

RP6

## ATTENTES CITOYENNES ET INTERCOMMUNALITÉ

Organisateur

**ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADGCF)**

Coordinateur et animateur

**Denis COURTOIS, Directeur général des services, Communauté de communes du Val d'Amboise**

Cet atelier est l'occasion de définir les attentes des habitants d'un même territoire à l'égard des politiques mises en œuvre, en prenant l'exemple de la métropole Nantes - Saint-Nazaire. L'ADGCF (Association des Directeurs Généraux des Communautés de France) poursuit depuis plusieurs mois une réflexion sur le thème des attentes citoyennes et de l'intercommunalité.

### *Le périmètre d'action des politiques publiques*

**Didier LOCATELLI**

**Consultant, cabinet New Deal**

**L'efficacité des politiques publiques dépend directement des périmètres sur lesquels elle s'applique.** De fait, la quête du territoire pertinent unique et l'identification du fameux bassin de vie sont toujours d'actualité. Cette démarche suppose de s'intéresser à l'évolution des modes de vie, aux développements des mobilités, comme aux évolutions démographiques. Or ces évolutions ont bouleversé la société française au cours des 30 dernières années. La France compte aujourd'hui 33 % de mono-ménages, tandis que 61 % des actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence. Ils n'étaient que 46 % dans ce cas en 1982. Dès lors, on assiste à l'émergence d'une ville multimodale.

Dans le même temps, l'habitat périurbain continue de se développer. Il concerne aujourd'hui 21 % la population française et s'étend sur un tiers du territoire. Les modes de vie ne sont pas pour autant figés. Au contraire, les mobilités résidentielles et professionnelles ne cessent d'augmenter. Enfin, seuls 54,7 % des salariés connaissent une journée de travail standard. Les autres travaillent à temps partiel, en indépendant ou en horaires décalés. La désynchronisation des temps de travail touche en priorité les catégories professionnelles les moins aisées.

Depuis une vingtaine d'années, on assiste à la révolution des gens ordinaires que l'on peut assimiler à l'avènement de la société de l'autonomie. Pour l'ensemble de ces raisons, le rapport au territoire a profondément évolué. Bien sûr, les territoires n'ont pas disparu, mais le traditionnel sentiment d'appartenance laisse place à une multi-territorialité assumée et revendiquée, qui s'accompagne d'une revendication d'égalité ou d'équité d'accès à l'ensemble des équipements et services présents sur l'ensemble du territoire utilisé. De fait, une question se pose : le déploiement des services est-il encore l'apanage des communes et des collectivités ?

### *L'exemple de l'agglomération de Nantes Saint-Nazaire*

**Stanislas MAHE**

**Chef de projet, Métropoles Nantes – Saint-Nazaire**

L'agglomération de Nantes Saint-Nazaire a tenté de faire le deuil d'un territoire pertinent. Ce territoire ne correspond en effet à aucun périmètre institutionnel et se caractérise par un enchevêtrement des structures. Les Maires de Nantes et de Saint-Nazaire ont donc décidé il y a une vingtaine d'années de mettre en œuvre une politique commune à l'échelle du grand territoire, très informel, sur lequel sont implantées ces deux agglomérations. L'idée était de provoquer une vaste réflexion sur les grands enjeux de la métropole afin de renouveler la manière de penser le grand territoire. Les habitants ont été associés à cette réflexion. Un sondage a ainsi permis de révéler qu'ils étaient en attente d'une meilleure traçabilité de la décision publique. Les personnes interrogées s'étonnaient également qu'il puisse exister un accès différencié aux services sur un même territoire. Elles regrettaient enfin le déficit d'information et de lisibilité des actions menées à l'échelle du territoire.

### *Le point de vue de l'expert*

**Brigitte FOUILLAND**

**Professeur à l'IEP de Paris**

Aujourd'hui, réfléchir aux territoires et aux villes françaises suppose de s'inspirer des exemples étrangers. Certes, les transformations des modes de vie interrogent de manière très profonde les territoires, leur organisation et leur mode de gouvernance. Depuis 1999, on observe un ralentissement du périurbain et un nouveau dynamisme des centres villes. Finalement, l'approche du territoire suppose de concilier deux aspects : la vision géographique, associée à la préoccupation de l'humain. Le territoire est donc essentiellement lié à la question politique, à l'enjeu du vivre ensemble.

De ce point de vue, la question de la gouvernance renvoie directement à la façon de mener l'action politique sur le territoire, laquelle regroupe une multitude d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Ces acteurs s'efforcent de mettre en scène leur agglomération, à un rythme tel qu'on peut se demander s'ils ne vont pas plus vite que la société elle-même. C'est également pour cette raison que se pose la question de l'échelle du territoire.

Pour autant, si le périmètre permet de servir de cadre de réflexion, on n'en reste pas moins confronté à une triple question : **l'impact de la mondialisation sur le territoire, le rôle de l'Union Européenne dans le développement territorial et enfin le poids des États eux-mêmes sur le territoire national**. Il faut admettre en effet que les inégalités sont très fortes au sein même des territoires. Elles se manifestent par des forts clivages sociaux sur des périmètres parfois très restreints. Dans ce cadre, la question du périmètre territorial demeure fondamentale et interroge les modalités d'action. Aucun territoire ou presque ne fera l'économie de cette question.

