

De la France des cantons aux métropoles du futur. Entretien avec Jean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret¹

Pierre Allorant

Maître de conférences d'histoire du droit à l'Université d'Orléans,
CEPOC-POLEN
pierre.allorant@univ-orleans.fr

Jean-Pierre Sueur est né à Boulogne-sur-Mer en 1947. Son père, militant à la JOC, résistant, a longtemps été le correspondant du Monde dans le Nord-Pas-de-Calais. Normalien, il a été élu maître de conférences en linguistique française à l'université d'Orléans après avoir effectué son service national en coopération en Tunisie. Député du Loiret de 1981 à 1993, maire d'Orléans de 1989 à 2001, secrétaire d'État aux collectivités locales de François Mitterrand de 1991 à 1993, président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France, sénateur du

¹ Entretien réalisé à sa permanence parlementaire, rue Croix de Malte à Orléans, par Pierre Allorant, le 17 juin 2013.

Loiret depuis 2001, Jean-Pierre Sueur préside la commission des lois du Sénat depuis septembre 2011. Proche de Michel Rocard, de Pierre Mauroy, de Martine Aubry et de Robert Badinter, il a rédigé plusieurs rapports sur des questions sociales et sur le devenir des villes.

Pierre Mauroy vient de nous quitter. Vous étiez jeune député en 1981 : pourriez-vous préciser quel a été le rôle personnel du maire de Lille et Premier ministre dans le débat législatif et l'adoption des lois de décentralisation ? En quoi son engagement sur ce thème rencontrait-il ses convictions socialistes ?

Jean-Pierre Sueur : Il y avait, au sein des socialistes, un débat, qui a été tranché avec autorité par François Mitterrand, qui avait fait campagne sur le thème : « Leur seul objectif : conserver le pouvoir ; le nôtre : vous le rendre ». Certains souhaitaient que les premières lois votées après l'alternance fussent les lois de nationalisation. Commencer par ces projets aurait eu une autre symbolique. Mais François Mitterrand avait été tellement excédé par le rôle des préfets, singulièrement dans la Nièvre, il avait vécu, presque physiquement, comme une humiliation la réduction des conseillers généraux au rang de figurants, conviés à déjeuner à l'hôtel de préfecture après avoir validé les décisions préparées par le préfet, qu'il a pesé de tout son poids pour inaugurer son septennat et l'alternance attendue depuis 23 ans par le projet de loi sur la décentralisation, en confiant la tâche à un ministre au poids politique fort, Gaston Defferre.

Pierre Mauroy partageait totalement ce choix et cette orientation. Il aurait même voulu aller bien au-delà des lois telles qu'elles ont été faites. À trois reprises, il m'a confié que son idée, c'était de réduire drastiquement le nombre de communes de 36 000 à 2 000 et de donner davantage de pouvoir aux régions... mais qu'il n'avait pu mettre en œuvre ce programme, ayant « au-dessus de lui » la seule personne susceptible de s'y opposer...

Je mets cela en rapport avec un autre moment clé, trente ans plus tard, lorsqu'il s'est agi des métropoles. Pierre Mauroy s'est mis en colère contre « la France des cantons ». Il voulait réorganiser le paysage autour de communautés urbaines ou de métropoles fortes et de régions qui aient la taille européenne. S'agissant de la métropole lilloise, il avait une forte ambition puisqu'il a créé une institution transfrontalière intégrant non seulement Lille, Roubaix et Tourcoing,

mais aussi plusieurs pôles urbains belges, de l'autre côté de la frontière.

Y avait-il accord ou bien deux lignes se combattaient-elles ?

Il y avait un consensus sur la nécessité de la décentralisation, sur la nécessité de donner effectivement le pouvoir communal, départemental et régional aux élus des territoires. Je me souviendrai toujours de l'article 1^{er} de la loi : « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ». C'est le premier article de loi que j'ai voté au Parlement. La décentralisation de Gaston Defferre et de Pierre Mauroy diffère du projet de loi de Marylise Lebranchu, en ce qu'il transférait des compétences entières de l'État aux collectivités locales, alors que le projet de Marylise Lebranchu ne transfère pas de compétences mais réorganise le dispositif territorial et instaure les métropoles.

