

# Dossier documentaire

---

## LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES METROPOLES

### SOMMAIRE

---

- *DECENTRALISATION : LES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI MAPTAM*  
*Maires de France, mars 2014* p3
  - *LA LOI MAPAM PUBLIE AU JO... ET MAINTENANT ?*  
*Localtis, 28 janvier 2014* p7
  - *LES METROPOLES DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL*  
*La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales,*  
*24 février 2014* p9
- 
- #### 1. LE RENFORCEMENT DU ROLE DES METROPOLES
- *REFLEXIONS PRELIMINAIRES SUR LA LOI « MAPAM »*  
*Collectivités territoriales, janvier 2014* p24
  - *DE LA METROPOLE DE 2010 AUX METROPOLES DE 2014*  
*AJDA, 3 mars 2014* p29
  - *LE TEMPS DES METROPOLES*  
*Alternatives économiques, mars 2014* p38
  - *LES METROPOLES HORS ILE-DE-FRANCE A L'ISSUE DE LA LOI MAPTAM :  
COMPETENCES ET ORGANISATION INSTITUTIONNELLE*  
*La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales,*  
*24 février 2014* p41

## 2. LA PLACE DU DEPARTEMENT DANS LE PROCHAIN PROJET DE LOI

- *REGIONALISATION : LE GOUVERNEMENT RASSURE LES ELUS DEPARTEMENTAUX*  
*Localtis, 21 février 2014* p54
- *JACQUES PELISSARD : « LA SPECIALISATION DES REGIONS ET DES DEPARTEMENTS EST UNE BONNE CHOSE »*  
*Localtis, 27 février 2014* p57
- *LE GOUVERNEMENT AVANCE VERS UNE FUSION METROPOLE-DEPARTEMENT*  
*acteurspublics.com, 28 février 2014* p59
- *QUEL DEPARTEMENT AU XXIème SIECLE ? (Document de travail)*  
*Flash départements, 10 février 2014* p61
- *VERS LE CONSEIL GENERAL 3.0*  
*Pouvoirs locaux, décembre-janvier 2014* p77

## 3. LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

- *EN ROUTE POUR LA METROPOLE & (L'INTER)CO !*  
*TPBM, 12 février 2014* p82
- *METROPOLE : LA REVOLUTION QUI CHERCHE SON SENS*  
*La Marseillaise, 20 janvier 2014* p89
- *LE « CG13 » EN VOIE DE DISPARITION*  
*L'Humanité, 4 mars 2014* p91

## 4. POUR ALLER PLUS LOIN

- *SUR INTERNET/INTRANET* p93
- *BIBLIOGRAPHIE* p94

Contact : Nathalie ROUX

☎ 04 13-31-17-32

@ [nathalie.roux@cg13.fr](mailto:nathalie.roux@cg13.fr)

Presse : Nicolas MOURRE

☎ 04 13-31-17-33

@ [nicolas.mourre@cg13.fr](mailto:nicolas.mourre@cg13.fr)

# Décentralisation : les principales mesures de la loi MAPTAM

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles comporte de très nombreuses dispositions qui concernent les communes et les EPCI.

**D**éposé le 10 avril 2013 sur le bureau du Sénat, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) constitue le premier volet de la réforme territoriale que conduit le gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Après neuf mois de discussions, parfois tendues, sénateurs et députés ont validé un texte qui modifie substantiellement les institutions locales (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014). De la répartition des compétences entre collectivités à la création des métropoles, en passant par le renforcement des EPCI, l'essentiel des mesures concerne les élus communaux et intercommunaux.

## 1. RETOUR DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

La clause de compétence générale, supprimée pour les départements et les régions par la loi du 16 décembre 2010, fait sa réapparition dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans le respect de ce principe, régions et départements se voient toutefois reconnaître des compétences générales (ce qui pourrait rapidement être amendé au vu des annonces du gouvernement). Les départements devront promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale. Les régions auront, quant à elles, la charge du développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi que l'aménagement de leurs territoires et la promotion des langues régionales.

Par ailleurs, l'État pourra déléguer par convention, à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande, l'exercice de certaines de ses compé-

tences. La collectivité agira alors pour le compte de l'État.

## 2. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS CHEFS DE FILE

Si chaque collectivité territoriale pourra s'appuyer sur la clause de compétence générale pour mener ses projets, la loi instaure une organisation spécifique encadrant l'action commune de celles-ci quand elle est nécessaire.

Ainsi, les collectivités devront, d'une part, organiser leurs compétences dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté des compétences, examinée par une conférence territoriale de l'action publique (voir ci-dessous). De plus, dans le cadre du financement conjoint d'une opération d'investissement, la participation du maître d'ouvrage devra être au moins égale à 30 % du montant total des financements apportés par les personnes publiques.

La loi attribue à chaque collectivité une mission de chef de file dans l'organisation de compétences qui nécessitent le concours de plusieurs échelons :

– La région coordonnera l'action des collectivités et EPCI en matière d'aménagement et développement durable du territoire ; protection de la biodiversité ; climat, qualité de l'air et énergie ; développement économique ; soutien de l'innovation ; internationalisation des entreprises ; intermodalité et complémentarité entre les modes de transports et enfin soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

– Le département aura la charge de l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la

---

**Le financement par le maître d'ouvrage devra être au moins égale à 30 % du montant total**

---

précarité énergétique ; l'autonomie des personnes ; la solidarité des territoires.

– Le bloc communal est désigné chef de file dans les domaines de la mobilité durable ; l'organisation des services publics de proximité ; l'aménagement de l'espace ; le développement local.

Instituées au niveau régional, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) seront le lieu où se discutera l'exercice concerté des compétences locales.

• **Composition des CTAP.** Les CTAP seront présidées par le président de région. Elles seront composées des présidents des conseils généraux, des présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants de la région ; d'un représentant élu des EPCI de moins de 30 000 habitants de chaque département ; d'un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ; d'un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ; d'un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ; et enfin, le cas échéant, d'un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne. Un décret précisera les règles d'élections des membres de la CTAP.

• **Rôle de concertation aux côtés des chefs de file.** Afin de coordonner l'action des collectivités, les collectivités chefs de file auront notamment pour mission d'élaborer des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences soumises aux CTAP. Le règlement intérieur de chaque CTAP décidera des conditions dans lesquelles seront examinées ces conventions. Conclues pour six ans au maximum, ces documents devront

## Nouvelles modifications de la carte intercommunale en grande couronne

Alors que les départements de la grande couronne d'Île-de-France viennent juste d'achever la mise en œuvre de leurs schémas départementaux de coopération intercommunale, la loi MAPTAM prévoit de nouvelles modifications de périmètres. Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les EPCI dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris devront ainsi former un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Des dérogations pourront être envisagées par les préfets, sous certaines conditions. La loi prévoit l'élaboration d'un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) par le préfet de la région Île-de-France en collaboration avec les préfets de département. Au-delà, la procédure de modification des périmètres se rapproche de l'exercice précédent. Le projet de schéma devra être adopté par une commission régionale de la coopération intercommunale (CRCI) à la majorité des deux tiers de ses membres, comprenant

les deux tiers au moins des représentants de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées.

Côté calendrier, le SRCI devra être présenté avant le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

Suivra une étape de consultation des conseils municipaux et communautaires ainsi que l'avis de la CRCI.

Le schéma devra être adopté avant le 28 février et les arrêtés définitifs pris avant le 31 décembre 2015.

La procédure de modification des périmètres se rapproche de l'exercice précédent.

Les préfets de départements disposeront de pouvoirs importants pour mettre en œuvre le SRCI : phase de consultation des collectivités pour accord selon une majorité simplifiée (50 % des conseils municipaux représentant 50 % de la population, y compris le conseil municipal de la commune la plus nombreuse si elle compte au moins 1/3 de la population) et, le cas échéant, des pouvoirs renforcés.

déterminer les modalités d'action des collectivités pour chaque compétence partagée et les cofinancements. Leur rédaction sera obligatoire pour les compétences dans lesquelles les départements et les régions ont un rôle de chef de file, mais restera facultative pour le bloc communal. Une fois élaboré, le projet de convention sera soumis au préfet ainsi qu'aux collectivités concernées. Ces dernières disposeront d'un délai de trois mois pour approuver la convention qui ne sera opposable qu'aux collectivités et EPCI qui l'auront signée.

### 3. LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

La loi prévoit de nombreuses mesures visant à renforcer les compétences intercommunales, la mutualisation des services mais aussi les transferts de pouvoirs de police des maires aux présidents d'EPCI.

