique sur le réseau Bibus avec la carte Korrigo accompagnée soit du forfait Tempo (le QF doit être inférieur à 454 euros), soit du forfait Rytmo (QF compris entre 454 et 674 euros). Avec le forfait mensuel Tempo, l'abonnement coûte 5,75 euros par mois.

## La solidarité financière : même si elle est timide, on note des avancées

*« Toute collectivité est un espace de solidarité, la meilleure expression en est l'impôt, base de la solidarité sur un territoire, où chacun donne a priori selon ses moyens pour contribuer à la chose commune. »* (Cherbourg).

*Nous avons remarqué que la notion de solidarité financière est assez utilisée dans les communautés urbaines : « La solidarité est d'abord financière », « la solidarité c'est la dotation aux communes », « la solidarité c'est quand chacun s'engage à apporter au pot », etc.*

La solidarité financière s'exerce le plus fortement par les dépenses communautaires, d'investissement et de fonctionnement : c'est le levier jugé le plus efficace en termes d'effets redistributifs, d'autant plus que la communauté urbaine a intégré de multiples compétences. Ces dépenses sont appuyées sur des ressources variables selon les communautés urbaines. Plusieurs communautés urbaines établissent un lien entre ressources fiscales, capacité d'investissement et solidarité. Citons Dunkerque, dont la manne fiscale considérable qui existait sur son territoire a donné des moyens considérables à la communauté urbaine et aux communes : *« Ils ont permis à la Communauté urbaine de Dunkerque de se doter d'une très bonne ingénierie et de mettre en place de la solidarité à plusieurs niveaux. La communauté urbaine est intervenue, par ses investissements et sur ses domaines d'action, dans les communes qui cumulaient des problèmes sociaux et une richesse fiscale faible ».* (Dunkerque)

À Lille également, on insiste fortement sur la solidarité qui s'exerce de la communauté urbaine vers les petites communes.

La notion de solidarité financière ne renvoie pas seulement aux dépenses et investissements. Elle renvoie aussi :

- aux dotations comme la dotation de solidarité communautaire ou DSC dont la communauté urbaine peut jouer sur le montant et les critères. Il existe d'autres dotations, comme la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou DSU, ou le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ou FPIC ;
- aux subventions et fonds de concours ;
- à des dispositifs comme le « 1 % ANRU » (1 % sur les impôts des ménages) qui au Grand Nancy a permis de cibler 90 millions d'euros d'investissement ;
- au choix de faire payer le contribuable ou l'utilisateur pour un service donné.

Au final tous ces outils jouent un certain rôle péréquisiteur et dans certains cas redistributeur. La redistribution est aussi produite par la mutualisation des charges transférées à la suite de prises de compétences ; par l'usage et le financement des services publics intercommunaux ; par le fait aussi que des politiques et des services sont orientés vers des publics prioritaires, ce qui entraîne également un transfert implicite au bénéfice des communes qui accueillent ces publics, comme c'est le cas en matière de politique de la ville.

Il est reconnu que le système fiscal communautaire n'a pas supprimé les inégalités entre communes, loin de là, mais qu'il les a légèrement diminuées, surtout à travers le mécanisme des dépenses, dans la mesure où les dépenses considérables d'in-

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

vestissement communautaire sont financées selon les facultés contributives des communes et de leurs habitants.

La péréquation est en général invoquée dans la perspective de promouvoir l'«équité territoriale» : égaliser ou rapprocher le niveau des ressources financières dont disposent les collectivités. La péréquation doit contribuer, préalablement à toute concurrence territoriale, à réduire les disparités de «situation» entre collectivités et va donc dans le sens de l'égalité : une collectivité disposant de davantage de capacités fiscales ou d'une situation qui y rend la fourniture de services collectifs moins coûteuse sera contributrice dans un dispositif de péréquation, tandis que la collectivité relativement défavorisée sera bénéficiaire. La concurrence se trouverait ainsi purgée des rentes de situation.

Mais le débat est ouvert sur les vertus de la péréquation : certains y voient un moyen de réduire des rentes de situation dont bénéficient certains territoires, alors que d'autres mettent en avant qu'elle pénalise les collectivités entrepreneuriales, qui ont réussi à construire un territoire accueillant pour les habitants et les activités économiques.

### **La fiscalité unique**

La taxe professionnelle unique (TPU) a été instaurée de manière obligatoire pour les nouvelles communautés urbaines suite à la loi ATR du 6 février 1992 et à la loi Chevènement de 1999, et s'est appliquée de manière automatique, pour les autres sauf délibération contraire prise avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002. L'adoption de la TPU a permis aux communautés urbaines de lever directement la taxe professionnelle, avec un taux unique pour toutes les communes. Dans plusieurs communautés urbaines, on indique que le déploiement de cette taxe est venu tarir la principale source d'alimentation des inégalités de richesse entre les communes et assurer le financement mutualisé de grands services publics. La TPU a suscité un lissage de la dynamique de richesse fiscale, elle est devenue la même pour tout le territoire». Dans une communauté où cette richesse fiscale était par exemple plus forte dans les communes du nord que du sud, cela traduit une solidarité du nord vers le sud. Avec la TPU, les disparités des taux entre les entreprises situées sur une même aire économique sont à termes supprimées, rétablissant ainsi l'équité entre les contribuables. D'après les entretiens, cela aurait réduit les phénomènes de concurrence entre communes pour l'attraction des entreprises, et donc favorisé une meilleure planification des implantations économiques et une gestion plus cohérente des ressources foncières sur le territoire communautaire. La TPU suscite aussi la mutualisation des risques puisque le groupement assume le risque lié aux fermetures et délocalisations d'entreprises.

En revanche cela ne remet pas en cause les inégalités de richesse et de pauvreté entre communes, en particulier parce qu'une attribution de compensation est versée par l'EPCI à chaque commune, qui correspond au produit de la TP antérieurement perçu par la commune et permet à cette dernière de voir ses ressources garanties (même si l'AC n'est pas indexée sur l'inflation). Bref une commune riche reste riche, mais cependant elle n'a plus la dynamique qu'elle avait auparavant par la taxe professionnelle.

La taxe professionnelle a été remplacée depuis 2011 par la contribution économique territoriale, composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui est rétrocédée aux collectivités bénéficiaires sur la base d'un taux uniforme national. La CVAE élimine donc l'essentiel du risque de concurrence fiscale par les taux. Les mécanismes de compensation associés à la TPU continuent de fonctionner.

Nous donnons ici deux exemples : celui du Grand Lyon, passé en TPU au début des années 2000, qui indique ce que traduit ce choix sur le plan de la solidarité ; et celui de Cherbourg, qui avec Alençon et le Mans a choisi de refuser le passage à la TPU. Notons qu'au Mans le président était alors un adversaire déclaré de la fiscalité unique dans un contexte de réforme déjà annoncé de la taxe professionnelle, et d'une volonté affirmée de conserver un panier fiscal diversifié. Un événement a par ailleurs pesé : alors que Philipps fermait, le passage à la TPU aurait mutualisé ce sinistre sur l'ensemble des communes membres.

### **Le passage à la TPU pour le Grand Lyon**

Avant la TPU, la fait que les communes, départements et régions étaient dans un système où les couches de fiscalité (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe professionnelle) s'empilaient les unes aux autres, chaque collectivité ayant la possibilité, dans les limites prévues par la loi, de définir des modulations d'imposition, notamment de la taxe professionnelle, se traduisait dans l'agglomération lyonnaise par des écarts communaux très importants. Les fortes différences de richesse des communes s'expliquaient surtout en fonction de cette taxe qu'elles percevaient plus ou moins. La fourchette de la taxe professionnelle allait en effet de un à cent, en termes de base d'imposition.

Lorsque la fiscalité professionnelle unique (TPU) a été progressivement mise en œuvre par le Grand Lyon au début des années 2000, la TP qui était levée pour partie par les communes a été levée en totalité par l'EPCI. Le déploiement de la TPU est venu tarir la principale source d'alimentation des inégalités de richesse. Ceci même si les communes ont pu défendre chacune leur intérêt, cherchant à ne rien perdre dans l'opération, en particulier parce que le mécanisme compensateur utilisé alors (l'attribution de compensation) neutralise l'effet de la réforme. En comparant les inégalités fiscales entre les communes du Grand Lyon, à celles qui existent dans l'aire urbaine de Lyon, on constate que la fiscalité unique homogénéise les situations.

### **À Cherbourg, le maintien de la fiscalité additionnelle**

Le refus de la TPU était justifié pour trois raisons : maintien d'un dynamisme des ressources ; moyen de préserver l'autonomie de la communauté urbaine ; maintien du lien avec les ménages à travers l'impôt.

Les communes ont décidé de conserver la fiscalité additionnelle communautaire, convaincues que la spécialisation de l'impôt à travers la création de la TPU n'était pas adaptée aux caractéristiques économiques, financières et fiscales de l'agglomération, et sachant que la taxe professionnelle de zone (créée en 1999 sur les zones d'activités communautaires) constituait déjà une réponse à l'unicité de la fiscalité économique sur le territoire. Cette décision fondamentale a été prise en 2001. D'autres arguments ont pesé : la taxe la plus dynamique de la communauté urbaine était les impôts ménages et non la TP ; une étude a montré que le passage à la TPU entraînerait un appauvrissement de la CUC et une baisse des dotations de l'État pour les communes ; un autre argument était la volonté de garder un panier fiscal différencié. Par délibération, le Conseil a logiquement refusé la TPU.

Ce choix a, du point de vue de nos interlocuteurs, des effets solidaires :

**« Le fait d'être en fiscalité additionnelle nous a permis de maintenir le lien avec les ménages. L'agglomération a souhaité poursuivre un traitement égalitaire des ménages pour la part communautaire de TH, FB et FNB. En cela, l'intercommunalité à fiscalité additionnelle apporte au contribuable local ce que les intercommunalités à TPU n'étaient plus à même d'assurer. La disparition de la TP depuis de la réforme 2009 a amplifié la fiscalité ménage par le transfert de la TH du département au bloc communal. La structure fiscale communautaire compte dorénavant 83% d'impôts ménages. »** (Cherbourg)

## **PARTIE 2** COMMENT LA SOLIDARITÉ SE CONCRÉTISE ?

Un autre avantage d'avoir des taxes ménage en droit est le maintien d'une autonomie financière, contrairement aux communautés urbaines ayant choisi la TPU, parce qu'il est possible d'augmenter si nécessaire la fiscalité.

Les perspectives en matière de fiscalité additionnelle sont un pacte fiscal avec les communes confiant à l'EPCI une fiscalité professionnelle unique en contrepartie de compétences transférées.

### **La dotation de solidarité communautaire**

La réforme de 1999 a institué, pour les agglomérations passées en TPU, et pour toutes les communautés urbaines, la dotation de solidarité communautaire (DSC), outil servant à corriger les inégalités de richesses entre les communes de l'agglomération, et en pratique surtout à garantir des ressources aux communes. L'idée étant que la TP étant l'impôt local le plus dynamique mais également à la source des plus grandes inégalités de richesses entre communes, une dotation de solidarité de l'EPCI vers ses communes membres devait rétablir cet équilibre et partager la dynamique de richesses concentrée par l'EPCI. En pratique, la communauté urbaine choisit donc de reverser aux communes une partie de ses surplus de ressources fiscales via le mécanisme de la DSC, selon des critères en partis définis par la loi. En général, il y a dans la dotation une enveloppe «garantie de ressources», une enveloppe «péréquation et réduction des inégalités» ou «solidarité» (elle tient compte du revenu par habitant, du potentiel fiscal, de la part des logements sociaux situés dans chaque commune) et une part «intéressement au développement économique». Chaque communauté urbaine fait ses propres choix, qui par exemple amèneront à redistribuer de l'argent aux communes qui ont de fortes charges de centralité. Un exemple parmi 16 : au Creusot Montceau, il a été choisi une bonification pour les villes centres en prenant en compte les charges de centralité à partir de trois critères : les piscines (trois communes concernées), les écoles de musique, et l'éclairage public.

La DSC peut se révéler à la fois péréquatrice, non péréquatrice et contre péréquatrice : péréquatrice parce qu'à potentiel fiscal faible, elle apporte un revenu plus élevé ; non péréquatrice en raison de l'intéressement au développement économique pour le développement des bases (on donne plus à une commune à mesure que son développement est important) ; contre péréquatrice parce que la fraction ne dépendant que de la population (à l'instar de la dotation de base de la DGF) conduit à verser davantage par habitant aux grandes communes qu'aux petites, indépendamment de leurs richesses respectives.

Le montant de la DSC et ses critères d'attribution sont un choix du Conseil de communauté, et relèvent d'un compromis communal. Pour construire ce compromis, les communes mettent en avant, selon leur situation, des critères différents pour demander à ce que la solidarité soit activée à travers le mécanisme de la DSC : dans les communes pauvres du point de vue des habitants, on demande à ce que le principal critère d'attribution soit la richesse ou la pauvreté des habitants ; dans une commune où il y a peu d'activité économique, on demande à ce que soit compensé l'écart de ressource avec les communes qui ont de l'activité ; quant à la ville centre, elle va plaider en disant qu'elle supporte d'importantes charges de centralité, qui doivent être prise en compte dans la DSC. Et dans tous les cas, les communes jugent ces reversements indispensables dans un contexte de raréfaction de leurs dotations.

Depuis sa mise en place, des communautés urbaines (Strasbourg, Lille...) ont fait évoluer les critères d'attribution de la DSC, semble-t-il dans le sens d'un effort de rattrapage et de solidarité plus important vers les communes plus pauvres socialement et fiscalement.

Certaines, à l'exemple de Lyon, évitent de redistribuer fortement aux communes via la DSC, alors que d'autres telles Dunkerque, Bordeaux, Marseille ou Arras font ce choix. On peut mesurer cet effort en rapportant le montant de la DSC reversé par habitant de la communauté urbaine. En termes de solidarité, un montant élevé indique une solidarité de la communauté urbaine envers les communes, et non des communes envers la communauté urbaine, ni envers les habitants du territoire communautaire dans leur ensemble, à supposer que la dépense communale est, à l'échelle d'une agglomération, moins solidaire que la dépense communautaire.

### **À Strasbourg, une dotation de solidarité communautaire réorientée dans le sens de la solidarité**

Le choix a été fait initialement, en 2002, de répartir la DSC à partir d'une «enveloppe garantie», d'une «enveloppe solidarité» et d'une «enveloppe développement». L'enveloppe solidarité comprenait 20 % de la dotation en 2002, avec trois sous-enveloppes définies à partir du potentiel fiscal, des écarts de revenus par habitat, et des logements sociaux.

En octobre 2011, les critères ont évolué, l'enveloppe «garantie» est bien plus faible qu'au départ (15 % de la DSC), alors que l'enveloppe solidarité est bien plus forte (68 %). Son volume s'est renforcé du fait de la croissance de l'enveloppe globale de la DSC mais aussi sur la base d'une volonté politique de la communauté urbaine, qui a été dès le départ de la faire grandir. Cette enveloppe solidarité comprend trois sous-enveloppes, définies respectivement à partir du potentiel fiscal, du revenu par habitant, du logement social et de l'APL.

La DSC n'a compensé qu'en partie le manque à gagner de certaines communes, par contre elle a permis la mutualisation des risques pour les communes dont les ressources fiscales dépendaient d'un ou plusieurs gros contribuables. Elle vise à long terme la réduction des écarts de richesses entre les communes.

Strasbourg reçoit 8,6 M d'€, la deuxième commune autour de 900 000 € pour un total de 14,2 M d'€ en 2013.

## **Les politiques d'abattement communautaire**

La base d'imposition à la taxe d'habitation des habitations principales est diminuée par un abattement obligatoire pour charges de familles, mais peut être aussi diminuée par décision des collectivités ayant une fiscalité propre. Ces abattements sont calculés sur la base de la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité concernée.

Des communautés urbaines ont mis en place une politique d'abattement de la taxe d'habitation. C'est un élément majeur de l'adaptabilité de l'impôt local à la situation sociale et familiale de chaque contribuable de l'agglomération. Elle conduit à ne plus appliquer les abattements communaux aux bases de taxe d'habitation pour la part de la communauté urbaine.

### **Cherbourg, la mise en place d'une politique d'abattement communautaire pour la taxe d'habitation**

Cette politique avait pour objectif de mettre chaque contribuable communautaire sur un même pied d'égalité, quelque soit sa commune d'accueil, par rapport à la part de taxe d'habitation prélevée par la CUC. Des taux d'abattement ont été appliqués sur la valeur locative moyenne, calculée au niveau communautaire. La communauté urbaine arrive ainsi à lisser la charge fiscale entre contribuables. Par délibération du 11 octobre 2007, un abattement supplémentaire de 10% pour les personnes handicapées ou invalides a été décidé par le Conseil de communauté.

Les abattements sont les suivants :

Abattement général .....	15%
Abattement 1 et 2 pers. à charge .....	10%
Abattement 3 pers. et plus à charge ...	15%
Abattement spécial .....	15%
Abattement spécial handicapés .....	10%

## De manière générale, la solidarité s'organise de plus en plus à l'échelle des aires urbaines

Les communautés urbaines et métropole sont de plus en plus contraintes d'agir à une échelle qui dépasse leur périmètre : les raisons sont de plusieurs ordres, mais ont souvent trait à la mobilité croissante des individus, ce qui fait que l'attractivité de chaque agglomération s'exerce sur un territoire de plus en plus vaste. La mobilité a contribué à l'étalement des villes. En France, plus de deux actifs sur trois travaillent en dehors de leur commune de résidence. La métropolisation est de plus en plus une réalité dans les modes de vie, les déplacements des habitants et des acteurs économiques, les échanges, les pratiques les plus variées. Ceux qui sont admis dans les hôpitaux de Marseille, ou qui empruntent le tramway du Mans, ou qui tous les jours vont travailler dans les agglomérations de Toulouse, Lyon ou Bordeaux, viennent souvent du dehors de la communauté urbaine.

L'action publique au sein d'une agglomération est obligée d'en tenir compte, et donc de construire des politiques avec les territoires qui l'entourent. De manière générale, aucun territoire n'a, à lui seul, la réponse aux questions économiques, sociales, environnementales, culturelles, d'organisation qui s'y posent. Toute collectivité doit donc penser et agir avec d'autres, coordonner son action, coopérer sur des projets.

### Coopérer pour répondre à l'extension de l'aire métropolitaine : le cas du Grand Lyon

L'extension métropolitaine de Lyon se mesure à une influence qui s'exerce sur un espace de plus en plus large. Près de 30 % des salariés travaillant dans l'agglomération résident ailleurs, soit presque 140 000 personnes. L'agglomération lyonnaise s'est densifiée dans son centre depuis deux décennies, mais la croissance urbaine se fait surtout dans la couronne périurbaine. L'aire urbaine de Lyon est ainsi passée de 1,6 million d'habitants en 1999 à plus de 2,1 millions en 2010, et de 296 à 514 communes, selon les critères de l'INSEE.

Prenant acte des interdépendances qui animent cet espace, le Grand Lyon a développé les coopérations avec les territoires voisins en leur donnant des formes différentes selon les problématiques : Projet de Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise (REAL), soutien à des projets d'envergure métropolitaine en dehors de son périmètre (investissements dans l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, dans la plate-forme METIS de diffusion de l'innovation technologique liée à de nouveaux matériaux textiles et papiers), etc. Des équipements communautaires servent à des communes extérieures : l'usine d'incinération Lyon Sud incinère les déchets ménagers des habitants des Vallons du Lyonnais, les communes de la vallée de l'Yzeron sont raccordées à la station d'épuration située à Pierre Bénite pour accéder aux capacités résiduelles de la station. Pour la gestion des déchets, la pratique du dé-



lestage (transfert de déchets entre incinérateurs lors d'afflux massifs) implique une coopération entre intercommunalités voisines.

### **Le déploiement des services et des équipements à l'échelle adéquate, et leur financement**

Dans les communautés urbaines dont le périmètre reste stable ou presque, alors que le fait urbain en tant qu'ensemble de populations et d'activités continue à s'étendre, il faut déployer des réseaux et infrastructures en matière de déplacements, ce qui implique que plusieurs autorités organisatrices de transports (la Région, le Conseil général, la communauté urbaine) arrivent à s'entendre sur des solutions techniques, mais aussi sur les financements. Comment mettre en place des conventions amenant les nouveaux territoires desservis à payer le service auxquels ils ont désormais accès ? Que faire quand un territoire qui a besoin de ces transports collectifs est trop pauvre pour financer le service rendu à son prix réel ? Doit-on, comme l'a fait la Communauté urbaine du Mans, élargir le périmètre communautaire pour l'adapter au mieux aux besoins des territoires, notamment en termes de transport ?

Le développement du territoire communautaire a de plus en plus besoin de relations nouées avec l'extérieur, de formes de coopération, et d'outils communs. Les communautés urbaines l'ont compris et contribuent à cofinancer des infrastructures (autoroutes, ports, etc.), et aident des établissements à se fédérer. En 2011 la dynamique interterritoriale s'est traduite au Grand Nancy par la création de l'Université de Lorraine, l'émergence de la Communauté hospitalière de territoire entre le CHU de Nancy et le CHR de Metz-Thionville, les rapprochements entre les grands établissements culturels et les écoles d'art des collectivités membres du Sillon Lorrain.

### **La solidarité technique, cœur de mission historique des communautés urbaines, s'étend au-delà de leur territoire, aux communes et EPCI qui les entourent**

À Marseille on fait valoir que la communauté urbaine traite les eaux usées d'Aubagne, celle de Cherbourg fait ressortir la collaboration avec Cotentin Traitement, la desserte en eau potable et le traitement des eaux usées de communes et intercommunalités voisines, la construction des maillages pour assurer leur secours en eau en cas de panne, le prêt gracieux de matériel, la convention avec le Syndicat mixte du Cotentin, le programme d'action et de prévention des inondations, le compostage des déchets végétaux, la participation au SDIS, le projet Manche Numérique, le Scot ou encore le choix fait d'un centre d'enfouissement technique pour les ordures ménagères hors de son périmètre.

Cette solidarité s'étend aussi à des territoires non contigus aux communautés urbaines. Pierre Mauroy a ainsi fait arrimer le territoire de Maubeuge, très en difficulté, à l'Aire Métropolitaine de Lille auquel se rajoutent les territoires constituant l'ex bassin minier et les agglomérations d'Arras et de Cambrai, soit une quinzaine de partenaires (l'État, le Conseil régional et les deux Conseils généraux participent à la gouvernance et aux travaux de cette association). Cela va jusqu'à la coopération décentralisée où les villes-partenaires sont en général distantes de plusieurs milliers de kilomètres.

### **La société « Eau du Ponant » à Brest, une nouvelle échelle d'intervention**

La société publique locale Eau du Ponant, société à capitaux publics, a été créée en 2010, alors qu'après 25 ans d'affermage, le président avait demandé une réflexion sur l'échelle du service de l'eau. Elle regroupe quatre collectivités du Pays

de Brest : Brest métropole océane, le Syndicat du Chenal de Four, le Sidep de Landerneau et le Syndicat de Kermorvan de Kersauzon. Ses missions sont la production et distribution de l'eau potable, la collecte des eaux usées et leur traitement avant rejet, la réalisation des travaux sur les canalisations d'eau et d'assainissement. On estime à Brest Métropole Océane que la solution de la SPL apporte une équité de financement au regard de l'utilisateur, et que si cette société fait toute la preuve de son efficacité, il sera envisageable d'aller vers une approche sociale du prix de l'eau.

## **Vers une gouvernance à l'échelle des aires métropolitaines**

Ces initiatives reposent presque toujours sur des instances souples et peu formelles qui ont leur histoire, et qui donnent lieu aujourd'hui aux premiers Pôles métropolitains. Cette avancée repose sur des processus de coordination d'acteurs et d'institutions pour atteindre des objectifs discutés collectivement, en particulier trois grands objectifs : renforcer l'attractivité économique et démographique d'un territoire ; rendre cohérents des services à cette échelle élargie ; mener un lobbying plus efficace dans des décisions étatiques ou européennes. Le Grand Nancy s'est fédéré sur le « Plan Lorraine 2016 » pour rendre une copie concertée. À Lyon, la démarche de gouvernance baptisée G3 puis G4 engagée depuis 2009 entre les trois présidents des agglomérations de Saint-Étienne Métropole, de la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) et du Grand Lyon, rejoints par le Pays Viennois a été le préalable à la mise en place du Pôle métropolitain en 2012 ; à Dunkerque, le Syndicat mixte de la Côte d'Opale a préfiguré le Pôle Métropolitain. Nantes Métropole a créé avec Saint-Nazaire un pôle métropolitain ayant vocation à mener des politiques opérationnelles, et participe par ailleurs à un espace métropolitain « Loire - Bretagne », avec Rennes, Brest, Anger, cette fois plutôt pour mener des réflexions stratégiques. Partout, les Scots permettent une coopération dans la planification. Par exemple le Scot unique de Strasbourg ou « Scoters » (Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg) comprend 138 communes et 10 intercommunalités.

Les principes directeurs de ces relations semblent être les suivants : « *Le principe est celui de la mise en commun mais chacun reste opérateur de ses propres politiques* » ; « *la communauté urbaine s'implique lorsqu'elle apporte de la valeur ajoutée* ».

### **Du Sillon Lorrain au pôle métropolitain (Grand Nancy)**

L'histoire du « Sillon Lorrain » commence en 1998 par la première réunion des quatre villes fondatrices (Thionville, Metz, Nancy, Épinal) qui forment un ensemble de 600 000 habitants. S'ensuit l'année suivante la création du réseau de villes, des coopérations pour la préparation de l'arrivée du TGV Est, un travail commun pour le contrat de projets État-Région, etc. Des outils comme la « Conférence Inter Gouvernementale Franco Luxembourgeoise » et surtout le Pôle Métropolitain du Sillon Lorrain (2011) sont créés. Il est transformé en 2012 en « Conférence métropolitaine ». Malgré la faiblesse du budget et l'absence d'administration dédiée, le travail en commun dans des commissions thématiques favorise une réflexion large sur les enjeux et la stratégie métropolitaine. Les priorités portent sur l'économie (faciliter la création de nouvelles sources de richesse, attractivité, dynamiser l'économie présente) et sur l'amélioration des mobilités (à l'échelon métropolitain, à l'échelle transfrontalière et à l'échelle européenne). Au sein du Sillon Lorrain, des coopérations et projets communs apparaissent dans le domaine de l'enseignement, de la santé, de la culture, du développement économique, de l'aménagement numérique, etc.

### **Cherbourg, l'enjeu de la création du Syndicat mixte du Cotentin (SMC)**

La création du syndicat mixte du Cotentin en 2001 procède d'une volonté de la communauté urbaine de faire partager aux EPCI limitrophes, notamment les communautés de communes de la Hague et des Pieux qui disposent d'établissements exceptionnels sur leur territoire, les charges de développement du Cotentin qu'elle supportait seule.