En fait, deux conceptions s'affrontent depuis 1981 : celle de François Mitterrand qui accorde une place significative aux départements. Je note que François Mitterrand, comme François Hollande et comme Jacques Chirac ont tous les trois été d'anciens présidents de conseils généraux, ce qui peut expliquer l'attention que les uns et les autres ont portée ou portent – quoique de manière différente – aux départements. En revanche, Pierre Mauroy, bien qu'ancien conseiller général du Cateau-Cambrésis, était porteur d'une autre tradition, celle du couple agglomérations métropolitaines/régions fortes. Quelques heures avant sa mort, le Sénat a adopté le texte qui inscrit dans la loi l'Eurométropole de Lille. Il y aurait été très sensible, je le sais.

Pierre Mauroy était un gestionnaire et un visionnaire. Il a été très marqué par son travail de maire de Lille, par la première phase marquée par la rénovation du vieux Lille, puis l'accélération permise par son accession à la présidence de la communauté urbaine. Il a été marqué par sa fonction de président de la région Nord-Pas-de-Calais. Il était puissamment européen, y compris dans ses conversations avec Margaret Thatcher sur le tunnel sous la Manche. Il confiait à ce sujet : « J'ai su que c'était gagné, non pas quand elle m'a dit oui, mais quand elle a cessé de me dire non ! » Son projet futuriste d'EuraLille, centre d'affaires du futur, lieu emblématique au cœur de la ville, son combat contre la mentalité des ingénieurs de la SNCF qui entendaient implanter une gare à 15 km, « dans la pampa », alors que la gare est un élément

essentiel de l'urbanité : tout cela a été conduit par lui avec une grande détermination politique, dans le but constant de donner de la cohérence à une « métropole en miettes »².

Depuis trois décennies, la France des territoires a profondément évolué. Quels éléments de changement vous semblent les acquis les plus positifs ?

Il y a eu deux étapes : en 1982-1983, le pouvoir a été rendu aux collectivités, changement profond, dans beaucoup de domaines où les élus des territoires ont bien plus et bien mieux œuvré que l'État. Jeune député, j'ai vécu l'aventure d'aller, dans les étages élevés d'une annexe du ministère, demander la construction d'un collège à Chécy, ville du Loiret ! Le fonctionnaire désabusé qui m'a répondu ignorait visiblement que cette commune existait et s'est borné à me dire d'un air las que la pile des dossiers en attente était déjà bien haute. J'en suis ressorti avec la certitude que cela ne fonctionnait plus. À l'inverse, régions et départements ont eu à cœur de rénover et de construire : la décentralisation, en rapprochant l'instance de décision du terrain et des citoyens, a permis de gagner en efficacité. Deuxième exemple, celui de la culture : toutes les villes ont voulu se donner une image et une réalité culturelles, et il y a eu un formidable essor des institutions culturelles dans tout le pays.

La deuxième étape a été celle de l'intercommunalité en 1992. J'ai beaucoup bataillé pour faire voter la loi sur l'Administration territoriale de la République (ATR) qui créait les communautés de communes, devant la peur constamment évoquée de voir les communes disparaître. J'ai exposé à maintes reprises aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat qu'au contraire les communautés étaient la condition de la survie et de la pérennité des communes, beaucoup d'entre elles n'ayant pas la taille suffisante pour assumer un certain nombre de compétences, mais restant d'irremplaçables instances de proximité. La loi ATR prévoyait aussi la création de communautés de ville avec une Taxe professionnelle unique, mais il a fallu sept ans pour que l'idée mûrisse grâce, en particulier, à l'Association des Maires des Grandes Villes de France et que la loi Chevènement de 1999 l'entérine. Cette montée en puissance de l'intercommunalité a refaçonné le territoire administratif français. Elle fut, en vingt ans, une véritable « révolution tranquille ».

