



Fusion Département / Métropole : Éléments pour un scénario de fusion par convergence

Phase 1

Rapport du groupe de travail dédié
Décembre 2018

CONSEIL
DE
PROVENCE

CONSEIL
DE
PROVENCE

Merci à l'ensemble des contributeurs de ce document de travail initial pour leurs riches et précieux apports.

Une mention toute particulière aux membres du M.P.S.C, qui, par leur implication, leur engagement et leurs contributions, toujours stimulantes, ont permis la production de ce premier document.

Cher membre du Conseil de Provence,

Maintenant c'est à vous de jouer pour enrichir ce scenario ; voire, pourquoi pas, le transgresser...

Bonne lecture !

Roger MONGEREAU

Président du Conseil de Provence

Norbert NOURIAN

Délégué Général du Conseil de Provence

Le Conseil de Provence, représentant la société civile départementale, a souhaité exprimer, dans ce premier document, une première contribution à la réflexion sur la fusion Département/Métropole. Elle est le reflet de l'expérience de ses membres, dans un contexte institutionnel en pleine transformation.

La démarche suivie a pour objectif d'éclairer des choix stratégiques, en mettant en lumière l'envergure et le niveau auquel devrait se positionner notre territoire, dans un contexte mondial et sociétal en pleine évolution.

Une nouvelle étape d'organisation institutionnelle se profile.

Il importe, de notre point de vue, de donner une ambition, une dimension à toutes les démarches menées.

Sans aller, ni « trop vite », ni « trop loin », le scénario de fusion par la convergence proposé intègre la dimension temporelle nécessaire à la construction réussie d'une gouvernance territoriale du « Département métropolitain » et tient compte de la réalité, tant institutionnelle que politique, sans oublier le facteur humain qui permet aux organisations publiques de fonctionner efficacement. Ainsi, nous proposons une perspective de changement qui prend en compte la diversité des cultures territoriales.

Le groupe de travail du Conseil de Provence, dans sa diversité, soutient le scénario de la convergence, propre à construire le grand territoire qui répondra aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Le scénario de la convergence présenté dans le document aborde essentiellement **la question institutionnelle de la fusion.**

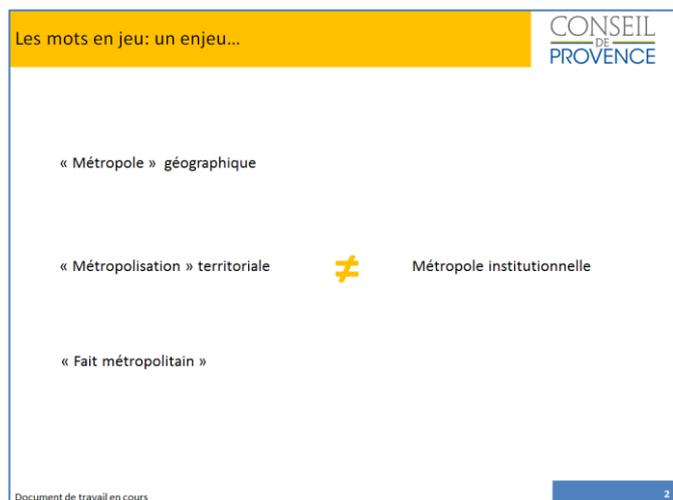
Le groupe de travail du Conseil de Provence a entrepris un examen des enjeux territoriaux de la construction de la Métropole. Ce travail, en cours, donnera lieu à des présentations ultérieures, venant compléter les propositions du CDP relatives aux options stratégiques et d'actions publiques possibles de la nouvelle entité issue de la fusion.

Propos liminaires

Les mots en jeu : un enjeu...

Lors de la première phase d'étude de la question, il est apparu dans les différents entretiens que le terme de « Métropole » pouvait apparaître flou, imprécis, donnant lieu à des acceptions diverses.

En effet, la notion de Métropole *géographique* n'a pas le même sens que la *métropolisation territoriale*, ni la même signification que le *fait métropolitain* ; le tout se distinguant de la *notion institutionnelle* de Métropole.



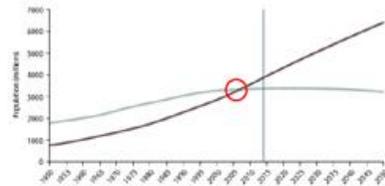
Pour cette dernière, le législateur s'est efforcé d'en définir les contours, même si le mode même de définition demande, qu'au-delà des mots, on puisse en identifier l'épaisseur territoriale.

