|  |
| --- |
|  |
| **Les faits.** Fin mai, la première partie  du projet de loi de décentralisation  et de réforme de l’action publique sera discutée au Sénat. Elle concerne les métropoles.  **Le contexte**. L’ensemble du projet vise à redécouper le territoire et redistribue les compétences des collectivités  au bénéfice de métropoles, qualifiées  par le gouvernement de « moteurs de la croissance».  **Les enjeux.** Le projet tel qu’il est conçu risque en réalité de mettre les territoires en concurrence les uns avec les autres  et d’intensifier les inégalités territoriales tant économiques qu’en termes de services publics.   Le 7 avril, l’échec du référendum en Alsace sur la fusion du conseil régional avec les deux conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin disait le refus des citoyens alsaciens de voir disparaître leurs départements. Trois jours plus tard, le projet dit de «décentralisation et de réforme de l’action publique» présenté en conseil des ministres entérine de fait un redécoupage du territoire national, cette fois sans aucune concertation.  http://www.nvo.fr/media/decentration1_3490.jpgDevant la levée de boucliers suscitée par un projet de 120 articles qualifié d’illisible, le gouvernement l’a scindé en trois textes distincts. Le premier projet, dit « de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles» sera examiné au Sénat fin mai. Puis le Parlement débattra à l’automne du projet de «mobilisation des régions pour la croissance et l’emploi et de promotion de l’égalité des territoires». Enfin, le troisième projet de loi, dont la date d’examen n’est pas fixée, portera sur le «développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale», qui concerne l’avenir des départements, des communes et des intercommunalités. L’ensemble sera vraisemblablement adopté en 2014, entre les élections municipales de mars et les sénatoriales de septembre.  La NVO reviendra bien sûr sur le second et le troisième volet de cette réforme de l’action publique, mais s’intéresse dans ce numéro au projet «métropoles» prochainement en débat.  **1. La métropole, «moteur de la croissance» ?**  ***Un statut créé en 2010***  La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a créé un nouveau type d’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour les zones urbaines atteignant 500 000 habitants: la «métropole». Elle se substitue sur son territoire aux collectivités et perçoit la quasi-totalité de la fiscalité locale et des dotations de l’État sur son territoire. La seule existante pour le moment est la métropole Nice-Côte d’Azur (décret du 17 octobre 2011) qui réunit la communauté urbaine Nice-Côte d’Azur et les trois communautés de communes de Vésubie, de la Tinée et du Mercantour.  ***Le fait urbain***  La vision gouvernementale de l’organisation territoriale est en tout point égale à la vision du fait métropolitain qui se dégage d’une étude de la délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (Datar) sur les territoires urbains français, comme «portes d’entrée de la mondialisation», «pivots d’une armature urbaine en mutation», et surtout considérés comme des lieux essentiels au développement, à l’innovation et à la croissance.  ***Priorité à la compétitivité et à la croissance***   C’est, une fois encore, à la compétitivité, à une échelle mondialisée, que se réfère le gouvernement pour promouvoir ce projet. Un prétexte: en réalité, il s’agirait surtout de promouvoir certains territoires, en compétition avec d’autres au niveau notamment européen, au détriment d’autres territoires. Le seuil de création des métropoles est abaissé à 400 000 habitants, pour en augmenter le nombre. La future loi concernera, dans un premier temps, Toulouse, Nice, Strasbourg, Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Rouen, Montpellier et Toulon. Ces futures métropoles, fer de lance de la réorganisation territoriale, seraient dotées de compétences extrêmement larges qui leur seraient transférées par l’État et les communes, ou même, par convention, par le département ou la région. La répartition des compétences se ferait au sein de «conférences territoriales de l’action publique», présidées par les présidents de région. Elles rassembleraient les représentants de l’ensemble des régions, des départements, des métropoles. Les élus établiraient un «pacte de gouvernance territoriale», outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local, sous l’égide d’une collectivité chef de file.  ***60 milliards de diminution de dépenses publiques en vue***  Les arguments d’efficacité et de «simplification» de l’action publique au service de la croissance ne sont pas tout. Le cadre financier dans lequel se ferait cette réforme comporte un enjeu fort : il s’agit de diminuer de 60 milliards d’euros la dépense publique d’ici 2017. L’économie programmée consisterait en 50 milliards, au nom de la diminution du déficit dans le budget de l’État pourtant dû à un déficit de recettes et non à un luxe de dépenses, auxquels s’ajoutent 10 milliards représentant la cote part de l’administration publique aux 20 milliards de crédit d’impôt accordés aux entreprises.  ***Paris, Lyon et Marseille***  Les trois plus grandes villes françaises auraient chacune un statut particulier. Le calendrier de création des trois «hyper»-métropoles est déjà fixé:   * la métropole de Paris serait créée le 1er janvier 2016. Elle regrouperait la capitale et les EPCI de la région Île-de-France, avec des compétences élargies en matière de climat-énergie, d’urgence sociale, d’aménagement et de logement ; * la métropole d’Aix-Marseille-Provence serait créée le 1er janvier 2015. Elle regrouperait les six EPCI qui existent aujourd’hui : Marseille, Salon-de-Provence, Aix-en-Provence, Aubagne, Martigues et Istres ; * la métropole de Lyon deviendrait le 1er avril 2015 une collectivité territoriale à part entière, qui exercerait sur son territoire, outre les compétences métropolitaines, l’ensemble des compétences aujourd’hui exercées par le conseil général du Rhône.     