

Lettre d'accompagnement

I - DISCUSSION

Dans un contexte où personne n'ignore et ne conteste le fait métropolitain, le constat s'impose du manque de perspectives, d'ambitions et de lisibilité de la loi MAPTAM.

A ce constat de base partagé par la quasi-totalité des maires concernés, s'ajoute aussi à l'évidence un manque de clarté et de transparence sur ce que sera demain la répartition entre le pouvoir des maires, des conseils de territoire, et même celui du futur président de la Métropole.

Plus le temps passe, plus l'échéance approche et plus l'absence de préparation rend nécessaire un autre exercice de projection si l'on veut éviter une « pagaille » qui, à coup sûr, tuera le territoire.

Il est donc urgent maintenant de faire preuve de réalisme et de mise en perspectives pour nos concitoyens pour qui, la définition d'un projet et d'une gouvernance comprise et acceptée, doit être un préalable indispensable.

En effet, de notre point de vue, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles va faire naître un établissement public aux compétences pléthoriques, à l'organisation tentaculaire et au futur incertain.

Pour illustrer mon propos on ne peut qu'imaginer que celui qui sera à la tête de l'exécutif de la Métropole au 1^{er} janvier 2016 devra faire face aux innombrables difficultés d'importances inégales qui existeront sur tout le territoire. Ainsi, le président de la Métropole aura en charge aussi bien des questions stratégiques d'aménagement de l'espace métropolitain que de raccordement au réseau d'eau potable à Port-Saint-Louis-du-Rhône, de concession funéraires à Gréasque ou de demande de subventions d'associations dans les communes plus peuplées !

Du jour au lendemain, si l'on reste dans la loi telle que votée, le territoire connaîtra une paralysie dangereuse.

Par ailleurs, au vu de la situation financière existante et de la densité des compétences que devra exercer la Métropole, il est certain qu'elle sera amenée à recentrer et surtout à concentrer l'exercice de ses actions avec pour conséquence l'abandon de politiques considérées comme secondaires voire facultatives mais ô combien fondamentales pour nos communes et nos concitoyens.

Il est également certain que les charges financières auxquelles la Métropole devra faire face limiteront les capacités de reversement aux communes freinant ainsi leurs actions tant en investissement qu'en fonctionnement et ce sera le désordre.

Cela conduira à plusieurs écueils, et en particulier sur le plan financier, à une perte d'autonomie considérable des communes, y compris pour la Ville de Marseille, qui n'échappera pas, elle non plus, au centralisme métropolitain annoncé.

Il est malheureusement manifeste et évident que la loi méconnaît totalement la place et le rôle que doivent jouer les communes et leurs représentants élus.

Aussi, avant d'entrer dans la version ultime d'une Métropole intégrée qui conduira à des difficultés insurmontables, il est judicieux de bâtir une Métropole de projets avec une coopération métropolitaine portant sur les compétences stratégiques telles que le transport, l'aménagement du territoire, la coordination des filières économiques mais aussi la coordination de la sécurité publique, l'enseignement supérieur et la recherche ainsi que tout autre projet identifié à dimension métropolitaine. Cette démarche éminemment pragmatique permettra de créer le mouvement et de définir progressivement un grand projet d territoire d'avenir.

Par ailleurs, la définition de la place et du rôle de chaque échelon territorial est d'autant plus nécessaire à préciser qu'avec le nouveau projet de loi qui se profile, l'annonce de la suppression du département nécessitera de redistribuer certaines compétences, comme l'action sociale.

En effet, et malheureusement avec cette loi, l'État a tout misé sur la seule réponse institutionnelle pour atteindre son objectif et veut imposer sa solution, son rythme, ses méthodes aux élus locaux comme un fait accompli en niant la démocratie et la proximité prônées par les communes, dont la libre administration est pourtant actée dans la Constitution.

Cette logique conduit à créer une nouvelle forme d'établissement public gigantesque, qui n'aura jamais concentré autant de compétences sur un territoire aussi vaste, occultant totalement la réflexion stratégique et la définition d'un projet de territoire, et renvoyant à une future loi le soin de définir les modalités d'élection de ses dirigeants ainsi qu'à une ordonnance le soin de compléter et préciser les règles budgétaires et fiscales qui lui seront applicables !

C'est trop grand, trop gros, trop rapide, trop centralisateur ! Comme l'ont d'ailleurs exprimé Monsieur le Maire de Marseille et Monsieur le Président du Conseil Général des Bouches-du-Rhône.