Article L5217-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (livre II : coopération intercommunale – Titre I : Etablissements Publics de coopération intercommunale – Chapitre VII : Métropole)

« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré. »

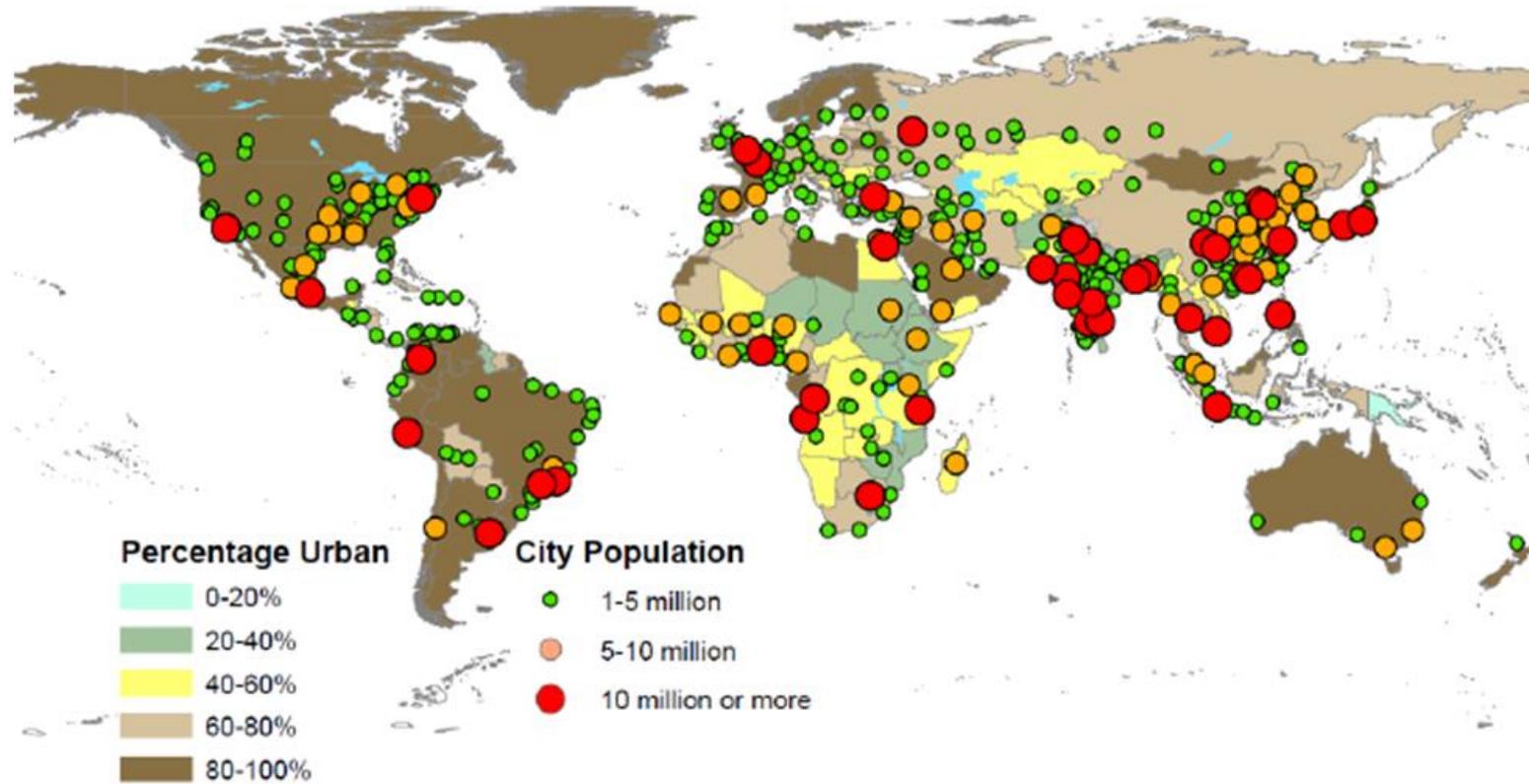
La *métropole géographique* s'appréhende habituellement à partir d'une ville centre qui constitue très souvent le point autour duquel – ou à partir duquel - s'organise un territoire (Bordeaux, Toulouse, Strasbourg,...).

Figure 2.
Urban and rural population of the world, 1950-2050



A majority of the world's population lives in urban areas

Tournant historique
En 2007



Processus de métropolisation à l'échelle du monde – Urbanisation du monde en 2030

ONU, World Urbanisation Prospects, 2014

La *métropolisation territoriale* souligne un mouvement, un processus de concentration démographique, économique, politique autour d'une ville ou un espace plus large mais dont l'organisation est structurée par le rôle de la ville-centre.

Le *fait métropolitain*, quant à lui, nous indique que sur un territoire identifié se sont développées des fonctions que l'on nomme métropolitaines et qui influent sur le fonctionnement politique, économique, social et culturel d'une aire métropolitaine.

Dans les années 90, la DATAR détermine certains critères pour définir un indice de « métropolité ».

Métropolité : Critères de classement de la DATAR¹

- | | |
|---|------------------------------|
| - la population | - le trafic des aéroports |
| - la croissance de la population | - les ports |
| - les firmes multinationales | - le rayonnement culturel |
| - les infrastructures et activités technopolitaines | - les villes de foire |
| - les ingénieurs, cadres et techniciens | - les villes de congrès |
| - la recherche | - la presse et l'édition |
| - la fonction universitaire | - les télécommunications |
| - les places financières | - les villes de spécialités. |

D'autres démarches amènent à définir 5 fonctions métropolitaines (INSEE, analyse fonctionnelle).

