Humanité Dimanche -

Patrick Nussbaum

Le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi sur les métropoles le 6 juin 2013.

TABLE RONDE

Les métropoles : un atout ou un danger pour la démocratie ?

Jean-Pierre Sueur, président (PS) de la commission des Lois du Sénat, **Christian Favier**, sénateur (PCF) et président du conseil général du Val-de-Marne, et **Vincent Capo-Canellas**, sénateur (UDI) et maire du Bourget (Seine-Saint-Denis), confrontent leurs points de vue sur l'acte III de la décentralisation.

En 2011, la victoire de la gauche au Sénat est due, pour une part, au rejet de la réforme territoriale de Sarkozy. L'acte III de décentralisation est-il en rupture avec ce projet ?

Jean-Pierre Sueur. Totalement. Le projet Sarkozy créait un conseiller territorial institutionnalisant le cumul des mandats. Personne n'avait demandé cela et ce fut un échec. À l'inverse, François Hollande et Jean-Marc Ayrault ont proposé des mesures claires et qui vont dans le sens des engagements pris. D'abord, il y aura plus de parité, dans les futurs conseils départementaux elle sera totale. Certains ont dit que cette réforme se traduirait par la mise à mort des départements: curieuse conception de la parité ! Dans les communes, il y aura plus de démocratie et plus de parité. En effet, le scrutin sera proportionnel – les conseils municipaux seront donc paritaires – dans les communes de plus de 1 000 habitants. Par ailleurs, les électeurs désigneront à la fois leurs représentants au conseil municipal et au sein des communautés de communes ou d'agglomération. Comme ces intercommunalités prennent nombre de décisions importantes, c'est un progrès pour la démocratie.

Christian Favier. Sincèrement non. Les trois textes présentés par le gouvernement ne constituent en rien une nouvelle étape de la décentralisation. L'esprit de la décentralisation est très simple: rapprocher les citoyens des lieux de décision. J'ai beau lire avec attention la loi sur les métropoles, je n'y vois en aucun cas une amélioration du lien entre citoyens et institutions. Bien au contraire, avec les métropoles, on ôte des compétences et des responsabilités aux départements et aux communes pour les concentrer sur de nouvelles entités technocratiques éloignées des habitants… Ce n'est pas de la décentralisation mais de la reconcentration ! Et tout cela dans un seul but, réduire la dépense publique pour répondre aux injonctions de Bruxelles. Il n'y a donc aucune rupture. Ce sont les mêmes recettes qui conduisent aux mêmes errements antidémocratiques. Plus d'austérité, plus d'inégalités et plus de ▸▸▸

souffrance pour les populations. Ce n'est pas ma conception de la décentralisation et du développement de la démocratie locale. C'est la raison essentielle qui a conduit le groupe communiste, républicain et citoyen, à ne pas voter ce texte au Sénat.

Vincent Capo-Canellas. Il y a, c'est vrai, des lignes de force qui sont communes : le développement des métropoles, la maîtrise des dotations… Mais autant le projet du précédent gouvernement pouvait paraître clair, autant, ici, une chatte n'y retrouverait pas ses petits ! La précédente majorité voulait clarifier les responsabilités alors que celle-ci s'ingénie à les complexifier. Ni le citoyen ni les élus ne s'y retrouvent. Je comprends que beaucoup d'élus locaux se sentent hérissés par le texte. Le Sénat a largement amendé le projet pour le simplifier mais il est à craindre que la discussion à l'Assemblée nationale soit autre… Remettre la clause de compétence générale sans donner les moyens de l'exercer a tout d'une hypocrisie. C'est une facilité. À vouloir faire plaisir à tout le monde, on aboutit à pire qu'à contrarier une partie des élus.

Quand on voit 109 maires sur 119 des Bouches-du-Rhône s'opposer à la métropole marseillaise, le recul à Paris et la justesse de l'adoption au Sénat, le projet des métropoles divise. Pourquoi ?

Vincent Capo-Canellas. Le texte est ambigu et souffre de son flou. La copie du Sénat est meilleure que celle du gouvernement. Il semble qu'il veuille y revenir. Sur le fond, il y a un « besoin de métropoles », une attente de plus d'efficacité et de services pour nos concitoyens, une volonté d'accéder à un statut qui reconnaisse les territoires et leur donne de vrais moyens. À Lyon, c'est une attente et une volonté. À Marseille, il faut passer du constat à la proposition et, là, c'est plus difficile. Mais je crois que la deuxième ville de France est légitime à poser la question. Et le projet peut encore vivre sa vie. Mais les métropoles ne résument pas tout : la maladresse du gouvernement est de ne pas donner en parallèle des signaux clairs au monde rural et au périurbain. Le découpage en trois du texte initial a achevé de rendre le tout inintelligible.