• **Des compétences intercommunales élargies.** Désormais, l'intérêt communautaire dans les communautés de communes sera défini à la majorité des deux

tiers du conseil communautaire. De plus, ces communautés devront exercer au moins trois compétences optionnelles au sein des six proposés. Précédemment, elles ne devaient en choisir qu'une seule au moins (sauf pour bénéficier de la DGF bonifiée). Par ailleurs, la loi transfère obligatoirement aux communautés la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Enfin, le seuil de création des communautés urbaines passe de 450 000 à 250 000 habitants et la liste de leurs compétences obligatoires est modifiée.

• **Renforcement de la mutualisation.**

D'une part, le texte élargit la définition des services communs qui peuvent exister entre une communauté et ses communes membres, ses établissements publics ou son CIAS créés en dehors des compétences transférées.

La loi indique que ces services pourront être chargés de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique... Une convention devra régler

les effets de la mise à disposition de ces services.

Enfin, les agents qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun seront transférés de plein droit à l'EPCI. La loi a prévu que ces services seront en principe pris en charge par les EPCI. Toutefois, et à titre dérogatoire, ils pourront être gérés par une commune, dans les métropoles et les communautés urbaines.

Le texte instaure un coefficient de mutualisation des services dont le but sera d'inciter à la mutualisation entre communes et EPCI. Ce coefficient a vocation à être utilisé comme critère de répartition de la DGF. Le gouvernement doit cependant rendre, d'ici le mois de juin, un rapport évaluant les conséquences financières de ce mode de calcul.

• **Police du stationnement et de la circulation.** La loi prévoit qu'un président d'EPCI à fiscalité propre, compétent en matière de voirie, recevra des maires les pouvoirs de police « spéciaux » de la circulation et du stationnement ainsi que celui de la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi. Si la loi prévoit un transfert automatique de ces pouvoirs, les maires conservent la possibilité de s'y opposer dans des délais précis.

### 4. LES MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN

La loi renforce le statut des métropoles (créée dans la loi de 2010) et crée trois métropoles à statut particulier de Paris, Lyon et Marseille (voir ci-dessus).

• **Conditions pour devenir métropole.**

D'une part, la loi impose la transformation en métropole de certaines communautés urbaines ou d'agglomération dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Sont ainsi concernés : les ensembles de plus de 400 000 habitants compris dans une aire urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 650 000 habitants. Ce régime s'appliquera à neuf territoires situés autour des villes de Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen. D'autre part, certaines agglomérations auront la possibilité d'accéder au statut de métropole si elles en font le choix en accord avec leurs membres (accord

### Les communautés de communes devront exercer au moins trois compétences optionnelles

exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou l'inverse). Deux types de critères pourront être retenus. Premièrement, sont concernés les EPCI qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région. Deuxièmement, peuvent devenir métropole les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exercent les compétences devant être transférées par les communes aux métropoles. Montpellier et Brest sont ici directement visées.

• **Les compétences.** Les métropoles exerceront de plein droit en lieu et place des communes six groupes de compétences dont certaines sont renforcées par le texte. Au-delà des compétences qui leur étaient déjà acquises, leurs sont attribués la promotion du tourisme et la création des offices de tourisme, le copilotage des pôles de compétitivité, le programme d'aide et de soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ensuite, les métropoles bénéficient de compétences en matière d'énergie : contribution à la transition énergétique, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, réseaux de chaleur et de froid urbain, infrastructure de charges pour les véhicules électriques. Elles participeront aussi à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur leur territoire. Puis, les métropoles exerceront des compétences en matière de politique locale de l'habitat avec des prérogatives renforcées en matière de logement par l'attribution possible de délégations conventionnelles de l'État en matière d'aide à la pierre, de gestion du DALO, de réquisition ou encore d'hébergement. Au-delà de ces compétences, d'autres pourront leurs être déléguées – ou transférées – à la demande de la métropole, par l'État, le département et/ou la région.

• **La gouvernance.** Un conseil de la métropole sera installé selon les mêmes règles que celles applicables aux EPCI à fiscalité propre. En revanche, la loi pré-

voit le principe d'une élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct à partir de 2020 (voir encadré). Une conférence métropolitaine, tenant lieu d'instance de coordination entre le président de la métropole et l'ensemble des maires, sera aussi créée. Enfin, un conseil de développement réunissant les acteurs économiques et sociaux pourra être consulté.

## 6. LES MÉTROPOLIS DE PARIS, LYON ET MARSEILLE

La loi crée une organisation territoriale spécifique pour les trois territoires autour de Paris, Lyon et Marseille. Cependant, les trois entités créées n'ont pas le même statut.

• **La métropole du Grand Paris.** À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, il sera créé la métropole du Grand Paris sous la forme d'un EPCI à statut particulier. Son périmètre englobera la capitale ainsi que les communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il pourra être étendu aux communes limitrophes, sous certaines conditions.

La métropole sera dirigée par un conseil de la métropole composé d'un conseiller par commune ; puis des conseillers supplémentaires seront attribués aux communes pour chaque tranche complète de 25 000 habitants. Deux instances consultatives seront aussi installées : une

## Une conférence métropolitaine, tenant lieu d'instance de coordination, sera créée

assemblée des maires réunissant l'ensemble des maires de la métropole et un conseil de développement.

La métropole du Grand Paris sera soumise aux règles applicables aux métropoles de droit commun (voir ci-dessous). Elle exercera de plein droit et à la place des communes les compétences en matière d'aménagement de l'espace. À ce titre, elle élaborera un PLU et un SCOT, qui regroupera les plans de secteurs élaborés par les territoires. Elle sera aussi compétente en matière de politique de la ville et concernant les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. La métropole agira sur la politique de l'habitat et notamment sur diverses missions qui concernent le logement. Elle exercera des responsabilités sur le développement et l'aménagement économique, social et culturel. Enfin, elle œuvrera pour la protection et la mise en valeur de l'environnement. Au-delà, l'État pourra lui déléguer, par convention, plusieurs de ses compétences, notamment dans le domaine du logement : la garantie du droit à un logement décent et les procédures de réquisition. De plus, la métropole devra élaborer plusieurs documents de planification dont un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) ainsi qu'un plan climat-énergie métropolitain.

Autre point majeur, la création de la métropole du Grand Paris aura pour conséquence de faire disparaître les EPCI à fiscalité propre présents sur son territoire. La métropole récupérera alors les compétences exercées par ces établissements et pourra en restituer certaines aux communes. Par ailleurs, l'organisation de la métropole se découpera en « territoires » regroupant au moins 300 000 habitants. Ces entités, dirigées par un conseil de territoire, ne disposeront d'aucune personnalité juridique mais pourront exercer des compétences déléguées par la métropole. Les territoires seront ainsi compétents en matière de politique de la ville. Leur périmètre sera arrêté par un décret après consultation des conseils municipaux.

Côté finances, la loi renvoie les mesures budgétaires, financières et fiscales à des ordonnances. Elle donne cependant

## Élection des conseillers métropolitains

**À compter du renouvellement des conseils municipaux de mars 2020, les conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel direct. Une loi doit préciser les modalités de cette élection avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Dans cette perspective, le gouvernement présentera au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport « détaillant**

**les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions », indique la loi. Le gouvernement s'appuiera notamment sur l'étude de la première élection des conseillers communautaires de mars 2014.**

quelques axes en prévoyant que la métropole devra, dans les six mois suivants sa création, adopter, à la majorité des deux tiers, un pacte financier et fiscal qui déterminera notamment les relations financières qu'elle entretiendra avec les communes membres.

Enfin, une mission de préfiguration sera installée afin de préparer la création de la métropole et notamment les conséquences de la suppression des EPCI. Cette mission remettra un rapport au gouvernement avant la fin de l'année. Elle sera présidée par le préfet de région et le président du syndicat mixte d'étude Paris Métropole.

• **La métropole de Lyon.** La loi crée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier : la métropole de Lyon. Son périmètre sera celui de l'actuelle communauté urbaine de Lyon. Cette nouvelle collectivité se substituera, dans la limite de son périmètre, au département du Rhône. Elle sera administrée par un conseil de la métropole, élu au suffrage universel direct en 2020. Jusqu'à cette date, les délégués communautaires, qui auront été désignés en mars 2014, exerceront le mandat de conseiller métropolitain. Par ailleurs, plusieurs conférences territoriales des maires seront instituées sur

le territoire de la métropole et seront consultées pour la mise en œuvre des politiques métropolitaines. Et une conférence métropolitaine (conseil de maires) sera installée. Elle aura pour but de coordonner les actions de la métropole et des communes. Elle élaborera notamment un pacte de cohérence métropolitain dans les six mois qui suivent chaque élection municipale.