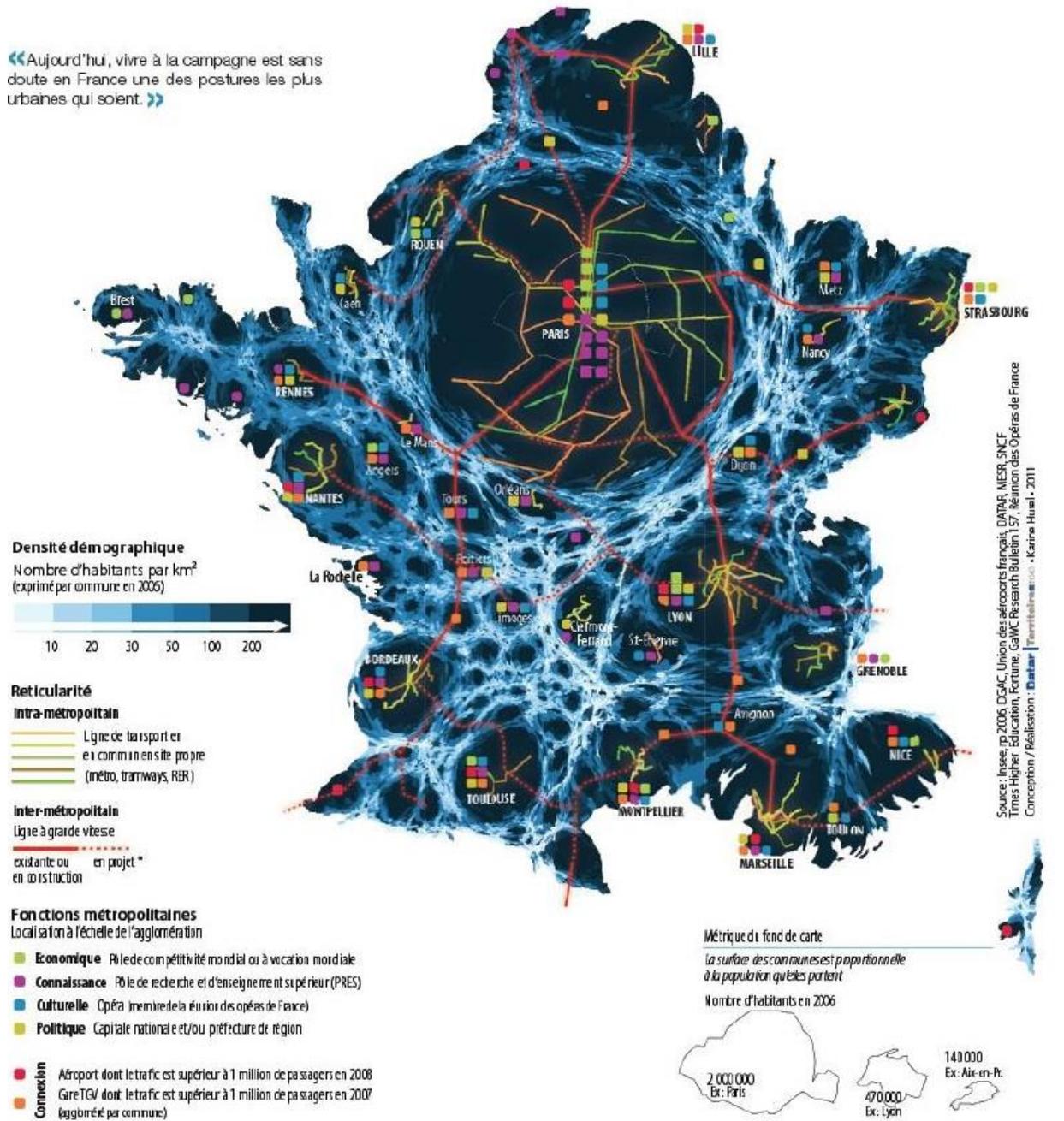
Détails des 5 fonctions métropolitaines (INSEE)

- | | | |
|-------------------------------|------------------------------|-------------------|
| - Conception-recherche | - Commerce inter-entreprises | - Culture-loisirs |
| - Prestations intellectuelles | - Gestion | |

La notion d'aire métropolitaine nous permet à la fois d'envisager la répartition, sur un plus large espace, des fonctions ou activités métropolitaines et de prendre en compte, selon les territoires, de la diversité et des inégalités qui composent cette aire.

¹ Cité dans Etude prospective sur l'aire métropolitaine marseillaise, phase III, AGAM, 2001

«Aujourd'hui, vivre à la campagne est sans doute en France une des postures les plus urbaines qui soient.»



La carte déformée de la France permet de mieux évaluer le « poids » de chaque Métropole et de visualiser les fonctions métropolitaines de chaque aire.

La situation de Paris, « Ville Monde » permet de prendre la mesure de la différence existant avec les autres métropoles régionales.