Ce constat impose de se saisir des questions de gouvernance, mais aussi de celle de l'ingouvernance, autrement dit de ce qui n'est pas gouverné. Cette exigence doit s'inscrire dans la diversité des territoires eux-mêmes afin de mieux répondre aux demandes spécifiques à chacun d'entre eux. Il faut donc réfléchir à la manière dont les responsables politiques peuvent

se saisir de cette demande. Cette réflexion suppose de faire preuve de capacités d'innovation, en particulier au moment où le thème de la ville durable s'impose de plus en plus dans les esprits.

Au final, le territoire n'est pas seulement un espace. C'est aussi un lieu de vie et de gouvernance, qui doit intégrer l'ensemble de personnes présentes sur son périmètre, ce qui en fait un lieu de grande complexité. C'est précisément le rôle de la gouvernance d'apporter une réponse satisfaisante à cette complexité. De ce point de vue, la gouvernance est avant tout une posture sous-jacente à l'action politique.

#### **De la salle**

Selon une récente étude sociologique, il semble exister une forme d'opposition entre la manière de gérer le territoire et les attentes du citoyen, ce qui, effectivement, pose clairement la question des modes de gouvernance. Les habitants sont aujourd'hui très consommateurs d'équipements et de services. Il manque toutefois un espace de consultation capable de mieux impliquer les habitants dans la construction de ces territoires.

#### **De la salle**

En 1953, une marche de la faim a été organisée par les ouvriers des chantiers de Saint-Nazaire. À l'époque, ils avaient bénéficié du soutien des habitants de Nantes. Depuis, la solidarité reste de mise si bien que le territoire est pris au cœur d'un vaste champ social, dans lequel l'union des habitants est capable de changer le cours des événements.

#### **Brigitte FOUILLAND**

La question du conflit est très importante dès lors qu'on parle de gouvernance. Celle-ci doit être capable de tenir compte des divergences et des oppositions.

#### **Denis COURTOIS**

À force de se focaliser sur la question du périmètre, on oublie de tenir compte des habitants eux-mêmes, et on en oublie la question sociale. Le territoire est avant tout un moyen et non pas une finalité.

#### **De la salle**

L'introduction de l'inter-territorialité et des pôles métropolitains a considérablement fait évoluer la législation. Cela pose la question de la légitimité démocratique de ce type de territoire. Dans ce cadre, le bulletin de vote municipal ne devrait-il pas être multiple, de façon à donner aux citoyens la possibilité de voter dans plusieurs territoires, celui dans lequel il vit, celui dans lequel travaille, etc... ?

#### **Brigitte FOUILLAND**

Cette question iconoclaste a le mérite d'avoir été posée. Les difficultés à organiser la démocratie dans un territoire donné sont telles qu'il serait très complexe de l'ouvrir à l'inter-territorialité.

### **Didier LOCATELLI**

En revanche, il est évident qu'un territoire n'est pas uniquement caractérisé par ceux qui y vivent. À cet égard, il pourrait effectivement être intéressant d'ouvrir des espaces de concertation destinés à ceux qui y travaillent.

### **Stanislas MAHE**

La gouvernance est un appel à une forme de créativité. La simple recherche d'un nombre accru d'acteurs peut cependant tomber dans une forme de facilité. L'idée d'un bulletin de vote multiple reste intéressante. Toutefois, s'il est bon d'accepter la complexité, veillons à ne pas nous y perdre.

### **De la salle**

Ne serait-il pas utile de favoriser une spécialisation des compétences des mandats électifs ?

### **De la salle**

Un élu se sent normalement investi de la responsabilité du bien-être de ses électeurs dans tous les champs de la vie collective. De ce point de vue, la spécialisation des compétences serait avant tout une manière de les morceler au détriment du citoyen.

### **Brigitte FOUILLAND**

Il ne suffit pas d'avoir des idées, encore faut-il savoir les mettre en œuvre. Voilà pourquoi il est bon qu'un politique dispose d'un large champ d'action dans lequel peut s'exercer la créativité de l'action publique.

### **Didier LOCATELLI**

Plusieurs outils permettent de bien saisir les attentes des habitants. Les politiques ne doivent donc pas hésiter à s'en servir.

### **Brigitte FOUILLAND**

Il n'est cependant pas équivalent de mener des enquêtes sociologiques que de recueillir directement les demandes de la population en ouvrant des espaces d'écoute et de dialogue.

### **Didier LOCATELLI**

Certes, mais un citoyen témoigne souvent de deux types d'attentes distinctes : participer à la vie de la cité et bénéficier de services efficaces.

### **Denis COURTOIS**

En conclusion de cet atelier, il apparaît que la multiplication des périmètres n'est pas forcément la meilleure des solutions. Dans le même temps, il n'apparaît pas non plus opportun de favoriser la disparition d'un trop grand nombre de syndicats territoriaux.

### **Stanislas MAHE**

Dès lors que l'on parle de territoire, la grande échelle n'est pas nécessairement plus pertinente que les autres échelles. L'important est de se donner les moyens de gérer la complexité.

**Brigitte FOUILLAND**

La question du périmètre n'est évidemment pas nulle et non avenue. Il faut impérativement se la poser pour répondre aux enjeux du moment. Veillons cependant à ne pas agir à contretemps. La prise en compte des périmètres et la gouvernance doivent être menées à l'échelle des changements globaux auxquels nous assistons aujourd'hui.

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Compte-rendu des Entretiens territoriaux de Strasbourg  
7 et 8 décembre 2011

© CNFPT INET 2011