Côté compétences, la métropole de Lyon disposera d'attributions similaires à celles des métropoles de droit commun ainsi que les compétences du département sur son territoire. Elle pourra déléguer certaines attributions aux communes de son territoire dans le cadre de convention. La région et l'État pourront aussi déléguer certaines compétences à la métropole. Le statut particulier de la métropole de Lyon suppose des transferts et des ajustements de compétences et d'attributions, comme par exemple en matière de police.

• **La métropole d'Aix-Marseille-Provence.** Elle sera mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Son périmètre regroupera les communes membres de six EPCI à fiscalité propre existant (communauté urbaine Marseille Provence métropole, communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, communauté d'ag-

## Référence

- *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (NOR : RDX1306287L, JO du 28 janvier).*
- *L'AMF a mis en ligne sur son site une note détaillant la loi (www.amf.asso.fr, rubrique Coopération intercommunale, note réservée aux adhérents).*

glomération Salon-Étang de Berre-Durance, communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et communauté d'agglomération du Pays de Martigues). Cette création entraînera la disparition des EPCI existants, dont les compétences seront transférées à la métropole. Ce nouvel établissement exercera, en plus, les compétences dévolues aux métropoles de droit commun. Des adaptations sont prévues puisque la métropole pourra déléguer aux « territoires », qui seront créés sur le périmètre des EPCI appelés à disparaître, tout ou partie de ses compétences (sauf liste figurant dans la loi).

S'agissant de l'organisation institutionnelle, la composition du conseil de la métropole fait l'objet d'une dérogation (20 % de sièges en plus pourront être répartis entre ses membres), afin de permettre une représentation plus équilibrée des communes. Une conférence métropolitaine des maires sera créée ainsi qu'un conseil de développement. Ces deux instances ne joueront qu'un rôle consultatif.

Elsa DIMICOLI  
et Marie-Cécile GEORGES

## La loi Mapam publiée au JO... et maintenant ?

28 janvier 2014

**La loi Lebranchu sur les métropoles vient d'être promulguée, après sa validation par le Conseil constitutionnel. L'heure est maintenant à la prochaine étape, qui sera un tout nouveau texte que le gouvernement commence à préparer. L'AMF a fait connaître ses principales attentes, l'ADF met en place un groupe de travail.**

On parlera désormais de la "loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles". Neuf mois après sa présentation en Conseil des ministres, le premier des trois textes portés par Marylise Lebranchu, dit loi Mapam, [a été publié au journal officiel ce 28 janvier](#). Cette publication était imminente depuis que le Conseil constitutionnel avait validé le 23 janvier la quasi-totalité des dispositions du texte. Le ministère en charge de la décentralisation a profité de la [décision du Conseil constitutionnel](#) pour mettre en avant les points saillants de cette loi qui constitue désormais selon lui "la première étape" d'une "réforme territoriale d'envergure" : "détermination par la loi de collectivités territoriales chefs de file", création des conférences territoriales de l'action publique, création de trois métropoles dotées d'un statut particulier (Grand Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence), nouveau statut de métropole pour les grands pôles urbains, création de "pôles d'équilibre territoriaux et ruraux", instruments d'un aménagement équilibré du territoire, création de la compétence "gestion des milieux aquatiques", dépenalisation du stationnement payant. On remarquera que le ministère n'insiste pas en revanche sur l'article 1er venu rétablir la clause générale de compétences...

Seul petit bémol du Conseil constitutionnel : celui-ci a jugé que la loi "ne pouvait (...) autoriser de façon pérenne" le cumul du mandat de maire d'une commune de la métropole avec celui de président du conseil de la métropole. Elle n'a pas censuré la disposition attaquée, mais a fait une "réserve de constitutionnalité" en déclarant que ce cumul ne pourra perdurer au-delà du premier renouvellement des conseils municipaux suivant la création de la métropole. Conséquence concrète : s'il a la majorité dans l'agglomération lyonnaise lors des municipales de mars prochain, Gérard Collomb pourra à la fois diriger la ville de Lyon et la métropole jusqu'en mars 2020. Le Conseil constitutionnel a en revanche écarté tous les autres griefs portés par les parlementaires de l'opposition qui avaient déposé le recours.

### **Nouvelles "orientations" : les élus locaux se positionnent**

Le lendemain de cette décision, l'Association des maires de France (AMF) s'est exprimée, non pas directement sur ce texte... mais sur l'étape suivante, autrement dit sur le nouveau cap donné depuis peu par l'exécutif en matière de décentralisation (voir nos articles ci-contre). Rappelons que l'on sait désormais que les deux autres projets de loi qui avaient été préparés

en même temps que la loi Mapam et bel et bien déposés au Parlement (le "[projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires](#)" et le "[projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale](#)") resteront finalement lettres mortes. Et qu'un nouveau texte, dont la présentation en Conseil des ministres est annoncée pour début avril, viendra les remplacer. Un texte qui viendra entre autres mettre l'accent sur la régionalisation... et qui pourrait fort faire marche arrière sur la clause de compétence générale rétablie par la loi qui vient tout juste d'être publiée !

"Prenant acte" de ces nouvelles "orientations", l'AMF espère que le futur projet de loi sera un "texte court et clair", une "loi-cadre concentrée sur l'essentiel". Sur ce point, cela colle à peu près avec ce que Marylise Lebranchu a eu l'occasion de dire : la ministre espère que l'on fera court et simple.

Les représentants des maires demandent également que le gouvernement tienne compte "des projets de loi en cours de finalisation", citant à ce titre le projet de loi Alur de retour au Sénat en deuxième lecture, le projet de loi Lamy sur la politique de la ville qui doit prochainement passer en commission mixte paritaire...

L'AMF souligne aussi qu'il faudra évaluer "l'impact financier du nouveau texte". On n'en est pas encore là : "Franchement, personne aujourd'hui n'est en mesure de vous dire 'voilà, on va faire tant d'économies'", déclarait Alain Vidalies le 22 janvier. Et qu'il faudra prendre "enfin en compte" les propositions de l'association.

Enfin, les maires et présidents d'intercommunalité font valoir qu'ils "vont avoir besoin de lisibilité" - et ce, "dès le lendemain des élections municipales". Un vœu qui ne semble guère évident... On a notamment entendu Marylise Lebranchu évoquer "de nouveaux seuils pour l'intercommunalité" alors même que la carte intercommunale née de la loi de 2010 n'est pas encore totalement digérée, que pas mal de territoires sont en plein chantier de mutualisation, que le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) dessiné par le projet de loi Alur crée des crispations...

Autre association d'élus à se mettre en ordre de marche pour être entendue dans le cadre de la préparation du futur projet de loi de décentralisation, l'Assemblée des départements de France (ADF), qui vient de décider la mise en place d'un groupe de travail dédié, coprésidé par André Viola et Charles Buttner, présidents du conseil général de l'Aude et du Haut-Rhin. Ouvert à tous les départements qui le souhaitent, ce groupe de travail, dont la première réunion doit avoir lieu le 5 février, devra préparer une "plateforme commune de propositions concrètes". En sachant qu'il n'y a pas eu de sollicitation gouvernementale en ce sens : "Les associations d'élus, on sait déjà par cœur ce qu'elles veulent", a récemment déclaré à la presse Marylise Lebranchu...

Le gouvernement, de son côté, semble avancer sur le sujet puisqu'après une réunion à l'Élysée la semaine dernière, une autre réunion de travail sur la décentralisation avait lieu ce 28 janvier, cette fois à Matignon sous la houlette de Jean-Marc Ayrault. De tels rendez-vous devraient se succéder "toutes les trois semaines", indique Marylise Lebranchu.

