

# QUELLE DECENTRALISATION ? QUELLE METROPOLE ?

Au moment où le gouvernement s'apprête à promulguer un nouvel acte de décentralisation, on pourrait **essayer de procéder à une forme d'évaluation** des politiques conduites dans ce domaine. Les dispositifs législatifs mis en place au titre de la décentralisation reposent sur l'idée qu'il convient de faire la distinction entre les **affaires nationales**, qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central, et les **affaires locales** par nature destinées à être décentralisées. Sur cette base, la loi prévoit qu'en ce qui concerne les affaires locales, la commune est compétente pour traiter plus particulièrement des enjeux de proximité, le département principalement de l'action sociale et région du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Pour certains secteurs d'activités <sup>(1)</sup>, **il a été très difficile de démontrer l'existence d'un intérêt purement local** et d'institutionnaliser un acteur déterminant. Toutefois, afin d'inscrire ces activités dans le cadre de la décentralisation, un enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales a été instauré. Ce qui n'est pas allé sans entraîner des difficultés financières pour les collectivités locales, qui ont dû subir d'importants transferts de charges. L'ensemble des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la décentralisation **est directement inspiré du principe de subsidiarité** <sup>(2)</sup> qui préside à l'articulation des rapports entre les institutions européennes et les Etats membres. Ce mécanisme institutionnel a ainsi reçu la particularité de **faciliter l'adoption par les collectivités territoriales des politiques régressives** mises en œuvre par l'union européenne. Le projet de loi de décentralisation de l'actuel gouvernement qui, selon les mots de son premier ministre, doit permettre « d'accroître l'engagement des collectivités territoriales au service de la compétitivité » est en tous points en conformité avec ces orientations.

Pour sortir de ce carcan libéral, **la décentralisation doit faire l'objet d'une appropriation citoyenne** et reposer sur d'autres fondements et d'autres mécanismes. Elle doit être l'expression de la souveraineté populaire et la traduction concrète des principes d'égalité, de solidarité, d'autonomie et de coopération. C'est précisément dans ce cadre que doivent être construites les réponses aux besoins des populations vivant dans l'aire métropolitaine marseillaise.

## LES BLOCS DE COMPETENCES : un cadre approprié à la logique libérale

Ces politiques de l'union européenne, guidées par le principe de la « concurrence libre et non faussée » prennent notamment la forme d'une compétition entre les territoires, avec des pratiques du « moins disant » social et fiscal en faveur des grands groupes. Il s'agit d'organiser une sorte de course à l'échalote entre l'ensemble des collectivités tant à l'échelle nationale, qu'à l'échelle européenne. C'est à celle qui sera la plus attractive, c'est-à-dire celle qui offrira le plus d'aides et de cadeaux fiscaux aux groupes et, si possible, le moins de protection aux salariés.

### ✓ **Désengagement financier de l'Etat et transferts de charges**

(1) Logement, ports et voies d'eau, enseignement supérieur, action culturelle, aménagement du territoire et de l'espace urbain...

(2) C'est l'adéquation des compétences à l'échelon considéré comme le mieux adapté.

Sur le plan national, ces politiques de **redistribution des richesses au profit des grands groupes ont pour corollaire un désengagement financier de l'Etat dans le domaine des services publics relevant de sa compétence, et un transfert vers les collectivités locales d'une grande partie du financement des politiques de solidarité** <sup>(3)</sup>.

De la même manière, les dotations budgétaires de l'Etat aux collectivités sont considérablement amputées. En procédant ainsi les gouvernements **créent indirectement les conditions d'un étranglement des services publics locaux**. Ce qui s'apparente à une invitation implicite adressée aux collectivités de recourir à toutes les formes de privatisation susceptibles d'être utilisées.