² Georges Sueur, *Lille-Roubaix-Tourcoing, métropole en miettes*, Paris, Stock, Collection « Villes-clés », 1971, 190 p.

Et le volet négatif ?

Deux points : le législateur français est très fort pour créer, pas pour retrancher, d'où une complexité accrue, mais j'ai des idées pour que cela évolue dans le bon sens.

Second point négatif, nous n'avons pas réussi à créer des régions à taille et à puissance européennes : les régions actuelles sont trop nombreuses, dotées de moyens trop limités, dépourvues de l'autonomie fiscale et financière indispensables. Comparons avec l'Allemagne où les *länder* ont la capacité d'intervenir fortement avec des moyens conséquents pour aider à la création et au développement des PME.

En tant que législateur, ministre, maire d'Orléans et président de l'Association des Grandes Villes de France, vous avez été acteur et spectateur privilégié de cette mutation. Est-ce que vos convictions sur la décentralisation ont évolué ? Sur le schéma général d'organisation ? Sur la méthode, la marche à suivre ?

Pour moi, c'est très important, j'ai été ministre de 1991 à 1993, maire d'Orléans, j'ai rédigé un rapport *Demain la ville* en 1998 puis, en 2011, un autre rapport : *Futur des villes, villes du futur : quel avenir pour les villes du monde ?* Dans les réflexions sur l'organisation territoriale, ce qui me taraude, c'est la stratégie à adopter pour que les choses changent, pour passer de l'état « A » à l'état « B ». Un observateur éclairé tel que Jacques Attali peut dire doctement : « Il faut supprimer le département », mais j'ai tendance à penser que ce type de formulation n'a pour effet que de renforcer le département ! Car c'est la stratégie du changement qui fait défaut. C'est une illusion de croire que l'on peut « changer la société par décret »³, ou même par la loi. J'ai inauguré les deux premières communautés de communes dans le Morbihan et en Côte-d'Or. Elles avaient été initiées par Michel Guégan et François Patriat en 1992. Il a fallu vingt ans pour généraliser ce modèle, couvrir l'ensemble du territoire national de communautés. Cela a été nettement plus lent dans la région Centre qu'en Bretagne par exemple, région à forte culture coopérative. Mais il est très notable que, dans plus de 90 % des cas, les communautés ont été créées à l'initiative des élus. La liberté a été féconde. Ce fut donc une réussite et le Parlement a pu adopter récemment le « bouclage » de la carte de l'intercommunalité.

³ Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979.

Des évolutions restent nécessaires. Ainsi, je ne suis pas sûr que les pays créés par la loi Pasqua de 1995 soient tous pertinents. Certains – une minorité – sont porteurs d'un vrai projet et d'une vraie stratégie, mais beaucoup d'autres sont devenus les réceptacles des subventions des régions, et on gagnerait, dans ces cas, à en faire l'économie.

Vous avez pointé récemment le risque de « polysynodie ». Réalité sous la régence du duc d'Orléans, ce « gouvernement par la pluralité des conseils » vous paraît nocif, pourquoi ?

L'avant-projet de Marylise Lebranchu prévoyait des chefs de file et des compétences partagées et, en conséquence, une conférence territoriale pléthorique, lourde de soixante membres ou davantage... Cette conférence aurait été chargée de rendre des avis sur un schéma par compétences en vue d'un pacte de gouvernance territoriale...

Le Sénat a élagué et simplifié cela, par crainte de ce que j'ai appelé « l'hyper conseilisme » : il y a déjà un Conseil régional, un Conseil économique social et environnemental régional, un conseil de développement, etc. On risquait d'entrer dans une spirale de ce que j'appelle *la confusion des pouvoirs* à laquelle on peut et on doit préférer *la séparation des pouvoirs*. Le dialogue informel entre les exécutifs est toujours possible et souhaitable, mais une instance de consultation ou de concertation ne doit pas être décisionnelle. À l'issue de cinquante auditions et de trente heures de débat, le texte adopté par le Sénat a permis d'élaguer, de simplifier, de clarifier les compétences de chaque instance et de fonder avec force les futures métropoles.