Et quand bien même cette structure arriverait à se mettre en place, elle ne fonctionnera pas avant plusieurs années et devrait cinq ans après sa création, peut-être fusionner avec le Département des Bouches-du-Rhône, fusion impliquant des bouleversements considérables, conformément au projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République.

Comment ne pas se rendre à l'évidence et ne pas constater que la loi va nous faire basculer dans l'instabilité et surtout nous mener à l'échec institutionnel mais également économique.

Le temps que tout se mette en place, l'économie du territoire va sombrer et d'autres structures type syndicats et autres, se mettront en place pour pallier le vide institutionnel, occultant définitivement l'espoir d'un département attractif.

Il nous semble donc impératif, urgent et fondamental de définir une stratégie et de préparer notre avenir dans un contexte social, économique et concurrentiel entre grandes agglomérations.

Pour cela il est déterminant de :

- ◆ Définir avec tous les acteurs une stratégie territoriale cohérente, partagée, équilibrée, prioritairement orientée vers l'amélioration significative des transports et ce dans un « dessein » affirmé de territoire.
- ◆ Exprimer une solidarité financière au profit de Marseille, ville-centre, sans mettre en danger les autres communes.
- ◆ Mettre en œuvre des projets prioritaires qui sont déjà considérés par tous comme métropolitains : organisation des transports, mais aussi des projets économiques d'envergure de type Henri Fabre, Cap Horizon notamment...
- ◆ Respecter un rythme réaliste pour la création de la Métropole dans le cadre d'une gouvernance moderne et efficace à définir de façon partenariale.

Ces actions majeures doivent précéder et guider les actions de la Métropole. Une telle institution ne peut naître dans la précipitation et l'improvisation en écartant les élus.

Notre espace métropolitain le mérite.

Il convient de souligner que si un pouvoir morcelé en plusieurs structures peut nuire à l'efficacité, un pouvoir concentré entre les mains de quelques-uns est redoutable pour la démocratie et que la Métropole, par la forme de pouvoir absolu qu'elle met en place, reconstituera après plusieurs années, les féodalités qui ont démontré pendant des siècles, leur pouvoir néfaste sur la nation et la paix publique.

De plus, il est évident que faire des Maires des coordonnateurs de la politique locale, en les privant de leur pouvoir de décision, affaiblira les interventions de ces élus sur la proximité et aggravera la fracture sociale, permettant aux profiteurs de tout poil de profiter du système.



La présente proposition, en deux branches, constitue une alternative crédible à la fusion au 1^{er} janvier 2016 des EPCI existants pour créer une « Métropole », dans des conditions acceptables par tous les partenaires donnant la priorité à un Projet orienté en priorité vers les transports.

En ce sens, après avoir rencontré les acteurs locaux, une présentation à Monsieur le Premier Ministre nous semble primordiale. Notre alternative donne la priorité à un projet commun reposant sur la volonté et l'engagement des acteurs du territoire et à une méthode de travail affirmant clairement un mode de gouvernance efficace et moderne.

Il est urgent d'ouvrir un chantier de discussion et de dialogue avec les principaux acteurs concernés, publics et privés !

Nous sommes porteurs de propositions et de l'envie de réussir pour notre territoire.

II - PROPOSITIONS

Deux propositions doivent être envisagées avant la mise en place de la métropole prévue par la loi : une métropole de projet initiée par une coopération métropolitaine ou une adaptation de la métropole institutionnelle recentrée sur des compétences stratégiques.

Ces deux solutions imposent une modification de la loi MAPTAM, au moins pour acter un décalage du calendrier de mise en place de la Métropole.

Pour des raisons de clarté, de rapidité, d'efficacité et de simplicité, la métropole de projet doit être privilégiée.

A – Une coopération métropolitaine pour une métropole de projet

Une coopération métropolitaine fédérative relativement souple et évolutive, axées prioritairement sur l'organisation des transports et sur des projets à enjeux métropolitains apparaît comme une solution définitive et en tout état de cause comme devant être transitoire, indispensable avant la mise en place de la métropole intégrée.

1. Définir une stratégie territoriale cohérente à travers l'organisation des transports

L'importance des déplacements et des transports au sein de l'espace métropolitain est connue. Ils présentent un caractère multipolaire, où contrairement à la majorité des agglomérations françaises, tous les déplacements d'échanges ne se réalisent pas entre une périphérie et un centre.

De ce fait, l'urgence réside dans l'amélioration des liaisons entre les pôles. Il faut donc proposer à cette échelle de nouvelles solutions ambitieuses tout en concourant à l'aménagement du territoire et à sa structuration.