Claire Mallet

Document 1 de 1



**La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 24 Février 2014, 2046**

## **Les métropoles devant le Conseil constitutionnel**

**Commentaire par Michel Verpeaux  
professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)  
directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel**

Sommaire

**Les majorités présidentielle et parlementaire élues en 2012 avaient promis un véritable acte III de la décentralisation, fort différent de celui initié par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. La loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ne remplit qu'imparfaitement cet objectif. Mais elle doit être suivie de l'adoption de deux autres projets qui pourraient s'inscrire dans la volonté présidentielle de diminution des dépenses publiques.**

Cons. const., 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : Journal Officiel 28 Janvier 2014

L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : Journal Officiel 28 Janvier 2014 ; JCP A 2014, act. 104

- *SUR LA RECEVABILITÉ* : (...)

o 3. Considérant que, le 6 janvier 2014, a été enregistré au secrétariat général du Conseil constitutionnel un second recours, signé par une sénatrice, demandant à être « ajoutée à la liste des signataires » du recours des députés et contestant l'article 42 de la loi déferée ;

o 4. Considérant qu'il résulte des dispositions susrappelées du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution que ce recours n'est pas recevable ;

- *SUR L'ARTICLE 12* : (...)

*. En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 12 (...)*

o 8. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* » ; que cette disposition n'impose la consultation du Conseil d'État et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements ; (...)

o 12. Considérant que le rétablissement, dans une rédaction nouvelle, de l'article 12 supprimé en première lecture au Sénat, par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, présentait un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; que, dès lors, sont inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'État, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation ;

13. Considérant que, par suite, l'article 12 a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution ;

*. En ce qui concerne le recours aux ordonnances : (...)*

o 15. Considérant que, selon les requérants, en habilitant le Gouvernement à prendre les mesures de nature législative propres à préciser et compléter les règles applicables au nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier, le Parlement n'a pas épuisé sa compétence ; que l'introduction de cette disposition par voie d'amendement aurait privé le Parlement d'une étude d'impact financière sur les conséquences de cette habilitation ; (...)

o 17. Considérant, en second lieu, que, si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

o 18. Considérant que le paragraphe III de l'article 12 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, dans les dix-huit mois suivant la publication de la loi, pour préciser et compléter les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la métropole du Grand Paris, pour préciser et compléter les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État applicables à cet établissement public de même que les dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des dotations territoriales et aux transferts des personnels, et enfin pour préciser le territoire d'intervention de l'État et l'organisation de ses services déconcentrés ; que sont précisément définies, en l'espèce, les dispositions législatives faisant l'objet de l'habilitation, ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé à leur adoption par voie d'ordonnances ; (...)

*. En ce qui concerne le fond :*

*- Quant à la délimitation du périmètre de la métropole du Grand Paris : (...)*

o 24. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ; que ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales ni celui selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les

conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ;

o 25. Considérant que les dispositions du paragraphe I de l'article L. 5219-1, qui imposent à la commune de Paris et à l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne d'être regroupées dans le nouvel établissement public de coopération intercommunale dénommé métropole du Grand Paris affectent la libre administration de celles-ci ; qu'il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant à ces communes de faire partie de la métropole du Grand Paris, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines » ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'il pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes ;

- *Quant aux compétences exercées par la métropole du Grand Paris : (...)*

o 29. Considérant qu'ils font valoir que la faculté pour le conseil de la métropole de restituer certaines compétences aux communes dans un délai de deux ans suivant la création de la métropole est contraire à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'il en résulterait également une inégalité de traitement entre les communes contraire au principe d'égalité devant la loi ; (...)

o 31. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » ; qu'il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ;

o 32. Considérant, en premier lieu, que les communes demeurent compétentes pour les compétences qui ne sont pas transférées de plein droit ou déléguées à la métropole du Grand Paris ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver les communes de l'exercice des compétences qui ne sont pas transférées de plein droit à la métropole ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que ces dispositions seraient contraires au principe de la libre administration des collectivités territoriales ; que n'est pas non plus méconnu le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que ces dernières « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon » ; que les dispositions contestées n'instituent pas davantage une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ;

o 33. Considérant, en deuxième lieu, que le paragraphe I de l'article L. 5219-5 prévoit les conditions de forme et de délai dans lesquelles les compétences transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 peuvent être restituées aux communes par le conseil de la métropole du Grand Paris ; que le paragraphe III du même article autorise alors les communes auxquelles des compétences sont restituées en application du paragraphe I à les exercer en commun au sein d'un même territoire au sens de l'article L. 5219-2, selon des modalités précisément définies par les 1° à 4° de ce paragraphe III et qui imposent que cet exercice en commun soit assuré pour toutes les communes du même territoire ; que ces dispositions ne méconnaissent pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; (...)

o 35. Considérant, en quatrième lieu, que, par le neuvième alinéa du paragraphe V de l'article L. 5219-1, en prévoyant que, pour la mise en oeuvre du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement par la métropole du Grand Paris, cette dernière peut demander à l'État de la faire bénéficier, par décret en Conseil d'État, de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté ainsi que pour la délivrance d'autorisations d'urbanisme, le législateur a uniquement entendu permettre au pouvoir réglementaire de déroger aux dispositions de nature réglementaire en ces matières ;

o 36. Considérant que, par les dispositions du paragraphe VI de l'article L. 5219-1, le législateur a entendu subordonner les délégations de compétences de l'État à la métropole du Grand Paris à la demande de cette dernière et à la conclusion d'une convention entre ces deux personnes publiques ; qu'il a précisément énuméré les compétences ainsi susceptibles d'être déléguées et qu'il a imposé que cette délégation porte sur la totalité des compétences énumérées aux 1° à 4° du paragraphe VI de l'article L. 5219-1, sans pouvoir les dissocier ; qu'il a fixé la durée de la convention à une période de six ans renouvelable et précisé les conditions dans lesquelles cette convention est susceptible d'être dénoncée par l'une ou l'autre des parties au terme d'un délai de trois ans ;

o 37. Considérant que, par les dispositions du paragraphe II de l'article L. 5219-5, le législateur a permis que des compétences puissent être déléguées par les communes à la métropole du Grand Paris ; qu'il a prévu que ces délégations devront être régies par des conventions « qui en fixent la durée et définissent les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire » ;

o 38. Considérant qu'en adoptant ces différentes dispositions, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ; (...)

- *SUR LES ARTICLES 22 ET 24* : (...)

o 45. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution compte tenu de l'insuffisance de l'étude d'impact qui ne préciserait pas les conséquences économiques et financières de la réforme pour les collectivités territoriales qui sont membres de l'établissement public de gestion ; (...)

o 48. Considérant, en premier lieu, que les articles 22 et 24 sont issus des articles 18 et 19 du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat ; qu'au regard du contenu de l'étude d'impact jointe au projet de loi déposé, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté ; (...)

o 51. Considérant que ces dispositions ne modifient pas les dispositions de l'article L. 328-7 du code de l'urbanisme qui fixent les ressources de l'établissement public de gestion ; qu'elles ne modifient pas les ressources des collectivités territoriales membres de cet établissement ; qu'elles ne portent pas atteinte à la libre administration de ces collectivités ; que, par suite, les griefs tirés de la violation des articles 72 et 72-2 de la Constitution doivent être écartés ;

o 52. Considérant, en troisième lieu, que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques ; (...)

o 54. Considérant, en quatrième lieu, que les établissements publics ne jouissent de la liberté contractuelle que dans les conditions définies par la loi ; que, par suite, est inopérant le grief tiré de ce que la remise en cause par cette loi d'une convention entre deux établissements publics méconnaîtrait la protection constitutionnelle de la liberté contractuelle ; (...)

- *SUR L'ARTICLE 26* : (...)

o 59. Considérant que, selon les requérants, en ne prévoyant pas de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées alors qu'en vertu de l'article 26 la métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, se substitue à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône sur le territoire de la métropole, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution ; que les dispositions de l'article L. 3631-8 du Code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de l'article 26, en ne fixant pas

d'incompatibilité entre la fonction de président du conseil de la métropole et celle de maire, créeraient « une inégalité devant le suffrage selon qu'on est maire, président de conseil général ou de conseil régional » ; (...)

o 61. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le constituant n'a pas imposé au législateur de prévoir la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ainsi que lorsque sont modifiées les limites des collectivités territoriales ; que, dès lors, en ne prévoyant pas la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lors de la création de la métropole de Lyon, l'article L. 3611-1, inséré dans le Code général des collectivités territoriales par l'article 26 de la loi déferée, n'a pas méconnu les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution ; que cet article L. 3611-1 doit être déclaré conforme à la Constitution ; (...)