Christian Favier. Ce projet divise car il ne répond à aucun besoin populaire. Il ne fait qu'appliquer des recettes libérales : éloigner les services des usagers, réduire les services publics, concentrer sur des territoires étendus des fonctions stratégiques. Comment voulez-vous qu'un maire s'y retrouve ? Quel poids pèsera-t-il face à une administration technocratique dont le seul objectif est de faire des économies ? Je comprends l'inquiétude des élus marseillais, comme je partage celles des élus de la petite couronne qui refusent le Grand Paris que certains concoctent en catimini. Que l'on soit clair, il y a un fait métropolitain qui n'appelle pas forcément un bouleversement institutionnel. Je suis favorable au développement de la coopération entre les communes, les départements et la région sur le territoire de la zone dense en Île-de-France. Mais, dans une coopération, chacun garde sa liberté, sa légitimité. Dans une métropole intégrée, c'est un cénacle d'élus de troisième rang qui décide de tout. C'est profondément antidémocratique.

Jean-Pierre Sueur. J'ai reçu, avec d'autres, les représentants des maires des Bouches-du-Rhône. Il y a une divergence de vues entre ceux qui sont très attachés à la mise en œuvre d'une métropole qui permette à Aix-Marseille-Provence d'acquérir

DR

« En 1992, j'ai défendu la loi qui créait les communautés de communes. On craignait déjà leur mort. Ce ne fut pas le cas. »
Jean-Pierre Sueur

la force et la capacité suffisantes pour peser dans la compétition avec Barcelone ou Gênes, et les maires qui sont attachés à l'organisation qui a été mise en place avec une pluralité de communautés d'agglomération. Trois dispositions adoptées par le Sénat vont dans le sens de la demande de ces maires : la création de la future métropole a été reportée au 1er janvier 2016 ; tout ce qui concerne le droit du sol et de l'urbanisme relèvera des conseils de territoire proches du terrain ; enfin, les 119 maires des Bouches-du-Rhône seront membres du futur conseil de métropole. Le dialogue doit continuer. Deux choses me paraissent exclues : la première serait de cesser le dialogue et l'écoute des maires ; la seconde serait le statu quo, que personne ne réclame d'ailleurs. Il faut plus de cohérence pour soutenir le développement économique et la création d'emplois.

N'y a-t-il pas un risque, avec ce projet de métropoles mais aussi l'élargissement des compétences des agglomérations, d'aller vers plus de centralisation des pouvoirs plutôt que vers une décentralisation de ceux-ci ?

Christian Favier. C'est ce que je dénonce. Une reconcentration des pouvoirs qui va à rebours des attentes de nos concitoyens d'être mieux entendus et associés aux décisions. Ce qui se profile, c'est une attaque en règle contre les collectivités locales de la République. Sinon, pourquoi, dans ce premier projet de loi, commencer par les agglomérations et les métropoles alors que la base de la décentralisation, ce sont les communes et les départements ? Vouloir fragiliser les collectivités locales, au moment même où la crise sociale, économique, politique qui nous affecte appelle leur mobilisation, c'est totalement irresponsable ! De même la décision du gouvernement de ponctionner de 4,5 milliards d'euros les dotations aux collectivités. Pour le conseil général du Val-de-Marne, cela pourrait représenter plus de 17 millions d'euros l'an prochain. L'équivalent de la construction d'un collège !

Jean-Pierre Sueur. Ce projet de loi, comme toute réforme, suscite des interrogations. Certains nous

suite page 10

Jean-Christophe Bardot/le Bar Floréal.photographie

Dans le Val-de-Marne, la construction d'un collège coûte 17 millions d'euros. C'est la somme que risque de perdre le conseil général à cause des nouvelles baisses des dotations de l'État.

suite de la page 9
prédisaient que le texte ne serait pas voté par le Sénat. Or il a été voté par 183 voix, contre 38 voix. Certes, le Sénat a profondément modifié le texte du gouvernement. C'est ainsi que nous avons refait toute la première partie du texte pour éviter des excès de complexité. Tous les groupes politiques ont apporté leur concours. Ainsi, alors qu'il existe déjà des conseils régionaux, des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux et des conseils de développement, fallait-il créer d'imposantes conférences territoriales dans chaque région, qui risquaient de mettre sous tutelle les régions? Nous avons préféré parier sur la liberté des collectivités locales et sur la capacité d'initiative des élus. En 1992, lorsque j'étais secrétaire d'État aux Collectivités locales du gouvernement de Pierre Bérégovoy, j'ai défendu la loi qui créait les communautés de communes. J'ai dû faire face à de nombreuses critiques. On craignait déjà la mort des communes. Ce ne fut pas le cas. Je serai toujours opposé à ceux qui veulent remettre en question les communes, vu l'attachement que leur portent nos concitoyens.

