



Extrait du Blog Vénissian de Pierre-Alain Millet

<http://pierre-alainmillet.fr/Euro-metropole-le-moment-du-debat>

Euro-métropole, le moment du débat...

- Interventions - Conseil métropolitain du Grand Lyon -

Date de mise en ligne : lundi 22 juillet 2013

Copyright © Blog Vénissian de Pierre-Alain Millet - Tous droits réservés

Le groupe Synergies-Avenir, qui regroupe 24 maires des communes de l'Ouest et du Nord de Lyon, a diffusé un document de 35 pages sur le projet de métropole de Lyon qui, tout en s'inscrivant dans le projet, insiste sur la place des communes et le rôle des maires. Cette réponse explore les pistes d'une réflexion alternative partagée sur l'avenir des communes dans l'agglomération.

Votre constat est fort. La métropole est une **métamorphose** qui **modifie en profondeur le système de représentativité, la gouvernance, la répartition des compétences, les modes de fonctionnement**, un **changement qui ne peut se décréter, ou être appliqué de façon unilatérale**. Cependant vous pensez que **l'heure n'est plus aux questionnements sur l'opportunité de la création d'une métropole**, mais au rappel des fondamentaux **pertinents pour une métropole économe, efficace, et représentative**.

Le moment est pourtant celui du débat sur le projet de loi. Pourquoi alors, au contraire des élus des régions de Marseille, Lille ou Paris, prenez-vous acte de ce que vous dénoncez, une **métamorphose décrétée** par deux présidents et mise en oeuvre avant même que la loi ne soit votée, une **modification en profondeur appliquée** sans que son cadre politique, incluant les alternatives possibles, ne soit débattu, et bien sûr sans que les citoyens ne soient consultés. Votre groupe qui joue un rôle charnière dans la majorité politique du Grand Lyon et dans l'équilibre entre communes et communauté, contribue au débat. Pourquoi ne pas l'ouvrir au fonds sur le projet lui-même ?

L'agglomération et la métropole

Le « fait urbain » indéniable, le développement de l'agglomération, l'enjeu de compétitivité en période de crise, sont les arguments justifiant cette notion de « métropole » qui s'imposerait avant d'avoir été définie, et dont il faudrait ensuite « protéger » les communes, sans que personne ne dise à quels dysfonctionnements ou faiblesses existants elle devrait répondre.

- Définition de voirie d'agglomération, déclinaison territoriale des enjeux du développement durable, région urbaine de Lyon, aire urbaine de Lyon et aire métropolitaine Lyonnaise proposée dans le SCOT, pole métropolitain... tout montre que la notion de métropole est variable selon les sujets. A l'évidence d'ailleurs, le périmètre proposé n'est qu'une étape dont personne ne connaît la suite, renforçant encore cette *métamorphose décrétée*. Le SCOT prévoit une augmentation de 150 000 habitants dans son périmètre, plus large d'ailleurs que celui du projet de métropole, mais annonce 350 000 autres habitants supplémentaires au niveau de l'interSCOT. Que faut-il alors considérer comme le « fait urbain » ?
- Les grands objectifs d'**économie, efficacité, représentativité, compétitivité** ne règlent pas la question politique majeure de la solidarité et de l'équité territoriale. L'histoire de la communauté urbaine interroge pourtant, notamment depuis le transfert de la taxe professionnelle des communes par la TPU, sur cette équité dans le développement et les projets d'agglomération, sur l'aggravation continue des différenciations sociales entre territoires, du niveau de chômage et de pauvreté, explosive à terme pour l'agglomération. Concernant la compétitivité, l'expérience européenne actuelle est démonstrative. Chacun se rappelle les promesses du sommet de Barcelone de 2002 annonçant une Union Européenne championne de la compétitivité. Dix ans plus tard, l'écart entre les discours et les faits est terrible pour ceux qui ont porté ces stratégies. Or l'acte III reste dans les mêmes logiques de compétitivité réduite à ce qu'il faut bien appeler une guerre économique, mortifère pour la démocratie. Placer au contraire la question cruciale de la coopération et de la solidarité au coeur de politiques publiques tournées vers l'emploi contre l'assistanat transforme la conception de l'agglomération et des relations entre les territoires comme entre le développement et la proximité. Un exemple illustratif, l'incapacité à résoudre le drame permanent des bidonvilles de l'immigration

européenne. S'il faut insister sur le rôle essentiel de l'état dans le territoire même de l'agglomération, qui pourra justifier cette incapacité demain pour une métropole assumant la compétence sociale du département ?