Cette structure, dans laquelle siège également le Département, assure dorénavant l'organisation du financement, par ses membres, d'actions portant sur l'enseignement supérieur et la recherche, le développement du port de Cherbourg, de l'abattoir, de l'aéroport et la création et la gestion de parcs d'activités économiques. Pour chacune de ces actions, le syndicat mixte assure la mise en œuvre statutaire ou conventionnelle d'une participation croisée destinée à la communauté qui porte directement la compétence.

Le SMC participe au financement des routes (contournement Est de Cherbourg), de l'aéroport de Cherbourg Maupertus, ainsi qu'à la mise en œuvre d'opérations structurantes relatives aux zones d'activités. Il participe au financement du fonctionnement de la Technopôle Cherbourg-Normandie, d'Intechmer (Institut des techniques de la mer), du LUSAC (Laboratoire de recherche liés à l'école d'ingénieurs), aide au fonctionnement des structures universitaires, CORRODYS (centre régional de transfert de technologie), RESOTEC, EIC Normandie (École d'ingénieurs), et l'IUT de Cherbourg.

### **Le rapprochement entre la Communauté urbaine Creusot Montceau et le Grand Chalons**

Il s'inscrit dans l'histoire longue : la crise industrielle et les mutations économiques ont conduits les acteurs locaux à considérer qu'il fallait élargir le périmètre de solidarité et de coopération entre pôles. Rappelons quelques faits : dès les années 60, l'idée d'un rapprochement des trois communes de Montceau, le Creusot et Chalons est envisagée par le préfet, mais le regroupement se fait d'abord entre les deux premières, qui participent à la CUCM en 1970. En 1994 la CC du Grand Chalons est créée. Chalons et le Creusot se rapprochent en distance-temps, par la mise à deux fois deux voies de la «Route Centre Europe Atlantique». En 2006, le Grand Chalons et Creusot Montceau adhèrent au réseau métropolitain Rhin-Rhône ; en 2009 l'association «territoire centre Saône et Loire Bourgogne du Sud» est créée ; l'année suivante, une entente intercommunale est signée entre le CUCM et le Grand Chalons.

Pourquoi un tel rapprochement ? Les enjeux sont majeurs. Il s'agit en effet de renforcer l'attractivité du territoire, sur les plans économique et démographique. Cette stratégie implique de reconverter d'anciens sites industriels (en évitant les mécanismes concurrence), de maintenir la spécialisation industrielle du tissu économique tout en diversifiant les activités et en accompagnant le redéploiement des activités vers le tertiaire. Il s'agit également de conforter et mieux articuler l'enseignement supérieur et la recherche entre les deux intercommunalités. Enfin, l'amélioration des déplacements (liaisons entre les deux agglomérations, rabattements sur la gare TGV, alternatives à l'usage de la voiture, etc.) complètent les axes d'action. Les deux intercommunalités coordonnent ainsi leurs démarches et s'organisent ensemble pour peser dans le débat au niveau départemental et régional et préparer ensemble les programmes contractuels.

## **Les communautés urbaines inventent des outils interterritoriaux**

L'Agence d'urbanisme Sud Bourgogne créée conjointement, au travers d'une entente intercommunale, par la Communauté urbaine Creusot Montceau et la communauté de commune du Grand Chalon en est un bon exemple. Ces deux agglomérations, non contiguës, n'atteignaient pas individuellement la taille nécessaire à cet outil stratégique en matière d'urbanisme et d'aménagement, soit 200 000 habitants. Autre exemple significatif, la Maison de l'emploi et de la formation du cotentin créée en 1991 à l'initiative de la Communauté urbaine de Cherbourg et des Communautés de communes de la Hague et des Pieux. Elle regroupe et anime des dispositifs territoriaux liés à l'emploi (Mission Locale et PLIE du Cotentin, Mission d'Information sur la Formation, Balise création-reprise d'entreprises, etc.) et contribue à l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions pluriannuel. Des outils qui étaient « dimensionnés » communauté urbaine s'élargissent, comme le projet d'un fichier partagé de la demande de logement locatif social sur le département de La Manche. Des communautés urbaines financent, à travers l'Agence d'urbanisme (Dunkerque, Lyon...), une expertise qui sert aux territoires alentours (Scot).

## **Plusieurs communautés urbaines ont des coopérations transfrontalières importantes**

C'est fortement le cas à Lille et Strasbourg, mais aussi à Nancy, Dunkerque et Nice. Pour Lille cela passe par deux instances, l'«Eurométropole» qui est une mutualisation de moyens et une coopération sur des grandes politiques avec Kortrijk et Tournai, et l'«Aire métropolitaine lilloise» (AML), territoire binational franco-belge comprenant depuis 2007 plusieurs agglomérations du côté français (Lille, Valenciennes, Béthune, Arras, Cambrai, Val de Sambre) et du côté belge.

Pour la Communauté urbaine de Dunkerque c'est le «Groupement Européen de Coopération Territoriales» West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opales, ainsi que des échanges avec d'autres ports (ex. démarches d'échanges économiques et portuaires avec le Brésil et des ports de Mer du Nord et Mer baltique). Le Grand Nancy participe au Pôle Européen de Développement du secteur Longwy (France), Rodance (Luxembourg), Athux (Belgique), à des réseaux de coopération transfrontalière (Quattropole, ToniCiés...), ainsi qu'au projet d'une «Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière». Cette «Grande Région» qui recouvre les 11 millions d'habitants de Lorraine, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Wallonie, a été créé suite au constat que cet espace ne peut s'appuyer une métropole leader, il faut privilégier un modèle polycentrique et transfrontalier.

À Strasbourg, une coopération existe depuis le début des années 2000 avec Khel, pour gérer en commun des équipements. À une échelle plus vaste, les bases d'un Eurodistrict «Strasbourg-Ortenau» ont été mises en place en octobre 2005 sous la forme d'un accord pour coordonner et mettre en place des projets communs (transport, urbanisme, éducation, santé, formalités administratives...). Il pourrait à terme aboutir à une administration commune concernant les 860 000 résidents de la Communauté urbaine de Strasbourg et de l'Ortenau.

**Strasbourg, une action transfrontalière pour l'emploi** - À Strasbourg où le PLIE est l'outil principal de l'insertion, l'échelle est le bassin d'emploi (101 communes, bien que 99 % des actions soient concentrées sur la Communauté urbaine de Strasbourg). Sur les questions d'emploi, où l'on conçoit une plus value à territorialiser la politique d'emploi, la communauté urbaine travaille avec l'Agentur für Arbeit (cette structure est d'ailleurs administratrice de la Maison de l'emploi). Un accord national a été conclu entre Pôle emploi et cet équivalent allemand. C'est ici la collectivité qui préside et l'État qui finance. La stratégie de la Communauté urbaine de Strasbourg consiste à développer une offre de service transfrontalière.

Des entreprises allemandes s'implantent à Strasbourg, pour lesquelles la proximité avec l'Allemagne est importante. Les régions allemandes ayant peu de chômeurs mais au contraire des problèmes de pénurie de main d'œuvre, la coopération est jugée fructueuse. Néanmoins, le territoire strasbourgeois peut être en concurrence avec l'Allemagne pour attirer ou garder certains métiers qualifiés.

La politique de la Communauté urbaine de Strasbourg en matière d'emploi se fait à deux échelles : l'échelle régionale (pour ce qui concerne par exemple les pôles de compétitivité, tel le projet Ease), et l'échelle du bassin d'emploi de la Communauté urbaine de Strasbourg.



# **PARTIE 3**

—  
Solidarité

:

**DES ÉVOLUTIONS QUI DESSINENT  
UNE NOUVELLE APPROCHE**

—

La solidarité administrative, financière et technique, caractéristiques des EPCI se traduit de diverses manières : mutualisation, transferts de compétences, intégration, dotations, etc. L'intercommunalité est bien en premier lieu une mise en commun ou mutualisation de moyens humains, matériels et financiers, visant à mieux répondre à des grands objectifs, hier définis à travers les notions d'équipement d'un territoire, de rationalisation des choix, aujourd'hui de développement durable et d'amélioration des services rendus. L'idée clé est que « *l'union fait la force ; être à la communauté urbaine, c'est faire en-*

*semble ce que vous n'auriez pas pu faire seul* » (président de la communauté urbaine d'Arras, édito de « ma communauté » n°7 mai-juin 2013).

L'intercommunalité mobilise « un territoire, un projet, une stratégie, un contrat » selon une formule qui a fait florès : la solidarité peut s'appliquer à ces différents plans : solidarité au sein d'un territoire d'agglomération et entre des territoires communaux, solidarité par la capacité à se donner un projet et une stratégie en commun, solidarité parce que les uns et les autres sont soumis à des règles du jeu, à des instances et à des actions qui les obligent.

## La cohésion territoriale et sociale, équité plutôt qu'égalitarisme...

### La solidarité territoriale, un élément natif des intercommunalités ?

Il paraît évident à tous nos interlocuteurs que la solidarité est un principe clé des communautés urbaines :

« *L'intercommunalité est par essence un outil de solidarité entre communes* » ;

« *La notion de solidarité est une évidence dans une communauté urbaine* » ;

« *L'acte le plus fort de solidarité a été la création de la communauté urbaine.* »

Donc elle serait native et consubstantielle, d'ailleurs à l'ensemble des EPCI. La mise en œuvre d'intercommunalités serait ainsi « *le premier acte de solidarité territoriale* ».

Les mêmes interlocuteurs laissent entendre que c'est aussi, voire surtout, une construction :

« *La solidarité n'est pas donnée, elle ne se décrète pas, elle est à construire* » ;

« *Une politique de solidarité ne se proclame pas, elle se conquiert, sur le moyen et le long terme ; il faut un accompagnement* » ;

« *La solidarité est intrinsèque à tout EPCI, mais il faut toujours porter les choses, cela n'est pas donné, et c'est plus facile quand il y a du grain à moudre* »

La trajectoire des communautés urbaines, leurs réalisations, la maturité des politiques communautaires, nous font penser que la solidarité n'est pas une donnée, mais très largement un effet de construction et de volontarisme.



**Dire que les communautés urbaines se sont créées pour produire de la solidarité** est en partie contrefactuel : plusieurs d'entre elles se sont créées par opportunité, pour partager des dotations. Les communes ont été convaincues premièrement par l'argument financier, deuxièmement par la promesse que l'autonomie communale serait respectée, et troisièmement parce qu'avec l'adhésion à l'EPCL, il y avait plus à gagner qu'à perdre. C'est le cas d'Arras ou de Marseille, où personne ne cache ce déclencheur qu'a été l'opportunité : le nouveau statut a apporté, du fait des mécanismes prévus par l'État, une manne financière qui a été partagée entre les communes, réticentes à adhérer, et la communauté urbaine. Autre motivation, éviter une fusion : c'est le cas de Cherbourg, où la communauté urbaine a pu constituer une alternative à la fusion projetée entre les cinq communes.

Cela appelle à ne pas être naïf : les communautés urbaines se sont créées pour répondre à des nécessités et des intérêts. Et dans tous les cas, les communautés urbaines se sont créées selon le principe implicite « *la communauté urbaine est un plus pour chaque commune et un plus pour le territoire* » qui n'appelle a priori pas de « sacrifice » puisqu'on est dans un « jeu à sommes positives », alors que la solidarité semble imposer un effort sans attente de contrepartie équivalente.

Il est souligné que la solidarité est aussi dans l'adhésion à des « règles du jeu » qui permettent à la communauté urbaine de fonctionner et d'agir :

*« La solidarité n'est pas un objectif en soi, c'est une forme de maturité et d'adhésion des maires aux règles du jeu » ;*

*« Les règles permettent de dépasser les clivages traditionnels » ;*

*« On est dans l'équité parce que la communauté urbaine propose une règle du jeu qui s'applique à tous. »*

Ces règles impliquent un partage des rôles clair et accepté entre communes et communauté urbaine, et ont une dimension d'engagement.

## **Un sentiment de responsabilité envers la cohésion du territoire communautaire**

Dans leur manière de penser leur mission ainsi que dans leur fonctionnement (mécanismes, modes de faire, politiques publiques ...), les communautés urbaines restent davantage dans le registre de la solidarité territoriale, que dans celui de la solidarité humaine, et davantage également dans le registre de la cohésion territoriale que dans celui de la cohésion sociale.

Citons cet extrait assez significatif des perceptions des communautés urbaines :

*« À la communauté urbaine on parle de cohésion territoriale alors qu'à la ville on parle davantage de solidarité, de vivre ensemble, de relations humaines. Quand j'étais en charge de l'action sociale à la ville de Brest, j'étais dans une logique de solidarité entre des personnes, aujourd'hui, en*

*charge des RH, je suis bien plus dans la solidarité entre des territoires, les communes de la communauté et les communes voisines du Pays du Brest.»*  
(Brest)

## **La notion même de « solidarité territoriale » associe plusieurs idées**

**Des communes, se solidarisent et créent un espace de solidarité.** Il s'agit d'abord d'une solidarité entre des communes. Cette « solidarité territoriale » s'incarne dans des instances d'élus, dans des investissements et dans l'action communautaire qui s'attelle à produire un service de même qualité dans toutes les communes.

**Cette solidarité territoriale joue à plusieurs échelles,** infra et extra communautaires.

### **La solidarité territoriale est rendue nécessaire parce qu'il y a interdépendance entre des communes qui appartiennent à un même bassin de vie.**

Ce point mérite d'être précisé. La solidarité comme interdépendance est effectivement fondatrice des communautés urbaines, qui se sont créées pour mettre en musique une solidarité très fonctionnelle : mise en place et gestion de grands services techniques sans lesquels aucune ville ne pourrait fonctionner, logement social, élaboration au départ des Plans d'occupation des sols, lutte contre l'incendie, etc.

La création de l'EPCI, dont la communauté urbaine est la forme la plus intégrée, vient reconnaître l'interdépendance concrète de communes. Dans ce tout qu'est une agglomération, les communes dépendent plus ou moins les unes des autres, que ce soit en matière d'égout, d'adduction d'eau, de transports publics, etc. C'est en ce sens qu'elles sont solidaires. Ce n'est à l'origine pas un choix, mais une interdépendance imposée de fait par la géographie et dont l'État, non sans arrière-pensées parfois (rationalisation, recherche d'un interlocuteur unique, perspective de fusion...) a souvent pris acte en créant les premières communautés urbaines de manière autoritaire (Lille, Strasbourg, Bordeaux, Lille), en incitant à leur création, ou en poussant à l'élargissement de leurs périmètres. Même au sein des communautés « volontaires », de nombreuses communes ont accepté de rentrer sous l'effet de diverses pressions (du préfet, de la commune centre) ou parce que l'opportunité financière balayait leurs réticences.

Par la suite et selon d'autres modalités, une solidarité non voulue s'est à nouveau imposée à elles : politique de la ville ou encore politique du logement à l'échelle de l'agglomération, avec un outil obligatoire comme le Programme local de l'habitat. La contrainte vient parfois de l'État, du Conseil général, des communes, des lois et de la réglementation, mais elle peut également être suscitée par des chocs exogènes.

La plupart des communautés urbaines soulignent que la solidarité renvoie fondamentalement à l'interdépendance de territoires :

*«La solidarité c'est l'interdépendance et la prise de conscience des mécanismes qu'il faut mettre en place pour lutter contre l'exclusion, pour mieux répartir les richesses» ;*

*«l'intérêt de tous passe par l'intérêt de chacun».*

Cette conscience d'interdépendance conduit bon gré mal gré les communautés urbaines à soutenir les communes les plus en difficulté, à aider les communes

dans la réalisation des projets urbains qui nécessitent des investissements lourds, ou des opérations de renouvellement urbain. Les communes ne peuvent laisser certains territoires de leur agglomération se dégrader sans en subir elles mêmes des conséquences négatives.

Dans les faits, cette interdépendance n'est pas toujours admise ouvertement par les communes. Le cas le plus frappant est celui de Marseille où les 18 communes ont assez peu conscience d'être mutuellement dépendantes les unes des autres, en particulier de la ville centre par de multiples aspects, et qu'elles ont un avenir commun

**La solidarité territoriale est une solidarité de moyens** (administratifs, techniques, financiers) destinée à agir de manière plus efficace. L'idée est que la solidarité de moyens renforce les capacités de développement du territoire, sa capacité à répondre à de grands enjeux, et son efficacité dans des services publics. Partout, la conviction est partagée que sans la communauté urbaine, les territoires concernés iraient moins bien, seraient moins équipés, etc.

#### ÉCLAIRAGE / LES NOTIONS DE « SOLIDARITÉ FINANCIÈRE » ET DE « GESTION SOLIDAIRE DE SERVICES » ÉTAIENT DÉJÀ FORMULÉES DANS LE PROJET DE LOI DE 1966 CRÉANT LES PREMIÈRES COMMUNAUTÉS URBAINES

La loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines postule une solidarité à deux niveaux : dans la gestion des services et sur le plan financier. Le 9 juin 1966, le Conseil des ministres adopte le projet de loi sur les Communautés urbaines, qui seront obligatoires à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg, et pourront être créées dans les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants. La future communauté urbaine devra répondre aux défis que représente le développement de chaque agglomération, apporter une « unité de commandement », et garantir une solidarité entre les communes.

*« La croissance rapide des grandes villes pose des problèmes considérables d'organisation administrative et de solidarité financière au sein des agglomérations pluricommunales. Les frontières municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène, et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes, c'est-à-dire efficaces et économiques. (...)*

*La nécessité de faire coïncider les institutions administratives de nos grandes villes avec les réalités pratiques est illustrée par l'existence de nombreux services publics d'intérêt commun : établissements scolaires, culturels et hospitaliers, service d'incendie, desservant toute l'agglomération, réseaux techniques (voirie et transports, eau, gaz, électricité, égouts), qui doivent à l'évidence être interconnectés et normalisés, abattoirs et marchés-gares, usines d'épuration et d'incinération, dont la rentabilité ne peut être obtenue que dans un cadre assez large.*

*L'exigence, peu contestable, d'une gestion solidaire de ces services, se trouve renforcée par la recherche d'un meilleur équilibre financier entre les communes qui composent l'agglomération. (...)<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif aux « communautés urbaines », présenté au nom de M. Georges Pompidou, Premier Ministre par M. Roger Frey, ministre de l'Intérieur, Assemblée Nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966.

**La solidarité apporte des garanties aux communes.**

Cette dimension « assurantielle » de la solidarité est manifeste dans les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire et dans l'attribution de compensation.

**La solidarité intercommunale doit « faire en sorte que l'on ait un développement équilibré du territoire ».**

*« La solidarité, c'est faire en sorte de répondre aux besoins de l'ensemble du territoire et de conduire un développement équilibré du territoire, en évitant qu'un seul territoire accueille toutes les difficultés ».*

Cette définition pourrait être donnée dans les mêmes termes dans toutes les communautés urbaines.

Elle peut être complétée par d'autres « définitions » données de manière spontanée, qui insistent sur d'autres dimensions :

*« La solidarité c'est quand la communauté urbaine permet une structuration du territoire et de l'action publique au service des habitants » ;*

*« La solidarité c'est premièrement prendre de la hauteur, avoir une vision d'ensemble sur un territoire à taille humaine, et deuxièmement mettre en commun, pour créer de l'action ».*

Citons aussi cette définition très construite qui relativise l'idéal à la lumière de la pratique :

*« La communauté urbaine est une forme de solidarité entre des communes, qui se regroupent sur un territoire qu'elle choisissent pour exercer en commun des compétences qu'elles choisissent. Au nom de cette solidarité, elles renoncent volontairement à une part de leur autonomie : c'est le choix des communes de mettre en commun et d'abdiquer la totale autonomie, lié à la création d'un espace de solidarité que les élus définissent eux-mêmes. C'est l'acceptation de se voir imposer des règles et des projets d'intérêt communautaire (à tempérer dans la pratique...). En théorie, la solidarité des communes s'exerce à travers un intérêt général (notion d'intérêt communautaire) qui dépasse les intérêts des parties. En pratique, en fonction des jeux politiques et des enjeux communaux, il y a oscillation entre un intérêt général somme des intérêts communaux (recherche du consensus), et un intérêt général qui dépasse les intérêts particuliers (recherche de la majorité). »*

**La solidarité est souvent considérée comme synonyme d'équité**

La notion d'équité est souvent mentionnée : traitement équitable des territoires, équité dans le service rendu, équité dans le financement d'un équipement qui bénéficie à plusieurs territoires.

**La communauté urbaine est responsable de la « cohésion territoriale » sur son périmètre :**

cela pose une distinction claire et admise entre son travail et le travail de la commune.

Les politiques sont pensées à travers le double prisme du développement et de la cohésion, donc d'un développement équilibré du territoire. Un lien semble établi entre l'idée de cohésion (territoriale) et l'idée de cohérence (de l'action et du déploiement des services).

*« La communauté urbaine a toujours été cimentée par de la cohésion, de la solidarité, l'affirmation d'une identité territoriale. L'objectif est de faire un territoire solidaire et cohérent. »*

## La cohésion sociale et le vivre ensemble, une façon de décaler la perspective

Néanmoins, les communautés urbaines parlent de plus en plus de « cohésion territoriale et sociale », et plus seulement de « cohésion territoriale ». La recherche de cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération correspond pour elles à une approche plus récente de la solidarité, en partie liée à l'apparition d'enjeux sociaux et sociétaux. La cohésion sociale suppose que les difficultés sociales ne soient pas trop concentrées dans certains lieux. Même si les villes en général et les EPCI et communautés urbaines en particulier n'ont pas une grande agilité opérationnelle sur ces thématiques nouvelles, elles cherchent à contribuer, à travers une action sur le « lien social », sur ce qui « fait société », au bien être collectif.

### ÉCLAIRAGE / L'USAGE DES TERMES COHÉSION SOCIALE ET VIVRE ENSEMBLE DANS L'ACTION PUBLIQUE

La notion de « *cohésion sociale* » est de plus en plus employée depuis la fin des années 1980 en France, et a en partie remplacé le mot solidarité dans les politiques publiques, tel les « CUCS », contrats urbains de cohésion sociale dans la politique de la ville. Alors que la notion de solidarité repose sur l'idée que l'État est capable de réduire les inégalités sociales, des chercheurs (François Dubet, Jacques Donzelot...) estiment que celle de cohésion sociale pourrait traduire un renoncement à cet objectif : l'idée de cohésion sociale déplace l'action publique des institutions ou des territoires vers les individus, qu'il s'agit d'armer, de donner des moyens d'agir, des ressources (d'où l'insistance sur la formation, l'empowerment) plutôt que de leur offrir des places ou leur apporter des garanties.

La notion de « *vivre ensemble* », parfois utilisée comme synonyme de « cohésion sociale », parfois utilisée avec des présupposés idéologiques différents, a également émergé au même moment, dans un contexte où la France prenait conscience de sa diversité ethnique et culturelle, en lien avec la recherche de solutions pour assurer une coexistence pacifique dans une société multiculturelle de fait. L'appel à vivre ensemble a pris de l'ampleur à mesure que les craintes représentées par le « repli communautaire » et plus largement l'« entre soi » ont grandi. À l'enjeu du « vivre ensemble » répond la mise en œuvre de politiques publiques, notamment en faveur de la mixité sociale.

## Passer de l'impensé au pensé, de l'invisibilité à la visibilité ?

Les communautés urbaines pensent peu leur action en termes de solidarité, et de fait, l'impact solidaire de leurs politiques reste invisible pour les habitants.

Le mot solidarité est rarement prononcé, il n'est pas dans le vocabulaire courant des communautés urbaines, on le laisse aux communes. Les terminologies « solidarité financière » et « solidarité territoriale » sont en revanche plus courantes, et la notion de solidarité est sous-jacente dès qu'il est question de politique de la ville (solidarité à l'égard de certains quartiers) et de rénovation urbaine.

Aucune communauté urbaine n'a construit de discours d'ensemble à partir de ce prisme de la solidarité.

Ce n'est pas à travers cette idée qu'elles ont été pensées à l'origine. Elles ont du mal à envisager et *a fortiori* à expliquer dans quelle mesure leurs politiques relèvent, dans leur fabrication et encore plus dans leurs impacts, de la solidarité.

Une des conséquences en est que « l'action de solidarité de la communauté urbaine ne saute pas aux yeux ». Même si certaines politiques ont un impact sur la solidarité, elles ne sont pas valorisées.

Pour autant, quelques-unes (Brest, Strasbourg, Nantes, voire Bordeaux et Toulouse...) sont relativement à l'aise avec la notion de solidarité qu'elles utilisent, pour certaines d'entre elles parce que leurs politiques ont un volet social, et dont elles peuvent décliner les formes.

**« On ne peut avoir de politique sans solidarité. Toutes nos politiques ont une facette "solidarité", pour les déplacements par exemple, nous avons mis en place une tarification sociale sur la base du quotient familial. »**

(Brest).

On assiste néanmoins à un glissement : les communautés urbaines jusque-là pensées selon une approche strictement fonctionnelle et technique, le sont de plus en plus en fonction d'une approche humaine. À la « solidarité territoriale », une nouvelle couche tend à s'ajouter, celle des « solidarités humaines ».

Un indice en est que les mots « solidarité », mais aussi « cohésion sociale », « vivre ensemble » en viennent à apparaître dans les organigrammes, les projets et documents d'orientation communautaires, ainsi que dans les discours. L'idée se répand que la communauté urbaine a en charge « la cohésion territoriale et sociale », et non la seule « cohésion territoriale » :

- éléments de discours : Ils sont très nombreux dans les entretiens comme dans les documents produits par les communautés urbaines, nous n'en citons que deux, mentionnés par un président et par un DGS :

**« Je fais la différence entre deux dimensions, la solidarité entre les communes, à dominante technique, et la solidarité humaine. La communauté urbaine devra sans doute aller dans ce sens » ; « la solidarité dans une communauté urbaine est une solidarité dans une communauté de vie. »**

- organigrammes : À la Communauté urbaine de Strasbourg, il existe une Direction des solidarités et de la santé ; les services ville et Le Mans Métropole sont organisés en sept directions, dont la Direction de la solidarité urbaine ; à la communauté

urbaine de Cherbourg l'effectif est réparti selon trois grands pôles : administration-ressources, opérations-services techniques, et développement-solidarité ; au Grand Nancy, dix élus sont en charge des questions de cohésion sociale dans le « Pôle cohésion sociale », etc. Dans les organigrammes, on trouve souvent l'habitat, l'insertion, la politique de la ville et le renouvellement urbain en face de ces intitulés.

- documents d'orientation et de planification : La solidarité est posée comme valeur fondamentale dans certains projets d'agglomération ou outil de planification, à l'exemple de la révision générale du PLU de Lyon qui intègre désormais le PLH et qui fait de la solidarité un des quatre axes majeurs du PLUH ; la solidarité figure dans le projet politique de base de Nantes Métropole, « Nantes : une agglomération dynamique, attractive et solidaire » ; dans le rapport d'activités 2011 du Mans Métropole, un des cinq chapitres est intitulé « Renforcer la solidarité » ; l'Agenda 21 Ville de Brest /Brest Métropole Océane s'intitule « Pour une métropole résolument solidaire ». Il repose sur trois principes définis au départ (principe de responsabilité, principe de solidarité<sup>8</sup>, principe de transversalité). Le projet communautaire 2008-2014 de Dunkerque Grand Littoral a quant à lui quatre axes, dont « S'épanouir/être solidaire » ; dans l'Agenda 21 de la communauté urbaine de Cherbourg, la finalité 4 est intitulée « Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations » ; à Lille Métropole le projet communautaire s'intitule « Vivre ensemble notre euro-métropole » ; le projet d'agglomération du Grand Nancy fait état de la nécessité d'un « développement social et solidaire », d'une « culture de la solidarité » entre les 20 communes : il s'organise en sept axes, dont le n°6 « pour une agglomération généreuse et solidaire : une politique de cohésion sociale partagée », axe qui revient dans le rapport d'activité 2011 et dans le rapport Développement Durable 2012 ; Grand Nancy actu est d'ailleurs sous-titré « Le magazine de la communauté urbaine & humaine », etc.

