



# Le prétendu ‘intérêt général’ fondement d’une métropole illibérale

par  
*Gérard Bramoullé*



**Gérard Bramoullé** est Doyen honoraire de la Faculté d’Economie Appliquée et Premier Adjoint au Maire d’Aix-en-Provence. Le présent article est inspiré de son dernier ouvrage : *Metropolis 2017, le scénario de la Métropole Aix Marseille Provence*, ed. Prolégomènes, 2017.



La notion d'intérêt général est fréquemment invoquée par les hommes de l'État pour justifier leurs actions, surtout quand elles sont discutables. Son évocation est un argument ultime, rendant difficile la poursuite des débats au nom des bons sentiments altruistes qu'elle est censée représenter. Cette utilisation rhétorique est facilitée par le flou d'un concept qui n'a pas trouvé d'ancrage solide. La vision de Rousseau (la « volonté générale ») ne permet pas de différencier l'intérêt général de la despotique raison d'État. Quant à la vision utilitariste cherchant à maximiser une utilité collective, elle bute sur l'aporie bien connue des économistes : l'impossibilité logique de faire des compensations interpersonnelles d'utilité du fait de leur subjectivité. L'intérêt général est ainsi typiquement un « faux concept » au sens d'Ayn Rand, s'appuyant sur le dépassement des intérêts particuliers, et donc sur la négation de l'individu.

Cela dit, ce faux concept est présent dans le droit public français où, s'il fait figure d'exception nationale, il n'en est pas moins un pilier du droit positif. Il se retrouve en effet comme critère déterminant des décisions des plus hautes juridictions telles que le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel. Lorsque les individus veulent, par exemple, contester une loi, ils peuvent lancer une question prioritaire de constitutionnalité ou QPC ; celle-ci est transmise dans un premier temps au Conseil d'État, lequel peut ou non la transmettre au Conseil Constitutionnel au vu de son appréciation de la validité des arguments avancés. Une application récente de cette démarche illustrant le contenu et les conséquences de la référence à la notion d'intérêt général se trouve dans les débats autour de la création de la métropole Aix Marseille Provence – AMP.

Sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault ont été adoptées deux lois instaurant en particulier la métropole AMP à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2016. Il s'agit d'une construction politico-



administrative regroupant 6 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans une structure centralisée, aux compétences étendues avec une fiscalité unique. Avec ces lois, le Parlement s'est cru autorisé à se dispenser du principe de subsidiarité pour imposer une intégration forcée aux communes et aux intercommunalités jusque-là volontaires ; sur les 119 communes que compte le département des Bouches-du-Rhône, 113 étaient contre cette métropole. La fiscalité unique imposée réduit la concurrence fiscale en harmonisant les taux des impôts locaux des intercommunalités fusionnées ; une communauté d'agglomération comme celle du Pays d'Aix, qui mettait un point d'honneur à maîtriser ses impôts locaux, voit ses efforts anéantis à cause des taux élevés de ceux de Marseille. L'éthique de la redistribution chère à Bertrand de Jouvenel pourrait servir de grille d'analyse de cette métropole qui met en œuvre un important dispositif redistributif territorial, à l'avantage d'un centre marseillais mal géré et au détriment d'une périphérie provençale vertueuse. Enfin, la construction institutionnelle de la métropole AMP cumule un centralisme jacobin, où les trous du Cours Mirabeau sont par exemple traités par un bureau du Vieux Port, avec une tyrannie majoritaire où les représentants des petites communes ne représentent plus rien face aux pouvoirs démographique exclusif de Marseille.

Évidemment, face à cette construction « illibérale », nombre de communes ont tenté de faire appel à la justice pour enrayer le processus de mise en place. En particulier, Aix-en-Provence a lancé une Question Prioritaire de Constitutionnalité s'appuyant sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, normalement protégé par l'article 72 de la Constitution. Par sa décision du 18 décembre 2015, le Conseil d'État n'a pas considéré comme digne d'intérêt cette QPC, mais l'argumentation de son rapporteur public, M. Vincent Dumas, est



intéressante par la notion d'intérêt général qu'elle mobilise. Il est vrai que le Conseil Constitutionnel accepte que des limitations au principe de la libre administration des communes soient apportées à un législateur poursuivant un but d'intérêt général, mais en se réservant l'appréciation du caractère sérieux de ce but. Voilà comment le rapporteur public apprécie dans l'espèce ce sérieux :

« ... le législateur a entendu doter le territoire de l'ensemble urbain constitué autour des agglomérations de Marseille et d'Aix-en-Provence d'une structure de coopération intercommunale permettant de dépasser les rivalités locales, pour soutenir le dynamisme de ce territoire, renforcer la solidarité financière en son sein et accroître l'efficacité de l'action publique à son échelle. »

Ainsi, sans parler d'un « ensemble urbain » supposé, quatre arguments sont présentés qui résument les raisons d'être de la loi.