Vincent Capo-Canellas. Je crois à une démocratie territoriale forte et, qu'on le veuille ou non, l'intercommunalité est devenue aujourd'hui un moyen de souveraineté pour les villes. Face à un État centralisé et du fait de la baisse des dotations, les élus municipaux pèsent plus quand ils sont rassemblés. Pour que cela marche, il faut des projets de territoires forts et une taille qui ne soit

DR

« L'esprit de la décentralisation rapproche les citoyens des lieux de décision. »
Christian Favier

pas démesurée. Il faut garder la proximité. Évitons la vision technocratique avec des tailles critiques à 200000 ou 300000 habitants. Par exemple, en Île-de-France, une intercommunalité autour de l'aéroport du Bourget et une autre autour de l'aéroport de Roissy auraient du sens: c'est une façon de développer l'emploi, les formations aux métiers aéronautiques, d'améliorer les transports… Il faut pondérer la recherche de taille par la pertinence des territoires.

Ces projets se donnent-ils les moyens de faire reculer les inégalités territoriales, particulièrement en termes de services publics?

Vincent Capo-Canellas. C'est un enjeu: on peut parfois garder à l'échelle d'une intercommunalité des services qui, sinon, partiraient. Mais il faut aussi garder des permanences de proximité. Le texte est assez limité sur ces points. Pour les villes, se rassembler doit aider à développer leurs services à la population. Mais donner un rôle de chefs de file aux villes sur la sauvegarde des services publics en général, c'est leur « transférer la patate chaude ».

Jean-Pierre Sueur. L'attachement au service public est un point fort du texte. Dans le projet initial du gouvernement, les communes étaient considérées comme chef de file pour « la qualité de l'air et le développement durable ». Cela nous est apparu tout à fait inadapté et nous avons choisi de donner aux communes le rôle de chef de file pour les services publics de proximité. Mais pour défendre les services publics, il faut en avoir les moyens. Je pense depuis longtemps que la péréquation est insuffisante. Or, il est clair que les ressources des communes ne sont pas proportionnelles à leurs charges. Je pense en particulier aux communes pauvres, qu'elles soient urbaines ou rurales. Si, lors de l'examen de ce texte, la possibilité a été donnée aux communautés d'agglomération de plus de 250000 habitants de devenir communautés urbaines, il a été clairement précisé que cela se ferait à l'intérieur de l'enveloppe existante pour les dotations de l'État aux communautés urbaines. Cette possibilité donnée à un certain nombre d'agglomérations n'aura donc pas d'effet négatif sur les ressources des autres communes. Au-delà, ayons le courage de mettre en œuvre une péréquation nettement plus forte que celle qui existe aujourd'hui. C'est une question de justice.

Christian Favier. Franchement, je ne vois pas en quoi cela fera reculer les inégalités territoriales. Cela risque même de les accroître. Prenons l'exemple du logement. On nous dit, il faut une métropole en Île-de-France et que celle-ci soit responsable du logement. Bien, mais aujourd'hui, ce qui rend difficile la réalisation de logements, c'est à la fois la spéculation foncière et immobilière, la faiblesse des crédits d'État et l'égoïsme de certains maires qui refusent les logements sociaux. En quoi la métropole va changer cela? Ce que je vois pointer, c'est qu'aujourd'hui la loi impose aux communes d'atteindre 25 % de logements sociaux d'ici quinze ans. Avec la métropole, cet objectif ne sera plus à atteindre dans chaque commune mais à l'échelle de la métropole. Et là, ceux qui jusqu'à présent ont refusé d'appliquer la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ou ceux qui ne pourraient plus l'appliquer à l'avenir se frottent déjà les mains.

Avec les métropoles, les régions aux pouvoirs étendus, les agglomérations, etc., les départements ont-ils encore un avenir?

Antoine Rozes

« Il est sûr que le futur des villes est pour tous une interrogation forte. Je crois au primat du maire dans sa commune. »
Vincent Capo-Canellas

Christian Favier. J'en suis convaincu. Le département reste la bonne échelle pour développer des politiques et des services publics qui favorisent les solidarités et la cohésion sociale et territoriale. Regardez ce que nous engageons en Val-de-Marne autour des collèges. Nous avons, en vingt ans, quasiment réhabilité ou reconstruit près de cent collèges que l'État nous avait cédés dans une situation de délabrement avancé. Nous mettons à disposition de chaque collégien qui entre en 6e un ordinateur portable. Nous élaborons un plan pour améliorer la restauration le midi. Nous remboursons 50 % de la carte de transport Imagine'R pour les jeunes collégiens, lycéens ou étudiants. Dans un autre domaine, nous gérons directement 76 crèches. Nous avons mis en place et fédéré les énergies autour du projet de métro Orbival… Je pourrais parler pendant des heures des innovations portées par le département. Si, demain, une métropole vient prendre la place du département, ces actions propres au Val-de-Marne seront supprimées. C'est cela l'enjeu, et c'est inacceptable.