Scenarii de Fusion Département / Métropole

Les 2 scenarios de « fusion » Département / Métropole

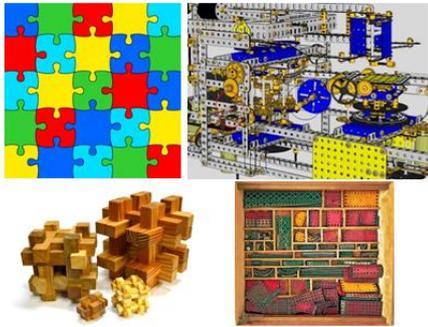
CONSEIL
DE
PROVENCE

Scenario 1

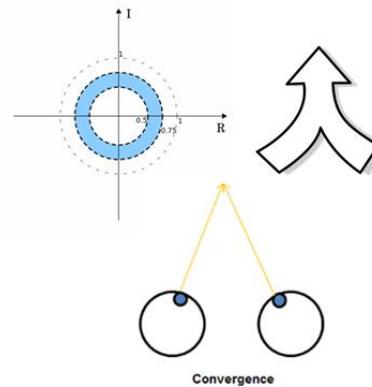


Scenario 2

Scenario de mécano-institutionnel



Scenario de la convergence



Document de travail en cours

9

1- Le scénario du mécano institutionnel

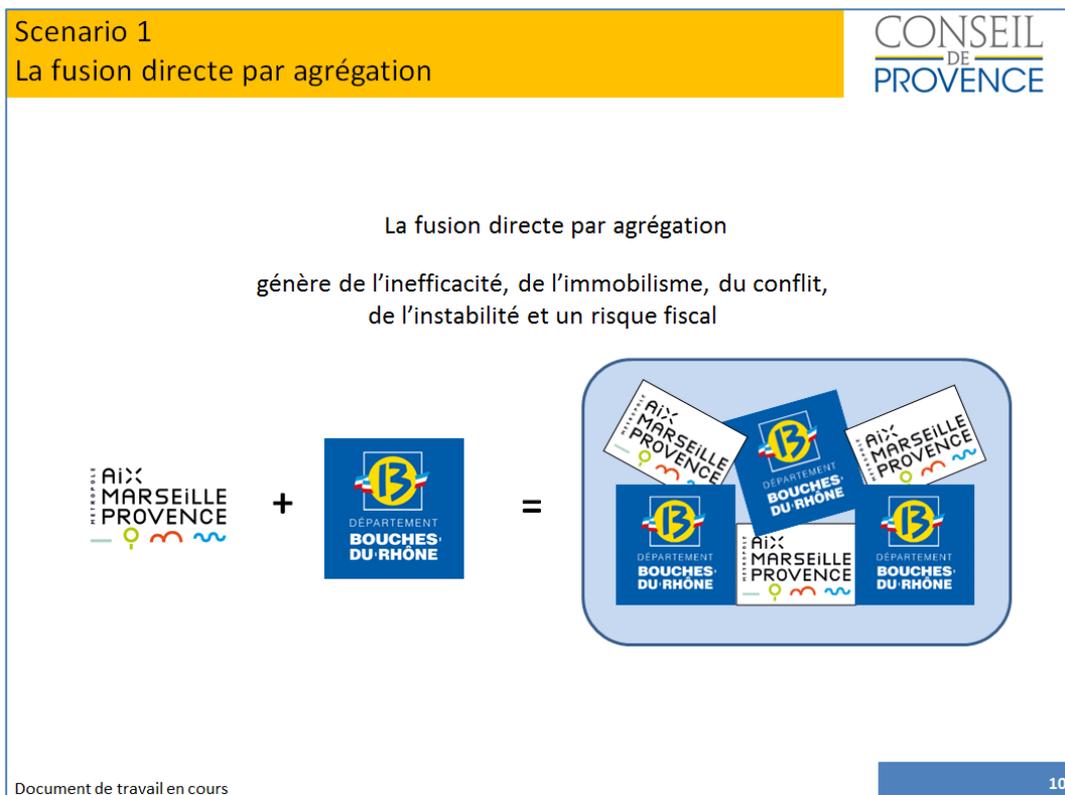
Sous de multiples variantes, ce scénario est celui qui est élaboré dans le cadre d'une approche techno-institutionnelle.

Cette approche vise à intégrer, dans une forme institutionnelle, des entités distinctes en minorant les spécificités de chacune d'entre elles et en compressant le temps de constitution d'une nouvelle entité. C'est en quelque sorte un « plaquage » intégratif.

Ce scénario tente de répondre aux diverses préoccupations par l'élaboration d'instances qui s'emboîtent et interagissent, fonctionnant parfois en parallèle, sans clarifier le système de représentation et de décision (conseil de Métropole, Conférence des Maires, instance d'origine départementale, procédure consultative ou de décision partagée...)

Les pièces du puzzle sont, peu ou prou, connues et peuvent faire l'objet de combinaisons variées.

Si séduisante que pourrait-être la conception de ce système ; elle ne peut, à elle seule, constituer une réponse aux « problèmes » métropolitains.



2- Le scénario de la convergence

Dans ce scénario, le « point » de convergence est situé dans un cadre temporel donné et les entités institutionnelles « cheminent » jusqu'à ce point. C'est un scénario d'apprentissage, de coopération et de co-construction de l'instance métropolitaine.

A- Le scénario de convergence se fonde sur un diagnostic socio-politique du territoire.

- a) En effet, contrairement à d'autres territoires, la Métropole Aix- Marseille Provence ne s'enracine pas dans une histoire de grandes intercommunalités.

