

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

« *Le département avec ou face la Métropolisation ?* »

Pierre Esplugas-Labatut –
Professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole –
Adjoint-au-Maire de Toulouse et conseiller métropolitain à Toulouse Métropole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Le département avec ou face la Métropolisation ?

(par Pierre Esplugas-Labatut – Professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole – Adjoint-au-Maire de Toulouse et conseiller métropolitain à Toulouse Métropole)

L'intitulé « Le département avec ou face à la Métropolisation ? » traduit bien la dualité, voire l'ambiguïté, des liens entre les institutions départementales et métropolitaines. C'est du moins la vision qui résulte d'une expérience personnelle comme adjoint-au-maire de Toulouse et de conseiller métropolitain à « Toulouse Métropole ». Formellement, les liens entre le département de Haute-Garonne et la Métropole de Toulouse sont le fruit d'un « accord de coopération » signé en juin 2018, puis d'un « protocole de mise en œuvre de cet accord » signé, après quelques soubresauts, en avril 2019,

Sans avoir été un acteur direct de cette contractualisation, j'ai été amené, en ma qualité, au sein de « Toulouse Métropole », de vice-président de la commission « Prospective, contractualisation et programmation métropolitaines », à participer à certaines réunions de conception de cet accord de coopération ou à connaître de certains échanges, notamment entre les deux responsables de l'exécutif. A ce titre, la contractualisation suivie n'échappe pas à une politisation du processus (I). Parallèlement, cette contractualisation est marquée par l'empreinte des services au risque de devenir exagérément technocratique (II).

I. La politisation de la contractualisation

La politisation de la contractualisation est tout d'abord la conséquence d'un contexte institutionnel propre aux collectivités territoriales. On a depuis longtemps abandonné l'idée que les collectivités territoriales étaient des institutions administratives. Ce sont incontestablement, au moins à raison de l'élection des membres de leurs assemblées délibérantes, des institutions politiques. Ce qui est en revanche moins remarqué est que le système local, ici départemental et métropolitain, est, pour reprendre des classifications propres au droit constitutionnel, un régime à la fois présidentiel (pas de responsabilité politique de l'exécutif devant l'assemblée délibérante, ni de dissolution de celle-ci) et présidentialiste où les pouvoirs sont concentrés entre les mains du responsable de l'exécutif, ici les deux présidents. La contractualisation entre le département de Haute-Garonne et Toulouse Métropole n'a pas échappé à cette donnée.

Ce contrat est effectivement le fruit d'un accord politique voulu par Georges Méric, le président du Conseil départemental de Haute-Garonne, et Jean-Luc Moudenc, le président de « Toulouse Métropole ». Cette prééminence de l'exécutif dans un régime présidentiel et présidentialiste est d'ailleurs renforcée par la personnalité propre des deux présidents. Ces deux personnalités exercent le pouvoir de manière directe, parfois individuellement et peuvent faire preuve d'autorité pour imposer leur point de vue à leurs collègues et à leurs services.

La politisation du dialogue départementalo-métropolitain a été en l'occurrence d'autant plus significative qu'elle a été parasitée par un projet de réforme institutionnelle voulu initialement par le président de République Emmanuel Macron qui est la métropolisation des départements sur le modèle dit « Lyonnais » car déjà en vigueur sur le territoire de la Métropole Lyonnaise et le département de Rhône-Alpes. Cette organisation consiste à ce que la Métropole absorbe les compétences jusqu'alors exercées par le département sur son territoire, le département les conservant en dehors du territoire métropolitain.

Cette réforme a donné lieu à un affrontement politique entre le président du Conseil départemental Georges Méric, fervent départementaliste et farouchement hostile à ce qu'il pense être une mort programmée du département, et le président de « Toulouse Métropole » Jean-Luc Moudenc qui estime que la France d'aujourd'hui se caractérise par le fait métropolitain ce qui induirait le développement des Métropoles, fusse au détriment du département en mal d'identité. Ce débat, finalement légitime, a pris une tournure très politique dans la mesure où Jean-Luc Moudenc est le président de « France urbaine », l'association des maires des grandes villes de France. Or le président Macron avait besoin pour faire adopter cette réforme du soutien politique du président de cet important lobby.

En réaction, le président Méric conditionnait la signature du contrat métropolitain à la suspension du soutien du président de France urbaine à la réforme sur la métropolisation des départements. La réponse du maire-président de Toulouse et « Toulouse Métropole » a été de dire que ce « marché » était précisément la raison de son approbation de la réforme : on sait très bien qu'en pratique les conseils départementaux dans la France entière sont des « machines » à subventionner des projets dans telle ou telle commune. La pratique politique et institutionnelle fait qu'il est bon pour un maire d'avoir de bonnes relations avec le président du département s'il veut bénéficier de ces subventions. Selon le président de Toulouse Métropole, la métropolisation des départements permettrait, en affaiblissant, il est vrai, ceux-ci, précisément d'éviter ce qui peut être légitimement perçu comme un « chantage ». Finalement, c'est le renoncement des métropoles concernées à absorber les compétences départementales qui a permis de dégeler les relations et d'adopter quasiment aussitôt le contrat métropolitain entre le conseil départemental de Haute-Garonne et la Métropole de Toulouse.

