

Marc Bonneville, Marie-Christine Doceul
8 février 2001

Le Bellecour, jeudi 8 février 2001

Les échelles de la ville

Public assez clairsemé en cette période de vacances, ce jeudi 8 Février le café-géo accueillait Marc Bonneville, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon pour une discussion, animée par Christian Montès, autour des différentes structures communales et le ou les pouvoirs qui leur sont associés. La question de la gestion d'une agglomération est centrale.

Marc Bonneville rappelle d'abord trois lois essentielles :

- Loi Chevènement : créer de nouvelles intercommunalités (communautés de communes, communautés urbaines ...)
- Loi Voynet : utiliser ces intercommunalités pour créer des Contrats d'agglomération, de pays...
- Loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU), décembre 2000 : pour une planification des périmètres, créer des schémas de cohérence territoriale.

Cette question des périmètres est à l'ordre du jour avec l'évolution de la ville (elle se transforme, se développe en dehors de cadres traditionnels...). Maintenant qu'est ce que la ville ? Comment penser la ville et la campagne ? Donc comment établir des périmètres ?

L'établissement de lois comme réponses à ce type de questions est une approche typiquement française. Mais instituer des territoires, est-ce légitime ? Et comment trouver la bonne maille territoriale ? Comment trouver un optimum territorial ? Y a-t'il une bonne « maille » ? Ou est ce « un mécano pour couvrir tout le territoire de façon assez exotique » ? Là aussi on fait face à un débat traditionnel autour de l'ajustement de territoires (bassin d'emploi, les diverses relations à la ville...) pour une « régulation géographique du territoire ». Enfin les modalités d'élaboration des périmètres restent problématiques : sur quels critères crée-t-on les limites des Schémas de Cohérence ? Par rapport aux périmètres de la loi, comment s'inscrivent les des périmètres fonctionnels ?

Ceci nous amène à la question de la « gouvernance territoriale ». En effet, ces entités doivent être gouvernées et il faut rendre compatibles les gouvernances classiques (cad : déjà en place) et les gouvernances de projet (Contrat de pays par exemple), ainsi que les territoires de projet et les territoires institutionnels. Faut-il déterminer les territoires de « haut en bas » ou inversement, partir d'un consensus local ? Et dans la manière de procéder : agir institutionnellement ou avec des consensus locaux, des formes de partenariat ? En France la tendance est plutôt à la relation verticale de haut en bas. Même s'il y a des évolutions (ex : négociations du Grand Lyon avec les communes périphériques), il faudrait une convergence des deux. D'autre part, il y a les « réalités urbaines » à prendre en compte. La diversité des réalités, des situations, fait qu'il y a différentes logiques pour chaque structure envisagée (ex :

le péri-urbain). La question de territoires soit standards soit ajustés est centrale. Enfin quelle est la place du citoyen quand on sait que le périmètre plus large l'éloigne un peu plus du pouvoir décisionnel ? Peut-on dire que le citoyen est évincé d'une gouvernance moins proche par son organisation et l'espace qui lui est assigné ? Autant de questions sur la création, la gouvernance et la gestion de ces entités récentes pour alimenter la discussion.

Réflexion :

Dans ce sujet, il y a donc des questions géographiques par essence :

- Les dynamiques locales et leurs liens avec la gouvernance des nouvelles structures
- L'espace concerné (périmètres) avec la superposition des structures
- L'éventuel « déficit démocratique » au profit d'une fonctionnalité

Jacques Défossé soulève la question du devenir de ses nouveaux territoires, et de l'avenir des coopérations existantes (les supprimer pour de nouvelles ?). A côté de cette question c'est surtout la vocation de l'intercommunalité qui fait débat. L'intercommunalité, souligne Marc Bonneville n'est pas la panacée, mais c'est une condition : ça dépend de ce qu'on en fait. D'où l'intérêt de connaître la marge de manœuvre des acteurs. Si l'exemple de la Courly fonctionne c'est qu'au départ il y a un consensus facile basé sur des questions d'ordre technique puis il y a évolution vers le politique.

Réflexion :

Les lois ouvrent donc un processus à deux volets :

- La culture de projets autour de consensus
- La coopération des structures déjà existantes avec les Schémas

Evidemment, on constate que l'une ou l'autre des structures va « gagner » et perdurer, que les relations entre ces entités, qui se « marchent sur les pieds », se finissent souvent quand l'une a « mangé » l'autre. Pourtant c'est une voie nouvelle intéressante, la loi instaure une nouvelle possibilité avec des cadres qui peuvent innover (ex : la Courly). C'est la raison pour laquelle ceci ne plaît pas à tout le monde : la déconcentration vue sous cet angle là est peu appréciée par les préfets.

Marc Bonneville reconnaît que ce type de structures est bien adapté pour des villes moyennes, mais qu'il y a des limites. Des projets de ce genre marchent ou ne marchent pas (comme Paris). Ces actions sont des possibilités : « soit les acteurs s'en emparent et c'est bien, soit ils ne mettent pas de contenu à l'intérieur et ça reste formel ». On va vers des situations diverses selon les villes, voir des situations contrastées, ce qui n'est peut-être pas plus mal.