✓ **L'instrumentalisation par l'Etat de la notion d'affaire locale.**

Non seulement l'Etat se désengage financièrement de sa mission de garant du bon fonctionnement des services publics, mais encore il ne manque pas d'instrumentaliser **cette notion juridiquement imprécise et politiquement ambiguë d'affaire locale pour opérer, à la faveur de la crise, un mouvement de recentralisation à des fins de renforcement de l'austérité à tous les échelons institutionnels**. Dès lors qu'un problème revêt une certaine dimension, et présente une réelle acuité politique, les gouvernements ont tendance à lui conférer le caractère d'intérêt national. Ils peuvent ainsi plus facilement intervenir et dicter leurs choix. C'est plus particulièrement vérifiable dans des domaines qui appellent des interventions complémentaires de collectivités différentes, comme l'aménagement des espaces urbains et métropolitains. **Le projet gouvernemental d'instituer une grande métropole marseillaise centralisée est à plus d'un titre exemplaire**. Il s'inscrit en parfaite conformité avec le dispositif élaboré par Sarkozy et dans le prolongement des orientations particulièrement régressives de l'actuelle construction européenne.

## Une appropriation citoyenne de la décentralisation

**Le peuple doit prendre le pouvoir dans tous les domaines et à tous les niveaux institutionnels**. En application de ce choix fondateur d'une VI<sup>ème</sup> république sociale et participative, la décentralisation doit permettre d'optimiser les décisions dans le sens d'une plus grande satisfaction de l'intérêt général. A cet effet, elle doit reposer sur la traduction concrète des principes d'égalité, de solidarité et d'autonomie. Ce qui suppose corrélativement que le rôle respectif de l'Etat et des collectivités locales soit mieux défini, et que la décentralisation s'appuie prioritairement sur le développement des coopérations.

✓ **Les fondements d'une véritable décentralisation**

Les relations entre les collectivités locales doivent être régies par le principe **d'égalité**, ce qui exclut toute forme d'organisation pyramidale et de tutelle de fait d'une collectivité sur l'autre. Concomitamment **la clause de compétence générale** doit être maintenue afin que chaque collectivité puisse intervenir dans tous les domaines relevant de son propre intérêt.

Les principes **de libre administration** par des conseils élus et **l'autonomie financière** doivent être renforcés. A cet effet, une réforme en profondeur de la fiscalité locale doit être engagée (égalité devant l'impôt, progressivité, révision de l'assiette, taxation des actifs matériels et financiers, réorientation de l'impôt dans le sens de l'efficacité sociale et du développement de l'économie réelle). On fera observer à ce propos que **l'autonomie financière ne doit pas être confondue avec l'autonomie fiscale**. Cette dernière pourrait porter atteinte aux principes d'égalité devant l'impôt et au caractère indivisible de la République. L'autonomie des collectivités locales doit s'inscrire dans le

(3) RSA, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap.

cadre de la loi, qui est la même pour tous. C'est la loi seule qui doit fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. Elle assure ainsi l'égalité et l'unité de la République, en même temps qu'elle doit garantir aux collectivités des ressources propres suffisantes. A cet égard, la mise en place d'un pôle bancaire public peut offrir aux collectivités la possibilité d'accéder à des prêts à taux d'intérêt faibles et d'assurer ainsi leur indépendance à l'égard des agences de notation et de la finance. Enfin, la valeur constitutionnelle de la péréquation doit être fortement réaffirmée. Sa vocation en matière de solidarité et de correction des inégalités territoriales doit être davantage explicitée et étayée, avec la mise en place de critères d'ordre économique et social davantage élaborés.

✓ **Mettre la capacité créatrice des habitants au cœur de la décentralisation**

En raison du développement urbain, les collectivités locales sont amenées à assurer des tâches de plus en plus larges en matière d'aménagement de l'espace, de développement des transports, d'équipements publics ou encore d'équipements portuaires.

Par ailleurs, pour répondre aux besoins des populations, et notamment dans les quartiers les plus en difficulté, des actions nouvelles devraient être engagées, et en particulier avec la participation des services de l'Etat dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la formation, de la santé et du logement. **Ces actions sont à inscrire en complémentarité et en coopération avec les missions sociales de proximité conduite par les collectivités locales.**

Il apparaît de plus en plus qu'au regard de l'évolution des besoins, **les frontières entre les questions locales et les questions nationales sont de plus en plus poreuses**, en particulier dans les aires métropolitaines. De sorte qu'il faut mettre en place **une autre forme de décentralisation. Celle-ci doit définir de manière plus approfondie le rôle respectif de l'Etat et des collectivités territoriales, avec de nouvelles modalités de coopération.** Mais pour réussir, ces nouvelles politiques territoriales devront **prendre appui sur les capacités créatrices des habitants**, et notamment dans les quartiers qui connaissent les plus grandes difficultés. Ce qui implique **un Etat profondément démocratisé, à tous les niveaux**, avec une participation citoyenne garantie par la loi, mais également par la constitution. Dans chaque territoire, les citoyens devront être **partie prenante, notamment à l'élaboration des budgets des collectivités et à la programmation des équipements publics.**