### **1. « dépasser les rivalités locales ». Quid des rivalités ?**

S'il peut y avoir des hommes rivaux, aussi bien à Aix qu'à Marseille, il n'y a pas de rivalités entre les territoires d'Aix et de Marseille, mais des spécificités différentes, des identités non solubles, tant en géographie, en histoire qu'en socio-économie. La loi ne peut dépasser ces différences ancrées dans les terroirs et le changement institutionnel proposé est illusoire à cet égard. Il peut simplement mettre en péril les avancées des EPCI fusionnés en matière de libertés locales, en particulier lorsque ces EPCI ont des administrés attachés à l'identité de leurs territoires, comme c'est aussi bien le cas à Aix la romaine qu'à Marseille la grecque, ou aussi bien aux terres de Provence qu'à sa façade maritime.

La loi prétend « dépasser » ces différences par la domination institutionnelle de Marseille, ce qui est une erreur : plutôt que de traiter l'éventuel problème en termes de suprématie, il vaudrait



mieux proposer une sorte de contrat de mutuel enrichissement, d'apport réciproque. Un idéal d'échange dont on est sûr qu'il est nécessairement conforme à « l'intérêt général » lorsque les parties au contrat sont volontaires. En outre, les différences de spécificités n'empêchent pas des collaborations fructueuses, à l'exemple des opérations culturelles communes (Capitale européenne de la culture MP 2013), techniques (ITER) ou numériques (French Tech, The Camp) qui n'ont pas attendu un corset métropolitain pour profiter de leurs complémentarités. En fait, vouloir dépasser les rivalités entre territoires, c'est de façon plus générale vouloir dépasser la décentralisation fondée sur la séculaire institution communale et ses regroupements volontaires, au profit d'un assemblage a priori, jacobin et oppressif.

## 2. « soutenir le dynamisme de ce territoire »

De quel dynamisme s'agit-il ? Ce terme doit être précisé pour avoir un sens favorable à l'intérêt général. On peut penser qu'il ne s'agit pas du dynamisme de l'économie de la drogue, ni celui des homicides par armes à feu, ni encore de celui de l'endettement, des impôts locaux ou des déficits. En général il s'agit du dynamisme de l'économie, de la croissance du territoire.

Cet argument a fondé la position des représentants du patronat local qui ont mis leur force de frappe de propagande au service de la loi ; leur débauche de moyens matériels n'a cependant pas eu d'équivalent en termes de réflexion ou d'analyse. Croire qu'une métropole institutionnelle peut combler par exemple les déficiences criantes d'infrastructures en matière de transport suppose une capacité d'investissement de cette structure qui n'est pas prouvée en l'absence d'études d'impact. Le credo a d'autant moins de crédit que pour expliquer le dynamisme, l'analyse économique moderne privilégie



aujourd'hui les facteurs endogènes de croissance, tels les zones « locomotives », ainsi que les facteurs de régulation tels l'agilité du marché du travail ou la maîtrise des niveaux de fiscalité.

Sur l'aire métropolitaine, ces facteurs modernes sont clairement à l'avantage des territoires périphériques par rapport au pôle marseillais et expliquent leurs différentiels de chômage et de croissance. Voilà pourquoi, avec une population 3 fois moins nombreuse que la communauté urbaine de Marseille, le Pays d'Aix a un produit fiscal comparable, malgré des taux d'impôts locaux moins élevés. On peut raisonnablement penser que l'harmonisation de la fiscalité unique et la globalisation de la dette, qui constituent un point institutionnel névralgique du projet de métropole, réduiront le potentiel de croissance des zones locomotives périphériques, entraînant le tout vers le bas, tant il est vrai que le tout n'est pas toujours supérieur aux parties. Aix-en-Provence est par exemple l'une des villes possédant un cœur de ville animé par des petits commerces vivants ; ces commerces sont en équilibre économique fragile, qui peut être rompu par la hausse de la Contribution Foncière des Entreprises (CFE) consécutive à l'harmonisation de la fiscalité unique. Est-il conforme à l'intérêt général qu'Aix rejoigne la cohorte des centres villes en voie de désertification ?

Par ailleurs, la Chambre régionale des comptes dans son rapport sur la ville de Marseille explique pourquoi la part de marché du port est passée en 30 ans de 28% à 16% du trafic méditerranéen, alors que Marseille pourrait devenir le premier port d'Europe. Ce déficit de croissance est imputable aux rentes issues du marché politique dont bénéficient les dockers (un grutier dispose de 8 semaines de congés payés pour 18h de travail par semaine et 4 000 euros bruts par mois, avec une garantie d'emploi à vie). L'absence de métropole n'a rien à voir avec ce déficit de croissance et celle-ci a de fortes probabilités d'avoir un



effet contraire au dynamisme évoqué. La métropole envisagée peut, peut-être, soutenir le dynamisme, mais, à la façon de Lénine, comme la corde soutient le pendu.