o 63. Considérant qu'afin de permettre aux titulaires de fonctions exécutives locales de les exercer de façon satisfaisante, le législateur a prévu aux articles L. 2122-4, L. 3122-3, L. 4133-3 et L. 4422-19 du Code général des collectivités territoriales que sont incompatibles entre elles les fonctions de maire, de président du conseil général, de président du conseil régional et de président du conseil exécutif de Corse ; qu'à compter du 1er janvier 2015, la métropole de Lyon exerce de plein droit, en application de l'article L. 3641-2 introduit dans le même code par l'article 26, les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires à celle qui est déferée, attribuent au département ; qu'ainsi le président du conseil de la métropole de Lyon exerce notamment toutes les attributions d'un président de conseil général ;

o 64. Considérant que, si le législateur pouvait, à titre transitoire et afin de permettre la mise en place des institutions de la métropole de Lyon, ne pas prévoir d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil de cette métropole et celles de maire, il ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, et en l'absence de toute différence de situation pouvant justifier une différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi par les règles prévues aux articles L. 2122-4, L. 3122-3, L. 4133-3 et L. 4422-19 du Code général des collectivités territoriales sur l'interdiction de cumul de fonctions exécutives locales, prévoir de façon pérenne que les fonctions de maire ne sont pas incompatibles avec celles de président du conseil de la métropole de Lyon ; que, dès lors, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 introduit dans le Code général des collectivités territoriales par l'article 26 de la loi déferée ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire ; que, sous cette réserve applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- *SUR LES ARTICLES 33 ET 37* : (...)

o 74. Considérant, toutefois, qu'en premier lieu, les électeurs des communes membres de la communauté urbaine de Lyon appelés à élire les conseillers municipaux et les membres de l'assemblée délibérante de cette communauté lors des élections de mars 2014 seront informés de ce que ces derniers deviendront, à compter de janvier 2015, les conseillers de la métropole de Lyon ; qu'en deuxième lieu, les délégués de la communauté urbaine de Lyon qui seront élus en mars 2014 le seront au suffrage universel direct ; qu'en troisième lieu, en prévoyant que les délégués de la communauté urbaine de Lyon qui seront élus en mars 2014 exerceront le mandat de conseiller de la métropole de Lyon à compter du 1er janvier 2015 et jusqu'en 2020, le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en oeuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'eu égard à l'ampleur de la réforme, les mesures adoptées, qui sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi, ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles précitées ;

- *SUR L'ARTICLE 43* : (...)

o 82. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution (...)

## Note :

L'alternance politique issue des élections présidentielle et législatives de mai et juin 2012 a, s'agissant des collectivités territoriales, déjà permis l'édiction des deux lois du 17 mai 2013, la loi organique du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux et la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (*L. org. n° 2013-402, 17 mai 2013 : Journal Officiel 18 Mai 2013 et L. n° 2013-403, 17 mai 2013 : Journal Officiel 18 Mai 2013 ; JCP A 2013, act. 450 ; JCP A 2013, 2187, note F. Potier. V. M. Verpeaux, Réformes des modes de scrutin locaux : révolutions et continuités : JCP A 2013, 2186*). La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (*L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : Journal Officiel 28 Janvier 2014 ; JCP A 2014, act. 104*), souvent désignée sous l'acronyme de *MAPTAM*, comme si la simplification des noms des lois pouvait remplacer la complexité de leur contenu, constitue une deuxième étape d'un ensemble plutôt composite. Le projet de loi correspondant avait été déposé par Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, sur le bureau du Sénat le 10 avril 2013, en même temps que le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires et que le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. Il constituait ainsi le premier des trois projets de loi du Gouvernement visant à réformer l'administration locale.

Ces textes s'inscrivent dans la continuité des États généraux de la démocratie territoriale organisés au Sénat en octobre 2012 et ils devaient constituer un seul et même texte. Devant les protestations des élus, le texte unique, dont la discussion aurait été sans doute impossible, a donc été scindé en trois parties ! Mais, au lieu que cette division des textes se fasse dans un contexte volontaire et ordonné comme lors de l'adoption des « lois de décentralisation » à partir de mars 1982, la publication - présente et future - de ces lois censées constituer un Acte III de la décentralisation donne le sentiment de se faire sous la contrainte et la pression, nuisant peut-être à la clarté et à la lisibilité des textes. Le Premier ministre a d'ailleurs annoncé, au moment de la publication de la loi *MAPTAM*, que la discussion du projet de loi consacré aux régions aurait lieu dès avril 2014, pour tenter de redonner une cohérence à l'ensemble.

La loi du 27 janvier 2014 traite, en premier lieu, de la « Clarification des compétences des collectivités territoriales et coordination des acteurs » (*titre 1er, art. 1er à 9*). Le titre II, intitulé « L'affirmation des métropoles », constitue le morceau de bravoure de la loi (*art. 10 à 79*) et l'on pourra se reporter au seul article 26 qui occupe plus de dix pages du *Journal officiel* ! Quant au titre III, il comprend les articles 80 à 91 consacrés aux « Dispositions relatives aux agents et aux compensations financières », tandis que le titre IV et dernier, à l'intitulé ambitieux, « Développement, encadrement et transparence des modes de financement des investissements des acteurs publics locaux », ne contient que les articles 92 à 94.

Saisi le 26 décembre 2013 par plus de soixante députés appartenant tous au groupe Union pour un mouvement populaire (UMP) de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a rendu une décision mesurée le 23 janvier 2014 (*Cons. const., 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : Journal Officiel 28 Janvier 2014*). Curieusement, les sénateurs, qui se présentent souvent comme les représentants des collectivités territoriales, ce qu'ils sont au sens de l'article 24 alinéa 4 de la Constitution, mais aussi qui se perçoivent comme les défenseurs des intérêts locaux, n'ont pu voulu se joindre à la saisine des députés.

De manière toujours surprenante, une sénatrice des Bouches-du-Rhône et membre du groupe UMP, Madame Sophie Joissains, a souhaité que son nom soit ajouté à la liste des signataires, tout en contestant un article qui n'était pas critiqué dans la saisine des députés. Le Conseil a rejeté ce recours pour irrecevabilité, ce qu'il a déjà fait dans plusieurs décisions antérieures, à propos de saisines adressées par un député ou un sénateur isolé mettant en cause devant le Conseil constitutionnel la conformité à la Constitution d'autres dispositions que celles déjà critiquées par une saisine principale (*Cons. const., 30 déc. 1981, n° 81-133 DC, consid. 3 : Journal Officiel 31 Décembre 1981 ; Rec. Cons. const. 1981,*

*p. 41 : le député concerné « n'est pas recevable à le faire sous sa seule signature » ; Cons. const., 9 nov. 1999, n° 99-419 DC, Loi relative au pacte civil de solidarité, consid. 3 : Rec. Cons. const. 1999, p. 116, Cons. const., 11 juill. 2001 n° 2001-450 DC, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, consid. 3 : Rec. Cons. const. 2001, p. 82 : « ce mémoire doit être déclaré irrecevable » ; Cons. const., 11 déc. 2008, n° 2008-571 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, consid. 3 : Rec. Cons. const. 2008, p. 378).* Si l'on veut bien considérer que la demande de Madame Joissains était double, à la fois ajouter un nom et contester une disposition non encore contestée, le Conseil répond de manière lapidaire, mais conforme à sa jurisprudence rappelée ci-dessus, qu'il résulte des dispositions de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, que ce « *recours n'est pas recevable* » (*consid. 4*). Cette réponse se comprend fort bien au regard de la deuxième demande, c'est-à-dire la contestation nouvelle. Mais le Conseil a déjà admis la saisine de moins de soixante députés développant seulement des moyens nouveaux, mais non des conclusions ou des questions nouvelles, après une première saisine réunissant le nombre requis de parlementaires (*Cons. const., 29 déc. 1989, n° 89-268 DC, Loi de finances pour 1990*). Plus que la question du nombre des signataires de la saisine, c'est, semble-t-il, la nouveauté de la question qui rend la nouvelle saisine irrecevable.

Plusieurs séries de dispositions étaient contestées par les députés, celles relatives au périmètre et aux compétences du nouvel établissement public de coopération intercommunale, désigné sous le nom de « métropole du Grand Paris » (*art. 12 de la loi*), certaines des règles relatives aux relations entre l'établissement public d'aménagement de La Défense-Seine-Arche et l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (*art. 22 à 24 de la loi*), plusieurs dispositions relatives à la nouvelle collectivité territoriale à statut particulier dite « métropole de Lyon » (*art. 26, 33 et 37 de la loi*) et certaines dispositions intéressant les métropoles dans leur ensemble (*art. 43 de la loi*).