http://www.nvo.fr/media/decentration3490.jpg  **2. La «métropolisation» des territoires à marche forcée**  Viviane Flatreaud, Claude Michel et Jacques Nicolas, du collectif politiques et finances publiques de la fédération CGT des services publics, livrent à la NVO leur analyse d’un tel  projet de loi.  ***Découpage territorial, déficit démocratique***  Ni les organisations syndicales, ni les habitants n’ont été consultés sur la création des métropoles, souligne Claude Michel. La métropole de Lyon, par exemple, est le résultat d’un arrangement entre le président de la République, la ministre de la Réforme de l’État, de la Décentralisation et de la Fonction publique Marylise Lebranchu, Michel Mercier, président du conseil général du Rhône et Gérard Collomb, président du Grand Lyon. Les citoyens, les agents territoriaux et de l’État, les élus locaux sont mis devant le fait accompli, découvrant que le département du Rhône passera de 1 800 000 à 400 000 habitants ; la métropole prendra le reste. « La loi du 16 décembre 2010 a créé à l’initiative des élus le concept de métropole. Mais toute transformation de zone urbaine en métropole devait faire l’objet d’un référendum et il ne pouvait y avoir de création forcée ; le référendum en Alsace s’inscrivait dans ce cadre. A contrario, ce projet les inscrit d’autorité dans la loi », ajoute Jacques Nicolas. Le découpage opéré pour la métropole de Lyon n’obéit qu’à un schéma d’intérêt économique. Le premier argument utilisé par la mairie dans sa présentation du projet aux syndicats était de « consolider le PIB du territoire lyonnais ». On se débarrasse des territoires qui coûtent et ne rapportent rien et on reconcentre sur les territoires performants. Tous les redécoupages seront possibles : la fusion de deux départements, l’absorption d’un département par une autre région, le rattachement d’un territoire éloigné à un pôle métropolitain…    ***Solidarités: chacun pour soi?***   Viviane Flatreaud interroge : « Si on concentre les richesses et si les métropoles sont les outils par excellence de la croissance, que fait-on du reste du territoire ? Est-ce qu’on aura les métropoles et le désert, ou des métropoles créatrices de richesses mais qui seront amenées à répartir cette richesse sur l’ensemble du territoire, pour permettre aux autres territoires de se développer et pour garantir un développement humain qui soit égal sur l’ensemble du territoire ? » Il n’y a pas de réponse aujourd’hui, mais les collectivités territoriales devront participer à l’austérité générale. Il y aura donc moins de solidarité de l’État vers les collectivités, et moins de solidarité horizontale des collectivités entre elles. « Le discours ambiant privilégie le réinvestissement au détriment de la solidarité entre les territoires. Celui qui aura les moyens de se développer se développera, et les autres, nul ne sait ce qu’il adviendra d’eux. »  ***Redistribution des compétences***   Au 1er janvier 2017, toutes les métropoles reprendront les compétences des départements : une partie du social, le transport scolaire et la voirie, ainsi que l’économique, par convention. La clause générale de compétence, c’est-à-dire la capacité d’initiative d’une collectivité territoriale dans un domaine de compétence au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit est tellement encadrée qu’on ne voit pas comment les collectivités locales pourront s’en prévaloir. Les transferts de compétences se feront majoritairement de manière ascendante vers les métropoles.  ***Mutualisation des services***  Viviane Flatreaud explique: «La mutualisation des services concerne toutes les catégories de personnels, quel que soit le lieu d’exercice de leur mission et quelles que soient les collectivités dans lesquelles ils travaillent. Ils vont faire l’objet d’une très forte mobilité par le biais des transferts et des délégations de compétences. Les agents seront contraints de changer d’employeur, de mode de fonctionnement, ce qui va impacter leurs droits: ils ne sont pas certains de conserver les mêmes avantages en termes de déroulement de carrière et de droits acquis. » L’inquiétude est d’autant plus vive que s’il existe dans le projet de loi un titre spécifique pour les agents de l’État (le titre 6), pour les personnels territoriaux, les dispositions sont éparpillées et il n’y a pas de titre spécifique.  **3. Garantir un développement humain et durable des territoires**  Pour la fédération CGT, les métropoles conçues de la sorte sont de véritables machines à concentrer les richesses et à désertifier le territoire. L’adoption du projet actuel marquerait le franchissement d’un nouveau cap dans la concentration des richesses et des lieux de décisions, au service des impératifs de la compétitivité et des intérêts des grandes entreprises et au détriment des besoins des citoyens. La fédération des services publics réaffirme, elle, la centralité des valeurs et principes fondamentaux du service public, de la fonction publique et du statut des fonctionnaires, garants de la cohésion sociale, économique, culturelle et environnementale de la République. Les amendements qu’elle proposera aux parlementaires auront une entrée professionnelle, mais ils toucheront aussi à des aspects de gouvernance, de dialogue social et de démocratie locale.  La métropolisation peut être un outil au service de l’intérêt général, à condition qu’elle vise et s’appuie sur une conception renforcée de la démocratie, des solidarités territoriales et de l’intérêt général, que le service public seul garantit. |  |