## Des tentatives pour penser la solidarité et la cohésion sociale, et leurs traductions opérationnelles

Ce n'est pas parce que le mot solidarité apparaît dans les organigrammes et les documents qu'il est pour autant explicité. Cela rend difficile pour plusieurs communautés urbaines de dépasser un discours d'évidence lorsque l'on demande que signifie l'intitulé d'un En général, on se contente de « mettre en face » du mot solidarité des politiques, dont on pense qu'elles ont une dimension solidaire.

<sup>8</sup> Dans l'Agenda 21 de Brest, le principe de solidarité est ainsi défini : « le principe de solidarité nécessite de penser, chacun(e) à son niveau, responsable du bien-être et de la vie de l'ensemble de la communauté (la famille, la ville, la planète) ». Le rapport dit la nécessité de croiser quatre dimensions dans tout projet et toute politique : cohésion sociale et diversité culturelle, environnement, économie plurielle et responsable, gouvernance.

Cela signifie que cette notion recouvre une part importante *d'implicite* (un peu comme la notion de mixité sociale), voire d'impensé. On remarque néanmoins des tentatives de sortir de cet impensé, comme la réflexion de Brest Métropole Océane sur la notion de cohésion sociale, la réflexion actuellement menée à Lyon, et semble-t-il à Strasbourg.

De manière globale, il semble y avoir une réflexion croissante des EPCI sur la cohésion sociale, ce qu'indique l'étude de l'ODAS « Les villes et la cohésion sociale » (janvier 2013) qui se pose les questions suivantes : « *l'intercommunalité* :

*futur maître d'ouvrage de la cohésion urbaine et sociale ?» ; « L'intercommunalité se profile-t-elle alors comme un maître d'ouvrage du vivre ensemble ?». Ce questionnement semble révélateur d'un cheminement en train de se faire. Quelques communautés urbaines semblent amorcer une réflexion sur le sens des notions de « cohésion sociale » et de « solidarité », et sur les moyens concrets de les susciter à travers leurs politiques.*

### **Une réflexion sur la cohésion sociale à Brest**

Les cadres de la politique de la ville étant très fortement réinterrogés (décentralisation, réformes territoriales, recentrage de la géographie prioritaire), un groupe de travail a commencé en 2010 une réflexion sur trois thèmes :

- 1) Pourquoi la cohésion sociale : sur quelle conception et définition de la cohésion sociale se base-t-on ? Que vise-t-on ?
- 2) Quelles sont les stratégies pertinentes et enjeux pour un projet de cohésion sociale ?
- 3) Pourquoi un projet formalisé de cohésion sociale dans l'organisation des politiques locales (place par rapport aux autres projets, fonction, périmètre d'intervention, organisation) ?

Cette démarche impulsée par le DSU et les élus impliqués dans le CUCS a réuni un petit groupe d'élus et de techniciens, alimenté un séminaire de DG et un séminaire d'élus, et enrichi d'autres démarches (projet métropolitain, agenda 21, contrat de territoire avec le Conseil général du Finistère, etc.).

Nous citons ici un extrait d'un PowerPoint communiqué par Brest Métropole Océane (« Cohésion sociale - Présentation des réflexions du groupe de pilotage, Séminaire des Élus », septembre 2012).

**« Les villes sont, de fait, au cœur des enjeux sociaux : diversité, mixité, créativité mais aussi fragilités, ... La question sociale est une composante majeure de leur développement. Les politiques publiques sont toutes concernées par cette question à des niveaux différents et ce dans un contexte institutionnel en recomposition. La question, centrale pour la politique de la ville, de la ségrégation spatiale est un des aspects de cette question sociale mais pas le seul. La PV est en fin de cycle et a besoin de se régénérer. (...)**

**Quelle définition ? Le groupe a retenu à ce stade la définition suivante : "La cohésion sociale résulte d'une volonté politique mais relève aussi de la volonté de chacun. L'éducation en est la base. Elle se construit ensemble, en permanence autour de valeurs partagées, républicaines : la liberté, l'égalité, la fraternité et dans le respect de la loi. La solidarité, le respect de l'autre, l'acceptation de la diversité, en sont les conditions. Dès lors, chacun a une place et peut participer à la vie en société." » (Brest)**

En matière de stratégies pertinentes et enjeux, le groupe a retenu cinq axes :

1. L'approche réparatrice : accompagner les populations les plus fragiles vers un socle minimum.
2. L'approche par la cohésion territoriale : rechercher le meilleur équilibre entre les différentes échelles et politiques territoriales, du voisinage à la métropole.
3. L'approche par le capital social : valoriser et mobiliser les forces et richesses de la population, ses compétences, ses engagements, sa créativité, au service du développement local ; des forces à réinvestir dans l'innovation nécessaire face aux évolutions des modes de vies : individualisme, transmission inter-générationnelles...
4. L'approche par la qualité de vie : permettre dans chaque étape de la vie, à tous et chacun, de se sentir bien dans son environnement, dans des conditions acceptables par l'ensemble).



5. L'approche par l'accès aux droits au sens large : mobiliser la responsabilité, les compétences et l'innovation de l'ensemble des politiques publiques locales au service du bien vivre ensemble de tous les habitants ; inscrire les valeurs et objectifs de cohésion sociale, mais aussi l'innovation sociale, comme fondamentaux des politiques publiques locales.

Ces axes ont ensuite été précisés en objectifs. Il a été pointé qu'un projet formalisé de cohésion sociale dans les politiques locales était nécessaire, et que cette réflexion concernait toutes les politiques publiques. En permanence, il faut pouvoir les interpeller en termes d'objectifs de cohésion sociale, en identifiant les besoins d'innovation et d'expérimentation. Les points les plus importants sont :

*«Le besoin d'un fil rouge dans l'ensemble des politiques publiques ; l'intégration plus grande des politiques d'aménagement et des politiques de service à la population. L'idée de construction d'un sentiment d'appartenance collective pour tous, à tous les âges de la vie.»* (Brest)

#### **Le Grand Nancy se donne sa vision de la cohésion sociale**

*«On a une vision très extensive de la cohésion sociale. C'est une nécessité : il faut prendre en compte la façon dont les gens vivent, se déplacent, et travaillent dans le bassin de vie. Dans le projet d'agglomération, il est question de la recherche d'une plus grande cohésion sociale au cœur des politiques publiques. Cette ambition part du constat pragmatique que l'impulsion d'un véritable développement social et solidaire interpelle l'ensemble des leviers d'intervention : transports, habitat, développement économique et insertion par l'emploi, accès à la culture, au sport, à la santé, prévention, sécurité...»* (Nancy)

Citons l'axe 6 du projet d'agglomération, intitulé «pour une agglomération généreuse et solidaire : une politique de cohésion sociale partagée» : «Une des ambitions premières du projet d'agglomération, réaffirmé en juillet 2011, réside en la recherche d'une plus grande cohésion sociale au cœur des politiques publiques. Cette ambition part du constat pragmatique que l'impulsion d'un véritable développement sociale et solidaire interpelle l'ensembles des leviers d'action». Cet axe renvoie aux actions en matière d'habitat et de politique de la ville : santé, handicap, emploi, insertion professionnelle, prévention et sécurité, éducation, loisirs, culture... «Pour faire de la cohésion sociale, on déroule nos politiques publiques sur les 20 communes».

#### **La démarche Vision Solidaire du Grand Lyon**

Le Grand Lyon a engagé en 2012 une vaste réflexion sur la solidarité et le vivre ensemble, initiée par le vice-président Maurice Charrier. Elle vise à mettre en évidence et à questionner la dimension solidaire du Grand Lyon bien au-delà de la politique de la ville. L'ambition est aussi d'interroger les effets et les limites des politiques communautaires, et de les inscrire dans l'ensemble plus vaste des politiques publiques du territoire, pour augmenter leur efficacité et leur efficience. Elle s'inscrit désormais dans la perspective du passage à la métropole.

## **La solidarité est rarement entendue au sens de solidarité sociale, de lutte contre les inégalités sociales... mais il y a des contre-exemples**

Les communautés urbaines ne sont pas et ne sentent pas en première ligne sur ces questions. Les politiques de la ville et de l'habitat sont pensées dans un esprit de réduction des inégalités territoriales, pas des inégalités sociales.

Dans certaines, la notion de « solidarité sociale » est refusée : ce n'était pas l'affaire du Grand Lyon avant l'annonce du transfert des compétences du Conseil général, ce n'est pas l'affaire du Mans où un interlocuteur établit une distinction absolue entre son mandat ville, où il y a à la fois de la solidarité territoriale et de la solidarité sociale et son mandat CUM, où il ne travaille pas sur la solidarité sociale. Une large majorité des communautés urbaines s'inscrit dans cette logique.

Néanmoins, comme nous l'avons déjà mentionné, certains interlocuteurs estiment que des politiques communautaires (habitat, politique de la ville, insertion et emploi) répondent à un objectif de solidarité sociale, et ont une dimension sociale/

Par ailleurs, les communautés urbaines se sentent concernées par la réduction des écarts territoriaux, et cherchent à aménager de manière équilibrée leur territoire (logement, déplacement, numérique...), à mettre à niveau des services, à compenser des déséquilibres, par la politique de la ville, le renouvellement urbain, la production de logements. On reconnaît que les inégalités territoriales se traduisent par des inégalités sociales, comme l'exposition accrue au chômage, et on serait sans doute d'accord avec le rapport « Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques » (2013) dirigé par Laurent Eloi qui écrit qu'il est contraire aux valeurs républicaines qu'en France, « le lieu (de naissance, de résidence, de travail) détermine le destin ou, pour le dire autrement, que la géographie physique enferme l'histoire sociale ». C'est surtout en réduisant les inégalités territoriales et les inégalités sociales territorialisées, que les communautés urbaines essaient d'agir sur les inégalités sociales. La lutte contre les inégalités sociales est donc envisagée de manière indirecte.

Quelques-unes néanmoins se positionnent plus directement sur ce thème des inégalités sociales. La communauté urbaine de Strasbourg, avec la tarification au quotient familial et le maillage de tous les territoires en matière de transports collectifs. À Brest également cette ambition ressort, et va de pair avec une vision large du rôle de la communauté urbaine, qui s'exprime dans l'ambition de devenir une « métropole éducative ».

D'autres notions, comme la « solidarité environnementale » ou la « solidarité écologique » ne sont quasiment jamais citées (un vice-président du Mans l'évoque à propos de la politique de déplacement).

## D'un principe égalitariste vers une approche différentialiste ?

L'approche égalitariste repose sur l'idée d'apporter le même service pour tous, donc de distribution uniforme, de traitement identique. Au Grand Nancy on estime qu'il ne faut pas que les habitants soient à plus de 300 m d'une station de bus, et que c'est une expression de solidarité.

*« La solidarité c'est deux choses contradictoires, c'est avoir des politiques uniformes sur l'ensemble d'un territoire lorsque c'est possible : on doit tous rouler sur des routes en bon état, bénéficier de la même qualité de service, être traité de manière uniforme, égalitaire, tout en ayant des politiques différenciées en fonction des problèmes et des besoins (moyens supplémentaires sur les ZUS). Cette logique différenciée est dominante. »*  
(Brest)

Dans cet extrait, l'approche égalitariste de même que l'approche différentialiste sont justifiées.

La conception égalitariste de la solidarité est souvent exprimée :

*« La solidarité c'est, quelle que soit la commune, le même service, la même qualité d'aménagement »* (Nantes) ;  
*« un des enjeux majeurs de la métropole est d'assurer une même qualité de réseau d'eau et d'assainissement sur l'ensemble du territoire. »* (Nice).

Les mêmes, ou d'autres, expriment aussi une approche différentialiste :

*« les politiques communautaires prennent en compte les spécificités territoriales dans leur mise en œuvre ; la prise en compte des spécificités des uns et des autres est une conséquence de la solidarité, comme forme d'équité de traitement »* (Cherbourg).

La solidarité se traduit alors non pas par l'uniformisation, mais par l'action différenciée en fonction des situations.

Au Creusot Montceau, une conception égalitariste très ancrée se combine progressivement avec une approche différentialiste. La communauté urbaine Creusot Montceau indique être dans une « approche égalitaire de la solidarité » : l'idée est d'apporter un niveau de service équivalent aux habitants, quelle que soit leur commune. Nous citons ces extraits qui nous semblent très significatifs d'un cheminement et d'une tension que l'on retrouve dans la plupart des communautés urbaines :

*« Le principe fondateur de la communauté urbaine était que le niveau de l'offre de service que l'on trouve à Montceau ou au Creusot se retrouve dans toutes les autres communes. Cela suscite un niveau de service au-delà de la moyenne dans les petites communes. » « Pour la collecte des ordures ménagères nous avons fait le choix d'un niveau de service égal. Nous allons intégrer des communes rurales, mais nous n'allons pas les collecter différemment des communes urbaines. Le nombre de tournées est le même partout, quel que soit le territoire. Cette logique est vécue comme de la solidarité ».* (Creusot Montceau)

Pour autant, des évolutions ont eu lieu.

*« En 2000, les investissements communautaires dans chaque commune devaient être fonction du nombre de ses habitants. Depuis, la CUCM tend à répondre en fonction des besoins spécifiques. En matière d'habitat, tout le monde a été d'accord pour intervenir sur les quartiers d'habitat social mais cela allait à l'encontre de la règle d'égalité de traitement. Il a été difficile de faire admettre qu'il fallait un traitement différencié. Les programmes de l'ANRU font qu'on ne redistribue pas partout, on agit en fonction des priorités, donc en faveur de Montceau, Le Creusot, Torcy. C'est une solidarité marquée par la géographie prioritaire, et orientée vers des publics. Alors que les investissements étaient fonction de la population de chaque commune, maintenant les investissements peuvent être plus ou moins importants en fonction des besoins spécifiques des territoires. Le GPRU a été le déclencheur, avec 40 millions d'euros depuis 2004 sur cinq quartiers. Au final, il y a eu adhésion. Autre forme de solidarité envers ces quartiers, la gestion sociale et urbaine de proximité qui amène à faire du sur-entretien en matière de propreté et d'entretien. Le système de transport à la demande "monrézo" est un autre exemple. On ne peut pas multiplier les lignes régulières, mais cela permet de répondre aux besoins. La notion de solidarité est en train d'évoluer. » (Creusot Montceau)*

## **Le tarif unique**

Le tarif unique s'inscrit dans une approche égalitariste (et dans le schéma de la solidarité territoriale), le tarif modulé en fonction de critères sociaux dans une approche différencialiste (et dans un schéma qui combine solidarité territoriale et solidarité sociale).

Le fait de ne pas faire payer aux habitants les différences de coût du service en fonction de leur commune est une forme de solidarité, justifiée par l'idée d'égalité d'accès au regard du service.

Par exemple, le coût total par habitant de la collecte et du traitement des déchets est de l'ordre de 140/145 € par habitant dans six communes de Brest Métropole Océane, alors qu'il est de 87€ à Brest (rapport d'activité et développement durable 2012) ; pour la voirie, il est du même ordre, nettement plus bas pour Brest (51 €) que dans les autres communes (il atteint jusqu'à 127 €). Pourtant, ce coût différent ne se répercute pas sur l'automobiliste qui utilise la voirie, ou sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette égalité, que l'on retrouve dans toutes les communautés urbaines, traduit une forme de solidarité entre des communes (et leurs habitants) qui consentent à payer plus que d'autres, pour que le prix de la prestation soit unique sur le territoire, ce qui est un signe fort : parce qu'on appartient à un même territoire, on fait l'objet d'un même traitement et on paye le même prix (néanmoins à nuancer car la conscience de cette solidarité est sans doute faible chez les habitants).

La tarification unique s'inscrit dans le schéma de la solidarité territoriale : on ne fait pas payer à l'utilisateur d'un bus un prix différent, selon qu'il vient d'une commune distante de 5 km du centre ville ou qu'il fasse un petit trajet dans la ville centre où il habite, parce les communes en question appartiennent à un même espace de solidarité. En matière de transports en commun, d'eau, de voirie, d'enlèvement des ordures, etc., le coût de production du service est différent selon les communes, mais, cela ne se répercute pas sur l'usager. C'est le cas parce que des communes estiment que la « solidarité territoriale » doit correspondre à une égalisation des

prestations mais aussi de leur coût, quel que soit l'endroit où l'on habite sur le territoire communautaire.

Au Grand Lyon, un vice-président explique pourquoi le coût unique de l'eau exprime une solidarité :

*« Le tarif unique a du sens. Sur l'eau, plusieurs communautés urbaines voudraient y parvenir alors qu'elles en sont encore à des tarifs différenciés selon les contrats d'affermage des communes. Un tarif unique à l'échelle d'une agglomération signifie que l'ensemble des usagers est traité à égalité vis-à-vis du service public de l'eau, indépendamment des coûts de production. C'est une politique de solidarité. Pour autant au Grand Lyon nous n'y sommes pas puisque le tarif dégressif pour les gros consommateurs continue à s'appliquer. Le nouveau tarif de l'eau qui entrera en vigueur en 2015 sera unique, quelle que soit la consommation. »*

(Lyon)

À l'inverse, l'idée des tarifications sociales ou solidaires ne procède pas d'une solidarité territoriale : elle procède d'une solidarité sociale. Quand ce système est mis en place dans les transports en commun, c'est l'usager « riche » qui financera en partie le ticket de l'usager « pauvre ». En pratique néanmoins, la tarification solidaire combine de la solidarité territoriale et de la solidarité sociale, parce que la progressivité sociale du tarif vient se greffer sur une tarification qui ne tient pas compte des différences locales de coût de production du service. Elle ajoute une « couche » de solidarité sociale (ou plutôt apporte plus de finesse dans le fonctionnement de cette couche, car auparavant existait une tarification au statut) à la couche préexistante de solidarité territoriale.

La philosophie est donc différente : dans la première conception, on pense égalité de traitement par unicité du prix du ticket, quelle que soit la commune d'où l'on vient ; dans la seconde, on pense équité dans l'accès au service, par différenciation du prix selon des critères sociaux. Il est incontestable que la deuxième solution permet d'avancer vers l'égalité réelle, parce qu'elle prend en compte les possibilités contributives des personnes, pour (r)établir une égalité, ici dans l'accès aux transports en commun. Contrairement aux mots que nous avons utilisés, qui correspondent bien aux représentations spontanées, l'approche différencialiste est plus égalitariste que l'approche égalitariste, même si elle pose de multiples questions (effets de seuil par exemple).

On saisit mieux alors pourquoi l'extension de la tarification solidaire suscite des réticences fortes dans les communautés urbaines : une partie des raisons à cette réticence est à trouver dans le fait que l'on sort du strict modèle de la solidarité territoriale, pour le combiner avec le modèle de la solidarité sociale, jugé presque illégitime pour une communauté urbaine. Il y a évidemment d'autres raisons à cette réticence, au-delà de réels problèmes pratiques de mise en œuvre : on estime que ce n'est pas à un service public industriel et commercial comme l'eau de « prendre dans son budget pour faire du social » ; par ailleurs on pense qu'il ne faut pas en rajouter dans le sens de l'assistance, alors que des classes moyennes situées juste au dessus de certains seuils ne profiteraient pas de ces mesures et les vivraient comme injustes.

## **La tendance semble être à l'affirmation de la logique différencialiste**

C'est manifeste dans les politiques menées, dans la manière de relier dépenses et définition des priorités, et également dans la manière de prendre en compte les réalités des territoires : à la Communauté urbaine de Strasbourg on affirme que la communauté urbaine se déploie en prenant en compte les besoins et pas en étant dans une réponse mécaniste ; à Arras que les 39 communes acceptent aujourd'hui qu'il y ait un régime différencié, qu'il faille concentrer des moyens pour éviter la ségrégation avec le Projet de Développement Social Urbain qui se concentre sur cinq communes, etc.

### **Le cas de la voirie : la fin de la logique des enveloppes**

Le « droit de regard » des communes sur la manière dont les services de voirie, devenus communautaires, agissent sur leurs territoires diminue. En effet, les services des communautés urbaines imposent des critères objectifs pour définir les priorités, déplaçant progressivement les critères de répartition des dépenses.

Ainsi, à Lille Métropole, une transition est engagée : traditionnellement en matière de voirie, les maires disaient leurs priorités, et la communauté urbaine répartissait des enveloppes entre les communes, puis réalisait les travaux. La logique redistributive était forte. Aujourd'hui la ville de Lille fait valoir que non seulement sa voirie est particulièrement dégradée, mais que cette situation concerne des grands axes utilisés par les habitants de toute la métropole, et qu'elle devrait alors être prise en compte hors enveloppe. Lille, Roubaix et d'autres grandes villes remarquent que des petites communes ont des espaces publics de bien meilleure qualité. Des élus ont alors demandé à ce que soit pris en compte la notion de voirie d'usage, qui rendrait légitime d'octroyer davantage de moyens aux voiries les plus utilisées.

La mise en place à Brest Métropole Océane d'un système de visite pour constater l'état de la voirie et des espaces verts est également significative de la transition d'une logique redistributive à une logique où la dépense est réalisée à partir d'une évaluation précise des besoins. De manière régulière, les élus (le maire ou son adjoint) font le tour du territoire, en car, et disent leurs priorités. Les priorités des uns ne sont évidemment pas la priorité des autres, mais la confrontation fait apparaître que le problème rencontré dans tel quartier résidentiel est mineur par rapport à un autre problème situé dans une zone d'habitat collectif. La communauté urbaine indique ensuite les priorités, et chaque commune se retrouve avec un programme, et non une enveloppe.

Citons un vice-président de Brest Métropole Océane, adjoint d'une petite commune :

**« Les services communautaires ont seuls la compétence voirie, de toute façon notre commune n'a pas d'agent qui pourrait travailler dessus. Les agents communautaires connaissent bien l'état des voiries, et indiquent la somme accordée par commune. Notre commune, très dense, n'a que 52 km de voirie, pourtant la communauté urbaine a mis le paquet sur deux axes structurants. Sur les compétences très intégrées, nous n'avons plus qu'un seul territoire. »** (Brest)

À minima, pour que l'approche de la solidarité en termes de besoins différenciés s'applique, il est nécessaire que les communes partagent une vision assez proche des enjeux et des priorités de l'agglomération, ce qu'expriment ici nos interlocuteurs lillois :

**« La solidarité passe par l'appropriation de la vision et du projet**

*communautaire, et par la priorisation du budget en fonction des priorités du mandat» ; « pourquoi un territoire bénéficierait d'une intervention plus conséquente ? Il faut le faire comprendre. Pierre Mauroy a su expliquer au regard des difficultés sociales et économiques de Roubaix pourquoi il fallait investir pour la restructuration de son centre. Il faut des lieux qui permettent à la fois que les communes s'approprient et portent les valeurs de l'intercommunalité, donc solidarité et gouvernance sont indissociables et se traduisent notamment par les contrats de territoires. »*  
(Lille)

## Le mot solidarité pourrait-il donner sens à l'action communautaire ?

Le mot solidarité permet de mettre l'accent sur une réalité jusque-là occultée : le résultat ou la finalité ultime de l'action communautaire est de servir des personnes, les habitants et usagers du territoire, des entrepreneurs, etc., qui sont les bénéficiaires ultimes de l'action communautaire. Il contribue à donner à la communauté urbaine un « visage humain », par contraste avec l'outil technique occulté par l'écran des communes. À Brest, on souligne que :

*« la solidarité a du sens parce qu'elle établit un rapport entre ceux qui ont plus et ceux qui ont moins, elle fait qu'on s'intéresse à son voisin ». « Ce terme permet un déplacement progressif vers l'idée de souci de l'autre, attention à l'autre, ce qui est absent du logiciel initial des communautés urbaines. »* (Brest)

### Des communautés urbaines indiquent trois freins à son utilisation

Si la polysémie du terme et sa valeur positive sont un atout, son côté « tarte à la crème », « bisounours », et « difficile à penser » sont un handicap. D'autres inconvénients sont aussi pointés :

*« La solidarité est un mot qui identifie les communes et le département ». Autant la « solidarité territoriale » identifie les communautés urbaines, autant elles n'ont pas de légitimité à prétendre intervenir dans le champ des solidarités sociales ou humaines. Spontanément, on nous indique souvent que la solidarité concerne d'abord l'action sociale et relève de fait plus du département.*

*« La solidarité tend d'abord à être perçue par les élus comme une contrainte : il faut arriver à la présenter comme un atout »* observe-t-on à Strasbourg.

À Marseille où le contexte est très spécifique actuellement, on estime qu'il serait contreproductif d'appréhender l'action communautaire, ou ses finalités, à travers le prisme de la solidarité, et qu'il est préférable de penser équité du service ou harmonisation des prestations.

*« Le seul terme de la solidarité ne convient pas. On a créé la communauté pour mettre en commun, mutualiser. Et pour les anti-métropoles, il est hors de question d'utiliser "leurs richesses" pour combler la pauvreté de Marseille. »*





# **PARTIE 4**

---

Solidarité

:

**DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT  
DES QUESTIONS CLÉS**

---

En raison des évolutions décrites, plusieurs questions se posent. Citons-en quelques-unes :

- Alors que la commune est l'acteur de base de la solidarité locale, que vient faire l'intercommunalité sur cette thématique ?
- Pour mettre en cohérence les politiques de solidarité, faut-il faire évoluer les compétences ?
- La communauté urbaine doit elle aller vers une relation directe aux usagers et citoyens ?
- Pour mener des politiques de solidarité, le périmètre de la communauté urbaine est-il pertinent ? Comment articuler une approche globale

de la solidarité et une déclinaison opérationnelle de proximité ?

- Faut-il et comment résoudre la contradiction entre l'intérêt des communes et l'intérêt communautaire ? L'évolution vers une légitimité démocratique peut-elle faire évoluer cette question ?

- Pour garantir l'égalité d'accès aux services gérés par la communauté urbaine, faut-il prendre en compte les capacités contributives des personnes, à travers des tarifications sociales et solidaires ?

## Les enjeux qui mettent la solidarité sous tension

### Freins et limites à la solidarité, comment les dépasser ?

Le fait communautaire ne va pas de soi. Force est de constater encore de puissantes réticences que ce soit dans les anciennes comme dans les nouvelles communautés urbaines. La question se pose notamment à l'occasion de l'extension de périmètres, de transfert de compétences, ou d'évolution du projet d'agglomération vers des enjeux stratégiques supra communaux. Le raisonnement « municipaliste » reste fort chez les élus communautaires. Bref, la question de la répartition des pouvoirs est loin d'être dernière nous. De fait, conforter l'esprit communautaire demeure un besoin ressenti dans l'ensemble des communautés urbaines.