Le Conseil constitutionnel a, dans la décision n° 2013-687 DC rendue en présence de dix membres, M. Giscard d'Estaing ayant accepté de siéger, validé la loi *MAPTAM* en émettant seulement une réserve d'interprétation à propos de l'article 26 relatif à la métropole de Lyon et n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution (*consid. 82*). Les autres dispositions de la loi contestées dans la saisine ont été déclarées conformes à la Constitution (*art. 2 du dispositif*). Dans sa décision, le Conseil a choisi de suivre l'ordre des articles contestés et non celui des normes de référence auxquelles il confronte la loi. Pourront néanmoins être distingués les griefs tirés de la méconnaissance de la légalité externe et ceux qui intéressent la légalité interne.

## 1. La légalité externe

À propos de plusieurs des articles dont la constitutionnalité était contestée, était invoquée la méconnaissance de règles de procédure, soit quant aux modalités d'adoption de la loi, soit parce que celle-ci n'avait pas été précédée de la consultation des électeurs locaux, soit parce que le Gouvernement n'aurait pas respecté les conditions dans lesquelles il peut demander au Parlement de l'habiliter à édicter des ordonnances. Aucun de ces griefs n'a été retenu par le Conseil constitutionnel.

### A. - Les griefs relatifs à la procédure parlementaire

S'agissant de l'article 12, qui intéresse la métropole du Grand Paris, les dispositions résultaient d'un amendement déposé devant l'Assemblée nationale qui modifiait de manière substantielle le texte déposé devant le Sénat en première lecture et qui avait été rejeté par la Haute Assemblée. Il était reproché à la loi, sans faire cette fois recours au détournement de procédure (à la différence de la critique mentionnée au considérant 2 de la décision *Cons. const., 9 déc. 2010, n° 2010-618 DC, Loi de réforme des collectivités territoriales : Rec. Cons. const. 2010, p. 367*), d'avoir méconnu à la fois les exigences de l'article 39 de la Constitution imposant la consultation du Conseil d'État, et la priorité donnée au Sénat pour « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* », ainsi que celles tirées de la nécessité d'accompagner le dépôt du projet de loi d'une étude d'impact (*art. 39, al. 3 et 4*). Le Conseil s'est contenté de reprendre sa jurisprudence déjà formulée à propos d'un autre texte intéressant les collectivités territoriales dans sa décision précitée n° 2010-618 DC (*consid. 2 à 11*). Le Conseil a repris la même argumentation, et considéré à la fois que l'exigence du dépôt des projets de loi devant le Sénat ne valait que pour les projets de loi et non pour les

amendements (rappel au considérant 8 de la décision n° 2013-687 DC) et que le « rétablissement, dans une rédaction nouvelle, de l'article 12 supprimé en première lecture au Sénat, par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, présentait un lien direct avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (consid. 12). Dès lors, sont inopérants les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives aux projets de loi concernant leur examen obligatoire par le Conseil d'État, leur dépôt par priorité sur le bureau du Sénat et leur présentation, comme dans la décision n° 2010-618 DC précitée.

À propos des articles relatifs aux articles 22 à 24 de la loi et intéressant les établissements publics du quartier de la Défense, les requérants contestaient cette fois l'insuffisance de l'étude d'impact, parce que celle-ci n'aurait pas précisé les conséquences financières et économiques de la réforme pour les collectivités territoriales qui sont membres de l'établissement public de gestion (consid. 45). Sans considération de principe et sans même évoquer l'article 39 alinéa 4 et la procédure spécifique donnant compétence nouvelle au Conseil constitutionnel, le Conseil se contente d'indiquer que « en premier lieu, que les articles 22 et 24 sont issus des articles 18 et 19 du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat ; qu'au regard du contenu de l'étude d'impact jointe au projet de loi déposé, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit être écarté » (consid. 48). Cette dernière est la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui définit, dans son article 8, le contenu des études d'impact qui doivent accompagner le dépôt des projets de loi (*Journal Officiel* 16 Avril 2009). L'analyse faite par les *Cahiers du Conseil constitutionnel* ne mentionne même pas cette question, jugeant sans doute qu'elle ne posait aucune difficulté. Une fois encore, si le contrôle prévu à l'article 39 de la Constitution n'a pas été utilisé, le Conseil ne refuse pas d'examiner si le non-respect des conditions posées par l'article 39, complété par la loi organique précitée, est susceptible d'entraîner une méconnaissance de la Constitution dans le cadre du contrôle *a priori* de l'article 61 (*Cons. const.*, 11 févr. 2010, n° 2010-603 DC, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* : *Rec. Cons. const.* 2010, p. 58, *Cons. const.*, 9 déc. 2010, n° 2010-618 DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales* : *Rec. Cons. const.* 2010, p. 367 ; *Cons. const.*, 9 juin 2011, n° 2011-631 DC, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* : *Rec. Cons. const.* 2011, p. 252 ; *Cons. const.*, 16 mai 2013, n° 2013-667 DC, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* : *Journal Officiel* 18 Mai 2013, p. 8258. V. M. Verpeaux, *JCP A* 2013, 2186, *préc.* et *Cons. const.*, 17 mai 2013, n° 2013-669 DC, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe* : *Journal Officiel* 18 Mai 2013).

## **B. - L'absence d'obligation de consultation des électeurs des collectivités intéressées**

Plus intéressante est sans doute la contestation de l'article 26 de la loi, qui introduit la métropole de Lyon dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L. 3611-1 à L. 3663-8). Il était en effet reproché à la loi de ne pas avoir consulté les électeurs au titre de l'article 72-1 de la Constitution, alors même que, pour la première fois, une partie du territoire de la France métropolitaine ne fera plus partie d'un département. L'article 72-1, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (*Journal Officiel* 29 Mars 2003) dispose dans son alinéa 3 que « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ». Cette disposition rejoint celle de l'alinéa 1er de l'article 72, lui aussi modifié en 2003, selon lequel « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Selon les requérants, cet article trouvait à s'appliquer car « la métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, se substitue à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône sur le territoire de la métropole » (consid. 59). Cet argument ne manquait pas de pertinence.

L'article 72-1 a déjà fait l'objet d'une application par la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse qui n'avait pas fait l'objet d'une

saisine du Conseil constitutionnel (*Journal Officiel* 11 Juin 2003, p. 9815. V. sur cette loi, notamment, M. Verpeaux, *La consultation locale des populations métropolitaines, ou le vrai-faux référendum, Mélanges en l'honneur du professeur Franck Moderne, Mouvement du droit, Dalloz, 2004*). La procédure prévue est à distinguer de celles prévues pour les collectivités ultra-marines, notamment à l'article 72-4 de la Constitution et qui, à la fois, a donné lieu à des utilisations diverses, et présente un caractère obligatoire en conditionnant toutes les évolutions intéressant les collectivités concernées à un vote positif de leurs électeurs. Dans la décision n° 2013-687 DC examinée, le Conseil rappelle « *que le constituant n'a pas imposé au législateur de prévoir la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ainsi que lorsque sont modifiées les limites des collectivités territoriales ; que, dès lors (...) cet article L. 3611-1 doit être déclaré conforme à la Constitution* » (consid. 61). Le Conseil se contente de reprendre, selon son analyse « officielle » (*Cahiers du Conseil constitutionnel*, site Internet du Conseil constitutionnel), le texte de l'article 72-1 pour préciser que celui-ci ne contenait aucune obligation. L'article 72-1 avait déjà eu l'honneur de la jurisprudence du Conseil dans sa décision du 2 juillet 2010, (*Cons. const.*, 2 juill. 2010, n° 2010-12 QPC, *Commune de Dunkerque* [Fusion de communes] : *Rec. Cons. const.* 2010, p. 134) : « *qu'en tout état de cause, l'habilitation ainsi donnée au législateur (i.e. par l'article 72-1) n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* » (consid. 3). À la différence des procédures prévues en cas de fusion de départements (CGCT, art. L. 3114-1) ou d'une région avec plusieurs départements (CGCT, art. L. 4124-1), la consultation des électeurs n'est ni conforme, ni même obligatoire. On peut le regretter.