Parallèlement à cette politisation de la contractualisation, un phénomène marquant de ce processus est sa technisation, voire sa bureaucratisation.

II. La bureaucratisation de la contractualisation

Le document signé entre le Conseil départemental de Haute-Garonne et « Toulouse Métropole » n'est pas exempt d'un jargon qui se veut à la fois savant et marketing en vogue dans les administrations dites modernes. Le contrat s'articule en effet autour de quatre « axes majeurs » (peut-on imaginer un dans un tel document un axe qui ne soit pas « majeur » ou « fort » ?). Parmi ces axes il s'agit de relever « le défi des mobilités », de favoriser « l'attractivité et l'équilibre territorial », d'améliorer « la qualité de vie pour tous », et de garantir le fameux, et peut-être un peu galvaudé, « vivre ensemble ».

Ces axes répondent à un état d'esprit propre à chaque collectivité, à une sorte « d'idée de droit », pour reprendre la fameuse expression du professeur Georges Burdeau, qui infuse de manière spécifique chacune des collectivités. En effet, au sein de la commune, ici la Ville de Toulouse, la proximité pourrait être cette idée de droit ; au sein de la Métropole, et par ailleurs de la Région, moins au contact direct de la population et plus enclines à gérer des grandes masses, il existe précisément un poids important de la technostructure ; de surcroît, pour la Métropole de Toulouse, prédomine le sentiment, plus ou moins conscient, d'être, compte-tenu de son poids démographique et économique, la principale collectivité, en tout cas celle qui compte et dont ne peut se passer ; en contre-point, au sein du département, l'idée centrale est l'égalité entre territoires et une recherche d'équilibre entre zones urbaines et rurales. Le contrat signé entre Toulouse Métropole et le département de Haute-Garonne porte la marque des idées de droit propres à chacune de ces deux collectivités.

Ainsi, reflet de technicisation et d'aménagement du territoire, l'axe 2 mentionne par exemple la volonté de « favoriser un équilibre territorial et une complémentarité entre territoires métropolitain, périurbains et ruraux. Des stratégies de coordination des implantations économiques visant à un rééquilibrage seront étudiés, afin de créer des richesses locales et ainsi d'éviter les déplacements pendulaires dans l'agglomération toulousaine ». On a quand même l'impression que cela fait un peu fumeux. On notera aussi sur la forme le vocabulaire technico-savant-moderne des « déplacements pendulaires » pour dire « déplacements quotidiens ». On pourrait multiplier les exemples avec encore la volonté de favoriser les partenariats dans le domaine des « mobilités douces » pour dire la marche à pied et l'usage du vélo ou l'objectif de tendre vers une « fongibilité métropolitaine de soutiens départementaux au titre du pool routier ». En outre, de nombreuses clauses sont des clauses d'intention et ne portent pas directement sur la réalisation de projets concrets. Il est ainsi évoqué l'objectif « d'informer le conseil départemental de l'élaboration d'un plan d'aménagement routier métropolitain (PARM) », de « porter un regard sans délai sur la problématique du franchissement de la Garonne au Nord de Toulouse » ou « étudier des solutions de désengorgement du Nord de la Métropole ».

Par ailleurs, ce contrat est aussi le reflet de la personnalité politique du président Méric, militant socialiste, toujours prompt dans ses discours à citer les termes « d'universalité », « égalité », de « Jaurès » et « laïcité ». Il est ainsi insisté sur le souhait de développer la « mixité sociale » dans les collèges ou « d'affirmer une coopération sur le devoir de mémoire et la Résistance », autant de thèmes chers au président Méric.

Si on peut être gentiment critique sur la formulation de ce type de contractualisation, l'enjeu n'est toutefois pas neutre : en l'occurrence, les projets seront financés à hauteur de 346 millions € pour la part Métropole et 185 millions € pour la part département concernant le volet mobilité, ou encore par exemple, de 10 millions € pour la reconversion culturelle de la Grave en cité des arts ou de 25 millions € pour la politique dite de la ville et la rénovation des quartiers urbains et prioritaires.

En définitive, le contrat signé entre Toulouse Métropole et le département de Haute-Garonne est la formalisation d'un « mariage arrangé » et de « raison ». « Mariage arrangé » car suscité par l'Etat et la « loi Notré ». « De raison », car l'existence de majorités politiques différentes, voire adversaires, ainsi que la personnalité ou le tempérament différents des deux responsables de l'exécutif ne préjugeaient pas d'une association sans friction.

Toutefois, ces majorités et personnalités politiques différentes n'ont pas empêché un partenariat entre les deux collectivités. On se souvient que le candidat Macron avait été élu avec un discours refusant le clivage gauche-droite estimant qu'il y avait de bonnes idées à droite, d'autres à gauche et qu'il fallait en prendre la quintessence des deux. Le contrat métropolitain signé entre la métropole toulousaine et le département de Haute-Garonne ferait du « Marcronisme » sans le savoir : alors que les deux collectivités sont dotées de majorités politiques différentes et qu'ainsi les difficultés politiques n'ont pas manqué, celles-ci se sont engagées par ce contrat dans un dialogue, certes un peu technocratique, mais finalement vertueux pour les territoires concernés.