Précisément, vous avez eu, en tant que président de la commission des lois, des mots très sévères envers l'avant-projet du gouvernement, « flou, lourd, confus », inflationniste dans les détails « car chacun défend sa strate »⁴. Comment voyez-vous une articulation optimale des trois projets actuels de décentralisation ? Le poids des élus des collectivités, singulièrement au Sénat, ne condamne-t-il pas à une forme d'immobilisme ?

Dans l'avant-projet de Marylise Lebranchu, les communes se voyaient reconnaître la compétence sur la qualité de l'air et sur l'organisation des transports... J'ai été de ceux qui ont insisté auprès du

⁴ *Le Monde* du 17 mai 2013.

Premier ministre pour que l'avant-projet de loi fût revu. J'aurais souhaité un seul texte, ou bien trois textes courts, percutants, répondant clairement à la question : « Quelle organisation pour la France du XXI^e siècle ? »

J'ai préconisé un projet d'ensemble avec des grandes lignes très simples :

1. Des régions fortes pour l'économie et l'emploi ;
2. Des métropoles du futur et un réseau de communautés urbaines et rurales fortes ;
3. Une solidarité territoriale confiée aux départements et aux communes.

Si l'on approfondit chaque point, on voit qu'il faut donner aux régions françaises, à l'instar de leurs homologues européennes, la taille et les moyens financiers, la capacité d'agir et d'intervenir pour le développement de l'économie, des entreprises, de l'emploi, alors qu'aujourd'hui beaucoup de conseils régionaux disposent de budgets inférieurs à ceux de certains de leurs départements ou de leurs grandes agglomérations... Il faut, à mon sens, renforcer puissamment les régions, en lien direct avec les armatures urbaines et le réseau des communautés : toute région doit s'appuyer sur une métropole et un réseau de villes. Ainsi en région Centre, l'axe ligérien Orléans-Blois-Tours constitue un axe naturel (mais pas exclusif) pour le développement de la région.

La vraie question n'est-elle pas celle de l'avenir de la collectivité départementale ?

La montée des communautés incite à redéfinir son rôle, ce qui était impensable auparavant, car personne ne pouvait imaginer le fonctionnement d'un couple région/communes avec plusieurs milliers de communes, alors que l'articulation contractuelle région/communautés est possible. Toutefois, le département reste aujourd'hui une collectivité nécessaire en raison, en particulier, de sa mission sociale qui ne pourrait pas être exercée par les communes, qui n'en ont pas les moyens, ni par les régions, qui seraient trop lointaines pour exercer ces compétences sociales. Mais on pourrait mieux l'articuler avec les communautés, en faire une sorte de Sénat des communautés. C'est pourquoi je plaide pour que la mise en œuvre du nouveau mode de scrutin départemental fasse correspondre, chaque fois que c'est possible, cantons et communautés.

Si les communes doivent continuer à jouer pleinement le rôle de proximité qui est le leur et les départements continuer à assurer la solidarité sociale, je suis convaincu que l'avenir de la France nécessite des communautés fortes au sein de régions fortes. Le couple région/communautés sera porteur pour l'avenir. J'ajoute que je ne limite pas les communautés aux futures métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération. Le rôle des communautés de communes est essentiel pour structurer les espaces rurbains et ruraux en s'appuyant sur l'armature constituée par les moyennes et petites communes. Elles aussi ont pleine vocation à être les interlocuteurs et partenaires des régions.