De telles solutions appellent :

- une évolution institutionnelle constituée d'une modification des missions du Syndicat Mixte de Transports (SMT) ;

- la création d'une Société Publique Locale (SPL) métropolitaine.

Le SMT doit s'atteler immédiatement à l'élaboration d'un Schéma Directeur des Déplacements Métropolitains, véritable « squelette » permettant de définir les lignes d'intérêt métropolitain à réaliser ainsi que les priorités et la programmation en découlant.

La SPL métropolitaine doit être responsable de la mise en œuvre de ce schéma directeur en définissant la faisabilité technique des projets, leur contenu et leur coût pour ensuite procéder à leur réalisation et à la saine gestion de leur fonctionnement.

L'existence du SMT, associé à une SPL, n'est pas antinomique avec la création immédiate d'une structure de coopération métropolitaine.

Cette organisation associant d'un côté un schéma comportant une vision stratégique et de programmation et de l'autre sa mise en œuvre opérationnelle existe à Paris (avec la Société du Grand Paris et le Syndicat des Transports d'Ile de France) et à Lyon (avec le Sytral).

Comme à Paris ou à Lyon, le transport peut faire l'objet d'un traitement prioritaire, indépendamment d'un grand EPCI, sans remettre en cause la cohérence d'ensemble de l'action territoriale.

2. Exprimer une solidarité financière au profit de la Ville de Marseille sans mettre en danger les autres communes

Au sein de l'espace métropolitain, les situations de richesse financière et fiscale sont contrastées : celle de Marseille est pénalisante pour la ville mais aussi pour le reste du territoire.

La seule redistribution de la fiscalité unique de la Métropole vers les projets de Marseille, non seulement ne permettra pas le redressement de ses comptes, mais ferait l'objet d'une réelle révolte des autres territoires et cela ne pourra pas se mettre en place.

De plus, une harmonisation par le haut des taux d'imposition provoquera un rejet de la Métropole par des contribuables déjà largement touchés par l'évolution de la fiscalité.

Une solution à la fois plus rapide et plus respectueuse des efforts contributifs des populations du territoire est envisageable. Ainsi, il est proposé que les EPCI voisins accordent des charges de centralité à Marseille pour le financement des transports urbains et des investissements structurants, ce qui peut se réaliser dans le cadre d'une coopération métropolitaine.

En complément, l'Etat devra s'engager dans cette solidarité financière en apportant une contribution substantielle aux budgets de la Ville de Marseille et de MPM.

En effet, pour l'Ile de France, l'Etat n'a pas hésité à s'engager à hauteur d'environ 32 milliards d'euros, pour répondre au seul enjeu de la problématique des transports, sans imposer une contrepartie institutionnelle intégrée à l'espace métropolitain concerné.

3. Promouvoir une nouvelle gouvernance pour une conduite de projet

Dans l'objectif de définir une stratégie de territoire pré-opérationnelle, il est nécessaire de mettre en place une organisation générale de développement entre tous les acteurs publics et privés, en définissant la place et le rôle de chacune des communes et des différentes centralités composant le territoire.

A ce titre, une solution alternative cohérente impose de recourir à une Métropole de projet analogue à la proposition de pôle métropolitain réformé par la loi MAPTAM.

Un projet commun autour des compétences stratégiques doit être élaboré couvrant l'ensemble du territoire métropolitain et non pas seulement le centre ville de Marseille et les quartiers Nord.

Ce projet ne peut être imposé par une instance qui manque de représentativité. Il faut là aussi renverser la perspective.

Ce projet doit au contraire émaner d'une instance composée d'élus de tout le territoire, associant les agences d'urbanisme, et accompagnée de la Mission interministérielle pour le projet métropolitain.

Les territoires qui ont réussi ne peuvent pas être condamnés à subir les difficultés de Marseille sans avoir leur mot à dire pour assurer leur développement.

Cette gouvernance multi partenariale doit être créée avec pour mission :

- de définir une stratégie et un projet de territoire ;
- de lancer la réalisation de grands projets prioritaires.

Ce modèle vertueux de développement pourrait démarrer à l'occasion de projets tels que Henri Fabre, Cap Horizon ou French Tech mais ouvrir aussi des perspectives pré-opérationnelles sur les liaisons Aix-Marseille, Marseille/Salon, Marseille/Aubagne, Aix/Salon, l'axe Est Ouest Trets/Aix/Vitrolles/Salon/Fos, le site de l'Arbois, Plan de Campagne, pour ne citer que quelques-uns des principaux secteurs à enjeux métropolitains.