Le défi historique est bien cette articulation entre les politiques publiques de la république qui fondent une société du « vivre ensemble », de l'emploi, du progrès social et environnemental, et la vie des collectivités locales, la place des communes et des maires. Cela nécessite de penser une agglomération polymorphe, souplesment adaptée à chaque enjeu, fondée sur la capacité d'agir des communes, premier maillon de la vie démocratique.

Le maire et la technocratie

Vous pointez très justement l'enjeu de **l'élus entre technocratie et démocratie**, et vous **attirez l'attention sur le risque de voir s'installer une technocratie peu sensible au local**, oubliant **que la commande politique doit toujours précéder l'action technique**. Mais c'est le projet lui-même d'euro-métropole qui s'est imposé en refusant toute commande politique claire et qui est mis en oeuvre par la technocratie avant même que la loi ne soit votée ! Comment peut-on imaginer que cela n'aura pas de conséquences structurelles dans le futur ? Les directions, les cadres et tous les agents du département et de la communauté font l'expérience que deux présidents peuvent décider d'une métamorphose sans même en informer leur vice-président ! Ils en tiendront nécessairement compte demain. Ce qui se prépare est ainsi nécessairement une « présidentialisation » de la métropole.

Or, vous avez tout à fait raison de souligner que **« la responsabilité des maires n'a pas été diminuée aux yeux des citoyens »** par les transferts de compétences à la communauté. C'est toujours vers eux que le citoyen se tourne en cas de problème. Les maires et leurs adjoints, les présidents de conseils de quartier peuvent en témoigner partout ! Le fait est que le maire reste le responsable politique des compétences territoriales mises en oeuvre dans sa commune, même à travers l'intercommunalité. La forme actuelle de la communauté correspond à ce fait politique. Aucune décision concernant la commune ne peut être prise par la communauté contre l'avis du maire. Le principe même d'une métropole collectivité territoriale, avec l'élection directe de son conseil, « métamorphose » ce principe. Demain, un maire minoritaire dans la communauté pourrait se voir imposer une décision qu'il dénonce. Qu'en penseront les citoyens ?

Demain, la fiscalité locale d'une commune serait majoritairement dirigée vers la métropole. Les citoyens constatant que leurs impôts locaux financent principalement la métropole et non plus la commune en tireraient les conclusions naturelles Cette collectivité métropolitaine acterait un affaiblissement politique des maires. Dans ces conditions, comment assurer le rôle majeur des territoires et des communes, cette proximité indispensable dont vous demandez qu'elle soit **impérativement maintenue** ?

Intercommunalité ou nouvelle collectivité ?

Vous critiquez l'élection au suffrage direct du conseil de communauté, en montrant qu'elle est l'inverse d'une représentation de la proximité dans un cadre intercommunal. Mais le projet porte bien une nouvelle collectivité, instance politique dans laquelle le jeu des rapports de forces, de l'alternance s'inscrira nécessairement, fut-ce à la mode Lyonnaise du « modérandisme ».

Si l'intercommunalité permet de construire des espaces de coopération dépassant les clivages politiques, personne ne peut attendre la même chose d'une métropole collectivité pleine et entière, une « supra-communalité » prenant le

pas sur les instances politiques qu'étaient les communes.

L'autonomie des communes et le rôle des maires sont déjà mis en cause par la réduction des dotations budgétaires, la complexification croissante des normes et des règles qui poussent à la création de services mutualisés, pour le droit du sol, comme pour la capacité à financer et agir dans tous les domaines de la compétence générale. Dans ce nouveau contexte d'une métropole dont les ressources seront sans commune mesure avec celles des communes, cette mise en cause de la capacité à agir des communes et des maires ne peut que se renforcer.

De ce point de vue, envisager de déléguer aux communes des compétences sociales est un piège grand ouvert pour les maires, qui se retrouveront en première ligne sur une dépense contrainte et en croissance structurelle, alors que leurs dotations seront de plus en plus réduites !

Communes et territoires

Vous proposez de faire du « territoire » un espace fort de la métropole, pour éviter une trop forte centralisation des responsabilités et organiser les ressources de la proximité. Mais certains territoires regroupent des communes très différentes en taille, urbanisme, histoire. Une structure intermédiaire entre communes et métropole, qui peut être utile pour une déconcentration des ressources, affaiblit cependant les maires en portant le plus gros des compétences de proximité. Circonscription de l'élection du conseil de communauté, elles deviendraient le seul niveau politique pertinent de la mise en oeuvre des politiques métropolitaines. Comment alors insister sur une démarche de volontariat ? Les communes n'auront le choix ni de la métropole, ni du territoire, ni des compétences, et devront faire beaucoup d'efforts pour maîtriser les conditions de transfert de charges.