### C. - Le recours aux ordonnances

Le Gouvernement a souhaité, s'agissant de la métropole du Grand Paris, pouvoir bénéficier de l'habilitation à légiférer par ordonnances en application de l'article 38 de la Constitution. Cette habilitation est prévue pour dix-huit mois suivant la publication de la loi (ce que l'on peut considérer comme un délai assez long, sans doute justifié par le caractère complexe des mesures à prendre !). Les griefs articulés autour de ce paragraphe III de l'article 12 tenaient à la fois aux conditions dans lesquelles cette disposition avait été introduite dans la loi et au contenu de l'habilitation (consid. 15). Il était en effet reproché à la loi d'avoir prévu cette habilitation par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, ce qui avait eu pour effet d'empêcher la publication d'une étude d'impact. Le Conseil a rappelé que ce que l'on peut appeler l'esprit de l'article 38 implique que seul le Gouvernement peut demander l'autorisation d'édicter des ordonnances, le Parlement ne pouvant pas être à l'origine d'une telle demande. Ce monopole de compétence quant à l'initiative, s'il ne figure en toutes lettres dans l'article 38, se déduit de cette disposition constitutionnelle. Il s'agit en effet de permettre l'exécution du programme du Gouvernement et les parlementaires n'ont pas vocation à remplir cette fonction (V., dans ce sens, *Cons. const.*, 20 janv. 2005, n° 2005-510 DC, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, consid. 27 à 29, *parce que la demande figurait dans le texte de la proposition à l'origine de la loi* : *Rec. Cons. const.* 2005, p. 41). Il a admis en revanche que le Gouvernement peut demander une telle autorisation, soit en déposant un projet de loi, soit par un amendement déposé en cours d'examen (*Cons. const.*, 16 mars 2006, n° 2006-534 DC, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, consid. 5 : *Rec. Cons. const.* 2006, p. 44 et *Cons. const.*, 17 mai 2013, n° 2013-669 DC, *Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe* : *Journal Officiel* 18 Mai 2013).

L'autre question posée par l'application de l'article 38 est relative au contenu des ordonnances. Il est devenu de jurisprudence constante, reprise dans la décision considérée, que « *si l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation* » (consid. 17 de la décision n° 2013-687 DC). Cette jurisprudence a été formulée de manière récente dans la décision précitée n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, mais elle est déjà présente dans les décisions du 16 décembre 1999 (*Cons. const.*, 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, consid. 12 : *Rec. Cons. const.* 1999, p. 136) et du 26 juin 2003 (*Cons. const.*, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, consid. 8 : *Rec. Cons.*

*const. 2003*, p. 382) et, de manière plus ancienne encore dans la décision du 12 janvier 1977 (*Cons. const.*, 12 janv. 1977, n° 76-72 DC, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas* : *Rec. Cons. const.* 1976, p. 31, l'article 38 « doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre », *consid.* 2).

Dans la décision n° 2013-687 DC, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions devant faire l'objet de l'habilitation étaient « *précisément définies* » au sens des exigences contenues dans l'article 38 de la Constitution (*consid.* 18).

Le Conseil n'a donc fait dans cette dernière décision qu'application de jurisprudences bien installées, s'agissant des conditions d'adoption des dispositions législatives, qu'elles soient fixées directement dans la loi du 27 janvier 2014, ou qu'elles fassent l'objet d'une législation déléguée.

## 2. La légalité interne

On est un peu surpris à la lecture de la décision par la relative réserve des requérants à l'égard de la loi qui a pourtant mobilisé le Parlement durant de nombreuses semaines. Sur le fond, ce sont essentiellement les dispositions intéressant les métropoles qui donnent lieu à contestation et la saisine est muette, par exemple, sur le rétablissement de la clause de compétence générale, pour reprendre l'intitulé du Chapitre 1er du premier Titre de la loi, ou sur la notion de « *collectivités chefs de file* » (*art. 3 de la loi*). L'article 72 de la Constitution, associé ou non à l'article 34, est au centre de plusieurs des questions examinées dans cette décision, ce qui ne surprend pas, compte tenu de l'objet de la loi, alors même que les critiques étaient adressées à des dispositions intéressant des EPCI ou d'autres établissements publics. De même, le statut des différents organes chargés de gérer la future métropole de Lyon occupe une place non négligeable dans la décision n° 2013-687 DC, tandis que la question de la protection de la propriété publique est abordée à propos des établissements publics du quartier de La Défense.

### A. - Les collectivités territoriales, les métropoles et la loi

La libre administration est à la fois un titre de compétence du législateur prévu par les articles 34 et 72, mais aussi une exigence substantielle qu'il ne peut méconnaître.

#### 1° La clarté et l'intelligibilité de la loi

Lorsque le législateur reste en deçà de sa compétence, ou s'il méconnaît l'étendue de sa compétence, il commet une incompétence négative et les dispositions législatives « incomplètes » sont censurées. Le grief a été soulevé par les requérants à propos de la détermination des compétences de la métropole du Grand Paris, parce que certains transferts de compétences seraient opérés par voie réglementaire (*consid.* 29). Le Conseil a rappelé sa jurisprudence en la matière, selon laquelle « *il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34* » (*consid.* 31). Cet exercice entier de sa compétence par le législateur était qualifié, dans des jurisprudences antérieures, du terme de « clarté », parce que la loi ne devait pas laisser à d'autres autorités le soin de fixer des normes qu'il lui revenait de déterminer. Les autres pouvoirs susceptibles d'empiéter sur les compétences du législateur sont les autorités exécutives ou administratives, et les autorités juridictionnelles, les unes et les autres « condamnées » à intervenir dans le silence de la loi. En laissant des zones d'ombre, le législateur méconnaissait cette exigence de « clarté »

C'est ainsi que, dans la décision du 29 juillet 2004 (*Cons. const.*, 29 juill. 2004, n° 2004-500 DC, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* : *Rec. Cons. const.* 2004, p. 116), le Conseil constitutionnel faisait encore référence à cette exigence de « clarté », qu'il était alors particulièrement délicat de distinguer de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, lui aussi présent dans cette décision : « *Considérant,*

*de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi » (consid. 13). Fort heureusement, le Conseil constitutionnel a abandonné cette référence à la clarté mais, dans la décision n° 2013-687 DC, il associe encore l'exigence de compétence entière et l'objectif de valeur constitutionnelle déjà mentionné pour considérer que « le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, (...) imposent (au législateur) d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques » (consid. 31).*

Le Conseil a estimé que ni la compétence du législateur (consid. 35 à 38, du fait des compétences énumérées de manière précise, des compétences transférées par blocs, et de la durée limitée de la convention liant l'État et la métropole en matière de logements) ni l'objectif d'intelligibilité n'avaient été méconnus par la loi du 27 janvier 2014. Les requérants avaient estimé, en effet, que les dispositions de la loi relatives à l'exercice des compétences restituées aux communes qui peuvent ensuite les exercer en commun au sein d'un territoire au sens de l'article L. 5219-2 CGCT portaient atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Tel n'a donc pas été le point de vue du Conseil (consid. 33). On invite cependant le lecteur à se pencher sur les articles L. 5219-1 à L. 5219-11 CGCT relatifs aux compétences de la métropole du Grand Paris, des communes et des anciens établissements publics de coopération intercommunale pour apprécier jusqu'où peut aller le goût du législateur pour le complexe. Que faut-il alors pour que la loi soit vraiment inintelligible ?

## **2° L'absence de méconnaissance du principe de libre administration**

À propos de l'intégration des communes dans le périmètre du Grand Paris, jugée automatique et donc attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales, le Conseil a répondu que cette libre administration, certes protégée par l'article 72 al. 3, et par l'alinéa 5 interdisant la tutelle d'une collectivité sur une autre, mais aussi par l'article 72-2 qui protège une certaine liberté financière, est organisée par la loi en vertu de l'article 34 al. 13 (« la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ») et de l'article 72 (« dans les conditions prévues par la loi », al. 3). Au titre de cette compétence, le législateur peut, d'une part, modifier les règles existantes, dans ce domaine comme dans tous les autres qui relèvent de sa compétence et, d'autre part, imposer des contraintes ou des obligations aux collectivités ainsi qu'à leurs groupements. Ces derniers bénéficient des garanties protégeant les collectivités parce qu'ils sont l'émanation de ces dernières et que ce qui vaut pour elles, vaut aussi pour eux. Pour ce faire, il faut que les groupements ne comprennent sans doute que des collectivités territoriales. C'est le cas de la métropole du Grand Paris qui ne comprendra que la ville de Paris, les communes de la petite couronne, les communes de la grande couronne appartenant à des EPCI à cheval sur la petite et sur la grande couronne et toute commune en continuité avec une commune de la petite commune dont les conseils municipaux délibèrent en ce sens.