J'ajoute encore que pour dessiner une vraie stratégie du changement, il faut sortir des conceptions centralisées de la décentralisation : on ne peut plus mener les évolutions de manière partout similaire et au même rythme. Je suis convaincu que la France évoluera au moyen d'initiatives concrètes. Des exemples l'illustrent :

- Rennes, grâce à Edmond Hervé, a réussi à faire avancer ensemble trois niveaux : la ville centre, l'agglomération correspondant à l'aire urbaine et le « pays » correspondant au bassin de vie ;

- L'Ille-et-Vilaine a su expérimenter le RMI, avant que le Doubs le fasse à son tour puis que ce dispositif soit généralisé par la loi ;

- L'Alsace aurait pu mener à bien une évolution novatrice en fusionnant la région et les deux départements mais le référendum n'a pas eu une issue favorable, ce que je regrette.

- Il va y avoir à Lyon une métropole dont le vote a été facilité par le travail en amont de Gérard Collomb et Michel Mercier. En disposant de toutes les compétences d'une communauté urbaine et d'un département, la future métropole de Lyon peut induire un nouveau modèle. En bref, les initiatives locales peuvent donc faire bouger l'ensemble du système.

Comment voyez-vous le devenir des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, vous qui avez travaillé sur les « Villes du futur » ?

Nous avons eu au Sénat un grand débat sur les métropoles, avec plusieurs visions de leur avenir. Si l'accord existe sur la volonté de limiter leur nombre, Gérard Collomb est prêt à se saisir de toutes les compétences et notamment de celles du département, là où Martine Aubry voit dans la métropole une instance stratégique en matière

d'aménagement, d'économie, de logement, etc., et pense qu'il ne faut pas qu'elle exerce, par exemple, les compétences sociales.

Le Sénat a voulu réserver le statut de métropole, pour l'essentiel, à Paris, Lyon et Marseille ainsi qu'aux aires urbaines à vocation européennes de Lille et Strasbourg et aux agglomérations dépassant 400 000 habitants agglomérés. Nous avons prévu qu'en dehors des grandes métropoles, les communautés d'agglomération auront la possibilité de devenir des communautés urbaines, solution adaptée aux autres capitales régionales.

Le Sénat a réécrit le texte pour maintenir exigible la double majorité qualifiée (des deux tiers des communes et de la moitié des habitants ou bien l'inverse) afin que toute transformation en métropole ou en communauté urbaine donne lieu à une démarche volontariste. Enfin, la solidarité territoriale doit s'exprimer par une péréquation entre collectivités locales plus forte que ce n'est le cas aujourd'hui. À cet égard, les élus des communautés rurales éprouvent la crainte que cette péréquation se fasse à leurs dépens et que la Dotation Globale de Fonctionnement des métropoles ou des communautés urbaines ponctionne à l'excès les fonds à leur détriment. Afin d'éviter cet effet pervers, nous avons prévu que l'enveloppe destinée aux communautés urbaines serait plafonnée. Mais il est clair qu'une décision politique courageuse est absolument nécessaire pour réformer les dotations de péréquation. Il est patent que les ressources des collectivités ne sont pas en rapport avec leurs charges. C'est pourquoi une péréquation plus forte, plus redistributive, est pour moi indispensable.

Comment coupler les élections municipales et celles des conseils communautaires d'agglomérations urbaines ?

Plusieurs types de réponses sont possibles.

Au sein des espaces urbains, je pense de longue date qu'il serait plus judicieux de voter pour le conseil de la commune et pour celui de la communauté : cela permettrait, à chaque échéance, un vrai débat sur les politiques des agglomérations, dont le champ de décisions est beaucoup plus étendu. Mais une première étape, importante, sera effective dès 2014.