A cet égard, la loi Chevènement offre un modèle souple qui ne créerait aucune difficulté :

- définition des compétences stratégiques obligatoires qui pourrait être celles définies ci-dessus,
- dévolution à la Métropole - par les EPCI existants – des dites compétences avec les moyens qui y sont consacrés,
- attribution des dotations de l'Etat par priorité à ces compétences stratégiques,
- calcul du financement des charges de centralité pour la ville centre.

Cette solution aurait l'avantage d'éviter que le 1^{er} janvier 2016, la Métropole intègre tous les pouvoirs et soit dans l'incapacité de gouverner, plongeant tout le département dans l'instabilité et la révolte des population.

Une loi rectificative ou complémentaire est nécessaire.

B – Une métropole institutionnelle adaptée

Faute de retenir une coopération métropolitaine pourtant plus efficiente, les difficultés liées aux transferts massifs de compétences à une échelle territoriale inadaptée, doit conduire à revoir l'organisation de la Métropole, à redistribuer les compétences avec une redéfinition des relations financières entre les communes et la Métropole.

1. La redistribution des compétences

En l'état, il est manifeste que la Métropole - telle qu'écrite par le législateur - concentre tout à la fois des compétences stratégiques, opérationnelles et de proximité.

Cette trop large attribution de compétences est inadaptée aux spécificités et à la dimension du territoire d'Aix-Marseille-Provence.

Il est donc impératif d'opérer une déconcentration des compétences au profit des communes, mais aussi des conseils de territoire.

A ce titre, la Métropole devra voir son rôle limité à la planification stratégique.

Les compétences opérationnelles et de proximité devront échoir aux communes ou aux conseils de territoire en fonction de la nécessité de les exercer à l'échelle communale ou du bassin de vie.

Tout particulièrement, la compétence pour élaborer les plans locaux d'urbanisme devra être restituée aux communes ; là dessus, tout le monde semble d'accord.

Cette redistribution des compétences doit être actée dans la loi et prendre effet au plus tard à la date de création de la Métropole.

En tout état de cause, la Métropole devra concentrer son action sur les transports et les principaux secteurs à enjeux métropolitains

2. La réorganisation des institutions de la Métropole

Comme cela a été démontré, le système territorial d'Aix-Marseille-Provence présente un caractère multipolaire dans lequel la ville centre, Marseille, exerce un pouvoir d'attraction beaucoup plus faible qu'à Paris, et chaque pôle de cet ensemble a pour particularité de correspondre au périmètre d'un EPCI existant.

Dès lors, une structure intégrée aboutissant à fusionner ces EPCI et donc à nier le fonctionnement multipolaire du territoire est totalement incohérente.

L'organisation institutionnelle de la métropole doit tenir compte de ce fonctionnement du territoire.

A ce titre, les conseils de territoires doivent se voir reconnaître la personnalité juridique et des garanties pour l'exercice de compétences propres qui pourraient être celles des EPCI actuels, amputés des compétences stratégiques.

3. La redéfinition des relations financières

La nouvelle répartition des compétences doit nécessairement s'accompagner d'une redéfinition des relations financières et fiscales entre la Métropole et les communes.

A ce titre, une égalité de traitement doit être instauré entre la Métropole du Grand Paris et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Dans le cadre de la loi de clarification de l'organisation territoriale de la République ou de l'ordonnance prévue à l'article 73 de la loi MAPTAM, doit être créer un « pacte financier et fiscal » pour la Métropole Aix-Marseille-Provence, sur le modèle de celui institué pour le Grand Paris, s'inspirant d'ailleurs de l'esprit de la loi Chevènement.

Il aurait notamment pour objet de définir les relations financières et fiscales entre la Métropole, les conseils de territoire et, surtout, les communes membres.

En particulier, ces règles doivent prévoir des modalités d'attribution et d'évolution des dotations de gestion des territoires et la faculté pour les communes de maîtriser l'évolution des taux d'imposition.

Dans tous les cas, il est évident que les Maires ne peuvent accepter une fiscalité intégrée, source de gaspillages et d'augmentation des impôts.

En cas de Métropole de projet, mais aussi de Métropole intégrée, les Communes et les Conseils de Territoires, doivent - comme le faisait la Loi Chevènement - être garantis d'un retour des ressources, qui étaient celles des Communes et des Intercommunalités l'année N-1, en l'occurrence celles de l'année 2015.

Enfin, quel que soit le cas de figure retenu, toutes les Communes ayant acté la solidarité à l'égard de Marseille pour le consentement à des charges de centralité, il ne serait pas nécessaire de mettre en place une fiscalité intégrée et progressive devant aligner ses taux sur ceux de Marseille.

S.T.R.