Dans la perspective d'un développement plus poly-centré du territoire national, les travaux de la DATAR ont promu la notion de *Métropole Régionale d'Equilibre* ou, comme l'atteste certains documents de travail, de *Capitale Régionale à Vocation Internationale*. Il s'agissait à la fois de contrarier une tendance possible à une hypertrophie de Paris et à relier le territoire national à l'environnement international par plusieurs points ou aires métropolitaines.

Dès la loi du 31 décembre 1966, Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg se sont inscrites dans la logique des premières Communautés Urbaines.

Scenario 2
La fusion par convergence


La Provence n'a pas d'expérience *historique* de grandes intercommunalités.

Frein ou opportunité dans un contexte mondial en pleine mutation?



Document de travail en cours
11

Cette histoire a produit des représentations, des références, et un cadre d'action métropolitain qui sont développés et approfondis de telle façon que l'instance métropolitaine se présente et s'impose légitimement comme une institution de gouvernance territoriale.

Dans le temps, une culture métropolitaine a pu se développer. Celle-ci est constituée de manière de penser, de sentir et d'agir propre à cette dimension.

Chemin faisant, les modes de coopération ainsi que la constitution d'un « niveau » supra – communal sont à la fois l'origine et le produit d'un certain consensus territorial.

Depuis 1992, et plus encore depuis 1999, dans l'espace départemental des Bouches-du-Rhône, des intercommunalités se sont mises en place et ont forgé peu à peu les fondations d'un certain consensus (en leur sein), ont posé les bases d'une stratégie territoriale, ont tissé des liens de consultation/coopération avec « leur » société civile.

Mais ces différentes communautés n'ont que (pour des raisons diverses) « travaillé » à la mise en place d'un cadre de coopération d'un niveau spatial plus élevé.

Scenario 2
La fusion par convergence

CONSEIL
DE
PROVENCE

Les démarches institutionnelles de coopération entre les territoires n'ont pas entraîné une « expérience » de niveau métropolitain.

Depuis 1999

Agglopro
Provence

Pays d'Aix

Ouest
Provence

Pays de
Martigues

Marseille
Provence Métropole

Pays d'Aubagne
et de l'Étoile

Document de travail en cours

12

- b) Le processus d'élaboration de la Métropole AMP a renforcé les sentiments de défiance. Les travaux de la mission Métropole n'ont pas permis de façonner un « référentiel » métropolitain commun, partagé par l'ensemble des territoires.

Le référentiel métropolitain est un ensemble constitué :

- d'une représentation du niveau métropolitain, d'une esquisse institutionnelle ;
- d'éléments qui la constituent et qui la caractérisent ;
- des principes qui la justifient ;
- de projections dans le temps.

Le référentiel, et plus particulièrement un premier référentiel commun, est source de légitimité. Il joue donc un rôle important dans la mobilisation des acteurs politiques, dans la mise en œuvre et l'animation de la Métropole comme projet collectif, comme objet d'investissement (investissement au sens politique, objet d'investissement au sens où celui-ci canalise les énergies, les aspirations et les attentes).

Au lieu de cela, des critiques de nature et d'intensité différentes se sont exprimées à tel point que la période de mise en place de la Métropole est une période qui condense les sentiments de non-adhésion et de défiance.

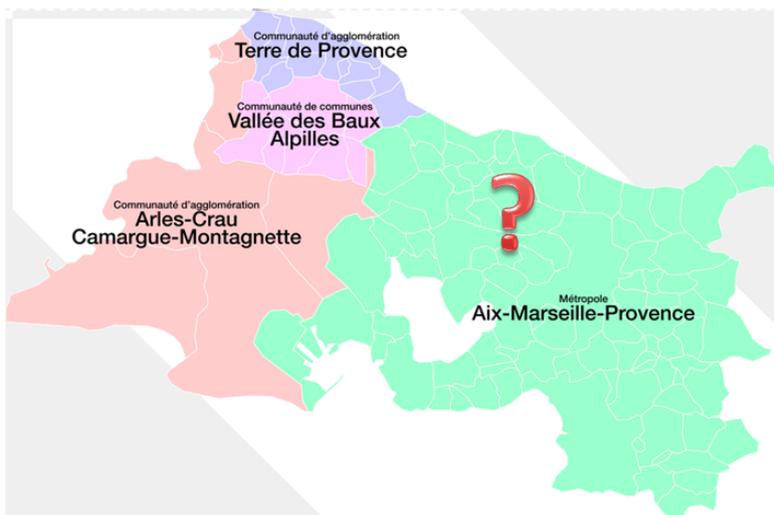
Scenario 2
La fusion par convergence


La Provence a mis en place une Métropole.

Mais

- Sans identité commune
- Sans sentiment soutenu d'adhésion

confortant ainsi l'absence de coopération de niveau métropolitain.