À la faveur de la récente loi électorale, j'ai en effet réussi, avec mon ami Alain Richard et l'appui du Premier ministre, à faire prévaloir un nouveau dispositif. Il y aura deux listes sur le même bulletin. Il y aura la liste des candidats au conseil municipal et la liste des candidats au

conseil de communauté. Les membres de la deuxième liste devront nécessairement figurer sur la première. Ce sera donc lisible, clair. De surcroît, des conseillers municipaux pourront être conseillers communautaires sans être adjoints. C'est un important « pas en avant ». Je pense qu'il faudra aller plus loin et aller vers une élection directe des conseillers communautaires dans les métropoles et les communautés urbaines selon des modalités à réfléchir. C'est un sujet de réflexion pour les années à venir. En revanche, je pense qu'il faut garder le dispositif actuel pour les communautés de communes qui ont un lien étroit avec les communes. Il ne servirait à rien, à mon sens, de déstabiliser les maires, d'instaurer une sorte de cohabitation paralysante au sein des communautés de communes.

Et pour Marseille-Provence ?

Le Premier ministre a fait preuve d'un profond volontarisme en soutenant le projet de fusionner les communautés d'agglomération des Bouches-du-Rhône en une métropole. On se souvient que Gaston Defferre avait toujours refusé l'intercommunalité à Marseille. La communauté urbaine y est récente. De plus, les préventions sont fortes à Aix-en-Provence et ailleurs. Mais l'ancien maire de Nantes a l'ambition de mettre en place dans les Bouches du Rhône une métropole forte apte à « faire pièce à Barcelone et à Gênes ». Les résistances au changement sont considérables : 109 maires sur 118 ont marqué leur réticence. Le Sénat a accompli trois pas dans leur sens en repoussant la mise en œuvre de la métropole au 1^{er} janvier 2016, en laissant le *droit du sol* aux futurs conseils territoriaux et en garantissant à tous les maires un siège de droit au conseil de la métropole. La démarche est inverse à celle de la métropole lyonnaise : l'État prend la responsabilité au nom de la République de mettre en œuvre, avec l'accord du Parlement, une métropole forte et de dire que laisser onze autorités organisatrices de transport sur cette aire – pour ne prendre que cet exemple –, c'est irresponsable. Qu'ils soient pour ou contre ce processus, les élus attendent en retour un apport financier de l'État.

Le projet de « Grand Paris », emblématique des effets d'annonce du précédent quinquennat, doit-il être abandonné ? Faut-il créer une nouvelle couche du millefeuille ou avoir le courage de fusionner Paris et la petite couronne comme avait commencé à le faire le baron Haussmann ?

Pour moi, former une entité comprenant Paris et les trois départements de la petite couronne serait plus cohérent et opérationnel.

Le législateur de 2013 regarde-t-il les réformes, réussies ou avortées, du passé, a-t-il le temps de lire à ce sujet des études sur les débats révolutionnaires, des monarchies censitaires ou des débuts de la III^e République ? Au XIX^e siècle, le travail de droit comparé (avec l'Angleterre, les États-Unis ou la Prusse) était devenu une source essentielle de la fabrication des lois en matière d'administration territoriale et de libertés locales. Est-ce encore le cas ? Pensez-vous qu'il y ait un « tempérament français » spécifique sur ce point, une sorte « d'exception décentralisatrice » française ?

Cela pose le problème de l'articulation plus que souhaitable entre le travail de recherche des universitaires, l'histoire politique et l'étude des modèles étrangers. Les passerelles entre parlementaires et chercheurs sont fondamentales, mais on paie en ce domaine le prix du scrutin d'arrondissement, la nécessité pour les élus nationaux de passer beaucoup de temps à labourer leur terre d'élection, ce qui laisse trop peu de temps pour la lecture des travaux des chercheurs.

Pour conclure, je dirai que j'ai un grand respect pour les associations d'élus – j'en ai présidé une – mais je pense qu'additionner les revendications catégorielles n'aboutit qu'au maintien du *statu quo*. La seule voie pour éviter d'être englué dans les corporatismes et les antagonismes entre les représentants des différents types ou catégories de collectivités, c'est de dialoguer, bien sûr, mais aussi de porter un projet politique clair pour une réforme ambitieuse.