Parallèlement à l'extension de la participation et du contrôle citoyen, un Haut Conseil de la décentralisation devrait être mis en place. Composé de parlementaires, d'élus locaux, de représentants des organisations syndicales et des associations, il aurait pour mission de suivre l'évolution de la décentralisation et de veiller au respect des principes sur lesquels elle s'appuie. Elle pourrait également jouer un rôle d'instance de recours afin que les collectivités obtiennent de l'Etat qu'il joue son rôle de garant des coopérations territoriales et de l'application de la décentralisation. Les modalités de **mise en place d'un espace métropolitain marseillais devraient effectivement obéir à l'esprit et à la lettre d'un véritable cadre d'émancipation citoyenne.**

## LA METROPOLISATION : Un diagnostic obligé et partagé

Si la métropolisation est un fait avéré, la prise en compte de ses enjeux ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une décentralisation inspirée des principes majeurs de participation des citoyens et de coopération des collectivités.

### ✓ Un diagnostic obligé...

La situation de l'aire métropolitaine, dans toutes ces dimensions, **doit donner lieu à l'établissement d'un diagnostic et d'une liste des besoins prioritaires** à satisfaire. Cette appréciation d'ensemble doit s'effectuer sur la base des principes d'égalité, d'autonomie, de solidarité et de coopération, qui régissent les rapports entre l'Etat et les collectivités dans le cadre d'une République unitaire et décentralisée. **C'est l'Etat**, en sa qualité de garant du bon fonctionnement des institutions et de développement des coopérations territoriales, **qui doit initier cette démarche d'approche des besoins**. Il doit le faire de concert avec le Conseil régional, le Conseil départemental, les intercommunalités et les collectivités, qui se considèrent comme directement concernées par les enjeux métropolitains.

### ✓ ... et largement partagé.

Le diagnostic sera par conséquent le produit des apports et des propositions formulées, à un titre ou à un autre, par toutes les collectivités, les organisations syndicales, les associations qui s'estiment partie prenante par ce projet d'évaluation des nouveaux besoins et de construction des solutions et des services publics correspondants.

A partir de ce diagnostic – qui se doit être largement et démocratiquement partagé – il s'agit de mettre en place un espace public ouvert à la proposition et à l'initiative. Cet espace doit être doté d'un mode de fonctionnement suffisamment souple de manière à favoriser des coopérations multiples, à géométrie variable, en phase permanente avec l'évolution des besoins des populations.

## COOPERATION ET MUTUALISATION : des principes majeurs

Il ne s'agit pas de créer une collectivité de plein droit supplémentaire, qui hériterait de compétences retirées à d'autres, mais de donner naissance à une institution d'un type nouveau.

### ✓ Un établissement public de coopération à vocation multiple...

Cette institution pourrait revêtir **la forme d'un établissement public de coopération métropolitaine à vocation multiple**. Elle serait compétente pour appréhender des enjeux susceptibles de relever, en tout ou partie, de la compétence de telle ou telle collectivité. Mais l'objectif qui prévaut en dernier ressort, c'est d'envisager la participation et **la coopération de ces collectivités à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun**, sans transfert de compétences et de moyens. Car le principe d'autonomie commande, en effet, que les collectivités territoriales **conservernt leurs compétences et leurs personnels, c'est-à-dire leur savoir faire, sans lesquels il sera très difficile, par la suite, de satisfaire aux besoins de proximité des populations**.

### ✓ ... et de mutualisation des moyens.

L'autonomie de chacune des collectivités figure au nombre des principes qui doivent présider à la mise en place d'une décentralisation participative entièrement tournée vers la pleine réponse aux besoins des populations. A cette fin, l'ensemble des compétences, des personnels, des moyens <sup>(4)</sup> et des outils d'observation et de programmation **doivent faire l'objet d'une mutualisation et d'une mise à disposition pour les faire converger vers la réalisation d'objectifs partagés.**

Cette démarche de mutualisation permettrait à chacune des collectivités d'appréhender plus globalement les enjeux de la métropole. Du même coup, elle les rendrait plus aptes encore à répondre efficacement aux besoins de proximité.