Vincent Capo-Canellas. Je crois que le rôle du département est fortement questionné en zone urbaine. Il y a une logique à donner ses compétences aux métropoles et aux grosses agglomérations. Par contre, il est essentiel en milieu rural. Nous devons faire des choix. La métropole affaiblit le département. À Lyon, la question se règle et c'est une bonne chose. En Île-de-France, le sujet est posé. Que voulons-nous? Plus de croissance, d'emploi, d'efficacité globale, d'investissement pour le cadre de vie et les transports, plus d'égalité des chances. Si nous restons sur un système complexe, nous perdons en performance pour les habitants. Ma crainte est qu'à trop dire que l'on ne touche ni au département, ni à la région, ni aux communes, on aboutisse à un compromis boiteux. En réalité, tout cela montre que le débat aurait ▸▸▸

Patrick Nussbaum

▸▸▸ d'abord dû porter sur la vision d'ensemble des collectivités et de l'État demain.

Jean-Pierre Sueur. Je considère que les départements gardent toute leur place. Sans cela, il aurait été absurde de les doter d'un nouveau mode de scrutin plus juste et garantissant la parité. Ils gardent en particulier leur fonction en matière de solidarité sociale et territoriale, mais aussi pour d'autres compétences. Mais des évolutions sont possibles. Ainsi, un schéma novateur a été adopté s'agissant de Lyon et du département du Rhône. La métropole de Lyon prendra en charge les compétences du département cependant que le conseil départemental les exercera sur les autres territoires du Rhône. Il faudra suivre de très près cette innovation. La situation de Lyon n'est pas celle de Marseille, qui n'est pas celle de Paris. Sur la métropole Paris-Île-de-France, le Sénat n'a pas réussi à trouver une solution satisfaisante. J'espère que la suite du débat permettra d'avancer. Et, en tout cas, j'ai une conviction, c'est qu'il serait contradictoire de vouloir faire la décentralisation de manière toujours centralisée. Faisons confiance aux initiatives locales des élus et aux libertés locales.

La commune est un héritage démocratique de la Révolution française. Avec cet acte III de la décentralisation, n'y a-t-il pas le risque que cet échelon de démocratie de proximité ne soit à terme remis en question ?

Vincent Capo-Canellas. La commune est la base de la démocratie. Elle est confrontée à la complexification de la société, à la juridicisation des procédures. Les élus font face avec talent à des demandes immédiates et voient les délais de règlement s'allonger. La bureaucratisation des solutions est une montagne quotidienne à soulever. Le seul sujet des marchés publics a de quoi occuper une armée… Il faut aider les élus communaux qui souffrent de tout cela. L'intercommunalité peut les aider si elle est bien conçue. Il est sûr que le futur des villes est pour tous une interrogation forte. Je crois au primat du maire dans sa commune. L'intercommunalité doit être de type coopératif.

Jean-Pierre Sueur. Je vous redis mon profond attachement aux communes. Pour ma part, en tant que sénateur, je parcours les 334 communes de mon département. Il y a eu jadis des tentatives de fusion de communes : cela n'a pas beaucoup marché. Il y a eu les tentatives de communes associées, cela a créé beaucoup de problèmes. La bonne solution, c'est l'intercommunalité, maintenant généralisée dans toute la France, dans le respect des communes et au service des communes. Les Français ont leurs communes dans le cœur. Pour moi, l'intercommunalité n'est pas la négation de la commune, c'est la voie que nous avons trouvée pour garder les communes tout en exerçant de manière solidaire les missions que l'on assume mieux en travaillant ensemble.

Christian Favier. La commune, c'est la base de la démocratie. L'élu auquel nos concitoyens sont le plus attachés, c'est leur maire. Disposer d'un tel échelon de proximité, c'est une véritable chance pour la France. Tout ce qui pourrait fragiliser la commune, limiter ses prérogatives, ne va pas dans le bon sens. Une nouvelle étape de la décentralisation devrait commencer par renforcer la commune, le département. C'est l'inverse que le gouvernement a choisi de faire. Et pourtant, il y aurait beaucoup à faire. Développer la démocratie de proximité, favoriser l'intervention des habitants, des salariés, permettre aux élus locaux d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions, développer les outils de coopération et surtout réformer la fiscalité locale pour prendre en compte les revenus et les actifs financiers afin de donner aux communes, aux départements, les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions. C'est pour moi essentiel.

Entretiens croisés réalisés par Max Staat

Le 30 mai 2013, Christian Favier (à droite), entouré de sénateurs et sénatrices, lors du rassemblement des élus de l'ANECR, devant le Sénat à Paris, contre l'acte III de la réforme territoriale qui programme la diminution des compétences et des libertés des communes au profit des agglomérations et des métropoles.