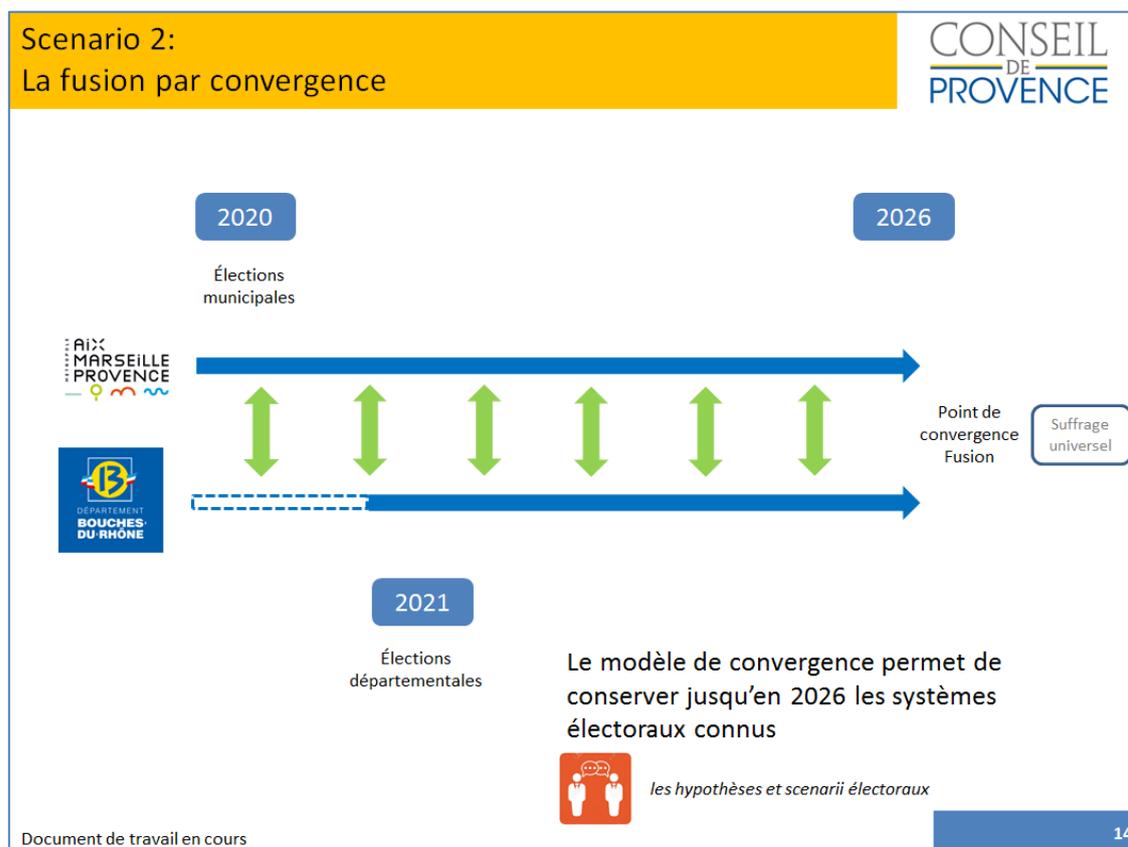

Territoire « institutionnel » vs/ territoire « vécu »

Document de travail en cours
13

- c) A la fois l'élaboration métropolitaine, la mise en place et les premiers temps de AMP n'ont pas créé les conditions d'une articulation Unité Métropolitaine/Diversité des territoires. L'absence de diagnostic partagé, la non constitution d'un référentiel commun, la question « Marseille », n'ont pas permis de dégager a minima un consensus dynamique.

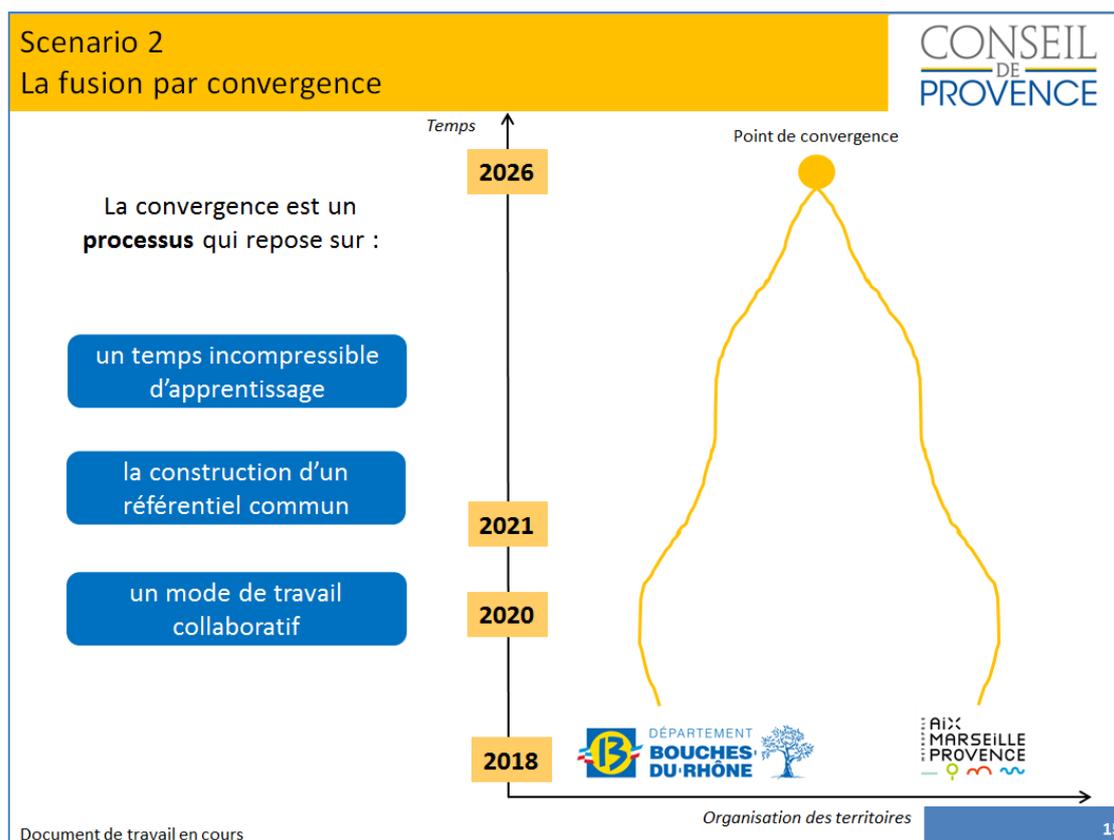
La question politique du lien entre unité (métropolitaine) / diversité (des territoires) n'a pas trouvé de réponse mobilisatrice.