Du reste, **d'autres outils ou d'autres services pourraient naître de ce mode de coopération et de mutualisation** (gestion de l'eau, traitement des déchets, autorité organisatrice des transports...). En outre, dans ce cadre les élus parviendraient plus aisément à **concilier la nécessaire approche de proximité avec la non moins nécessaire prise en compte de la dimension métropolitaine et nationale.** Ce qui serait dans le même temps de nature à faire litière de ces critiques taxant indifféremment les élus locaux d'égoïsme ou de tendance à se replier sur leur « pré carré ». Enfin, ces modalités de fonctionnement seraient davantage compatibles avec la forme de métropolisation polycentrique, telle qu'elle s'est développée à partir de la déstructuration du tissu industriel marseillais.

## Un Etat rendu à sa vocation et mis devant ses responsabilités.

Cet établissement de coopération métropolitaine pourrait être composé de délégués des collectivités, des intercommunalités, des organisations syndicales et des associations, mais également de l'Etat.

### ✓ **L'implication de l'Etat...**

Un bureau représentatif des acteurs, sorte d'exécutif, pourrait être chargé de la préparation des ordres du jour d'une conférence métropolitaine, à laquelle serait confié le soin d'examiner et de débattre des projets présentés devant elle. C'est à tour de rôle, selon un système de rotation, que les membres composant cette instance pourraient assurer la présidence du bureau et de la conférence.

De par ses prérogatives institutionnelles, tenant à l'indivisibilité de la République et au principe d'un Etat unitaire et décentralisés, **l'Etat doit effectivement figurer au nombre de composantes de l'instance métropolitaine.** Il a de plus, des responsabilités politiques de premier ordre dans les graves difficultés que connaissent Marseille et le département.

### ✓ **... rendu à sa véritable vocation et placé devant ses responsabilités.**

C'est la mise en place des formes de coopération qui peut effectivement conduire **l'Etat à remplir son rôle et à assumer ses véritables responsabilités.** Dans la perspective d'une refonte totale des institutions, il faut envisager **de nouvelles modalités de partenariat entre celui-ci et les collectivités territoriales.** Au sein de l'espace métropolitain, elles pourraient **faciliter l'accélération des projets annoncés ou en cours de réalisation, tels que la L2, la ligne TGV-PACA le long de l'A8, le projet Ville-Port, etc.** De la même manière, elle pourrait **favoriser l'émergence** de ceux qui, dans les domaines des infrastructures et des équipements publics, sont absolument indispensables au développement du territoire métropolitain. On peut citer à ce sujet, **le besoin urgent de réaliser un maillage des réseaux de transport en commun aux fins d'instituer un véritable service public interurbain, la nécessité de rendre**

(4) Agence foncière régionale, observatoires régionaux, AGAM.

**effectif l'accès en site propre de l'aéroport de Marseille-Marignane ou encore le développement des bassins Est du grand port maritime de marseille (GPMM).** Sans omettre le fait que le mode de fonctionnement en coopération, avec la mise à disposition des outils et des organismes publics, pourrait également permettre de s'appuyer **sur une agence régionale de la santé, réfondue et démocratisée, pour œuvrer à une meilleure articulation entre les services hospitaliers, la médecine de proximité et l'ensemble des structures médicosociales et sociales.**

Le développement des coopérations est inséparable de l'intervention citoyenne à tous les niveaux institutionnels. Ce qui aurait, entre autres vertus, d'assurer une grande cohérence dans les réponses à apporter aux besoins des populations et de contribuer de meilleure façon à l'aménagement du territoire.

Le crise systémique que nous traversons appelle des interventions citoyennes dans tous les domaines, et en particulier dans celui des institutions. **Ce domaine institutionnel n'est pas un enjeu d'ordre secondaire qui serait réservé à des spécialistes.** La démarche de transformation des institutions est tout autant déterminante que celle de l'économie et de la finance. Ce sont **des démarches de caractère complémentaires, qui ont vocation à servir de points d'appui mutuels** pour construire une société authentiquement démocratique.