Au titre des limites, il ressort que les communautés urbaines :

- n'agissent pas sur toutes les solidarités, qu'elles restent encore peu engagées dans le champ des solidarités sociales notamment, qu'elles prennent peu appui sur les solidarités entre personnes pour atteindre leurs objectifs ;

- qu'elles ont des leviers insuffisants pour réduire véritablement les inégalités sociales, même si, de manière indirecte, elles ont un impact ;

- par ailleurs, dans les actions, dispositifs, mécanismes à dimension solidaire, il y a une part volontaire, mais également une part contrainte non négligeable. Une communauté urbaine doit par exemple adopter un PLH.

La question des freins à lever, plus complexe, semble être intrinsèquement liée au principe de constitution des communautés urbaines, et des EPCI en général :

leur mode d'élection au second degré et le fonctionnement qui en découle, logique de consensus, recherche constante d'équilibre dans le rapport communes/communauté urbaine, a des conséquences multiples.

Cette question des freins est évidemment une question ouverte, parce que nos interlocuteurs estiment que ces logiques (consensus, recherche d'équilibre, etc.) n'ont pas empêché leur communauté urbaine de démontrer son efficacité, et qu'elles permettent à la fois aux communes de mener leurs politiques, et à la communauté de conduire des politiques efficaces. Le modèle du consensus, la capacité à dépasser des clivages partisans, le pragmatisme sont largement valorisés dans les communautés urbaines.

### **La force du ressort municipal se traduit de multiples manières dans le fonctionnement communautaire**

Chaque commune tend spontanément à se penser comme autonome dans son pouvoir et son action. Cette attitude a été confortée par la décentralisation par les pouvoirs nouveaux attribués aux collectivités, et par le droit, dans les principes de libre administration des collectivités (garanti par l'article 72 de la Constitution) et d'autonomie financière. Quand un maire parle d'autonomie pour sa commune, il se réfère à la légitimité politique issue du vote des électeurs et à la responsabilité budgétaire et fiscale qui l'accompagne. La réalité de maires reconnus comme représentants de leur territoire communal a comme conséquence qu'il n'est pas dans la logique des EPCL d'imposer un projet ou une politique sans l'accord de son maire, à partir du moment où la commune est concernée. Ensuite, il faut évidemment faire la différence entre des politiques qui sont reconnues dans une communauté urbaine comme communautaires, et des politiques intercommunales pour lesquelles chaque maire contrôle les choix. Cette réalité génère une tension, plus ou moins vive selon les situations, entre intérêt communal et intérêt de la communauté urbaine. Ces intérêts peuvent coïncider, se compléter, comme ils peuvent s'opposer. De manière générale, tant que l'intercommunalité, accroissant ses ressources d'année en année, peut jouer ce que le politiste David Guéranger appelle un « jeu à somme positive » qui profite à la fois aux communes et à la fois au développement de l'intercommunalité, la tension n'empêche pas aux unes et aux autres de trouver leur compte.

De multiples témoignages de non solidarité, voire de mécanismes allant à l'encontre de la solidarité, ressortent des entretiens. La logique de l'état des lieux impose de reconnaître la solidarité tout aussi bien que la non solidarité quand elle existe. La perspective est alors d'envisager des pistes pour lever ces freins, en nous appuyant sur ce que les communautés urbaines nous ont dit.

### **Des intérêts communes/communauté urbaine parfois contradictoires**

Des élus communaux cherchent à préserver l'intérêt de leur commune, quand bien même ils sont conseillers communautaires, ce qui semble logique étant donné le mode d'élection du Conseil de communauté, qui est un conseil des communes. Les exemples fournis sont légions, et dans les 16 communautés urbaines et métropole pas une n'échappe complètement à cette tension. Pour éviter d'inutiles comparaisons, nous avons anonymisé les propos :

*« Ici, il y a une histoire qui fait que c'est chacun pour soi. Quand une commune entre dans la communauté urbaine, elle se pose la question :*

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

*que vais-je gagner, que vais-je perdre ? » ; « Il y a un égoïsme naturel, chacun essaie de ramener le plus à sa commune » ; « les communes dont la population va bien n'ont pas envie qu'on l'a leur prenne » ; « les élus sont attachés à leur intérêt communal, il n'y a pas de véritable logique de solidarité entre communes à l'intérieur du périmètre communautaire. L'héritage historique d'une communauté urbaine riche fait que les communes viennent sans cesse nous voir et attendent que la communauté urbaine contribue : c'est un frein à des politiques supra communales. Certes le président impose aux maires sa vision, il impose des politiques ambitieuses, il a des domaines réservés, mais il y a des prés carrés, des sujets qui restent communaux comme la voirie, alors que d'autres sont lâchés. Le PLU est communautaire d'emblée, mais il y a une concurrence pour attirer des contribuables dans un territoire en perte démographique, chaque maire dit : faites chez moi » ; « les élus restent communaux, la logique communale continue à organiser les points de vue et comportements. Ici on a un grand respect pour les communes, les maires restent des interlocuteurs clés » ; « les élus qui ne sont pas dans les instances de gouvernance communautaires ne perçoivent pas ce destin commun. En Conseil de communauté, des jeunes élus ne s'impliquent pas. »*

Quelques exemples cette fois non anonymisés permettront d'être plus précis, et montrent que les communes ont des comportements différenciés, ce qui remet en cause la vision stéréotypée de « l'égoïsme communal » : à Nantes, la mise en place du nouveau PDU en 2009 a conduit à la suppression de certaines lignes de bus. Si certaines communes ont expliqué les raisons qui ont conduit à cette décision, d'autres ont simplement rejeté la faute à la communauté urbaine. Autre exemple : quand la communauté urbaine d'Alençon a souhaité préserver et développer des espaces agricoles pour dynamiser l'agriculture et les emplois liés, des communes rurales ont préféré construire des lotissements d'habitation (quitte à s'endetter) pour attirer de nouvelles populations. Marseille fournit aussi un exemple frappant, puisque le maire d'une commune a attaqué et gagné contre MPM sur une amende que la commune devait verser pour non réalisation de l'objectif des 20 % de logements sociaux. Le préfet a adressé une amende à MPM.

Partout, les communes cherchent à être servies au mieux par la communauté urbaine, et veillent à ne pas être « lésées ». Le sentiment est courant que la ville centre profite davantage des dépenses communautaires que les autres. Ce sentiment peut avoir correspondu à une réalité au départ de la communauté urbaine. Inversement, la ville centre peut avoir le sentiment (fondé ou non) qu'elle favorise davantage les autres communes. À Brest, les entretiens indiquent que des deux côtés, on tend spontanément à s'estimer lésés, quitte à revenir sur ce jugement quand des preuves contraires sont données :

*« Les communes disent que Brest phagocyte le budget, et inversement Brest dit que ce sont les communes. La question de savoir qui la communauté urbaine sert mieux est un débat permanent. Les autres communes ont toujours ressenti qu'il y avait un meilleur traitement de Brest que les villes périphériques, alors que c'est l'inverse à Brest ; et quand on ramène les dépenses au prorata de la population, on voit que les communes périphériques bénéficient plus de la solidarité que la ville centre. » (Brest)*

## Un frein à l'esprit communautaire

Conséquence logique de la vivacité de l'intérêt communal : dans plusieurs communautés urbaines, nos interlocuteurs regrettent ou admettent que les élus ont peu l'esprit communautaire.

**«L'esprit communautaire existe très peu, c'est l'exception. Néanmoins il commence à y avoir un esprit solidaire dans les conférences des présidents».**

C'est manifestement aussi le cas de Marseille, structure jeune dans ses fonctionnements, qui reste une addition de communes, et où chaque élu communautaire tend spontanément à traiter des problèmes de sa commune. À MPM, nos interlocuteurs identifient plusieurs freins : Marseille n'a malheureusement pas su se saisir de différentes opportunités de s'associer aux autres, de fédérer. La recherche de l'intérêt général n'avait donc pas d'assise solide jusqu'à présent. L'idée d'entrer dans un EPCI aux côtés d'une ville comme Marseille, importante en population et par son étendue, génère également des réticences pour des maires de communes de 4000 habitants.

Des communes n'appartiennent pas à la communauté urbaine pour des raisons politiques, alors qu'il serait cohérent qu'elles y soient et qu'elles participent à une même organisation des services urbains. Cela pose de multiples problèmes, à commencer par l'accessibilité des services publics pour les habitants de ces communes. Dans une logique territoriale, le périmètre de la communauté urbaine de Toulouse pourrait s'étendre au Sud. Cependant, des communes se sont mobilisées pour ne pas y entrer lors de sa création en 2009 ; à Arras, il manque les communes de l'Ouest de l'agglomération pour que la communauté urbaine épouse son bassin de vie.

## La recherche d'équilibres

Dans toute communauté urbaine, le souci est non seulement de ne pas imposer aux maires des opérations communautaires sur leur territoire, mais aussi de les convaincre de participer à l'élaboration des stratégies d'agglomération et de mettre en œuvre les politiques communautaires. De fait, toute communauté urbaine est dans un exercice d'équilibre avec les communes, puisque chacune doit être bien servie par la communauté, et qu'il faut trouver un équilibre dans les investissements liés au projet d'agglomération. L'équilibre est aussi dans l'exercice des compétences, voire entre groupes politiques.

**«Dans notre travail, tout est exercice d'équilibre : équilibre avec les communes, équilibre entre les principales communes, équilibre entre plusieurs territoires, équilibre entre compétences de développement et proximité».**

## L'exercice des compétences

Dans chaque communauté urbaine, on fait le distinguo entre les compétences où elle agit de plein droit, et celles où les communes ont un pouvoir de décision : à Cherbourg, pour l'eau, l'enlèvement des ordures ménagères, les transports urbains, l'économie, l'enseignement supérieur, la stratégie et les choix communautaires s'imposent. En revanche, pour le développement social et urbain, c'est très partagé avec les communes, et pour la voirie, c'est communal. Il en est de même de l'intercommunalité : au Mans, notamment sur des questions de transport et de voirie, les communes ont l'habitude de travailler ensemble, alors que pour la politique de la ville et la tranquillité publique, le « chacun pour soi » l'emporte. Le

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

fait communal est plus déterminant. Chaque fois, nos interlocuteurs nous indiquent les répartitions qui s'appliquent. Il en ressort que les communes conservent des compétences décisives comme le droit des sols, l'instruction des permis de construire, et demeurent de fait « propriétaires » de leur territoire à travers les PLU. La dimension communautaire du PLU est contrecarrée en partie par la capacité des communes à imposer leurs choix. À Lille, il a fallu attendre une délibération du 19 décembre 2003 pour que la communauté urbaine prenne la compétence en matière d'habitat. Lors de l'adoption du premier Programme local de l'habitat (2000), des communes ont refusé, en arguant qu'elles ne pouvaient approuver le document d'une institution qui n'est pas compétente en la matière. Cela posait une question de fond : comment construire une vision d'ensemble alors que des compétences n'ont pas été déléguées à la communauté urbaine ? Cette question peut être aussi posée pour la politique de la ville.

La politique en matière de voirie est significative. Dans plusieurs communautés urbaines, cette politique laisse un pouvoir de décision important aux communes. À Dunkerque, chaque commune se voit attribuer un « quota de voiries » sur la durée d'un mandat en fonction de deux critères : son nombre de kilomètres de voirie et son nombre d'habitants (sauf pour les plus petites communes où ces critères sont jugés non pertinents), ce qui amène à refaire des routes de 15 ans qui ne sont pas dégradées, alors que d'autres restent dégradées, au lieu de prendre en compte l'état de la voirie et le niveau de trafic. Au Mans, à Bordeaux, ou à Cherbourg, la voirie est largement une politique décidée par les communes. Les travaux sont réalisés par la communauté urbaine, mais valorisés par les communes. À Cherbourg, le programme de voirie est réparti selon les communes en fonction d'une clé de répartition qui fait intervenir le potentiel fiscal et la population. La seule prise en compte de la longueur de la voirie n'est pas l'option privilégiée par les élus.

La tension évoquée fait que des communes sont promptes à dénoncer tout empiètement sur leur compétence. Mais là encore, les situations sont contrastées : à Lille la question des frontières entre compétence communautaire et compétence communale est très surveillée, avec par exemple une délibération sur la compétence développement économique qui précise de manière extrêmement détaillée tous les champs d'intervention communautaire, car les communes ont aussi des actions de développement économique et emploi, alors qu'à l'inverse, à Brest et Strasbourg, la mutualisation ville-communauté urbaine permet un chevauchement, et à Dunkerque la Communauté urbaine de Dunkerque se pose peu cette question de la limite des compétences.

La question des dynamiques qui amènent les communautés urbaines à étendre leurs compétences peut aussi être posée. Quand des communes veulent se décharger de certaines compétences, c'est en général moins dans la perspective d'une solidarité ou d'une cohérence accrue à l'échelle de l'agglomération, que parce qu'une motivation financière intervient : des restrictions budgétaires qui amènent par exemple à se décharger d'un équipement dont les charges de fonctionnement sont élevées. C'est ensuite à la communauté de « transformer l'essai », de faire de ces nouvelles compétences des leviers pour des politiques cohérentes à l'échelle de son périmètre.

## **Un frein à la mise en place, dans les domaines délégués, de politiques d'agglomération**

Les communes acceptent de participer à des politiques dont elles se sentent concernées. Dans la communauté urbaine du Mans, des problèmes de tranquillité se posent à Allonnes, Coulaines et Le Mans. La réflexion et l'action commune, dans une logique de collaboration à la carte, peine à s'amorcer. Il a été proposé aux autres communes de signer les actions du CUCS qui les intéressent, elles ont décliné l'offre car elles ne se sentent pas concernées par ces actions. La logique est similaire en matière de politique de la ville : la communauté urbaine est seulement signataire du contrat de ville, mais elle n'intervient pas, ni ne finance, et chacune des trois communes défend ses intérêts. Les outils, les ressources, et les dossiers sont pensés commune par commune.

Un autre frein à la mise en place de politiques et de solidarités d'agglomération est le maintien de réseaux techniques calqués sur les villes centres. Cela a été évoqué à propos de la régie marseillaise de transports en commun, mais c'est le cas ailleurs. Au Mans, la communauté urbaine ne produit de l'eau que sur le territoire de la ville du Mans, à travers son propre réseau d'eau communautaire en régie. Lors de la création de la communauté urbaine du Mans en 1972, les communes sont restées dans un ancien syndicat mixte (le Siderm, 1949), sans que la compétence eau soit intégrée directement à la communauté urbaine. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014 néanmoins, la « communauté urbaine de l'eau » pourrait être créée, avec une entente entre les 27 communes qui restent dans le syndicat mixte, ce qui indique, comme à Marseille, que la dynamique du déploiement des réseaux l'emporte partout. Au Mans, la question est conflictuelle parce que le fonctionnement décrit plus haut va de pair avec des différences du prix de l'eau, qui suscitent des débats récurrents. Les usagers du Mans payent leur eau 20 % moins cher que ceux des autres communes de Le Mans Métropole. Courant 2013, à l'occasion de l'entrée des cinq communes, il a été convenu que la communauté urbaine arrivera à un prix unique de l'eau en dix ans, ce qui implique une hausse modérée pour les habitants du Mans, mais qui a été difficile à faire admettre.

## **Des réticences à mutualiser des outils**

Quand le ressort municipal est fort ou que les tensions sont fortes entre les principales communes de l'agglomération, cela pousse des communes à garder des services et des outils plutôt qu'à les mutualiser. Cette question de la mutualisation est néanmoins complexe : remplacer les onze PLIE existant sur le territoire de Lille Métropole, ou les deux PLIE du Grand Lyon par un PLIE unique est-il forcément gage d'efficacité accrue ? La solution n'est-elle pas plutôt du côté de la capacité de la communauté urbaine à piloter ces instances ?

Sur un autre plan, cela peut se traduire dans l'espace public par le refus communal d'aller vers de la cohérence ou du « commun » (mobilier urbain).

## **Une logique du consensus qui a des inconvénients**

On arrive le plus souvent à produire du consensus, non par adhésion à un projet de territoire, mais à travers des formes de négociations et de compromis : sur un projet non consensuel, le consensus est produit quand un maire réticent obtient la garantie que son adhésion apportera à sa commune des contreparties : il acceptera par exemple de participer au financement d'une extension de réseau, ou d'un équipement, quand bien même cela ne concerne pas sa commune, parce qu'il a obtenu l'assurance de bénéficier d'investissements par exemple.

Quelques interlocuteurs estiment alors que la logique du consensus empêche la communauté urbaine de se mettre pleinement au service de l'intérêt d'agglomération. Quand un sujet de l'intérêt de l'agglomération et de ses habitants n'est pas consensuel, soit la communauté urbaine évite de l'aborder et n'agit pas, soit, ce qui est plus rare, le président fait passer la décision par un vote à la majorité. Cela a été le cas fin 2012 de la décision au Grand Lyon de reconduire la DSP de l'eau, contre l'avis d'une minorité d'élus.

Dans les votes, la notion de solidarité d'agglomération est peu perceptible : une commune peut voter contre ce projet pour des raisons politiques, parce qu'étant dans l'opposition, l'élu peut difficilement justifier devant son conseil municipal un vote positif, alors qu'une autre votera positivement en attendant des contreparties.

La logique dite du consensus a également pour inconvénient qu'il suffit qu'une commune mette son veto pour empêcher des décisions. Ainsi, même si un PLH est sous maîtrise d'ouvrage communautaire, les communes sont présentes dans la validation de toutes les étapes, et peuvent bloquer une décision.

La différence est faite entre des communautés telles celles de Lyon qui peuvent imposer des choix stratégiques construits par les élus, et des communautés où cela n'est pas possible, soit parce que le projet communautaire est surtout institutionnel (Strasbourg, Brest) soit que ce projet n'existe même pas. Ces interlocuteurs pensent donc, à l'encontre de l'opinion dominante favorable au consensus (« *la communauté urbaine n'a pas à imposer quoi que ce soit à une commune membre* ») qu'il serait préférable d'utiliser la procédure du vote à la majorité.

### **Une difficulté à affirmer et afficher un projet politique pour la communauté urbaine**

Il y a tension entre d'une part l'affirmation de politiques communautaires, et d'autre part l'affichage politique, qui dans de nombreux cas reste au niveau de la commune. La montée en puissance de l'intercommunalité et les réalisations qui lui sont redevables ne sont pas toujours affichées politiquement. Le corolaire en est une faible « lisibilité ». À Marseille on indique qu'il n'y a pas d'affichage des réalisations communautaires, pour laisser aux maires le soin d'en tirer parti. Au Grand Lyon, c'est bien moins le cas même si parfois encore des communes peuvent avoir tendance à valoriser des opérations d'aménagement réalisées par le Grand Lyon sans vraiment le citer !

### **Une faible capacité à changer la carte intercommunale de la richesse et de la pauvreté**

L'inégale distribution géographique des ressources fiscales (ex. la taxe professionnelle par habitant est de l'ordre de 1 100 € à MPM, alors qu'elle atteint 5 500 € à Martigues) va de pair avec des besoins (et donc des charges) tout aussi inégalement répartis, en raison des disparités de peuplement. En effet les communes socialement pauvres de même que les communes centres ont des besoins importants, les unes pour développer des services sociaux, les autres pour assurer le fonctionnement de grands équipements de centralité.

Pour autant, ce n'est pas parce que ces communes ont plus de besoins qu'elles ont forcément plus de ressources fiscales que les autres. Cette réalité reste, pour les décennies à venir, un défi pour les communautés urbaines.



Or, il est reconnu que les intercommunalités ne permettent pas d'allouer, via les mécanismes dits de péréquation et de solidarité financière, les moyens en fonction des besoins. Quand les dispositifs financiers intègrent les différences de richesses (ce que fait la DSC), c'est pour en faire un critère de redistribution davantage qu'un problème à résoudre, puisque les enveloppes de « rattrapage » jouent sur des valeurs marginales. Le bilan positif de la TPU en termes de solidarité est aussi à relativiser : au Grand Lyon par exemple, des communes qui étaient très pauvres se sont enrichies à un rythme soutenu depuis la mise en place de la TPU, mais certaines communes riches s'enrichissent aussi rapidement. À MPM on tend à reverser davantage aux communes anciennement riches, moins aux communes anciennement pauvres, et les communes anciennement riches le demeurent. Les habitants ne payent pas d'impôt à Gémenos, commune la plus riche, alors que ceux de communes pauvres payent des impôts élevés.

Les montants de la dotation de solidarité communautaire reversés aux communes ont cru fortement dans les années 2000 dans des communautés urbaines, en déconnexion avec l'évolution de leurs ressources. Cette situation a eu pour principale conséquence une réduction des marges de manœuvre de la communauté urbaine. À Cherbourg la DSC qui était au départ de l'ordre de 150 000 euros atteint aujourd'hui 1,5 million d'euros et la communauté urbaine a été « poussée » par les communes qui voulaient retrouver des marges de manœuvre, à diminuer les siennes. La DSC traduit une solidarité plus forte de la communauté urbaine envers les communes membres, mais on peut se demander s'il ne serait pas plus efficace qu'elle exerce ses propres compétences avec les moyens suffisants. À Marseille, la part de la DSC établie sur des critères de solidarité est faible, par volonté des communes, et la volonté communautaire de baisser l'enveloppe (11 millions d'euros) se heurte au refus de la plupart des communes.

Dans plusieurs communautés urbaines, nos interlocuteurs indiquent que leur volonté de baisser les dotations aux communes se heurte à leur opposition :

**« Il faudrait que les dotations aillent moins vers les communes et plus vers la CUA. La CUA a davantage en vue l'intérêt collectif que chaque commune séparément. En matière financière, la solidarité fonctionne de la communauté vers les communes, mais pas dans le sens inverse. »** (Arras)

**« Les communes font valoir qu'elles ont des projets, qu'elles ont moins de financements qu'avant, donc elles veulent utiliser le levier des recettes dotations la communauté urbaine. »** (Brest)

Les communes qui bénéficient des programmations ANRU se voient doter de budgets spécifiques. Lille, Roubaix et Tourcoing et les communes éligibles à l'ANRU sont ainsi « accompagnées » par le budget communautaire, en particulier sur la voirie, grâce aux budgets ANRU. C'est le cas au Grand Lyon de communes comme Vénissieux ; de Grande Scynthe dans la communauté urbaine de Dunkerque, et dans chacune des 16 communautés et métropole, des exemples sont donnés.

**Dunkerque : « des communes payent pour d'autres, mais les critères ne sont pas bons »**

**« Le territoire est très déséquilibré sur le plan fiscal : dans les communes riches, Dunkerque, Gravelines, Grande Scynthe, Loon Plage, le niveau d'équipement public est exceptionnel. Grande Scynthe est bénéficiaire de la DSU, elle est pauvre du point de vue des habitants, mais riche fiscalement. Par la DSC, elle touche deux fois. Donc des communes payent pour d'autres, mais les critères ne sont pas bons. »**

*« Il faut aussi reconnaître que plus une personne est proche de l'industrie plus elle est pauvre, alors que la richesse du territoire vient de l'industrie. Pour répondre à ce paradoxe, des communes ont choisi de tirer partie de cette richesse pour en faire profiter leurs habitants. Quand le maire de Grande Scynthe a décidé de doubler le taux de TP, il l'a fait parce qu'il voyait l'antinomie entre une entreprise qui a des moyens considérables, et une collectivité qui n'en a pas. Il a mis en place un niveau d'équipement extraordinaire, il a voulu rendre l'argent aux habitants ». (Dunkerque)*

L'absence de solidarité s'observe aussi de la part de communes et EPCI extérieurs aux communautés urbaines, dont les habitants utilisent des équipements communautaires. En refusant de « mettre au pot », ces collectivités ne s'inscrivent évidemment pas dans des logiques solidaires. Partout on nous signale des « effets d'aubaine ».

### **Les pistes évoquées sont du côté de l'affirmation politique et démocratique des communautés et métropoles, reliée à la question du mode de décision (consensus/majoritaire)**

Pour que les élus des communautés et métropoles soient moins soumis à une tension entre défense de leur commune et de leurs électeurs, et soutien aux politiques d'agglomération, la réforme du mode d'élection est parfois évoquée comme une condition nécessaire, mais non suffisante.

Dans les communautés urbaines, des interlocuteurs, à la fois dans les services et parmi les vice-présidents, ont indiqué qu'ils étaient en faveur de la suppression des communes à l'intérieur du périmètre communautaire, qui pourraient par exemple devenir des quartiers de l'agglomération.

Cette question démocratique est liée au « problème » souvent évoqué de la tension entre raisonnement communal et raisonnement communautaire. Citons la réflexion brestoise, à partir de nos questions sur les ressources financières :

*« Les communes ont la légitimité démocratique pour appeler l'impôt, mais sur peu (et de moins en moins) de compétences, alors que la communauté urbaine n'a qu'une légitimité indirecte. Comme les communes et la communauté puisent leurs recettes dans le même impôt, l'impôt ménage, la question est celle de la répartition communes/communauté urbaine. À Brest Métropole Océane la ville centre a baissé sa fiscalité, les autres communes ne l'ont pas fait. Donc leurs équipements sont en meilleur état que ceux de la ville centre.*

*La vraie question est la suivante : peut-on aller à "un pacte fiscal" allié à un pacte de gouvernance. Pour qu'en contrepartie à leur intégration à la communauté urbaine, les communes acceptent de faire un effort fiscal. Plus généralement la question de faire de la communauté urbaine un vrai outil de répartition territoriale et de réduction des inégalités, amène l'interpellation sur la légitimité démocratique de l'EPCI par rapport aux communes. »*

*« On est constamment entre la vision globale (du territoire, de ses besoins...) et la nécessité de respecter la fonction du maire, la possibilité d'être fier, fier d'être maire, fier d'être bâtisseur, ce qui renvoie à la liberté communale. Faut-il dépasser la logique de l'intercommunalité et entrer dans celle de la communauté ? » (Brest)*

### ÉCLAIRAGE / COMMENT SE POSE LA « QUESTION DÉMOCRATIQUE » DANS LES COMMUNAUTÉS URBAINES ?

La légitimité démocratique des communautés urbaines et des établissements intercommunaux de manière générale est un problème épineux. Leur statut d'établissement public plutôt que celui de collectivité territoriale va de pair avec une assemblée délibérante qui n'est pas élue au suffrage universel par les habitants, mais composée de délégués désignés par les communes membres. Il s'ensuit un manque de légitimité, et une distance avec les administrés. Ce mode d'élection n'est pas aberrant non plus (les premiers « clients » d'une communauté urbaine sont les maires, non les citoyens) mais l'absence d'élection au suffrage universel a un inconvénient démocratique majeur : les choix politiques de chaque mandat ne suscitent ni débat ni vote au sein de la population, en faveur de telle ou telle équipe, de tel ou tel programme. L'expression démocratique par le vote reste communale, alors que la responsabilité démocratique a glissé à l'échelle supérieure de l'intercommunalité, mais sans que le vote ait suivi.