### 3. « renforcer la solidité financière en son sein »

Sans doute est-ce là la véritable raison d'être de la loi en cause. En clair, financer Marseille en prélevant sur les contribuables de la périphérie, sauver le soldat Marseille dont la devise risque d'être « fluctuat sed mergitur »... A ce stade de l'analyse, plusieurs remarques peuvent être déjà faites à ce sujet. D'une part, la notion de solidarité n'a toute sa force morale que si elle est acceptée par les parties perdantes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce : la population concernée n'a pas été consultée, et ses représentants locaux, toutes tendances politiques confondues, se sont opposés dans une très grande majorité à cette loi. Au-delà de la morale, ce n'est quand même pas une mince limitation au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales que de retirer à leurs représentants le pouvoir fiscal et financier. D'autre part, la solidarité financière en faveur de Marseille joue déjà fortement : sa communauté urbaine (CUM) bénéficie de 16 fois plus de dotations de l'État que le Pays d'Aix (pour un rapport de population de 3/1). Enfin, pour que la solidarité financière imposée puisse relever de « l'intérêt général », encore faut-il que l'on soit assuré de la bonne utilisation des prélèvements effectués ; or, contrairement à la loi sur le Grand Paris, le pacte de gouvernance, fiscal et financier de la loi MAPTAM<sup>1</sup> est un ensemble vide, et ne donne aucune garantie sur son contenu, renvoyé à une décision du Conseil métropolitain

---

<sup>1</sup> Loi MAPTAM : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



dominé par Marseille... Dans ces conditions, l'argument de la solidarité ne paraît être qu'une façade masquant une spoliation pour les uns, alimentant un tonneau des Danaïdes pour les autres. Il faut en effet plus que des fonds sans fin pour redresser une ville à la dérive, au moins faudrait-il établir un diagnostic des inégalités et isoler les responsabilités de ce naufrage. L'inégalité monétaire des gens n'est pas la même chose que l'inégalité financière des communes. La première ne peut se suffire de statistiques moyennes qui négligent les revenus de l'économie informelle, et la seconde est difficile à apprécier sans référence à la nature de la gestion.

#### **4. « accroître l'efficacité de l'action publique à son échelle »**

Ce quatrième argument est sans doute le plus contre intuitif quant au sérieux de l'intérêt général justifiant la loi MAPTAM. Car, qui peut croire qu'à l'échelle du territoire l'action publique sera plus efficace avec une structure centralisée, de près de 8000 fonctionnaires territoriaux, pour administrer le territoire le plus vaste des métropoles, avec des spécificités locales si diverses ? Cette loi, c'est au contraire, la fin des politiques de proximité, la fin de conseils d'EPCI consensuels moins politisés, la fin du dialogue avec les citoyens. Autant de facteurs favorables à l'efficacité d'une action publique territoriale.

Est-ce accroître l'efficacité de l'action publique que d'augmenter la taille du « mille-feuilles » puisque le département n'est pas encore supprimé ? Ou d'augmenter la confusion politico-administrative entre des communes appartenant désormais simultanément à la métropole et à un arrondissement extérieur au périmètre métropolitain (celui d'Arles) ? La Constitution rappelle maintenant que la République est décentralisée, mais le





législateur bafoue ces piliers de la décentralisation, en commençant par le principe de subsidiarité, puisque les conseils de territoires n'ont pas la personnalité juridique et que les intéressés n'ont pas été consultés. Le centre de décision s'éloigne des citoyens parallèlement à l'agrandissement de la taille de l'EPCI, en même temps que la décision devient plus administrative que politique. Mais peut-être que l'efficacité de l'action publique ne se conçoit que comme celle d'une technocratie territoriale éloignée des terrains et des citoyens. Un risque qui menace la métropole, et sans doute aussi « l'intérêt général ».

A l'analyse des quatre arguments invoqués par Vincent Dumas, on comprend la prudence du rapporteur lorsqu'il souligne deux nuances de taille : d'une part que la QPC posée par la commune d'Aix-en-Provence mérite que l'on s'y attarde, et d'autre part que la particularité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'être polycentrique aurait pu conduire le législateur à faire un autre choix que celui de regrouper les différents pôles en un EPCI unique. Remarques qui rendent difficile de comprendre pourquoi le Conseil d'État n'a pas, en définitive, transmis cette QPC au Conseil Constitutionnel. Peut-être les Conseillers d'État ne connaissaient-ils pas l'article de Noëlle Lenoir, membre honoraire du Conseil Constitutionnel, intitulé « L'intérêt général, norme constitutionnelle ? » dans lequel elle écrit :

« l'intérêt général est comme la langue d'Ésope : notion protectrice des droits et des valeurs, le recours à l'intérêt général devient non démocratique s'il sert à dispenser le pouvoir politique du respect du droit. »

A moins que cette appréciation ne soit que révélatrice d'un conflit entre Conseil d'État et Conseil Constitutionnel pour savoir lequel des deux a le droit d'utiliser une notion qui, comme la légende d'Ésope, bégaye son contenu au rythme de son utilisateur.



## **Post Scriptum**

Lancée en janvier 2016, dans la confusion, la Métropole AMP doit être reconsidérée. La démission de son Président, Jean-Claude Gaudin, en septembre 2018, ouvre une période de changement au cours de laquelle la notion d'intérêt général va sans doute encore justifier l'injustifiable. A suivre...