La Métropole, en dehors de la question de la fusion, s'est attelée à une mission très difficile voire quasi impossible : traiter elle-même et en même temps les bases de la légitimité, les ressorts d'un consensus minimal chez les élus, la création d'une structure administrative en correspondance avec ses missions, la diversité des territoires qui la compose et l'historique des intercommunalités qu'elle a englobées.



B- Les éléments de scenario de convergence

- a) Le scénario se fonde sur une logique de « cheminement » (trajet + trajectoire)
- 1- Il est proposé dans le temps un point de convergence que pourrait être, pourquoi pas, la durée d'un mandat.
 - 2- La fusion est le résultat du cheminement des entités vers ce point de convergence.
 - 3- C'est le choix d'une logique d'apprentissage et de co-construction (\neq plaquage).
 - 4- Le facteur temps permet aux entités une élaboration conjointe du référentiel métropolitain et du mode d'organisation et de gestion de l'institution métropolitaine.
 - 5- **L'aire de fusion est l'espace départemental.** Le diagnostic des Etats généraux de Provence a mis en évidence la dimension historique de ce territoire, les complémentarités rural/urbain, les solidarités existantes et potentielles, les avantages économiques à cultiver entre le développement de l'espace de la « métropole » actuelle et la place du nord-Ouest de département dans le Delta Rhodanien.



b) Le scenario permet de distinguer fusion et gouvernance métropolitaine/départementale.

- 1- L'existence d'entités distinctes durant le parcours précédant la fusion ne signifie pas absence de gouvernance sur l'ensemble Métropole/Département.
Il est possible de concevoir une entité qui « relie » les trajets des entités institutionnelles et dont les missions de coordination assureraient l'intégration progressive et durable. Cette structure assurerait l'articulation entre les interventions des différentes entités.
- 2- Cette structure inter-institutionnelle assurerait donc les fonctions suivantes :
 - représentation ;
 - coordination ;
 - articulation.

Structure réduite, elle serait composée de représentants des différentes entités et pourrait repositionner la stratégie métropolitaine/départementale en prenant en compte l'ensemble du panel de compétences et sur l'ensemble du territoire départemental.

En ce sens, ce peut être une voie pour faire participer de façon active le « Nord du Département »

Scenario 2:
La fusion par convergence

CONSEIL DE PROVENCE

Temps ↑

2026

Point de convergence

Outils / Mode opératoire

- une structure de coordination associant les acteurs du territoire
- un « schéma » co-construit de mise en œuvre de la convergence

scenarii

Structure de coordination

2018

DÉPARTEMENT BOUCHES DU RHÔNE

AIX MARSEILLE PROVENCE

Organisation des territoires

Document de travail en cours

16

Scenario 2:
La fusion par convergence

CONSEIL DE PROVENCE

Structure de coordination

Plusieurs acteurs institutionnels et une **gouvernance territoriale coordonnée.**
*Comment ? Statut? Composition? (représentativité? Légimité?)
Fonctions?*

scenarii

« Schéma » coconstruit de mise en œuvre de la convergence

Phases

- **Diagnostic « commun » de territoire** (y compris diagnostic organisationnel : budget, RH,...)
- **Orientations stratégiques** : objectifs, schémas, politiques publiques,...
- Schéma de **mise en cohérence** des PP
- Plan d'unification, de coopération, de coordination, de mutualisation,...

Document de travail en cours

17

Scenario 2:
La fusion par convergence



Diagnostic - Etats généraux de Provence
Un territoire de **contrastes**








- **La Provence dispose d'atouts majeurs**
 - 🌿 Géographie / paysages
 - 🌿 Ressources naturelles
 - 🌿 Accessibilité internationale
 - 🌿 Patrimoine et offre culturelle
 - 🌿 Compétences
 - 🌿 Réseaux de télécommunications
 - 🌿 Enseignement supérieur
 - 🌿 Grands projets
 - 🌿 Secteurs en croissance
 - 🌿 Population

- **Et pourtant**
 - 📉 12,2 % de taux de chômage
 - 📉 28,8 % pour les 20-24 ans
 - 📉 Un déficit de 60 000 emplois salariés
 - 📉 Un des taux de pauvreté les plus élevés de France
 - 📉 75 000 bénéficiaires du RSA
 - 📉 Un habitant sur 4 à Marseille vit sous le seuil de pauvreté
 - 📉 Habitat dégradé

Document de travail en cours

24

3- Ce scénario permet le travail sur différents niveaux.