Il est d'autant plus gênant que les politiques d'agglomération restent hors d'atteinte de tout débat et contrôle citoyen direct qu'une communauté urbaine a des compétences considérables et gère des budgets importants. L'absence d'élection au suffrage universel direct pose un problème de fond si l'on se souvient que la règle de toute démocratie est que dès lors qu'une institution prélève impôts et taxes, elle se doit d'être soumise au suffrage des citoyens afin qu'ils puissent exercer leur contrôle et déléguer leur souveraineté en connaissance de cause. L'essor de la participation citoyenne sous forme d'instances consultatives comme les Conseils de développement, imposés par la loi (mais toutes les communautés urbaines n'en ont pas créés), n'a pas compensé ce manque. L'absence d'élection au suffrage universel des conseillers communautaires a toujours provoqué des controverses. Le fléchage des délégués intercommunaux à partir des listes communales est prévu pour 2014, alors que le suffrage universel direct pourrait être mis en place en 2020.

D'autres questions d'ordre démocratiques se posent évidemment (absence de contre pouvoir institué, puisque l'opposition a un faible pouvoir et ne peut pas, par exemple, contrer le vote d'un budget ; question de la représentation des communes et du territoire communautaire au sein des instances délibérantes, question du statut de la ville centre, etc.).

Pour le dire rapidement, les communautés urbaines ne sont pas de véritables corps politiques en raison du mode d'élection, par contraste avec les communes, dont le maire est responsable devant ses électeurs, et qui sont des corps politiques. C'est un des principaux facteurs qui contraignent les communautés urbaines à se situer dans la logique de négociation et à la décision au consensus, plutôt qu'au mode de décision au vote majoritaire. Cela va de pair avec des discussions en huis clos, par opposition à des débats publicisés devant des citoyens. Nombreux sont les élus des intercommunalités qui estiment d'ailleurs que l'absence de publicité est préférable à la publicité que donne l'élection, parce que cela évite des clivages partisans et favorise la recherche de solutions consensuelles entre élus de bonne volonté.

La question est alors : faudrait-il que les communautés urbaines et métropoles deviennent de véritables corps politiques, sachant que le suffrage universel ne suffira pas pour basculer dans ce modèle, et que cela dépendra du statut des communes ?

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

Quelle conception de la démocratie adoptera-t-on demain pour les communautés urbaines et les métropoles ? Convient-il de conforter le modèle du consensus avec décision à l'unanimité, évitement des clivages forts, ou adopter, à l'occasion de l'instauration de l'élection au suffrage universel direct, le modèle de la démocratie compétitive avec formule du vote majoritaire, clivages et visibilité assumée majorité/opposition ? Faudrait-il passer d'une « démocratie des territoires »<sup>9</sup> à une démocratie qui représente des groupes sociaux ? Les communautés urbaines, installées dans le premier modèle, auraient-elles intérêt à aller vers le second ?

Plutôt que de choisir entre ces deux modèles, la solution est-elle dans des formes hybrides ? La question se pose peut être avec le plus d'acuité au Grand Lyon, qui est actuellement la seule communauté urbaine appelée à devenir collectivité territoriale.

Le suffrage universel pourrait bousculer le rapport entre les communes et la communauté urbaine : quand les vice-présidents lyonnais en parlent...

*« Les relations respectueuses et constructives que la communauté urbaine a su instaurer avec les communes sont un bien précieux pour la création de la métropole. Cependant se pose la question du mode de désignation de la future Assemblée métropolitaine. Nous sommes face à un paradoxe dans le sens où l'Assemblée de communauté qui a déjà un budget et des compétences énormes n'est pas élue au suffrage direct. Demain avec le renforcement des compétences, il sera inconcevable que cette assemblée ne soit pas élue au suffrage direct. Et pourtant, je pense que si la communauté urbaine a réussi à faire fonctionner le "couple de forces" en se constituant en "syndicat de maires", c'est justement grâce au suffrage indirect. Bien sûr ce constat heurte mes convictions démocratiques, mais il me semble important de penser aux conséquences possibles en termes de conflits et de cohérence que peut générer le changement de mode de désignation de l'Assemblée. Peut-être faudra-t-il trouver des solutions mixtes (suffrage universel, représentation des communes) pour préserver le couple de forces. »*

*« Je vois un enjeu démocratique lié à la réforme qui amènera, je le souhaite, à l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains en 2020. Ce sera une bascule importante : la communauté urbaine aura directement des comptes à rendre aux contribuables et aux électeurs sur les politiques qu'elle mène. Je fais aussi l'hypothèse que cela mettra du politique dans la communauté urbaine, qui est jusque-là surtout une majorité de gestion, donc probablement un peu plus de débat et de délibération politiques. Ce changement rendra plus lisible son action, et suscitera une montée en exigence des usagers. Les questions de solidarité territoriale qui aujourd'hui se règlent entre communes seront davantage abordées dans le débat public. Demain se confronteront des projets politiques, des visions contrastées du devenir de l'agglomération. » (Lyon)*

<sup>9</sup> Selon des chercheurs (D. Guéranger, F. Desage, La politique confisquée), la préoccupation dans chaque communauté urbaine de conformer la construction communautaire à la diversité des territoires et des intérêts et à produire un équilibre dans cette construction (équilibre politique, équilibre dans les dépenses et les dotations) suscite un système politique de représentation territorialisée. Dans ce système, aucun maire ne peut franchir les frontières communales et prétendre représenter, par exemple, les pauvres de la commune voisine. Cela affranchit l'exercice de représentation de son rapport aux clivages sociaux qui traversent l'ensemble du territoire.

## Quels champs pour la solidarité ? Jusqu'où aller ?

### Vers une relation directe/individualisée aux usagers et citoyens ?

#### « La relation directe à la population, c'est le maire »

La relation de la communauté urbaine à l'usager, citoyen, habitant est toujours plus distanciée que celle des communes, principaux acteurs de proximité. Elle est « intermédiée » dans la plupart des cas, même si, en termes de destinataires, il est reconnu que ce sont les « gens » (personnes, individus, habitants, citoyens) et les acteurs du territoire qui sont visés par les politiques communautaires. Cela indique que dans la relation aux habitants, l'EPCI est systématiquement positionnée en deuxième ligne, sur l'ingénierie à apporter aux communes, l'appui, la facilitation, etc. Il est admis que le rapport à la population revient au maire, et que les communes sont très soucieuses de garder cette relation. Cela implique qu'une communauté urbaine peut difficilement prétendre ou même reconnaître avoir une action de solidarité envers les populations. Les interventions spécifiques sur certains ménages se font à la demande des maires, ce qui est jugé normal, parce que « c'est le maire qui est élu ». Il en découle également que ce sont les communes qui portent les enjeux de proximité. À l'approche des élections, les maires affirment ce rôle. Le raisonnement « proximité = communes » explique notamment l'absence de prise de compétence politique de la ville par des communautés urbaines comme Lille Métropole, ou le fait qu'il ait pas été choisi de ne pas nommer d' élu à la participation citoyenne (même si une nouvelle dynamique valorisant la concertation avec la population a été entamée au sein de l'institution en lien avec les communes).

Cette question est au centre d'enjeux importants. Citons Nantes :

*« Un des enjeux pour la métropole de demain est de garantir une proximité d'action qui implique les maires. Elle pourra exister seulement si aucun maire ne peut dire qu'on lui impose des choses. Laisser gérer aux maires les relations entre les citoyens et la métropole suppose un solide accord en amont. »* (Nantes)

#### Néanmoins, des services communautaires ont des relations directes avec l'habitant

Dans plusieurs communautés urbaines, des cellules de proximité sont en relation directe avec des usagers. Au Mans, où cette cellule existe depuis le premier mandat de Jean-Claude Boulard, la demande d'intervention, qui se fait par téléphone ou par le déplacement de la personne qui vient faire sa réclamation, peut porter sur un nid de poule, sur un lampadaire défaillant, etc. La cellule proximité contacte le service approprié pour que le problème soit réglé dans les meilleurs délais.

Partout certains services sont également dans une relation directe : quand une communauté urbaine est délégataire des aides à la pierre de l'ANAH, elle est en première ligne dans le contact avec les ménages ; le PLIE est un service de plusieurs personnes qui accompagne directement les publics en grande difficulté ; les « ambassadeurs du tri » sont évidemment en contact avec les habitants ; la politique d'accessibilité pour les personnes handicapées, de même que la clause d'insertion sociale dans les marchés publics va vont de pair avec des relations directes avec des personnes ou de l'accompagnement.

Il y a aussi des spécificités liées aux services mis en place : ainsi la communauté urbaine d'Arras, compétente en matière de prévention, intervient auprès des familles de détenus de la maison d'arrêt d'Arras : alors que les familles attendaient

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

sur le trottoir, elle a mis en place un « bus accueil info » stationné devant la prison qui accueille les familles. À Lille, on met en place des points « info énergie ». La communauté urbaine de Cherbourg a un dispositif de réduction de la facture d'eau en cas de fuite après compteur qui se traduit par des relations directes.

### **La communauté urbaine doit-elle rester uniquement dans l'action territorialisée ?**

Si cette question reste objet de débat, elle semble en partie tranchée si l'on regarde les politiques menées : les communautés urbaines combinent de plus en plus les deux registres (même si le premier est dominant), par exemple parce que la pauvreté/précarité est diffuse sur le territoire et ne se cantonne pas aux quartiers en politique de la ville, ou que des politiques en faveur de l'éducation populaire, des jeunes ou des personnes âgées ne peuvent être uniquement territorialisées.

Une formule a souvent été entendue : « *la solidarité, c'est faire en sorte qu'il n'y ait pas de lieu ignoré, relégué* ». Nous avons en revanche très peu entendu : « *la solidarité, c'est qu'il n'y ait pas de personne ignorée, reléguée* ».

Plusieurs communautés urbaines disent être dans les deux registres : l'une nous dit être, « *à travers ses compétences, un acteur des solidarités en direction des individus et des territoires* ». Et partout, des actions visent à ce que « tous les usagers aient accès », au logement, à la mobilité, à internet... Ainsi, la politique numérique de Brest Métropole Océane et de la ville de Brest conjuguent action sur des infrastructures (réseaux, points d'accès) et actions sur des publics (initiation, forfaits à prix réduits...).

Dans plusieurs communautés urbaines, on fait valoir qu'on ne veut surtout pas que la politique de la ville amène à cibler uniquement certains quartiers et à ignorer les autres, parce que les problèmes sont diffus, parce que le public en difficulté n'est pas concentré dans quelques quartiers, et qu'il faut alors raisonner « publics » et non « quartiers ». De manière générale, la politique de la ville invite à une plus grande considération des publics.

### **Une préoccupation pour l'impact humain de l'action communautaire, et une volonté d'ajuster les services aux besoins de la population**

À Brest, on conteste l'idée que la communauté urbaine fait de l'investissement et du projet, et la commune de la proximité :

**« La communauté urbaine fait aussi de la proximité, parce qu'elle est très intégrée. Elle permet à des habitants d'avoir de l'eau, elle traite les eaux usées, s'occupe du logement, des déplacements, cela concerne directement les gens.**

**Le citoyen se moque de savoir si c'est la ville ou la communauté urbaine ; nous sommes tournés vers l'impact, les services déclarent annuellement ce qu'ils ont fait pour les citoyens. Nous avons réussi à faire partager cela à l'ensemble de la ville et de la communauté. Chacun sait que quand on installe un banc sur une place, ce n'est pas seulement un geste technique mais social. Le DGS nous a fait comprendre qu'il y a toujours un impact humain à ce qu'on fait. »** (Brest)

Le Grand Lyon également pousse depuis plusieurs années à ce que les services prennent mieux en compte les bénéficiaires de leur action (on parle de « logique bénéficiaire »), pour ajuster leurs prestations. À Strasbourg, on indique l'inflexion récente de la stratégie communautaire vers la dimension du besoin de la population.

### **Une autre forme de proximité à inventer ?**

Plusieurs communautés urbaines se questionnent, telles Nantes, Brest, Lyon, Strasbourg, et Cherbourg. L'enjeu pourrait alors être que les communautés urbaines inventent un positionnement sur la proximité qui soit distinct de celui des communes. Ce positionnement mettrait en évidence que les communautés urbaines et métropoles ont des compétences qui concernent directement le quotidien des gens :

*« Peut-être que mettre la solidarité en fil rouge des politiques communautaires va dans le sens de l'histoire. Le président obtiendra une visibilité nouvelle. On pourra alors investir davantage la proximité qui va achever de nous donner une existence politique. »*

*« Mais si les communautés urbaines sont élues au suffrage universel direct, sur un scrutin distinct des communes, il y aura un risque de conflits d'intérêt entre un intérêt communautaire propre et l'intérêt communal, d'où l'intérêt d'aller sur la proximité mais avec un positionnement distinct des communes : il faudra montrer notre visage, avec l'idée : la communauté urbaine est là où vous ne l'attendez pas. Avant d'entrer en contact avec les habitants, il faut se départir de l'image d'outil purement technique ». (Cherbourg)*

### **Quelle place pour le dialogue avec les citoyens ?**

D'une manière générale, les communautés urbaines cherchent à développer le sentiment d'appartenance à une communauté territoriale élargie. C'est particulièrement vrai à Nice qui est une jeune métropole qui s'étend sur un large territoire, à Bordeaux où elle reste peu visible, ou encore à Alençon où elle est encore pratiquement invisible. Le Grand Lyon a développé ces dernières années sa communication notamment sur la propreté ou sur les chantiers en cours et à venir. Des « maisons du projet » fleurissent à l'occasion de chaque grand projet urbain. Les citoyens peuvent s'y rendre pour trouver de l'information et/ou participer aux réunions d'information ou de concertation. Nantes a élaboré un processus large de concertation sur le projet pour la métropole nantaise. Cette concertation conduite par l'Agence d'urbanisme « Imaginer les possibles pour choisir un cap », visait au delà des politiques publiques, à mettre en scène la parole des habitants pour appuyer le projet communautaire « Ma ville demain : inventons la métropole nantaise de 2030 ».

À Bordeaux, la Communauté urbaine cherche à renforcer ses liens avec les habitants et les usagers, elle veut être « plus lisible pour être plus en lien ». C'est dans cet objectif qu'elle a engagé une démarche prospective et participative pour l'élaboration du projet métropolitain. Au total, près de 15 000 personnes ont été associées. La première étape de la démarche « Bordeaux Métropole 3.0 » s'est déroulée entre avril 2010 et mars 2011. Elle a consisté à recueillir les contributions à une vision collective de la métropole souhaitée pour 2030. La deuxième, « la fabrique métropolitaine » a été consacrée à des temps de réflexion partagée sous différentes formes. La dernière phase lancée en décembre 2011 « la coopérative métropolitaine » cherche à mettre en œuvre, dans les années qui viennent, des ambitions portées par le projet métropolitain. Elle fait appel à l'intelligence collective, à la mutualisation, à la concertation, au développement de partenariats. La « coopérative métropolitaine » met autour de la table les acteurs (élus, chefs d'entreprises, responsables culturels, associatifs, universitaires, consulaires, étudiants, citoyens) qui font la métropole pour partager, échanger, travailler ensemble de façon transversale et proposer des idées. Sur différents thèmes, des séminaires, temps forts et autres rencontres ponctuent cette démarche toujours en cours.

## **La question du social : quel positionnement ? Quels outils ?**

### **Le social concerne-t-il la communauté urbaine ? Si oui, à quel titre ? Les avis sont tranchés**

Partout on souligne que le social, et la relation directe qui s'ensuit entre un maire et sa population, font partie de ce qui identifie la commune, et reste une de leurs rares grandes prérogatives. À chacun ses compétences : c'est une formule souvent entendue.

Les communautés urbaines ont indiqué (sauf Lyon) qu'elles n'envisageaient pas de prendre les compétences sociales, même si certaines d'entre elles sont en réflexion sur ce sujet, et ont déclaré que l'absence de ces compétences n'entrave pas leur action. À Lyon, la création d'une nouvelle collectivité territoriale par fusion des compétences de la communauté urbaine et du département sur le territoire métropolitain a été décidée.

Les autres indiquent leur réticence ou leur refus de mener des politiques sociales. Beaucoup d'élus estiment que le département décline des politiques sociales, définies par l'État, et qu'il n'est pas du ressort des communautés urbaines de prendre des compétences dans ce domaine. Les arguments sont affûtés. À Lille la présidente et de nombreux élus ne sont pas favorables à ce que la communauté urbaine prenne la place du département, pour des raisons d'efficacité, de cadre très contraint par l'État et de perspectives de hausse exponentielle des prestations à verser. La métropole de Nice ne souhaite pas prendre de nouvelles compétences pour le moment et préfère ne pas faire doublon avec le département et laisser des responsabilités aux communes (social, éducation, sport...). La question de la création d'un CIAS ne se pose pas. À Bordeaux, la communauté urbaine n'envisage pas de transfert de compétence du département. On estime que le Conseil général a en charge des politiques très lourdes à assurer : RSA, handicap, aide aux personnes âgées, etc., et que la mise en œuvre de ces politiques requiert des personnels spécifiques : travailleurs sociaux, médecins, etc. Ces métiers ne sont pas dans la culture de la communauté urbaine. De même, les grands débats sur le cinquième risque et sur la prise en charge du vieillissement de la population n'entrent pas dans les questions de la communauté urbaine. La question se pose aussi des capacités à payer des prestations croissantes. La communauté urbaine doit rester centrée sur le développement urbain, et dont ce n'est pas la vocation que d'organiser la solidarité au quotidien.

### **Lyon, vers une nouvelle collectivité où le social fera son entrée**

Les compétences du département du Rhône dans le domaine de la solidarité représentent 54 % de ses dépenses opérationnelles, soit 862 millions d'euros pour 2012. En premier lieu les personnes handicapées (228 millions d'euros), puis l'enfance (217 millions), l'insertion (198 millions), les personnes âgées (164 millions). La très grande majorité des compétences sociales du département s'exerce dans le territoire du Grand Lyon, et c'est le Grand Lyon, devenu métropole, qui demain exercera ces compétences. Dans un premier temps il y aura juxtaposition des services, puis élaboration progressive de nouvelles politiques et d'un nouveau service public.

*« La réforme va mettre les problématiques de l'action sociale, de la redistribution, de l'attention aux plus démunis, des précaires, y compris sur des thématiques qui sont de notre compétence actuellement, au cœur de l'action communautaire. Sur ces problématiques, la communauté urbaine ne répondra plus indirectement comme elle le fait aujourd'hui à travers l'aménagement des territoires, le logement ou la mobilité, elle y répondra directement et sera obligée de se poser la question non seulement de la solidarité territoriale, mais de la solidarité sociale. Cela va être une révolution culturelle.*



*Le social jusqu'ici secondaire, sauf dans la politique de la ville et la politique du logement, va enfin faire son entrée, une entrée en force à la communauté urbaine !» (Lyon)*

### **Pour plusieurs raisons, les communautés urbaines sont poussées à s'engager davantage dans le social**

Les communautés urbaines affrontent de plus en plus fortement des problématiques de pauvreté, précarité, mixité sociale, elles réfléchissent sur la tarification sociale ou solidaire, le volet social va être rendu indispensable dans les futurs contrats de ville (articulation social-urbain-économie-environnement), elles éprouvent parfois le sentiment qu'il leur manque des moyens d'accompagnement des publics reliés à leurs politiques (par exemple dans le logement) et que la connexion est trop faible entre leur action et les actions conduites par les CCAS et les communes... Tout cela pousse à ce qu'elles investissent davantage le domaine du social.

Le fait que les communautés urbaines doivent de plus en plus rassurer les communes sur leurs prétentions en matière sociale (et de santé) indique qu'elles avancent en la matière. À Arras, le fait que la communauté urbaine a pris la compétence « promotion de la santé » a suscité une confusion et des maires ont interpellé la CUA au motif que ce n'était pas de son ressort. Il a fallu expliquer que la promotion de la santé n'était pas l'action ou le soin. Quand Lille Métropole a voté une délibération cadre sur le développement durable, avec un angle social, cela a suscité un grand débat et un questionnement : « pourquoi n'aurions nous pas une légitimité pour aborder le volet social ? ».

Les communautés urbaines se positionnent de plus en plus sur les thématiques de cohésion sociale et solidarité sociale, ce qui traduit une inflexion : dans l'une, on indique que l'on ne peut pas dire de manière tranchée : le social c'est les communes, ou le département, et pas la communauté urbaine ; dans une autre, un élu se dit interloqué que l'on puisse refuser d'associer communauté urbaine et action sociale, parce qu'on y travaille bien pour des populations.

### **Le positionnement actuel des communautés urbaines sur le social doit-il évoluer ?**

Le positionnement actuel des communautés urbaines, que l'on retrouve dans leurs interventions en santé ou dans l'éducation, est centré sur la participation financière, l'animation, l'impulsion, la coordination, la mise en lien de problématiques, le travail d'ensemblier, notamment dans le cadre de la politique de la ville, alors que la commune est dans la mise en œuvre. On fait valoir que « là où on n'a pas de compétence directe, on peut animer des dispositifs, coordonner, fédérer des réflexions », ce que font les communautés urbaines dans les CUCS. Elles laissent le « faire » et la relation directe aux habitants aux communes, ainsi qu'aux associations. Si l'on prend l'exemple des Gens du voyage à Brest Métropole Océane, l'action sociale relève de la compétence ville, alors que la gestion des aires d'accueil relève de la compétence de la communauté urbaine. Elle est dans une logique où elle complète les compétences, crée de la transversalité, par exemple met en lien protection de l'enfance, action sociale et prévention de la délinquance. Quand la communauté urbaine joue un rôle d'ensemblier sur la parentalité comme à Arras, elle contractualise avec les partenaires concernés, en particulier avec le Conseil général sur l'aide sociale à l'enfance, cherche à produire un « effet de levier », mais le fait à la demande des élus.

Ce positionnement doit-il évoluer ? Des communautés urbaines indiquent qu'il est satisfaisant, mais des propos recueillis laissent penser que des évolutions sont attendues. La déconnexion est jugée parfois trop forte entre la communauté urbaine et les actions conduites au sein des CCAS des communes, pourtant lieux privilégiés

de repérage des problématiques sociales, et vis-à-vis des dispositifs conduits par le Conseil général dans le domaine du logement (FSL, FSE...). À Arras, l'absence de fichier partagé de la demande en logement social est jugé dommageable alors qu'un enjeu important est de définir une stratégie de peuplement communautaire. On estime que la communauté urbaine devrait pouvoir mobiliser des moyens d'accompagnement des publics articulés à ses objectifs de production de logement (PLAI, Mous pour les jeunes). À Lyon, on indique qu'un des arguments opposés à la mise en place d'une tarification sociale de l'eau a été le manque de données sociales sur la situation des usagers.

### **Des communautés urbaines indiquent leur volonté d'aller davantage vers une approche préventive en matière de problèmes sociaux et d'inégalités**

Plusieurs communautés urbaines indiquent leur volonté de d'aller davantage vers une approche préventive des problèmes sociaux : « *On cherche moins à réduire des inégalités, qu'à éviter qu'elles apparaissent, ou à éviter qu'elles prennent des formes trop fortes* ». À Strasbourg, la « direction de l'action sociale » a été renommée « direction des solidarités et de la santé » alors que la ville lançait un plan d'action contre les inégalités, pour indiquer le passage d'une approche réparatrice/curative, à une approche préventive. À Brest, on fait bien la distinction :

*« Dans la solidarité, il y a la question de la réduction des inégalités : on est dans un volet réparation ; et il y a la question du lien social, du vivre ensemble : on est dans la construction de solutions différentes, dans le développement social, dans l'action pour les territoires les plus fragiles » ; « ici, on a des politiques de rayonnement humain, en direction de la population, avec une intuition : il ne sert à rien d'intervenir avec des outils curatifs lourds, il convient de traiter en amont la question de l'homogénéité des territoires. C'est par exemple le plan éducatif local brestois, il s'inscrit dans une logique préventive et non pas curative. Ici on ne veut pas de police municipale. »* (Brest)

### **La question du social pose néanmoins celle de l'élargissement des compétences ou de la contractualisation avec les autres collectivités et l'État**

**Toulouse : anticiper une coordination des politiques sociales.**

Le président Pierre Cohen et son équipe souhaitent fortement impliquer la communauté urbaine dans la politique de la ville. Ils sont également intéressés pour reprendre certaines compétences actuellement confiées au département : outre la prévention spécialisée, les compétences de proximité d'accompagnement des personnes à l'exemple du travail de secteur (assistante sociales) et des dispositifs FSL ou FAJ ainsi que le volet insertion du RSA. Ainsi, Toulouse Métropole souhaite intégrer les compétences liées à la proximité et au fait urbain. C'est pourquoi, elle souhaiterait également avoir la compétence hébergement d'urgence et de tranquillité publique.

*« L'État aujourd'hui ne sait plus traiter gérer l'errance. Il n'a pas d'expertise. La situation ne peut pas être pire, car ce sont les villes et les communautés urbaines qui "récupèrent" les problèmes de tranquillité, qui doivent réagir dans l'urgence sans avoir eu les moyens d'agir en amont. »* (Toulouse)

Enfin, si les élus de la communauté urbaine pensent pertinente une mutualisation des directions des services d'action sociale des villes avec les CCAS et les maisons du département, ils considèrent qu'il ne serait pas opportun de créer un CCAS à l'échelle de la métropole, un CIAS.

*« De tels services relèvent de la proximité et doivent rester dans la proximité. L'intérêt d'un CIAS peut toutefois résider dans la gestion d'équipements à l'exemple des foyers d'accueil ou des résidences pour personnes âgées. »* (Toulouse)

À Marseille, la communauté urbaine affirme son intérêt d'intégrer la compétence du département en matière de prévention spécialisée pour optimiser la cohérence d'intervention dans les grands quartiers d'habitat social.

### **Vers une tarification solidaire des services ?**

Pour de nombreuses communautés urbaines, le tarif unique reste de l'ordre de l'objectif. Nice, jeune métropole, indique aller vers un tarif unique de l'eau, Lyon, bien plus ancienne y est presque.

Un peu partout, on assiste néanmoins à des réflexions, ou on indique une volonté de réfléchir à l'instauration de tarifications sociales ou solidaires : Lyon l'a envisagé pour l'eau, et cela reste une réflexion prospective ; Lille envisage pour le prochain mandat une tarification au quotient familial pour les transports et mène une réflexion sur la tarification solidaire de l'eau, pour laquelle elle a besoin de données des CAF sur la composition des ménages. Lille métropole réfléchit également à la tarification en matière culturelle à partir de l'actuel « pass » qui donne accès aux musées ; Cherbourg mène une réflexion sur la tarification solidaire de l'eau ; la Communauté urbaine de Bordeaux étudie la création d'un « chèque eau » pour les ménages les plus fragiles, un dispositif qui serait financé par la communauté urbaine et géré par les CCAS.

À partir du moment où ces tarifications prennent en compte les ressources des personnes (quotient familial) plutôt que le statut, elles peuvent agir de manière plus fine sur les conditions de l'accessibilité à des biens essentiels, en levant des freins qui renvoient aux inégalités de ressources selon les personnes.