Ces « **trois niveaux de gouvernance** » renforcent le maquis institutionnel pour les habitants qui se perdent déjà dans les relations entre communes et communauté. Votre proposition d'une classification des compétences **centrales, partagées, communales, ou de subsidiarité** reste dans le cadre d'une « répartition » de compétences. Nous faisons cependant tous le constat de l'imbrication des compétences et des effets d'échelle dans leur mise en oeuvre. Un PPRT d'un site industriel, une interconnexion de réseaux de chaleur, la gestion d'un espace nature, d'une zone industrielle, d'une infrastructure de transport, peuvent conduire à des relations entre des communes qui ne sont pas dans le même territoire. **Les territoires sont tout aussi polymorphes que la métropole.**

Plus profondément, la plupart des compétences nécessitant un point de vue d'agglomération sont mises en oeuvre dans un cadre de proximité nécessitant une capacité communale ; le plan climat d'agglomération décliné dans chaque commune, la gestion de la collecte et la propreté urbaine compétences communautaires qui mobilisent de très nombreux élus pour des actions communales, la politique de la ville qui réunit des compétences qui sont de fait partagées à différents niveaux... Contre une approche technocratique de la répartition exclusive des compétences, il nous faut inventer les formes de « co-responsabilité » qui permettent à chacune de nos communes d'agir.

Oui, nous avons besoin d'une période de clarification

Les casus belli que vous citez sont effectivement des éléments où les communes seraient mises en cause. Mais si les maires restent les responsables politiques des compétences qu'ils délèguent ou transfèrent, ils doivent en décider. Nos communes ont des histoires ; réseau de chaleur, politique sociale, politique du 3eme âge, politique culturelle,... et des projets structurants, une vision de leur avenir. Si toutes doivent s'inscrire dans le Schéma de cohérence territorial et contribuer aux stratégies d'agglomérations, elles ne le feront efficacement que dans leur

propre chemin, en contractualisant de manière souple avec d'autres. L'intercommunalité, communauté urbaine complétée de syndicats intercommunaux librement constitués mettant en oeuvre des stratégies d'agglomération mobilisant des ressources mutualisées, est plus efficace qu'une métropole supra-communale, même organisée en territoires.

Votre demande de **clarifications pour écarter des inquiétudes** devrait s'étendre aux principes du projet de métropole, pour aider les citoyens à prendre conscience des enjeux et à s'exprimer le plus clairement possible sur leurs choix. Elle nécessite une période de concertation et de réflexion sur le statut futur de l'agglomération, la place des communes, le rôle des élus, l'organisation intelligente des compétences entre niveau stratégique d'agglomération et mise en oeuvre opérationnelle dans chaque commune, permettant l'expérimentation et donc la différenciation des territoires tout en assurant l'équité et la solidarité nécessaire.

Il y a tant à réfléchir sur la fiscalité des communes, le droit de l'urbanisme, le pouvoir de police spéciale des maires, les compétences réseaux. Oui, **de vraies innovations sont nécessaires pour favoriser la coopération, la co-élaboration, la codécision entre les différents niveaux de responsabilités**. Mais pourquoi ce qui était impossible hier serait plus facile demain avec une métropole toute puissante, concentrant l'essentiel des moyens et des pouvoirs ?

Peut-on imaginer une agglomération multipolaire et multi-échelle, comme le propose le SCOT, fondée sur l'intercommunalité ? Un pôle métropolitain organisant les grands enjeux d'infrastructures, une intercommunalité urbaine de Lyon déconcentrée par territoire, des syndicats intercommunaux thématiques adaptés aux besoins... Pour que la technique soit au service de la commande politique, celle-ci doit s'organiser dans sa propre logique, sur la base du libre choix des communes, dans des « territoires » adaptées aux compétences mutualisées. Dans un tel cadre, le président d'intercommunalité ne serait plus le maire de la ville centre.

Innovons pour une agglomération trouvant dans une large mutualisation de services déconcentrés, l'efficacité nécessaire au service d'une vie démocratique adaptée aux territoires, assurant notre capacité à maîtriser le fait urbain dans le volontariat de communes socles de la vie démocratique.

C'est alors une toute autre réforme qui est nécessaire, un autre projet de métropole, et l'urgence est d'en créer les conditions, un moratoire sur le projet actuel et la mise en place, enfin, d'un vrai cadre de concertation sur l'avenir de l'agglomération Lyonnaise.