- Il permet d'évaluer la différenciation des niveaux stratégiques et de proximité et donc d'aboutir à un cadre performant et cohérent au point de convergence.

Le scénario permet ainsi d'expérimenter la formulation, pour certaines compétences, de cadres ou schémas métropolitains qui peuvent fixer des objectifs de réalisations ou d'activités ainsi que des principes généraux et laisser aux « territoires » les décisions sur les modes particuliers de gestion et de mise en œuvre (dans le respect de la cohérence métropolitaine).

Scenario 2:
La fusion par convergence

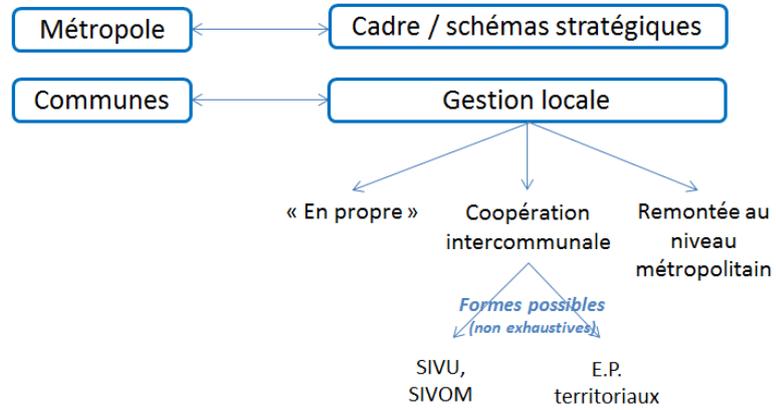


« Niveaux » métropolitain
et infra-métropolitain

Ce que permet le modèle:

- Situer les fonctions stratégiques au niveau métropolitain;
- Réorganiser des **boucles de proximité** au niveau communal ou intercommunal.

- Redéploiement de **compétences stratégiques / de proximité**



- Représentation (instance / conférence des maires avec possibilité d'organisation en sections territoriales)

Scenario 2:
La fusion par convergence



Compétences



Scenarii



Nouvelle Institution

Compétences stratégiques



Compétence Etat
(ex: « guichet social unique » / RSA)



Compétences métropolitaines



Compétences départementales

- Il permet d'envisager différents types de mode d'organisation des territoires. L'option de l'existence juridique des territoires qui agissent dans un cadre métropolitain n'est plus exclue.

- Il permet, au-delà des structures, de prendre en compte les agents des diverses entités.

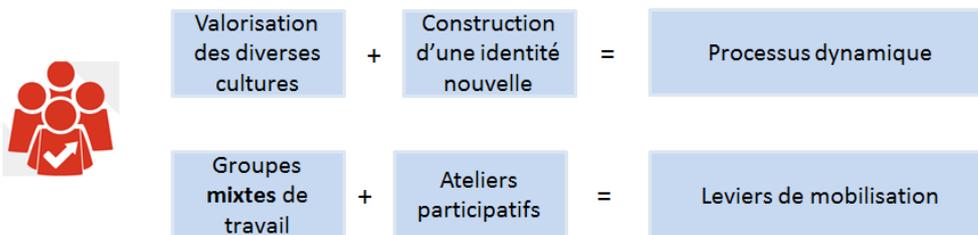
Le succès de la fusion ne réside pas uniquement dans l'aménagement institutionnel. Il est nécessaire de réussir l'union de plusieurs cultures, de plusieurs identités, de plusieurs représentations.

Il est donc nécessaire d'utiliser le temps de parcours vers la fusion pour faire naître chez les agents des références communes, une vocation métropolitaine/départementale. En termes d'ingénierie cela peut se traduire par des ateliers participatifs, par des groupes de travail interpersonnels.

Scenario 2: La fusion par convergence

Le **capital humain** : facteur de réussite

Un processus **participatif**: **par et pour** les agents...
...qui s'appuie sur les compétences, savoirs et savoir-faire



Un processus au service des habitants et de la réussite du territoire.

- 4- Le scenario de la convergence se traduit, tant au niveau des représentants élus que des agents, par un modèle de création et d'apprentissage collectif. C'est ainsi que la Métropole/Département peut produire des effets de participation et d'adhésion qui contribuent à assoir sa légitimité.

In fine, au point de convergence, et à quelques modifications près, le modèle conventionnel organisé sur le couple organe délibérant/organe exécutif pourra devenir comme pour la plupart des collectivités le modèle d'organisation de la Métropole/Département.

Ce scenario, en se fondant sur un trajet de convergence fait l'économie d'une « sophistication » du mécano institutionnel.

Indépendamment de son choix, l'intérêt de ce scenario réside et demeure dans l'identification des problèmes métropolitains ainsi que des enjeux de la construction Métropole/Département. Quelle que soit l'option retenue, il permet de souligner les questions qui se posent et auxquelles on doit répondre.