Inscrites dans une logique de « solidarité sociale » et non plus seulement de solidarité territoriale, elles peuvent aussi répondre à des enjeux de « solidarité environnementale ». Les formes de tarification peuvent croiser les paramètres sociaux et environnementaux si nécessaire.

Cette possible évolution suscite des questionnements importants : sur les effets de seuils, sur les moyens pour la mettre en place, et peut être plus encore, sur le fond, sur le rôle d'une communauté urbaine : « pour les élus, le social doit relever d'un budget social, les services à caractère industriel et commercial n'ont pas à apporter au social une part de leur budget » (Cherbourg) ; « À la CUCM, les tarifs ne sont jamais basés sur le quotient familial. Les élus ne veulent pas introduire la tarification sociale. Le débat a eu lieu pour l'eau. La logique du président est plutôt de redonner du pouvoir d'achat ». (Creusot Montceau)

### **La question de l'exercice des compétences**

Inévitablement, la question du champ de la solidarité des communautés urbaines renvoie aux compétences et aux transferts de compétences envisageables. Pour autant, cette question est peu revenue durant les entretiens, sinon pour le Grand Lyon et pour Strasbourg avec la prise des compétences sociales.

En revanche la manière dont sont mises en œuvre ces compétences est un sujet de préoccupation.

*« Nous n'avons pas de problème de compétence ou non compétence. La question importante est la manière dont sont mises en œuvre des compétences. la question de la déconcentration de la décision dans une intercommunalité est une condition du maintien de l'esprit communautaire. D'autant que beaucoup de compétences ont été transférées. Il reste aux communes l'action sociale, l'école, le sport, la culture, l'animation. »* (Brest).

Dans plusieurs communautés urbaines on se félicite que la répartition des compétences ne soit pas précisée, parce que cela entraîne de la souplesse et une plus grande liberté d'action. Il semble que cette souplesse soit de mise dans les communautés urbaines les plus intégrées, et notamment à Strasbourg et Brest où les services ville/communauté sont mutualisés :

*« Dans l'arrêté préfectoral, il est écrit « au titre du développement économique, la communauté urbaine a les compétences de l'insertion par l'économique, le PLIE, la mission locale... Il y a trois petits points. On est en charge de l'insertion depuis une dizaine d'années à ce titre du développement économique. La Communauté urbaine de Strasbourg est une administration unique, ce qui permet d'expérimenter des actions au niveau de la ville de Strasbourg qui peuvent ensuite faire l'objet de transferts de compétences à la communauté urbaine. »* (Strasbourg)

Mais c'est aussi le cas à Dunkerque, dont la capacité communautaire à agir mérite d'être expliquée :

*« Ici les techniciens participent au processus de décision. Le président nous laisse une grande marge de manœuvre. La question de la compétence n'est pas centrale dans les discussions avec les communes. Elles ne s'en offusquent pas, parce quand la communauté urbaine intervient sur la culture par exemple, elle ne déshabille personne, on est dans une logique cumulative. On peut citer de multiples exemples : formellement on n'a pas la compétence insertion professionnelle, alors qu'on finance la Maison de l'emploi ; la Communauté urbaine de Dunkerque n'a pas la compétence enseignement supérieur, or elle a une politique en la matière ; on exerce la compétence politique de la ville de fait, même si on n'a jamais délibéré pour la prendre ; autre exemple, la prise de compétence logement s'est faite vingt ans après que nous ayons commencé à agir, par la construction puis la réhabilitation. Albert Denvers, premier président de la communauté urbaine, maire de Gravelines et président du Conseil général était très investi sur le logement. Grâce à lui nous avons eu un fichier logement commun dès le début de la communauté. Le fait de ne jamais aller frontalement en disant « on prend la compétence » a permis de faire davantage de choses. »* (Dunkerque)

Mais pour autant, nos interlocuteurs indiquent « ne pas avoir un blanc seing de la part des communes. On fait bien la différence entre prise de compétence, et coordination d'acteurs ». Ceci mérite d'être précisé :

*« Nous avons mis en place un Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance à l'échelle de l'agglomération. La loi stipule qu'il fallait pour sa mise en place une délibération concordante des communes. La réponse du président a été : je suis sûr que non. Pour lui, cela allait de soi. Cela veut dire qu'on est assez installé pour avoir l'action que l'on veut. Néanmoins, on est prudent, cela se fait en accord avec les communes. Et cela n'empêche pas les communes de partir seules, d'avoir un CSPD propre. Contrairement à une exclusivité dans la prise de compétence, c'est bien plus souple. Il y a néanmoins un désavantage : au premier ANRU, Grande Scynthe est partie seule, car à l'époque l'État avait un dialogue direct avec les communes. »* (Dunkerque)

Souvent, le travail se fait dans une logique intercommunale, sur la base du volontariat, et non dans une logique communautaire. C'est le cas des exemples donnés ci-dessus par la communauté urbaine de Dunkerque, ou sur le territoire de Brest Métropole Océane qui a un réseau de médiathèques et bibliothèques sans avoir transféré la compétence bibliothèque publique à la communauté et envisage d'aller vers un abonnement commun, sur la base du volontariat communal.

Qui est le mieux à même d'agir : la communauté urbaine ou la commune ? Sur plusieurs politiques, les avis sont partagés. C'est le cas de la politique de la ville.

La communauté urbaine est-elle légitime pour aborder des sujets communs, qui sont hors de son champ de compétences ? La difficulté à mettre tout le monde autour d'une table pour discuter d'une question intercommunale, mais en dehors des compétences de la communauté urbaine, est souvent mentionnée. Cela vaut particulièrement pour les questions sociales, mais aussi de santé et d'éducation.

On voit des différences entre les communautés urbaines qui peuvent organiser par exemple un débat sur les rythmes scolaires, et celles où cela est difficile voire impossible, parce que les maires considèrent que l'école est une affaire communale, ou parce qu'il n'y a pas eu de demande des maires pour que la communauté urbaine anime une réflexion. Malgré tout dans ces cas, il est possible que les maires se parlent entre eux. Cela a été le cas à Lille où un vice-président s'appuie sur les élus référents des huit comités de territoire, qu'il coordonne régulièrement. Dans ce cas, « c'est le mode gouvernance des territoires qui apporte la légitimité à aborder un tel sujet ». À Cherbourg, la communauté urbaine n'a pu organiser des scènes de dialogues sur de tels sujets, mais les maires se concertent entre eux. De manière générale, une communauté urbaine est légitime pour aborder une question quand c'est à la demande des maires.

## **Quelles échelles pour la solidarité ? Au-delà et en-deçà du périmètre communautaire, elles se réinventent**

C'est en combinant une gouvernance et une action à des échelles élargies, et une gouvernance et une action à des échelles de proximité, infra-communautaires, que les communautés urbaines et futures métropoles agissent déjà et agiront sans doute davantage demain. Ces échelles dessinent des espaces de solidarité territoriale, mais la manière de se solidariser pose de multiples questions.

### **Les communautés urbaines ont de plus en plus besoin de « sortir de leur territoire »**

La question des interdépendances renvoie à des enjeux considérables déjà évoqués (développement économique, ressources fiscales, déplacements, services urbains...). C'est aussi à des échelles élargies que les communautés urbaines peuvent espérer régler leurs grands « problèmes » : rendre cohérents les services locaux de transport, avoir plus d'attractivité résidentielle ou éviter le départ de ménages vers l'extérieur, etc.

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

Cela veut dire que les enjeux des communautés urbaines en appellent de plus en plus aux relations qu'elles établissent avec des territoires qui leurs sont extérieurs, en général contigus mais parfois plus éloignés. La nécessité de s'entendre fait que des rivalités historiques sont en voie d'être dépassées (Nancy/Metz, peut être Lyon/Saint-Etienne, etc.) et que les couleurs politiques importent peu (ex. dans le Pays de Brest, ou dans le Sillon Lorrain). Malgré tout, ces questions suscitent parfois des débats vifs (périmètre de la nouvelle métropole de Marseille, relation de la communauté urbaine de Cherbourg avec les communautés de La Hague et des Pieux...). Les enjeux sont ceux de définir de bonnes échelles, et plus encore de se donner les moyens adéquats pour répondre à des enjeux communs (contractualisation, conventionnement, instances communes, etc.).

Les communautés urbaines se sentent souvent responsables d'un territoire qui dépasse leur périmètre. Au Grand Lyon comme à Brest Métropole Océane, on estime que sur de multiples politiques, la communauté urbaine a la responsabilité de fournir le meilleur niveau de service sur l'aire métropolitaine. L'une comme l'autre participent à des investissements sur l'aéroport et sur l'enseignement supérieur. À Brest Métropole Océane on estime que la communauté urbaine a pour fonction d'assurer le rayonnement de l'ouest breton, ce qui implique de se doter d'un bon niveau d'infrastructures. Du côté de Lyon, le pôle métropolitain se mobilise sur les thématiques du logement, de l'emploi et des déplacements avec chaque fois des découpages pertinents par rapport à chaque enjeu. À Toulouse, la communauté urbaine s'est engagée dans une démarche inédite de coopération avec la création de l'association « dialogue métropolitain » qui recouvre 1,8 million d'habitants et un territoire qui s'étend sur sept départements.

Quelques exemples nous permettront de saisir que les enjeux ont beau être communs, les questions ne se posent pas de la même manière selon les communautés urbaines.

À Marseille, on sait que favoriser les déplacements (axe prioritaire) peut être perçu comme une façon de contribuer à exporter l'insécurité. D'autres enjeux d'interdépendance sont le centre de traitement des déchets par incinération, situé à Fos sur mer, en dehors de la communauté urbaine ; le port autonome situé sur deux sites (Marseille et Fos) ; le développement de l'industrie autour de l'étang de Berre qui a besoin du développement de zones d'activité autour de Marignane ; la nécessité que les demandeurs d'emploi de Marseille puissent se déplacer vers les zones d'activité.

À Cherbourg on déplore les phénomènes de « passager clandestin », comportement opportuniste des EPCI alentours qui profitent de l'agglomération, de son dynamisme, de ses services, sans y contribuer, selon un modèle court ou moyen-termiste pour les populations. La communauté urbaine a été amenée à délivrer des cartes d'accès à ses déchèteries, parce que les habitants des alentours venaient jeter en raison d'horaires d'ouverture plus étendus. Dès la mise en place des cartes, la baisse a été de plusieurs milliers de tonnes/an. Sur le fond, on estime que la meilleure solution serait que l'ensemble des EPCI limitrophes intègrent la communauté urbaine. Comme cela est impensable ou inacceptable politiquement, elle travaille au projet d'une grande intercommunalité au niveau du Cotentin. Deux intercommunalités de la pointe Ouest du Cotentin, Les Pieux (14 000 habitants) et La Hague (11 000 habitants) ne s'inscrivent pas pour l'heure dans cette perspective. Ces deux intercommunalités ont une richesse fiscale comparable à une ville comme Nantes, qui compte 600 000 habitants, et qui va encore augmenter avec l'EPR. Pourtant, 70 % des personnes qui travaillent à La Hague habitent dans le territoire communautaire.

Pourquoi les enjeux sont-ils tellement importants à ces échelles pour la communauté urbaine de Cherbourg ? C'est qu'il lui faut absolument être davantage visible par les acteurs internationaux. Les solutions consistent à se départir de l'esprit insulaire, d'idées ancrées (« il faut compter sur ses propres forces ») et de créer ou renforcer des coopérations, accroître l'attractivité, faire du marketing territorial en utilisant les atouts de grand port, et saisir l'opportunité du potentiel hydraulien (la moitié du potentiel européen est situé dans le Cotentin). Dès 2015 Alstom construira des usines éoliennes.

À Bordeaux, on a besoin de travailler avec les autres communautés de communes en matière de transport et de déplacement notamment sur la question des interconnexions, pour l'approvisionnement en eau, et pour permettre un développement économique et par exemple enrayer des pratiques de concurrence artificielle en termes de foncier pour accueillir des plateformes logistiques ou des zones commerciales.

Sur certains sujets, comme par exemple l'énergie, Brest a un vrai intérêt à échanger avec Rennes ou Quimper par exemple au-delà du principe de continuité géographique des communautés.

À Nancy on voudrait faire du Pôle métropolitain, le Sillon lorrain, un acteur contractuel. Pour cela on attend une extension du principe des ententes qui permettrait à des collectivités de conventionner entre elles, sans être soumises au code des marchés publics, qui a entre autres pour inconvénients d'installer une relation client/fournisseur.

À Arras, le projet d'un Pôle métropolitain constitué de cinq EPCI, Douaisis, Arras, Lens-Liévin, Hénin-Carvin, Artois Comm (Bhétune-Bruay) ferait, avec 900 000 habitants, une forme de « contrepoids » à la communauté urbaine de Lille, même si la création de ce pôle n'est nullement incompatible avec l'espace de solidarité porté par l'Aire Métropolitaine de Lille déjà existante. La solidarité politique entre les cinq présidents permettrait un lobbying efficace. La première concrétisation est la signature d'un acte unique, le SRADT. On estime que lorsque pour la première fois les élus de tous ces EPCI se réuniront, « *ce seront des territoires qui montrent leur solidarité* ».

## **Des communautés urbaines cherchent plutôt à stabiliser les périmètres existants**

Pour l'ensemble des communautés urbaines et métropole, la question du périmètre a été traitée. Bien qu'il reste souvent des ajustements à faire, ces derniers sont considérés soit comme mineurs, soit à reconsidérer dans un avenir plus ou moins proche. Il faut aussi stabiliser un périmètre nouveau, ou « digérer » des transformations importantes. C'est par exemple la situation que connaît Toulouse avec les territoires situés au sud de son périmètre. L'objectif à court terme est de stabiliser le territoire récemment défini et de prévoir, si possible et malgré de fortes résistances des communes, un élargissement au Sud dans le cadre de la création de la métropole. Au Grand Lyon, la question du périmètre de la métropole ne sera pas d'actualité avant 2020, et on espère qu'elle se posera naturellement quand l'intérêt de la métropole aura été démontré. Pour Nice Côte d'azur, l'enjeu est d'asseoir la métropole dans son périmètre avec quatre nouvelles communes qui arrivent au 1er janvier 2014, et une commune qui rejoint une intercommunalité voisine. Dans tous les cas, les difficultés qu'engendrerait l'intégration de nouveaux territoires pertinents en termes de bassins de vie sont bien identifiés.

## **Pour d'autres, des extensions de périmètres (Le Mans, Arras, Creusot Montceau...) ou des questionnements sur des recompositions territoriales**

Le besoin d'expansion peut être motivé par plusieurs raisons : bénéficier de ressources fiscales, assurer une visibilité, renforcer ou assurer un développement plus cohérent. Dans certains cas, la réflexion fait apparaître deux options : agrandissement ou développement de services dans l'aire métropolitaine, à périmètre communautaire inchangé ? C'est le cas de la communauté urbaine du Mans sur la question des transports qui souhaite rationaliser les flux correspondants par le biais d'un grand syndicat mixte. Nous mentionnons ici deux communautés urbaines dont l'avenir est fortement lié à la mise en œuvre de solidarités territoriales à des échelles élargies.

### **«L'instauration d'un nouveau périmètre est pour Marseille une question de survie»**

À Marseille on reconnaît que la communauté urbaine a été créée à reculons, avec un « péché originel » : avec 18 communes, elle n'a pas la bonne taille. Le périmètre est bloquant, aucune solidarité ne peut se développer à partir du périmètre actuel. Cela tient à la taille de la ville (plus de 800 000 habitants) et à sa pauvreté (45 % des ménages ne sont pas soumis à l'impôt).

*«L'unique solution est la mise en commun de moyens à une échelle bien plus large que l'actuel périmètre de MPM, et par une forme de Plan Marshall étatique. J'attends beaucoup de la loi»* déclare un vice-président.

Le projet de métropole a suscité une levée de bouclier des élus des communes et intercommunalités concernées par ce projet, qui ont argué que la solidarité envers Marseille ne pouvait se faire au détriment de leurs habitants, et que la métropole serait une « usine à gaz ». Les médias ont relayé ces arguments.

### **Pour Creusot Montceau, le travail avec le Grand Chalon renvoie à des enjeux considérables**

*«Nous faisons ensemble, chacun sur notre budget, en faisant la différence entre les politiques communes, les politiques convergentes, les politiques spécifiques. C'est une Entente : l'idée est d'éviter la concurrence et travailler en commun. Nous allons beaucoup investir sur la qualité d'accueil de la gare TGV, qui est la gare d'une grande partie du département. L'habitat est aussi une question fondamentale, il nous faut produire de l'habitat plus qualitatif, travailler l'image des villes. La communauté urbaine, de même que la ville de Chalon a souffert d'un exode de population. L'alliance avec le grand Chalon est indispensable aussi pour peser au niveau des partenaires État, Région Bourgogne et Département qui ont tous deux une dominante rurale. Avec 90 000 habitants dans la CUCM, 110 000 à Chalon, nous sommes 200 000, donc un peu plus forts. Des groupes de travail produisent une parole commune et une vision commune, c'est fondamental.»* (Creusot Montceau)

La recomposition territoriale avec le Grand Chalon est envisagée. Certains élus pensent que c'est une nécessité.

Il est par ailleurs attendu que l'élargissement en cours du périmètre communautaire (huit communes adhèrent au 1<sup>er</sup> janvier 2014) engendra un questionnement sur le projet territorial, sur les formes de solidarité, sur le niveau de service, sur ce qui pourrait revenir dans la gouvernance aux communes (au titre de la proximité) et de ce qui reviendra à la communauté urbaine.



Pour la grande majorité des communautés urbaines, le développement de pôles métropolitains ou à minima d'un réseau avec les intercommunalités voisines s'affirme comme un enjeu stratégique. À Nantes, l'enjeu est surtout de créer un réseau partenarial avec les intercommunalités alentours sur les questions de transport, de développement économique et commercial, et d'eau. Par ailleurs, la communauté urbaine a initié avec Rennes six chantiers communs dans les domaines de l'accessibilité, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'attractivité internationale, de la culture et de la communication.

### **Pour Alençon, la création du Pôle métropolitain avec le Mans permettrait d'amarrer un territoire flottant**

La communauté urbaine d'Alençon s'étend sur un territoire à cheval sur plusieurs départements et deux régions. Ainsi, entre Caen et le Mans (45 km), Rennes et Paris, Alençon est avant tout un carrefour.

*« En termes d'images et de fonctionnement les gens ne font que passer. Hésitant, ce territoire ne sait pas se situer, il est flottant ».*

Son rattachement au Mans correspond à la fois à une proximité géographique et aux pratiques de vie des alençonnais, liées au bassin de vie. Ainsi, pour Alençon s'inscrire dans une dynamique de pôle métropolitain permet de positionner l'agglomération dans un territoire et de lui donner une place, une accroche.

### **Se distinguant de la tendance générale, la métropole de Nice n'entend pas développer prochainement de partenariats avec les intercommunalités voisines**

Elle s'oriente vers le développement de coopérations transfrontalières :

*« La question d'un pôle métropolitain ne se pose pas car il existe déjà un syndicat mixte des transports à l'échelle du département, parce que la métropole a besoin de se stabiliser et n'est pas demandeuse, et enfin parce que les intercommunalités voisines ne sont pas demandeuses non plus et surtout ne sont pas encore installées dans un fonctionnement interne cohérent. Notre situation est issue de 25 années de retard en intercommunalité ! Par contre, nous développons des coopérations transfrontalières avec Gênes (projet d'une ligne ferroviaire) et Turin (liens économiques). » (Nice)*

### **Pour rendre cohérents les déplacements, la question de l'interterritorial**

Les transports sont dans la majeure partie des cas un enjeu majeur. Le « mouvements pendulaires » (trajets AR entre le domicile et le travail) se comptent en dizaines de milliers chaque jour dans les agglomérations. La question des déplacements s'est imposée dans les objectifs prioritaires du Pôle métropolitain de Lyon pour améliorer la mobilité et soutenir le développement économique.

À Marseille les problèmes d'interconnexions en matière de transport sont considérés comme prioritaires : comme le dit son nom, la « Régie des Transports de Marseille » (RTM) dépend de la ville et non de la communauté urbaine, et son réseau reste centré sur le territoire municipal. Ainsi, pour se rendre à Aubagne, il faut emprunter des navettes qui dépendent du Conseil général. Il semble que les élus et acteurs du territoire considèrent qu'il est nécessaire de se solidariser pour régler ces problèmes. On fait d'ailleurs valoir que les transports sont un problème régional (« c'est un mal PACA ») : le manque d'interconnexions et d'intermodalité se traduit par des déplacements ralentis. Il n'y a par exemple pas de ligne directe et en site propre entre Marseille et l'aéroport. Des changements sont néanmoins amorcés, ce qu'indique l'adhésion sur le PDU pour améliorer les transports, et sur la nécessité d'une autorité organisatrice des transports.

### **Comment intervenir hors du périmètre de la communauté urbaine ?**

Pour intervenir hors de son périmètre, la communauté urbaine utilise parfois un « tiers neutre ». La communauté urbaine n'a pas de légitimité à intervenir, d'autant qu'elle est souvent perçue par les communes extérieures avec méfiance. Cherbourg indique avoir lancé un programme d'action pour lutter contre les inondations (PAPI) dans la vallée de la Divette qui connaît des inondations récurrentes, dont une très importante en décembre 2010. Elle a obtenu que le Conseil général prenne la maîtrise d'ouvrage de l'étude qui a été lancée sur le bassin versant.

### **Une « gouvernance de proximité » s'esquisse à l'échelle infra communautaire**

Les questions d'échelles et de gouvernance sont indissociables. La création des communautés urbaines, des plus anciennes aux plus récentes, s'est faite selon un principe qui considère la commune comme périmètre de base : une intercommunalité est d'abord un regroupement de communes. De fait, les élus municipaux, au premier rang desquels les maires, ont un rôle fondamental et l'intercommunalité s'envisage naturellement davantage comme une institution au service d'une mosaïque de territoires communaux que dans une dynamique de développement d'agglomération. Pour preuve, la mise en place de politiques d'agglomération a pris partout du temps, et partout a été plus facile dans certaines politiques que d'autres (dans l'assainissement, l'eau ou les transports davantage que dans la voirie par exemple).

Cet élargissement de focale (de la commune à l'agglomération) constaté dans l'ensemble des communautés urbaines semble s'effectuer de façon progressive et pragmatique, par succession de consensus obtenus sur des outils de planification, des politiques et des projets. Cependant, on assiste à des tensions entre les communes qui revendiquent leur pouvoir légitime parce que démocratique (suffrage universel) et historique, au fondement de l'organisation territoriale issue de la révolution française, et les métropoles qui s'affirment désormais comme l'échelon de référence entre un État qui se décentralise et des communes qui seules n'ont plus les moyens d'agir. En vertu des évolutions en cours, que deviennent les communes ? Et de fait, que deviennent les élus municipaux ?

### **L'échelon communal est-il vraiment l'échelon de la proximité ?**

Dans les entretiens réalisés pour cette étude, les personnes sollicitées ont souligné les tensions entre la progression de l'esprit communautaire et le souhait des élus municipaux de ne pas renoncer à leur prérogatives. Elles ont également insisté sur la préoccupation des communautés urbaines à considérer les attentes des maires et à trouver des compromis.

Pour la plus grande partie des personnes enquêtées, la commune reste et doit encore rester un échelon de référence. Seuls de rares interlocuteurs nous disent attendre la disparition des communes à l'échelle de la communauté urbaine ou métropole, et le basculement d'une logique intercommunale aujourd'hui dominante à une logique communautaire. La commune doit garder sa vocation de proximité, mais dans une expression renouvelée de la proximité.

Au travers des entretiens, la commune apparaît avant tout comme l'échelon où se joue la relation aux habitants, aux usagers. Les élus communaux connaissent les attentes des habitants et les réalités du quotidien sur leur territoire.

Les communes sont également reconnues dans leur rôle de gestion de services quotidiens (restauration scolaire, distribution de repas, accueil des publics en difficulté dans les CCAS...), dans l'animation des territoires (événements festifs, sportifs et culturels...), et dans la gestion des équipements (écoles, terrains et équipements sportifs, etc.)

Cependant, si ces dernières compétences dites parfois «de proximité» sont soulignées comme relevant des communes, on constate que dans les modes de faire, elles sont souvent confiées à des regroupements de quelques communes. Il semble alors que les communautés urbaines réinventent des espaces de proximité. Les conférences des maires à Lyon, les comités de territoires à Lille, les pôles de proximité à Nantes, les pôles territoriaux à Toulouse, sont autant d'illustrations d'une proximité qui se renouvelle dans des espaces qui dépassent l'échelle de la commune. Ces nouveaux espaces questionnent la notion de périmètre pertinent de proximité, et s'affirment comme territoire de référence pour élaborer les projets de développement infra métropolitains et/ou pour territorialiser l'action communautaire. Pour autant ce n'est pas des instances où se joue la relation de proximité avec les habitants. Et on remarque de grandes différences entre les communautés urbaines qui territorialisent leur action et leurs services, sont dans une logique de déconcentration (Bordeaux et Nantes par exemple) et d'autres comme Strasbourg ou Dunkerque qui restent centralisées, entre des communautés urbaines qui contractualisent avec leurs communes, et d'autres qui ne le font pas.

### **Quels sont les nouveaux territoires de proximité ?**

Les neuf Conférences des maires du Grand Lyon, espaces de dialogue et concertation sur les besoins de proximité et sur les projets d'agglomération, ont été mises en place en 2003 à des échelons intermédiaires entre le territoire d'agglomération et celui des communes et quartiers. Associées à la mise en œuvre de «projets de développement territorial» en matière d'aménagement urbain, de développement économique, de déplacements, etc., elles ont eu pour effet de mettre davantage en contact les services communautaires et les territoires et de favoriser la prise en compte de l'avis des maires. Ces conférences peuvent concerner de vastes territoires. Par exemple, celle de Lyon Villeurbanne abrite plus de 570 000 habitants, une population plus importante que celle des communautés urbaines de Bordeaux ou de Toulouse ! Ce périmètre est lui même découpé en quatre territoires. À Nantes, on considère qu'un pôle de proximité doit abriter entre 35 000 et 75 000 habitants, à Toulouse on recherche aussi l'équilibre en termes de population entre les huit pôles territoriaux. Pour Marseille, MPM s'avoue dans l'obligation de prendre en compte les 111 quartiers qui la constituent et qui représentent autant de «grands villages» (10 000 habitants en moyenne), très attachés à leur identité et à leur singularité.

À noter toutefois que cet échelon intermédiaire concerne évidemment peu les communautés urbaines où les communes ne sont pas nombreuses. En effet, la question ne se pose pas de la même façon à Cherbourg qui regroupe 5 communes, à Toulouse qui en réunit 37, ou encore à Lille ou pas moins de 85 communes composent l'agglomération.

De fait, il est difficile à partir de ces expériences de «normer» ce que doit être un espace de proximité. Chaque communauté urbaine semble poursuivre une logique propre à son territoire, d'autant que les contextes sont différents.