Réflexion :

Avec l'apparition de ces nouvelles structures que l'on peut mettre en parallèle avec les lois de décentralisation (1982), peut-on dire que c'est « un bilan après expérimentation ou la fin d'une première étape, un premier round » ?

Ces communautés de communes, communautés urbaines correspondent avant tout à du pouvoir ! C'est un élément de régulation et de maîtrise. Il y a une volonté de remise en ordre spatiale par le gouvernement.

Réflexion :

Mais on assiste toujours à une incompatibilité entre ces différentes structures vieilles de deux siècles. Il n'y a pas de courage politique de faire le ménage (supprimer des communes). En fait, le maillage actuel du territoire ne peut plus faire face à la situation actuelle : les problèmes ne sont plus les mêmes (« on ne voyage plus en diligence ! »). Donc c'est une recherche de palliatifs que l'intercommunalité. Aucune ville jumelée avec Lyon n'est constitué de 55 communes !

Pour le cas de Milan par exemple on peut dire que c'est le « foutoir » et qu'il n'y a pas de planification voulue (on agit au cas par cas). En France : il y a la Région, le Département, l'Intercommunalité, et la Commune. Mais le département et la région ne sont pas pour autant les tutelles des communes (à chacun ses compétences). Il n'y a donc pas de supervision de chacun sur l'autre, pas de hiérarchie de contrôle à la différence de l'Allemagne où les Lands sont très dépendants de leur région, leur rapport est hiérarchique, il existe des niveaux de régulation. La question n'est donc pas spécifiquement française : il y a des problèmes différents ailleurs.

Réflexion :

Au niveau de l'Allemagne le contexte est totalement différent. On remarque qu'avec les changements politiques récents c'est devenu un enjeu politique car ces institutions répondent à des demandes très fortes. Il est donc intéressant de faire un parallèle avec la situation française en ce qui concerne la rationalité politique : le découplage des fonctions politiques entre la communauté et les communes prend tout son sens et l'interdiction du cumul y participe.

Réflexion :

La question des compétences mérite aussi d'être soulignée . Le SYTRAL, par exemple, assure une bonne gestion pour l'intérieur de l'urbain mais pour les transports péri-urbains c'est peu satisfaisant . Or la région non plus ne sait pas gérer ce problème (il n'y a qu'à Paris que ça fonctionne). Il ne faut donc pas rater le train en marche. L'intercommunalité est en expérimentation, mais c'est une chance. Même si cela introduit des inégalités (ex : population âgée...)Cependant il faut aussi savoir qui fait quoi (quel transfert de compétence) : que prend en charge la communauté urbaine et les communautés de communes. Il y a un principe de subsidiarité à cerner. Là aussi intervient le choix des échelles d'actions (ex : entretien du petit stade de quartier et du stade de Gerland). Pour faciliter les échanges et stopper une certaine concurrence (ou « dumping ») la Courly a instauré la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

Mais c'est vrai qu'il ne faut pas en rester là. La Courly est performante mais il faut une démocratie locale pour l'appuyer, il faut réfléchir à la prise en compte d'initiatives locales. Le débat sur le contournement Ouest par exemple a lieu dans les instances, même s'il y a un consensus il manque un « apport local ». Le consensus est-il toujours efficace ?

Une personne de l'assistance déclare qu' au niveau du transport il y a beaucoup d'associations, de comités qui font bouger les choses (dialogue avec le pouvoir).

L'assistance est sceptique (certains pensent à la consultation pour le tramway)

Au Canada la consultation publique est prise en compte. Il y a discussion du projet. Cela donne une solution évoluée, un projet mature mais ça peut aussi mener à l'immobilisme (on refuse tout alors arrêt du projet). Une tentative dans ce sens s'était amorcée en France mais est restée vaine. La LOTI (Loi d'Orientation du Transport Intérieur) n'a pas eu de décret d'application voté. Avec cette loi on aurait pu les projets. La fragmentation politique se maintient aussi car le citoyen reste « chacun pour soi » (ex : tout le monde est d'accord qu'il faut un site de décharge de type 1 mais personne en le veut dans son voisinage). Une évolution est aussi à souligner : la vie sociale d'un individu (écoles, courses, travail...) se fait maintenant sur un espace plus étendu, correspondant à plusieurs communes. Il vote alors pour le maire d'une commune ou il ne « vit » pas (cf. J.Viard « on vote là ou on dort »). Cela repose la question du bon périmètre. La compétence se pose aussi en terme d'élections : l'élection au suffrage direct limite les incohérences (le parachutage n'est pas la meilleure solution dans un débat comme le contournement ouest).

Réflexion :

La responsabilité n'est pas à diluer dans la compétence communautaire (« c'est pas de ma faute, c'est la Courly »).

Réflexion :

Il faut se méfier du troc du transfert de compétence contre la TPU. Un aspect est à souligner ; le sens dans lequel on délègue : toujours de bas en haut. Or la Courly ne délègue pas ou peu vers le bas.

La Courly se renouvellera bientôt par suffrage direct. Finalement une des questions principale est : comment envisager la participation des citoyens ? La société française serait-elle infantilisée par l'Etat ? Car les lois ne font pas tout. Au-delà du contexte politique, on peut penser que c'est une mentalité issue du temps long, très française.

Compte-rendu : Marie-Christine Doceul