Toutefois, la multiplication des conférences de maires ou pôles de proximité montre la tendance au regroupement de communes et/ou d'arrondissements dans les grandes villes. Les communautés urbaines travaillent désormais avec des instances supra communales et infra métropolitaines. À Alençon, la communauté urbaine incite à des regroupements de communes, pour mutualiser des services, ou créer des équipements. Ainsi, une commune accueille dans son école les enfants de la commune d'à côté dont l'école arrive à saturation.

### **Les Contrats de développement de la Communauté urbaine de Bordeaux**

Instaurés en 2009 avec chacune des 27 communes, les contrats sont élaborés pour une durée de trois ans et portent sur les grands principes d'aménagement et les opérations à développer sur la commune avec le soutien de la Communauté urbaine de Bordeaux. Chaque action s'inscrit dans les politiques définies par la communauté urbaine, mais sont d'abord pensées par la commune, ce qui permet une intervention plus adaptée aux réalités et aux attentes locale. Les CODEV permettent d'avoir une perspective claire sur chaque territoire. Ils sont considérés comme des outils de solidarité parce qu'ils permettent de prendre en compte les besoins différenciés des communes, et d'y répondre non pas de manière égalitaire, mais de manière équitable.

### **Entre supra communal et infra communautaire, l'apprentissage de nouvelles pratiques de gouvernance**

Cette nouvelle échelle d'appréhension des territoires génère de nouvelles pratiques de travail avec les services communautaires, de nouvelles formes de collaborations entre élus de communes différentes sur des projets d'envergure, de nouvelles relations entre communes et communauté urbaine. Selon les personnes rencontrées dans le cadre de cette étude, ces expériences se révèlent fructueuses. Les réticences que les élus municipaux peuvent nourrir pour déléguer des compétences et une forme de pouvoir à l'échelon de l'agglomération ne se retrouvent pas dans ces pôles de proximité, où les maires collaborent avec le soutien et grâce à l'encadrement apporté par la communauté urbaine. Il semble que ces échelons intermédiaires facilitent à la fois le partage de visions, de difficultés et d'expériences, et l'élaboration de projets pour améliorer le service notamment à travers des dispositifs de mutualisation (exemple : restauration scolaire, service de repas à domicile pour les personnes âgées) ou hiérarchiser des investissements (équipements sportifs, voirie, transport, etc.).

### **Les pôles de proximité : des territoires de référence pour l'élaboration de projets**

Quels que soient leurs noms, les pôles de proximité semblent dessiner un mode de gouvernance qui conjugue intercommunalité et proximité. Un échelon dont on peut penser qu'il prendra de l'importance avec la création des métropoles. Ils sont déjà en place dans plusieurs communautés urbaines, dernièrement dans la métropole de Nice qui a opté en 2012 pour la création de pôles de proximité qui peuvent regrouper jusqu'à cinq ou six communes, et qui représentent les périmètres de territorialisation des services métropolitains (la métropole délègue aux maires la coordination des services, le suivi des réalisations et l'évaluation des services de la métropole sur leur territoire).

Cet échelon questionne de fait le devenir de l'échelon communal.

### **L'exemple de Nantes :**

*« Il est illusoire de faire croire aux habitants qu'on est capable de faire de grands projets si l'on est incapable de boucher un trou dans une voirie, c'est une question de crédibilité de l'institution. »* (Nantes)

La communauté urbaine de Nantes est récente (2001), et son territoire de 590 000 habitants ne bénéficiait pas d'une grande expérience d'intercommunalité. Les élus ne voulaient pas que se dégrade la relation avec les citoyens, s'engager dans une technocratie distante et ne plus développer leur action au plus près des attentes des citoyens. Pour asseoir le rôle des maires et garantir à la communauté urbaine une proximité avec les habitants (la proximité est un axe majeur de la

communauté urbaine), dix pôles de proximité ont été créés. Ils se sont réajustés et sont désormais au nombre de sept.

Les pôles de proximité recouvrent des territoires composés de grands quartiers de Nantes et de regroupements de plusieurs communes. L'objectif est de développer des habitudes de travail collectives, en intercommunalité, entre les communes et la communauté urbaine pour gérer au mieux les projets de territoires, et garantir l'efficacité des services au quotidien.

*« Les pôles de proximité c'est une organisation politique, une réunion d'élus pour définir les actions à conduire et pour gérer les priorités sur la base des propositions présentées par le directeur du pôle. C'est aussi une organisation territoriale des services, une déconcentration des différents services coordonnée par le directeur du pôle sur un territoire pertinent. Une décentralisation qui permet une plus grande cohérence d'action, une meilleure efficacité du service public de voirie, de collecte des déchets, de l'eau, etc. »*

*« Le pôle de proximité est le lieu d'élaboration des contrats de co-développement signés pour trois ans par la communauté urbaine avec chaque commune, mais qui tiennent compte de la dynamique du pôle. »*

(Nantes)

Nantes Métropole s'engage avec chaque commune de chaque pôle de proximité sur un projet de développement partagé. Ceci permet de mieux définir les projets et les actions, mais aussi de rendre plus lisible l'intervention de la communauté dans chaque commune. Le bilan de ce fonctionnement est jugé très positif.

*« Les pôles de proximité permettent une prise en compte très sérieuse des territoires par une adaptation de l'intervention communautaire. Ainsi, la Communauté urbaine se met en capacité de dépasser un traitement égalitaire pour aller vers plus d'équité dans ses interventions. »* (Nantes)

Grâce à l'implication des élus locaux, le service est plus réactif et efficace. L'élaboration des contrats permet également une meilleure communication entre les territoires pour définir collectivement des priorités d'intervention. De plus, ils facilitent la participation des élus et représentent un remède à la technocratie.

*« L'enjeu pour demain est d'améliorer encore ce dispositif et de fonctionner aussi bien que la GSUP dans les quartiers sensibles qui, à Nantes, est très opérationnelle. La coopération entre la communauté urbaine, la commune, les bailleurs sociaux et les copropriétés pour la gestion des espaces qu'ils soient la propriété de l'un ou de l'autre a effectivement été très positive et a permis d'améliorer très sensiblement la qualité des espaces, le cadre de vie des habitants. »* (Nantes)

### **Les contrats de territoires de Lille**

Engagés fin 2008, les contrats de territoires sont un cadre de partenariat entre Lille Métropole et les communes, qui répond directement à la spécificité lilloise (85 communes et absence de leadership de Lille). Dans huit territoires à l'échelle métropolitaine, ils permettent de planifier et coordonner leur développement, sont le cadre de l'élaboration des politiques, permettent un dialogue concernant l'élaboration des nouveaux projets et la réalisation des politiques, dans une logique de solidarité d'action.

Quatre objectifs leurs sont assignés : décliner le projet de mandat pour l'ensemble des politiques, intégrer et valoriser dans ce cadre les principaux projets portés par les communes, encourager les solidarités d'actions et mutualisations entre la communauté urbaine et les communes, et rendre plus lisibles pour le citoyen les actions conduites par ces deux niveaux d'intervention.

Le contenu de ces contrats est préparé par des comités de territoire, animés par un

élu référent. Ce sont des instances de dialogue entre l'exécutif resserré de la communauté urbaine et chacun des territoires. Ces comités sont des lieux d'écoute, de sensibilisation des élus aux projets communs, jugés très utiles. Pour savoir par exemple comment on met en place une aire d'accueil de Gens du Voyage, l'élu référent réunit ses collègues maires, avec l'accord du vice-président. En application des contrats de territoires, des actions de mutualisation sont entreprises (une trentaine actuellement, qui concernent la quasi totalité des communes).

Lors du prochain mandat, l'idée est de créer des directions territoriales pour mieux prendre en compte les territoires dans l'organisation.

## **Pauvreté, déprise démographique, vieillissement, chômage... renvoient à des enjeux de solidarité et à la nécessité de combiner des politiques**

La plupart des communautés urbaines affrontent des problèmes qui se conjuguent : les villes centres perdent des habitants souvent jeunes et avec enfants, qui vont s'installer dans les communes alentours, et dans un mouvement inverse accueillent des personnes pauvres. Pauvreté, déprise démographique, augmentation du chômage et de la précarité, mais aussi vieillissement de la population, imposent de croiser des politiques de développement économique et de solidarité, d'attractivité résidentielle et d'attractivité économique. Ces phénomènes posent des questions de solidarités territoriales et sociales.

### **Des communautés urbaines voient leur population baisser, au profit des territoires alentours**

Les communautés urbaines Creusot Montceau, Nancy, Brest, Dunkerque, Strasbourg sont impactées par un mouvement qui voit des habitants quitter la ville centre et/ou d'autres villes, au profit des territoires qui les joutent. Ce n'est évidemment pas le cas de toutes : celle de Toulouse a connu la plus forte évolution démographique sur la période 1999-2008 (plus de 1 % par an).

Dans certains cas, la population totale de la communauté urbaine continue à croître, mais des phénomènes sont jugés préoccupants : celle de Strasbourg croît, mais sous l'effet de son excédent naturel, alors que par les mouvements résidentiels elle perd plus d'habitants qu'elle en accueille, avec le départ de ménages de trentenaires avec enfants vers les territoires périphériques<sup>10</sup> ; celle de Brest voit la population de la ville centre diminuer. La ville de Brest est ainsi passée de 190 000 à 145 000 habitants en vingt ans (les ménages qui partent sont en général plus favorisés que la moyenne).

Dans d'autres cas, c'est l'ensemble de la population de la communauté urbaine qui diminue : c'est le cas de la communauté urbaine de Dunkerque qui connaît depuis 1999 une déprise démographique, avec près de 1 200 habitants en moins

<sup>10</sup> Insee Chiffres pour l'Alsace n°29, mars 2012.

par an qui vont notamment vers l'arrière pays (étudiants, cadres). Le bassin de vie lui-même présente un solde migratoire négatif avec le reste de la région et de la France. Alors qu'en vingt ans la communauté urbaine avait doublé sa population, elle est dans le cycle inverse. Des jeunes partent faire leurs études et ne reviennent pas.

## **Des communautés urbaines voient croître la pauvreté, la précarité et le chômage, et leur population vieillir**

Citons ici quelques témoignages qui indiquent comment la question de la pauvreté se pose selon les communautés urbaines.

*« Nous accueillons dans la communauté urbaine, et dans les villes centres, le Creusot, Montceau, et Torcy, une population fragile. Les gens savent qu'ils y seront bien accueillis parce qu'il y a un accompagnement social. Nous avons donc accueilli la pauvreté. C'est un enjeu de solidarité et de mixité. C'est aussi un problème parce que les communes extérieures aspirent les habitants les plus fortunés, que le territoire vieillit, avec des personnes seules, et que les jeunes partent vers des grands centres urbains (Lyon, Paris...). Le pourcentage des gens qui travaillent sur le territoire mais n'y habitent pas est important ». (Creusot Montceau)*

*« Les difficultés économiques et sociales du territoire s'amplifient. Il y a un problème d'attractivité et un enjeu à garder les jeunes, d'autant que le vieillissement de la population est rapide. Le chômage des jeunes et des femmes est préoccupant. On a une population assez peu qualifiée, une population d'ouvriers et de marins, pour lequel le corps est d'abord un outil de travail. Les gens sont réticents à bouger pour trouver un travail. » (Dunkerque)*

*« À la différence d'autres communautés urbaines, Marseille a sa banlieue intra muros, les quartiers paupérisés sont pour la plupart au cœur de la ville. Contrairement à Lyon où il s'agit d'offrir aux territoires hors ville centre la même qualité de vie que le centre, à Marseille c'est presque l'inverse ». (Marseille)*

*« La dégradation de la situation économique et sociale se fait sentir sur toute l'agglomération. Le nombre de personnes sous le seuil de bas revenus progresse. Le nombre de demandeurs d'emplois a augmenté fortement durant les dernières années. Le bassin subit une crise structurelle, avec la perte de milliers d'emplois en partie liés à la Défense ». (Brest)*

*« Strasbourg concentre 79 % des logements sociaux du département, pour 43 % de la population, et 69 % des bénéficiaires du RSA. Nous sommes de manière croissante confrontés à l'enjeu de la pauvreté. Strasbourg est étymologiquement la ville des routes, un carrefour. Les logements sociaux et la pauvreté se concentrent sur le centre et la première couronne. Les gens en difficulté ont tendance à se replier vers Strasbourg, parce qu'ils y trouvent les équipements et services dont ils ont besoin. De plus en plus de personnes fréquentent les centres médico-sociaux de la ville-centre, plus de 20 000 par an. Le 115 est très sollicité toute l'année. À côté des personnes isolées, de nombreuses familles viennent à Strasbourg principalement d'Europe de l'Est. Nos indicateurs de potentiel fiscal sont élevés, et nos indicateurs de pauvreté le sont aussi. » (Strasbourg)*

## **La nécessité d'agir : susciter à la fois de l'attractivité économique et de l'attractivité résidentielle**

Dans toutes ces communautés urbaines, on recherche à combiner une politique d'attractivité résidentielle et économique. À Brest Métropole Océane, la stratégie est claire : il faut susciter emploi et attractivité, parce que l'on ne peut pas distinguer attractivité économique et attractivité résidentielle. Brest Métropole Océane compte 6000 logements vacants, perd des habitants, le bâti demande une mise à niveau énergétique, ce qui impose que la communauté urbaine produise une offre accessible, abordable, attractive, en locatif et en accession à la propriété, pour éviter que les ménages aillent à une quinzaine de kilomètres de Brest et se trouvent ensuite en difficulté<sup>11</sup>. Pour résister à la déperdition de population, Brest Métropole Océane améliore la qualité de service. La conviction est partagée que dans 10/15 ans l'attractivité du territoire sera portée par la qualité de vie, la qualité des services, comme les activités proposées aux enfants après l'école. Mais aussi par la capacité à créer des emplois. C'est la raison pour laquelle les questions éducatives, de décrochage scolaire et d'insertion sociale et professionnelle préoccupent beaucoup Brest Métropole Océane. Un travail important, dans le cadre du CUCS, et avec la ville de Brest est mené dans le cadre du contrat éducatif local. À l'avenir, il est prévu de produire moins de nouveaux équipements, et d'optimiser et de mieux utiliser ceux qui existent.

*« Notre réseau d'équipements est obsolète parce qu'il date des années 1960/70, et qu'il a été conçu pour répondre à des besoins de masse, alors qu'aujourd'hui on est dans des logiques de niche : il faut donc passer d'une logique d'équipement à une logique de service. À quoi sert-il d'avoir un gymnase à coté de chez soi s'il est glacial l'hiver ? Le pôle éducatif, sportif, culturel commence à s'engager dans cette nouvelle logique. Nous cherchons à comprendre nos usagers. »* (Brest)

À Strasbourg, on pense indispensable de repenser l'offre de services. À Dunkerque, on voudrait arriver à diversifier l'activité économique et accroître l'attractivité résidentielle mais on reconnaît les difficultés :

*« Nous parlons de ville intense, de ville renouvelée, mais nous avons des difficultés à faire de ces concepts des principes opérationnels. Nous n'avons pas assez fait de logements "confort urbain", la ville centre n'a pas un panel de logements assez diversifié et de qualité, et les gens n'adhèrent pas au patrimoine de la reconstruction. »* (Strasbourg)

Des initiatives sont jugées utiles : une Plateforme territoriale pour l'avenir et l'emploi des jeunes a été mise en place, et un dispositif d'aide à l'accession sociale à la propriété pour maintenir les jeunes couples sur l'agglomération (une prime de 5 000 à 12 000 euros lors de l'achat est directement versée chez le notaire).

Ces communautés urbaines ont adopté des mesures pour garder les jeunes, les étudiants et les professionnels qualifiés sur place : au Creusot Montceau ce sont des équipements de proximité pour les étudiants, ou une maîtrise d'ouvrage communautaire pour le nouveau restaurant scolaire.

Partout, on estime indispensable de faire admettre aux communes que leur destin est indissociable de la ville centre, qui doit par conséquent être un moteur, ce qui doit se traduire dans les choix stratégiques.

À Brest, on juge indispensable de densifier la ville centre. Du côté de Marseille, le travail de conviction est plus ardu qu'ailleurs :

*« Beaucoup ont tendance à penser que la ville de Marseille est mal gérée, a trop d'effectifs, a plus tendance à tirer la communauté urbaine vers le fond qu'à être une locomotive. Pourtant, il est indispensable que Marseille*

<sup>11</sup> L'attractivité résidentielle d'un territoire se mesure à sa propension à drainer et capter durablement des habitants en lien avec de multiples facteurs (dynamisme du bassin d'emploi, qualité et diversité des logements disponibles, qualité de vie, etc.).



*soit bien perçue comme une locomotive, car les communes vivent aussi de Marseille. Cette prise de conscience finira par s'opérer dans le temps.»*  
(Marseille).

### **Faire converger développement économique et emploi**

Lille indique le manque de leviers aux mains de la communauté urbaine et des communes pour une relance économique. Le territoire de Lille Métropole a néanmoins des marques d'excellence, comme Eurasanté (5000 salariés) et des secteurs comme l'image, le textile, l'agroalimentaire, la vente par correspondance. Un objectif est de faire converger développement économique et emploi. Le développement économique passe par le foncier, qui est en compétition entre logement et activité économique. En raison du coût du foncier, du manque de foncier disponible dans le Nord Est, et de problématique d'accessibilité, les activités avec main d'œuvre peu qualifiée (industries, entrepôts) s'installent au sud de la métropole, à Douai par exemple. Le pari de la réindustrialisation a été lancé avec Tourcoing.

### **L'enjeu de l'énergie, à la croisée du social, de l'environnement et de l'emploi**

Les communautés urbaines amorcent des politiques volontaristes sur l'énergie, à la fois pour aider les habitants à mieux isoler leurs logements, se préparer au choc énergétique (transition post-pétrole), et permettre de trouver de nouveaux leviers de développement économique : à Brest comme à Cherbourg, beaucoup d'espoirs sont fondés sur les énergies renouvelables.

On considère que l'énergie va devenir un sujet important, et imposer de trouver des moyens pour financer un travail parfois considérable d'isolation. Des communautés urbaines participent financièrement à des travaux d'isolation des logements. À Dunkerque, la Communauté urbaine de Dunkerque expérimente un dispositif d'accompagnement de la population à l'efficacité énergétique par un système de subvention, où un euro investit a un retour de 14 euros. Il est prévu que 1200 foyers modestes par an seront aidés pour s'isoler dans le cadre d'un dispositif étatique. Une expérimentation est en cours avec le CCAS de Dunkerque pour identifier les populations les plus précaires. L'idée consiste à apporter un financement suffisant pour déclencher l'isolation du logement, sans payer pour les ménages qui peuvent le faire. À Lille, un cadre de gouvernance est en cours de réflexion, les attentes des communes sont fortes et un programme d'amélioration durable de l'habitat à destination des ménages modestes sera déployé au 1er semestre 2014. À Arras, la communauté urbaine s'est engagée dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indique : elle est tête de pont auprès de partenaires pour repérer les situations et aiguiller vers les bons dispositifs.

## Demain, moins de ressources financières, plus de solidarité ?

### « L'apprentissage de la rareté sera moteur d'intercommunalité »

Le poids financier des communautés urbaines (et des EPCI en général) s'est considérablement renforcé depuis les lois de décentralisation. Mais cette période de relative aisance financière prend fin avec les conséquences de la réforme de la fiscalité locale et du reflux programmé des concours de l'État. Les personnes interrogées indiquent que ce sera un test pour la solidarité, qu'une refondation du pacte financier avec les communes est à terme inéluctable, et que si la communauté urbaine a un rôle « contracyclique » à jouer pour aider les communes, il faudra que ces dernières acceptent de laisser à la communauté des marges de manœuvre suffisantes pour répondre aux enjeux du territoire. À un autre niveau, ce contexte qui est celui d'une contraction des dotations de l'État - DGF, mais pas forcément d'une baisse des ressources) pousse les communautés urbaines à mutualiser des moyens, à la fois pour réduire des coûts et gagner en efficacité.

### Des conséquences en chaînes

La contraction des dotations de l'État a des répercussions en chaîne : elle se répercute sur d'autres collectivités, et sur les multiples partenaires des communautés urbaines. Le travail partenarial trouve par exemple moins de moyens : on remarque par exemple que la baisse des ressources pousse les institutions à se replier sur leurs propres compétences et pour les agents à perdre en disponibilité (par exemple une assistante sociale qui avait un temps prévu pour participer à des instances collectives n'aura plus ce temps). Les associations, face à des subventions en baisse, sollicitent davantage la communauté urbaine.

### La question controversée des critères de péréquation et de solidarité financière

Dans des communautés urbaines, nous avons entendu des mots étonnants : « *Le FPIC (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) est un psychodrame* ». Ce mécanisme concentre de nombreux griefs. Les communautés urbaines critiquent très largement les critères utilisés pour calculer ce fonds (mode de calcul du coefficient servant à déterminer le potentiel financier par habitant), et le manière de déterminer la part qui revient à la communauté urbaine et celle qui revient aux communes. On estime que l'argent est loin d'aller forcément vers les territoires qui en ont le plus besoin. Quant aux effets, ils sont jugés souvent contre productifs dans la réduction des écarts de ressources entre les collectivités. Les communautés urbaines disent attendre de la lisibilité dans l'évolution à moyen terme de leurs ressources et des garanties en la matière. Certaines font valoir que si on les oblige à faire de la péréquation nationale, elles réduiront par manque de moyens la péréquation au niveau local.

### Une baisse des marges de manœuvre pour les communautés urbaines ?

Les communes émettent des attentes fortes pour que la communauté urbaine jouent un rôle contracyclique, et leur permette de maintenir leurs ressources et de

réaliser leurs projets, fut-ce au dépend des projets communautaires. C'est le cas des communautés peu intégrées, comme c'est le cas des plus intégrées comme Brest ou Nantes. Une question centrale est alors : les communautés urbaines ont-elles à protéger les communes et à garantir leurs ressources ? Nos interlocuteurs indiquent qu'un des enjeux pour les années à venir est certes d'anticiper l'asphyxie financière de certaines communes (Nantes), d'aider les communes à boucler leur budget (Dunkerque), de protéger les communes, en particulier par le biais de la DSC, contre les baisses de dotation de l'État (Nancy), mais que cela ne doit pas se traduire par une baisse des capacités communautaires à répondre aux enjeux du territoire, car in fine les communes y compris en feront les frais. Dans nombre de communautés urbaines, les services se heurtent au poids des maires, qui entendent maintenir les marges de manœuvre de leurs communes. Parmi plusieurs exemples, citons celui de Cherbourg, qui avait proposé en 2012 que le FPIC communal revienne à la communauté urbaine pour alimenter un fond stratégique, en avançant l'argument que des dépenses sont indispensables pour conserver l'attractivité économique et en population du territoire (des dossiers portaient alors sur les énergies renouvelables et sur l'implantation d'une caserne). L'idée était d'avoir une approche solidaire du FPIC, et de ne pas créer des équipements sources de coûts pérennes. Alors que le président soutenait cette option, les maires ont préféré conserver les enveloppes communales dans un contexte de tension sur les sections fonctionnement des communes.

### Suffira-t-il de « prioriser » les dépenses ?

Toutes les communautés urbaines ont amorcé des réflexions pour s'adapter au nouveau contexte financier : les maîtres mots sont priorisation ou concentration des moyens (cela va dans le sens de l'approche différencialiste de la solidarité), ce qui signifie qu'il est prévu de revisiter dès aujourd'hui ou 2014 la liste des priorités, parfois de réduire des investissements. La variable d'ajustement sera en effet le programme d'investissements, donc les projets. La question est aussi parfois posée : peut-on imaginer que des services diminuent en qualité ?

### La nécessité de refonder la relation financière avec les communes, voire de changer de modèle

Plusieurs communautés urbaines pensent qu'il va falloir refonder la relation financière aux communes, et finalement reformuler simultanément le pacte de gouvernance et le pacte financier.

*« Le fait que les ressources stagnent peut amener à remettre en cause le pacte fiscal dans sa forme actuelle »* (Creusot Montceau) ;  
*« nous en appelons en un nouveau pacte fiscal entre la communauté urbaine et les communes pour se donner de la visibilité, et harmoniser les marges de manœuvres financières des deux parties »*. (Lille)

La réflexion de Dunkerque est intéressante parce qu'elle montre que cette refondation est de l'ordre de l'inéluctable, à court ou moyen terme :

*« Depuis la fin de la taxe professionnelle en 2011 les ressources arrêtent de croître et même décroissent. Avec 3 milliards d'euros en moins de dotation de l'État aux collectivités, 6% en moins sur la DGF, c'est 6 millions d'euros en moins pour la communauté urbaine. Nous sommes une collectivité riche relativement aux autres, mais cela va évoluer. Nous aurons à l'avenir moins de ressources. Nous n'avons pas gâché, avons beaucoup épargné, mais il va falloir refonder la relation financière avec les communes.*

## **PARTIE 4** DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DES QUESTIONS CLÉS

*On est arrivé au bout du système. Sera-t-on capable de maintenir notre modèle ? Les communes ne semblent pas prendre la mesure de l'enjeu, alors que les services ont compris que nous avons changé d'époque. Nous n'avons pas de leviers fiscaux, donc notre avenir n'est pas serein du tout. Jusqu'à présent nous avons toujours sauvé la face parce que nous sommes ingénieux. Il va falloir réduire les coûts de fonctionnement, mais une machine lancée ne s'arrête pas comme ça. La croissance de masse salariale de la Communauté urbaine de Dunkerque est de 2 millions d'euros par an. Pour ne pas l'augmenter il faudrait réduire les postes de 50 à 60 par an... Nous avons eu de la richesse, alors qu'aujourd'hui ce sont les cités résidentielles qui s'enrichissent. Il faudra aussi des coopérations renforcées.» (Dunkerque)*

# SOLIDARITÉ

## Un modèle à enrichir

Si l'on repart des trois « temps » de la solidarité identifiés en introduction, les motivations, les mécanismes, les résultats, il apparaît que la solidarité est finalement peu de l'ordre des motivations ou des objectifs, même si la loi définit les communautés urbaines comme des « périmètres de solidarité entre communes », et même si cet objectif tend à s'afficher de plus en plus dans les documents de planification, d'orientation ou de communication.

Ce qui motive, c'est souvent la nécessité et donc l'intérêt : intérêt financier, intérêt politique, intérêt technique, nécessité de répondre à des problèmes et des nécessités variées.

*A priori*, quel rapport entre l'intérêt, assimilé parfois à l'égoïsme, et la solidarité ? Il est fondamental : quand on adhère à une mutuelle, c'est davantage par intérêt, pour se prémunir de risques, que par altruisme. Cela signifie qu'il existe des mécanismes solidaires, produisant une solidarité effective, qui ne sont ni construits ni mis en œuvre par altruisme ou générosité. Qu'il ne faut pas confondre les « raisons d'agir » et la portée, ou les résultats d'une action. Dans une communauté urbaine, les intérêts des communes s'entrecroisent, ou plus précisément, il est souvent dans l'intérêt de chacune de choisir la carte du rassemblement ou de la coopération, si elle envisage le bilan global de cette coopération. Au fil du temps, la commune va prendre conscience que son intérêt propre peut rarement se dissocier de l'intérêt de l'agglomération tout entière. Il y a des contraintes partagées, des problèmes partagés, et des opportunités partagées. En un mot, les communes sont dans un système d'interdépendance, qui déborde d'ailleurs le périmètre qu'elles se sont données ou qu'elles se sont vues imposer.

Cela pousse à faire la différence entre l'idée et la pratique de solidarité comme « aider », « assister », « porter secours », qui suppose un élan désintéressé, une générosité, un altruisme, et l'idée et la pratique de la solidarité comme « s'aider », « s'assister », « se porter secours » les uns les autres, qui suppose, c'est très différent, un élan intéressé, exactement comme dans l'exemple de la mutuelle. Les communautés urbaines sont dans ce deuxième modèle, celui de la solidarité intéressée, jugée nécessaire pour se protéger (les communes, le territoire de l'agglomération), se renforcer (projets, équipements, investissements...). Ainsi et logiquement, pour amener une commune réticente à produire du logement social, ce n'est pas par l'appel aux « bons sentiments » (éviter la ségrégation urbaine, vertu de la mixité), mais par la démonstration qu'il est de son intérêt de produire du logement social. Une communauté urbaine nous indique ainsi que le discours sur la nécessité de se « partager les pauvres » tenu un temps a été remplacé par un discours plus efficace : « on vous aide à développer le logement qui vous convient ; et nous faisons valoir que le logement social est un moyen de contrer la perte de vitesse démographique de certaines communes ». Cela est assorti d'aides financières pour produire des logements très sociaux et d'une pression : on se félicite que la loi SRU « secoue les maires » à travers la question des pénalités.

Les mécanismes ne sont pas là où les mots nous orientent, car, sur ce plan des mécanismes, on parle parfois de « solidarité financière » alors que la solidarité fi-

nancière est faible, mais on ne parle pas de « dépenses solidaires », alors que c'est par la dépense, dépense d'investissement et de fonctionnement, que la solidarité opère de la manière la plus forte, et que des rééquilibrages, certes lents, se font entre les communes, par la réalisation d'équipements, d'infrastructures ou la réalisation de services ; on ne parle pas non plus d'« outils de planification solidaire », alors que ce sont des leviers, en amont des politiques publiques, importants.

En termes de résultats, la solidarité est dans l'opiniâtreté de certains services et de certains élus dans les communautés urbaines pour remplir des objectifs de production de logements sociaux, d'agir sur le logement existant, dans le difficile travail de rééquilibrage du logement sociaux à l'échelle des agglomérations pour éviter que la ségrégation sociale soit plus forte, dans le maillage des transports en commun sur tout leur territoire, dans la manière d'éviter le pire grâce à la politique de la ville, etc. Lorsque nous avons réalisé les entretiens, nos interlocuteurs ont souvent pris conscience que leur communauté faisait, comme Monsieur Jourdain, « de la solidarité sans le savoir », et que de multiples actions relevaient finalement, d'une manière ou d'une autre, de la solidarité. Les communautés urbaines ont démontré de multiples manières leur efficacité et leur pertinence.

Les mécanismes et les résultats laissent évidemment entrevoir des faiblesses et des limites considérables, liées à la structure même de l'intercommunalité : c'est un paradoxe. L'intercommunalité à la fois implique et appelle de la solidarité, et à la fois suscite une tension entre intérêts des communes et intérêt communautaire, entre défense spontanée du principe d'autonomie (financière et de décision) et reconnaissance du principe de dépendance : l'intercommunalité repose en effet sur la reconnaissance du principe strictement opposé à l'autonomie du : « je dépend de... ». Ces tensions freinent ou entravent. Bien sûr, des communautés urbaines ont plus ou moins réussi à atténuer cette tension, en général en renforçant l'instance communautaire par rapport aux communes, ce qu'ont fait de la manière la plus forte le Grand Lyon ou Brest Métropole Océane.

Il ressort que les enjeux qu'affrontent les communautés urbaines (transport, habitat, ressources, démographie, pauvreté ...) posent des questions de solidarité, soit qu'il faille que la communauté urbaine se solidarise avec d'autres territoires et instances au-delà de son périmètre pour produire une action efficace, soit que les problèmes posés en appellent à des mécanismes de solidarité envers des groupes sociaux ou des territoires en difficulté. Bref, les grands enjeux stratégiques des communautés urbaines comme les enjeux émergents (énergie, numérique...) imposent des formes de solidarité. Il en est de même concernant les difficultés qu'elles traversent (déprise démographique, pauvreté dans la ville centre, question des Roms qui est presque partout une vraie difficulté...).

Ceci étant dit, il est difficile de définir le caractère solidaire d'une action ou d'une politique, parce que pour arriver à cette caractérisation, il faut abandonner le mot solidarité pour d'autres notions proches, plus opératoires : coopération, équité, égalité d'accès, vocation sociale, etc. Par exemple si des acteurs coopèrent, on ne peut assimiler coopération et solidarité ; on ne peut affirmer de but en blanc que la construction de logement sociaux est une politique solidaire, sans se poser de multiples questions (quel financement, quelle répartition, à qui ces logements sont-ils accessibles, etc.).

Revenons une dernière fois à la loi, pour mesurer le chemin accompli : elle pose que les communautés urbaines et métropoles sont des « espaces de solidarité entre communes ». Il s'agit donc d'une « solidarité territoriale », qui s'exprime avant tout entre des personnes publiques (les communes). Ce modèle de la solidarité

territoriale fonctionne et produit des résultats probants, même s'il a des limites, et partout on y est attaché. C'est à la fois un élément d'identité et le cœur du fonctionnement des communautés urbaines.

Néanmoins, il est peut être temps de reconnaître que ce modèle initial ne suffit plus complètement à rendre compte ni des réalités, ni de la dynamique des communautés urbaines, et que chacun des termes de cette « définition » est à réactualiser :

- les communautés urbaines et métropoles ne sont pas seulement des espaces de solidarité, mais des opérateurs de solidarité et de politiques solidaires ;

- les communautés urbaines combinent une action à des échelles supra et infra-communautaires, ce qui veut dire qu'il faut repenser la notion d'espace de solidarité. Il est partout constaté que l'enjeu des solidarités dépasse largement le périmètre des entités administratives, qu'elles soient ou non des communautés urbaines ou métropole, ce qui dans l'avenir annonce que ce sera à des échelles vastes que se joueront la résolution d'enjeux cruciaux (développement économique, financement d'équipements, ressources financières, mobilité, biens communs comme l'eau, etc.). Mais il faudra aussi faire jouer des solidarités territoriales à l'intérieur même des communautés urbaines et métropoles. L'enjeu de l'échelle est donc aussi celui de la proximité ;

- aux communes, il faut ajouter toute une diversité de territoires, structures et personnes qui participent à un « système local de solidarité ». Il est partout constaté que la solidarité joue non seulement entre communes, mais aussi avec d'autres EPCI, avec le département, avec la région, voire même avec des acteurs variés (entreprises, associations...) et avec les forces de la société civile, quand il s'agit par exemple d'économie sociale et solidaire ;

- il est constaté que des politiques communautaires, à commencer par l'habitat, la politique de la ville et les transports ont une dimension ou une vocation sociale. C'est à ce titre que nos interlocuteurs parlent parfois de « solidarité sociale ». Si les communautés urbaines n'ont pas la compétence sociale, leurs politiques ont à des degrés divers un impact social, ce qui signifie que la solidarité territoriale se combine de fait avec de la solidarité sociale. Il est envisageable que la solidarité sociale vienne davantage enrichir le schéma actuel de la solidarité territoriale. L'exemple évoqué plus haut de la tarification solidaire montre bien qu'il ne convient pas d'opposer solidarité territoriale et solidarité sociale, et que ces deux principes peuvent se compléter, pour donner plus de cohérence à l'action communautaire ;

- sur les questions de solidarité sociale et de proximité, les communautés urbaines tiennent souvent à une répartition des tâches qui précise bien qui fait quoi (« la solidarité territoriale c'est nous, la solidarité sociale c'est eux », « les échelons de proximité avec les maires c'est nous, la proximité avec les habitants c'est eux »). Cela spécifie à la fois leur identité et leurs modes d'action, et indique sans doute un besoin de ré-ancrage, d'affirmation de ce qui fait leur socle, dans un contexte de réformes. Mais elles sont sans doute en train d'inventer un positionnement qui leur est propre qui leur permettra d'intervenir davantage dans ces domaines ;

- l'étude fait clairement apparaître que si les communautés urbaines continuent à servir les communes, certaines sont de plus en plus affranchies du « filtre communal » (même si elles ne le disent pas ouvertement), et mènent des actions ciblées vers des publics et des populations ; que la logique initiale, qui consiste à servir chaque commune de manière « égalitariste » recule devant une logique « différen-

## CONCLUSION

cialiste» où l'action est priorisée selon des besoins, ce qui amène à investir davantage ici que là, sans contrepartie pour la commune qui est «là» ;

- à la solidarité «entre» il convient d'ajouter de plus en plus la solidarité «envers» (des territoires, des acteurs, mais aussi des publics, des personnes).

Tout cela nous fait prendre la mesure que la solidarité territoriale dont se revendiquent les communautés urbaines n'est plus de la même nature qu'au moment où la loi du 31 décembre 1966 a été écrite. Ce mouvement n'amène pas les communautés urbaines à abandonner les questions du «faire» et du «comment faire?», mais il les pousse à incorporer davantage une préoccupation sur la finalité de leur action, sur leurs «clients ultimes», ce qui fait apparaître évidemment, au bout, des hommes et des femmes, habitants, usagers, citoyens, personnes en recherche d'emploi, etc. La difficulté à reconfigurer le modèle initial se mesure par exemple à ce que l'objectif de rayonnement économique et d'attractivité qui caractérise les communautés urbaines n'est pas ou peu articulé à celui de la solidarité. Très concrètement, les politiques de rayonnement sont en général mal couplées à des politiques d'emploi pour tous.

Une question reste posée : cette transformation du modèle de solidarité, esquissée avec plus de netteté dans certaines communautés urbaines, doit-elle continuer à ce déployer, de manière affirmée ou de manière cachée, jusqu'où, et peut-elle se faire alors que des principes constitutifs des EPCI, à commencer par le mode d'élection et le fait que ce sont encore des établissements publics et non des collectivités territoriales, tendent à maintenir le modèle initial ?



---

Solidarité

:

**ANNEXES**

---

**Ce guide qui présentait les grands axes prévus pour mener les entretiens dans les Communautés urbaines a été adapté en fonction de nos interlocuteurs. Lors d'un entretien, il y avait moins de questions (la grille tenait compte du fait que plusieurs personnes étaient interrogées).**

**1- La Communauté urbaine et la solidarité : mieux cerner de quoi on parle, interpréter l'existant**

- Avez-vous le sentiment que la solidarité est dans l'identité de la Communauté urbaine, dans ses missions ?
- Que recouvre pour vous l'idée de solidarité dans votre Communauté ? (relance : est-ce d'abord et surtout la solidarité entre communes pour équiper un territoire, le fait que des acteurs se solidarisent autour d'objectifs, la redistribution, la réduction des inégalités entre territoires et populations...)
- Comment la solidarité se traduit-elle concrètement ? Pouvez-vous donner quelques exemples qui sont à vos yeux les plus significatifs ?
- Le mot solidarité est-il employé (ou bien parle-t-on cohésion, vivre ensemble, mixité...)?
- La question de la solidarité fait-elle débat dans la communauté urbaine, si oui à quel propos ?
- Concernant les charges de centralité, les investissements et les coûts de fonctionnements sont-ils partagées par les utilisateurs de ces équipements ? Y a-t-il débat sur ce thème ?
- La solidarité est-elle dans toutes les politiques communautaires, donc de l'ordre d'un objectif transverse (par exemple à travers l'Agenda 21), ou surtout dans certaines (dans ce cas : lesquelles) ?
- Est-ce que depuis la création de la Communauté, les choses ont évolué en la matière ? (mise en place de politiques ayant une dimension solidaire, réponse à des crises ou chocs exogènes ou internes, nouveaux dispositifs, nouvelles perceptions...)?
- La Communauté urbaine peut-elle et doit-elle agir sur la cohésion de l'espace social de l'agglomération ? Peut-elle et doit-elle limiter les écarts trop accentués de richesse et de pauvreté entre territoires ?
- On oppose parfois, de manière caricaturale, l'égoïsme communal à l'intérêt vertueux représenté par l'intercommunalité, mais il est un fait que la solidarité d'agglomération est parfois à la peine en raison de réticences communales. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?
- Les outils de planification et les outils réglementaires organisent-ils d'une manière ou d'une autre la solidarité ?

**2- Solidarité territoriale, solidarité sociale**

- Comment l'égalité d'accès aux services est-il garanti ?
- Au sein des politiques communautaires, existe-t-il des dispositifs de solidarité envers les ménages les plus pauvres ou envers certaines catégories de la population ? Si oui, quels sont les principaux dispositifs au niveau du logement, de l'énergie et du chauffage, des déplacements, des services urbains, et de la fiscalité ?
- Quel est le rôle de la Communauté urbaine dans la solidarité sociale (au sens des politiques sociales) ?
- Pensez-vous que dans tout ou partie des politiques communautaires, le volet social soit indispensable ? (exemples : politiques d'accompagnement social reliées aux politiques urbaines classiques)

- La Communauté n'a pas de compétence sociale *a contrario* du département, des communes et bien sûr de l'État : est-ce un problème pour appréhender la thématique de la solidarité ?
- Faut-il penser le social par publics, ou dans une logique territoriale ?
- Convierait-il de combiner une logique de solidarité territoriale et une logique de solidarité sociale ?

### 3 - Aspects financiers

- La Communauté urbaine a-t-elle réussi à réduire les inégalités entre territoires, à homogénéiser la richesse et la pauvreté dans l'agglomération ? (via la péréquation, la redistribution des ressources, les dépenses d'investissements, de fonctionnement, etc.)
- Les mécanismes comme l'ex-TPU, la DSC... ont-ils fait avancer la Communauté urbaine sur la voie de la solidarité financière ?
- Voyez-vous dans la péréquation (horizontale notamment) un moyen de progresser en matière de solidarité ?- Avez-vous un pacte financier et fiscal ? Y a-t-il une réflexion sur ce thème ?
- Mettez vous en place la tarification sociale ou solidaire : si oui, dans quelles politiques ? Si non, avez-vous une réflexion sur cette thématique ?

### 4 - Aspects économiques

- Dans quelle mesure le développement économique de l'agglomération est-il bénéfique en termes de solidarité (emploi, bien être...) ?
- Quelles sont les conditions à réunir pour que le développement économique profite finalement à tous ? En la matière, à quels niveaux la Communauté urbaine pourrait progresser ?
- Une ville humaine, solidaire, au service de tous ses habitants d'un côté, la compétition et le rayonnement international de l'autre. Comment articulez-vous ces deux objectifs ?
- L'emploi apparaît-il comme un enjeu de la politique de développement économique de la Communauté urbaine ? Si oui, comment cela se traduit ?
- Avez-vous un volet économie sociale et solidaire ?

### 5 - Aspects RH

- En matière de ressources humaines, quelle est la politique de la Communauté urbaine (égalité professionnelle femme-homme, lutte contre les diverses formes de discrimination, clause d'insertion dans ses marchés publics, programmes locaux d'insertion, emploi des seniors, emplois d'avenir...)
- Quelle arbitrage entre la réduction des effectifs (via la mécanisation par exemple) et le maintien de la vocation sociale de la Communauté urbaine ?

### 6 - Solidarité à l'intérieur du périmètre communautaire - solidarité avec l'extérieur

- Pensez-vous que le périmètre d'une communauté urbaine est pertinent pour mener des politiques de solidarité, alors qu'en France les constructions institutionnelles correspondent rarement à nos espaces de vie ?
- Quels sont les enjeux de solidarité les plus importants à l'intérieur du périmètre communautaire ? Et vis-à-vis de l'extérieur ?
- Quelle est votre perception de ce que la Communauté urbaine apporte aux territoires extérieurs, et inversement ?

- S'adresse-t-elle à d'autres territoires pour exercer des formes de solidarité ? Comment travaille-t-elle alors avec ces territoires ?
- La Communauté urbaine a-t-elle des politiques sur son bassin de vie, d'habitat, d'emploi ?
- De quels partenaires, structures, ingénieries a-t-elle alors besoin ?

### **7 - La Communauté urbaine opérateur de solidarité : perspectives d'évolution**

- La solidarité dans la Communauté urbaine est-elle surtout une solidarité entre des territoires ou bien évolue-t-elle vers une solidarité entre ou envers des habitants ? Diversifie-t-on alors les mécanismes de solidarité pour par exemple prendre en compte les situations des habitants ou des usagers ?
- La Communauté urbaine dépend de multiples acteurs pour mener ses politiques et réaliser ses objectifs (institutions et collectivités, habitants-usagers, opérateurs privés, entreprises...). Les logiques partenariales et les interdépendances qui en découlent dessinent-elles des espaces de solidarité ? Est-ce que cela pousse la Communauté urbaine à revoir son fonctionnement et ses postures ?
- Est-il souhaitable, est-il possible d'avancer vers d'avantage de mutualisation ?
- Comment la Communauté urbaine pourrait-elle davantage être un opérateur de solidarité ?
- Devrait-elle mettre en cohérence ses politiques de développement et ses politiques de solidarité ?
- Se pose-t-elle la question de l'impact de la diminution des capacités d'intervention de l'État et du département en matière sociale et des conséquences sur le rôle d'opérateur de solidarité de la Communauté urbaine ?
- S'adresse-t-elle à d'autres territoires pour exercer des formes de solidarité ? Comment travaille-t-elle alors avec ces territoires ?
- La Communauté urbaine a-t-elle des politiques sur son bassin de vie, d'habitat, d'emploi ?
- De quels partenaires, structures, ingénieries a-t-elle alors besoin ?

Nous remercions toutes les personnes  
qui ont participé à ces entretiens.

Dans neuf cas sur dix, l'entretien s'est fait en face à face, en  
réunion individuelle ou de groupe. Dans les cas restant, parce  
que des interlocuteurs n'étaient pas disponibles lors de la journée  
d'entretiens, ils se sont déroulés par téléphone à d'autres dates.  
Toutes les communautés urbaines ont évidemment été rencontrées.

Communautés urbaines et dates	Personnes rencontrées
<b>Marseille</b> 7 mai	<b>Joël Raffin</b> , DGS et <b>Pascal Marchand</b> , DGA développement et attractivité du territoire <b>Marie Martin Raget</b> , directrice habitat et cohésion sociale <b>Vincent Coulomb</b> , président de la commission fonctionnement, adjoint au maire d'Allauch <b>Anne Archambault</b> , directrice du pôle finances et <b>Christophe Angelibert</b> , chef du service Europe et subventions
<b>Creusot Montceau</b> 13 mai	<b>Jean-Claude Lagrange</b> , président et <b>David Marti</b> , vice-président en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du budget <b>Jacques Turpin</b> , DGS <b>Liliane Mereau</b> , directrice des finances <b>Elodie Bretau</b> , finances <b>Béatrice Rossignol</b> , contractualisation <b>Isabelle Baumel</b> , directrice des projets et du développement urbain <b>Fiorina Moreau</b> , responsable politique de la ville et économie sociale et solidaire <b>Jean-Alain Tandéo</b> , responsable des services à la population <b>Laurent Gapihan</b> , responsable habitat et GPRU
<b>Toulouse</b> 22 et 23 mai	<b>Marie Christine Sarre</b> , DGA social et solidarité <b>Alain Carral</b> , directeur développement social <b>Benoît Zeller</b> , directeur de la mission Grand Projet de Ville (GPV)
<b>Bordeaux</b> 23 et 24 mai	<b>Jean Touzeau</b> , vice-président politique de la ville et politique foncière <b>Ludovic Freygefond</b> , vice-président finances, <b>Frédéric Garnier</b> DGA finances, <b>François Jary</b> , administrateur fiscalité <b>Michel Vayssié</b> , DGS <b>Claire Le Merrer</b> , DGST pôle de proximité
<b>Nancy</b> 28 mai	<b>Jean-Philippe Moretau</b> , DGS, <b>Rémi Bechaux</b> , DGSA, <b>Joëlle Schreiner</b> , DGA pôle cohésion urbaine et sociale, <b>Sandrine Voisin</b> , DGA pôle ressources et ingénierie communautaire, <b>Nadine Pla Gibault</b> , directrice de la communication, <b>Jean-Yves Foltzer</b> , DGA pôle services urbains, <b>Thierry Marchal</b> , DGA pôle transports et déplacements, <b>Sophie Conrad</b> , directrice de la mission ville européenne durable, <b>Laurence Werner-Rossinot</b> , DGA pôle culture sport loisirs, <b>Michel Moreau</b> , DGA pôle attractivité et compétitivité du territoire, <b>Denis Schaming</b> , DGA mission renaissance Nancy 2013, <b>Pascal Udron</b> , directeur des finances, <b>Sébastien Dartois</b> , directeur de cabinet du président
<b>Strasbourg</b> 28 et 29 mai	<b>Pierre Laplane</b> , DGS <b>Mathieu Cahn</b> , vice-président chargé de la politique de la ville, du renouvellement urbain et des Gens du voyage, adjoint au maire de Strasbourg <b>Virginie Jacob</b> , chef du service habitat <b>Rémy Banuls</b> , chef du service emploi et économie solidaire <b>Philippe Cornec</b> , directeur solidarités et santé
<b>Nantes</b> 5 et 6 juin	<b>Fabrice Roussel</b> , vice-président Proximité relation usagers, dialogue citoyen <b>Maurice François</b> , DGA Cohésion territoriale <b>Thierry Boutoute</b> , DGA Finances et gestion
<b>Lille</b> 11 juin	<b>Marie-Caroline Bonnet-Galzy</b> , DGS <b>Dany Mackowiak</b> , DGA pôle développement territorial et durable <b>Christophe Bolot</b> , DGA pôle développement économique <b>Annick Jaspard</b> , DGA pôle finances et gestion
<b>Dunkerque</b> 12 juin	<b>Patrick Lambert</b> , DG <b>Yannick Vissouze</b> , directeur développement économique et tourisme, et <b>Arnaud Salomé</b> ,

**ANNEXE 2 PERSONNES RENCONTRÉES**

	<p>chargé de mission de l'enseignement supérieur, de l'emploi et de l'insertion professionnelle  <b>Pascale Delaporte</b>, directrice vie sociale et <b>Bénédictine Tillard</b>, chef de service territoires, cohésion et innovation sociale  <b>François Vilain</b>, DGA administration et finances  <b>Cédric Ghesquières</b>, délégué général ville et environnement  <b>Stéphanie Degrande</b>, directrice habitat et aménagement</p>
<b>Arras</b> 13 juin	<b>Benoît Roosebeke</b> , DGS, <b>Patrice Joosep</b> , DGA pôle économique, <b>Daniel Billet</b> , directeur du développement territorial, <b>Céline Raimond</b> , directrice des services financiers et comptables, <b>Emilie Renau</b> , directrice des ressources humaines et des affaires juridiques, <b>Sophie Dubois</b> , directrice de la prévention et de la cohésion sociale, <b>Sylvie Ruin</b> , directrice de l'habitat et du logement
<b>Brest</b> 24 et 25 juin	<b>Bertrand Uguen</b> , DGS <b>Patrick Morlier</b> , DGA pôle espace public et environnement <b>Bernadette Abiven</b> , vice-présidente aux ressources humaines <b>Michel Briand</b> , vice-président économie sociale et solidaire et aménagement numérique du territoire <b>Alain Jouis</b> , vice-président délégué à la politique de la ville et cohésion sociale et éducative <b>Jean-Philippe Lamy</b> , DGA pôle développement économique et urbain <b>Renaud Sarrazebolles</b> , vice-président délégué à l'emploi et l'insertion <b>Jean-Louis Jourdrain</b> , DGA pôle développement culturel, éducatif et sportif
<b>Cherbourg</b> 26 juin	<b>André Rouxel</b> , président <b>Philippe Menut</b> , DGS <b>Régis Buquet</b> , directeur de cabinet du président <b>Yves Duval</b> , DGST <b>Franck Duval</b> , DGA pôle administration et ressources <b>Daniel Reynier</b> , DGA pôle développement et solidarité <b>Alain Civilse</b> , vice-président en charge de l'habitat <b>Marie-Odile Lechrès</b> , vice-présidente en charge de la politique de la ville et du développement social urbain
<b>Le Mans</b> 10, 11 juillet	<b>Didier Bahin</b> , DG <b>Sylvain Rochat</b> , Setram et <b>Maud Coulon</b> , cellule tramway <b>Jean-Louis Prigent</b> , vice-président à la politique des transports <b>Philippe Dilasser</b> et <b>Catherine Le Strat</b> , direction financière et juridique <b>Sandra Hermeline</b> , PLIE, <b>Béatrice Pramil</b> , Emergence, et <b>Mickaël Marseul</b> , Créapolis <b>Marie-Pierre Blanc</b> et <b>Judith Boitard</b> , mission développement social urbain <b>Cristophe Counil</b> , vice-président aux solidarités urbaines et à la tranquillité publique <b>Jean-François Soulard</b> , vice-président aux transports en commun de l'agglomération
<b>Alençon</b> 15 et 16 juillet	<b>Jean-Claude Pavis</b> , vice-président développement économique et développement durable, maire adjoint d'Alençon <b>Ahamada Dibo</b> , vice-président urbanisme, maire-adjoint d'Alençon <b>Claude Le Brun</b> , DGAS <b>Emmanuel Grieu</b> , directeur du département finances <b>Véronique Nicolas</b> , directrice du département solidarité
<b>Nice</b> 17 juillet	<b>Nadia Levy</b> , conseiller métropolitain déléguée aux ressources humaines et aux relations publiques <b>Fernand-Marc Narducci</b> , DGA des services, en charge des ressources <b>Jean-François Campana</b> , direction du Cabinet du DGS
<b>Lyon</b> printemps et 26 août 2013	<b>Maurice Charrier</b> , vice-président à la politique de la ville et à la cohésion sociale <b>Jacky Darne</b> , vice-président aux finances <b>David Kimelfeld</b> , vice-président au développement économique <b>Olivier Brachet</b> , vice-président à l'habitat et au logement social <b>Gérard Claissé</b> , vice-président à la participation citoyenne <b>Michèle Vullien</b> , vice-présidente aux déplacements <b>Benoit Quignon</b> , DGS

---

**#Cahier introductif** • Vivre ensemble dans l'agglomération lyonnaise

**#01** • La solidarité : fondements, rouages, grands questionnements

**#02** • Communauté urbaine de Lyon, une solidarité aux multiples facettes

**#03** • COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE : DIFFÉRENTES APPROCHES ET PRATIQUES DE LA SOLIDARITÉ

**#04** • La solidarité en tension : individualisme, inégalités, diversité...

**#05** • La mixité en question

**#06** • Compétition & solidarité

**#07** • Où s'invente la solidarité ?

**#...**

---

---

Retrouvez l'intégralité des **INTERVIEWS**  
et des **RAPPORTS** sur :

**[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)**

---