Le Conseil précise néanmoins, dans sa décision n° 2013-687 DC, que la loi doit respecter un certain nombre de limites venant encadrer la liberté du législateur, c'est-à-dire de l'État ici, pour ne pas méconnaître la libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil précise en effet que « les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration » (consid. 24).

C'est à propos du principe de l'intercommunalité que la question de la libre administration des communes est le plus brutalement posée, car les communes sont conduites, pour ne pas dire forcées, à abandonner certaines de leurs compétences au profit de structures supra-communales. Contraindre des communes à intégrer des structures intercommunales est-il contraire à leur libre administration ? La réponse du Conseil est relativement ambiguë. Il

reconnait d'une part que, ni l'article 72 al. 3 ni l'alinéa 5 de ce dernier n'empêchent le législateur d'organiser les conditions dans lesquelles les communes peuvent, ou doivent, exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements (*consid.* 24), mais précise aussi que le fait pour le législateur d'imposer aux communes situées dans le périmètre de la future métropole de se regrouper affecte leur libre administration. Tout est alors une question de mesure. Le principe de la coopération intercommunale est nécessairement une atteinte à la liberté des communes, mais le législateur peut procéder de cette sorte afin de poursuivre un objectif d'intérêt général : « *il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant à ces communes de faire partie de la métropole du Grand Paris, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué 'en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines' ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ; qu'il pouvait, dans ce but, apporter ces limitations à la libre administration des communes* » (*consid.* 25).

Cette jurisprudence a déjà été affirmée dans des décisions QPC. Dans la décision précitée n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*, le Conseil a jugé que la « *la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales* » (*consid.* 4). Plus tard, dans trois décisions du 26 avril 2013, le Conseil a écarté le grief invoqué par les communes requérantes d'atteinte au principe de libre administration (*Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-304 QPC, *Commune de Maing*, à propos du retrait d'une commune membre d'un EPCI ; *Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault*, à propos de l'intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre et à la modification du périmètre d'un EPCI et *Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot* à propos de la fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre : *JurisData* n° 2013-008455). Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil a jugé que le législateur (CGCT, art. L. 5211-19 et art. 60 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) avait pu apporter à la libre administration des communes des limitations dans un but d'intérêt général, soit permettre la stabilité et la cohérence des coopérations intercommunales, à propos du retrait (*Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-304 QPC, *préc.*), soit permettre la réalisation et la rationalisation de la carte intercommunale à fiscalité propre (*Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, *préc.* et *Cons. const.*, 26 avr. 2013, n° 2013-315 QPC, *préc.*).

De manière sensiblement exagérée, les requérants estimaient aussi que les dispositions de la loi fixant le périmètre de la future métropole et les compétences qui lui sont dévolues au « *détriment des communes* » méconnaissaient à la fois le principe de libre administration (*art. 72, al. 3*), le principe de subsidiarité inscrit à l'alinéa 2 de l'article 72 et l'interdiction de la tutelle insérée à l'alinéa 5. Le Conseil a répondu, sans trop avoir à justifier son appréciation, qu'il n'en était rien (*consid.* 32) le législateur étant compétent, au titre de l'article 34 mais aussi de l'article 72 qui renvoie aux conditions de la libre administration prévues par la loi, parce que les communes pourront continuer d'exercer les compétences qui ne sont pas transférées de plein droit ou déléguées à la métropole du Grand Paris. Certes. Mais c'est dans l'abandon des compétences que pouvait résider l'atteinte à la libre administration, et non dans l'exercice de celles qu'elles continueront d'exercer (dans le même sens, cf. *consid.* 51).

## **B. - Le statut des nouveaux élus communautaires et la mise en place de nouvelles institutions locales**

L'article L. 3631-8 CGCT nouveau prévoit que les fonctions du président du conseil de la métropole de Lyon sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de président d'un conseil régional ou de celle de président d'un conseil général (*art. 26* de la loi insérant l'article L. 3631-8, *al. 1er* du CGCT). Cette disposition peut aisément se comprendre puisque le président du conseil de la métropole de Lyon exercera notamment toutes les attributions d'un président de conseil général sur le territoire métropolitain. Cette nouvelle forme d'incompatibilité rejoint celles qui existent déjà au « *profit* » des maires (CGCT, *art. L. 2122-4, al. 2* : « *Les fonctions de maire sont incompatibles avec l'exercice (...) d'une des fonctions électives suivantes : président du conseil régional, président du conseil général* »), des présidents de conseil général (CGCT, *art. L. 3122-3, al. 1er*) et des présidents de conseil régional (CGCT, *art. L. 4133-3, al. 1er*) auxquels s'ajoute la fonction de président du conseil exécutif de Corse (CGCT, *art. L. 4422-19, al. 2* qui renvoie aux dispositions applicables au président du conseil régional) et que rappelle expressément le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-687 DC (*consid.* 63). Le cumul de fonctions exécutives locales est donc devenu impossible, depuis

la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (*Journal Officiel 6 Avril 2000*) dont sont issus les articles précités, afin de permettre que les titulaires de ces fonctions les exercent « *de manière satisfaisante* » (*consid. 63*). Mais le cumul restait possible, faute d'être interdit expressément dans l'article L. 3631-8, entre les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon et les fonctions de maire, ce qui constituait une exception que le Conseil a jugée contraire au principe d'égalité qui ne pouvait être justifiée par aucune différence de situation, ni par un quelconque motif d'intérêt général. On remarquera, néanmoins, que l'interdiction du cumul ne repose, constitutionnellement, sur aucune disposition précise, l'argument tiré du bon fonctionnement satisfaisant de ces charges n'étant un argument que de pure opportunité. Car rien ne peut forcer de penser que le cumul est, en soi, contraire à la Constitution. Si l'on peut comprendre l'atteinte au principe d'égalité entre les différentes fonctions locales qui sont ainsi traitées différemment, on voit mal quelle est la nature - constitutionnelle ? législative ? - de l'objectif poursuivi, selon le Conseil, par les différents articles précités relatifs à l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales (*consid. 64*). C'est donc plus l'atteinte au principe d'égalité qui est censurée, que la violation d'une autre disposition constitutionnelle.

Le Conseil ne pouvait cependant, explique l'analyse des Cahiers du Conseil constitutionnel, censurer directement cet article L. 3631-8 qui se contente de prévoir la liste des fonctions qui sont incompatibles avec celle de président de la métropole de Lyon, mais qui y a « oublié » celle de maire. Le censurer aurait conduit à un contrôle de l'omission et aurait autorisé toutes les autres formes de cumul que la loi entendait précisément interdire. Le Conseil ne pouvait alors émettre qu'une réserve d'interprétation ainsi rédigée : « *les dispositions du premier alinéa de l'article L. 3631-8 ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire* » (*consid. 64*). Ce n'est que sous cette réserve, rappelée à l'article 1er du dispositif de la décision n° 2013-687 DC, que ce nouvel article L. 3631-8 CGCT peut être déclaré conforme à la Constitution.

Une question temporelle est également réglée par le même considérant. Le législateur pouvait ne pas prévoir, de manière transitoire et pour permettre la mise en place des nouvelles institutions, une incompatibilité entre les fonctions de maire et celles de président du conseil de la métropole, mais il ne pouvait pas ne pas la prévoir « *de façon pérenne* » (*consid. 64*). Si la mise en place de la métropole ne se fera qu'au 1er janvier 2015 (*art. 36 de la loi*), les élections municipales générales n'auront lieu, en principe, c'est-à-dire sans modification du calendrier qui reste toujours possible, qu'au printemps 2020.

Cette question de date de la mise en place des nouvelles institutions métropolitaines a une autre incidence sur la composition du conseil de la future métropole. La désignation des futurs conseillers métropolitains est fixée par la loi, mais elle ne sera effective qu'après la mise en place de ladite métropole et pas avant les élections municipales et communautaires et métropolitaines de mars 2020 qui sont celles qui suivront, selon l'article 33 de la loi, la création de la métropole de Lyon. Au cours de la période transitoire courant du 1er janvier 2015 au mois de mars 2020, cette métropole sera donc gérée par les conseillers élus au conseil de la communauté urbaine de Lyon en même temps qu'ils seront élus conseillers municipaux des communes membres de la communauté urbaine (*L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales et L. n° 2013-403, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, respectivement aux articles L. 5211-6 du CGCT et L. 273-1 et suivants du Code électoral*). Pour faire bref, les conseillers « urbains » deviendront, au 1er janvier 2015, des conseillers métropolitains, ce qui présente l'avantage d'assurer une continuité entre l'EPCI qu'est la communauté urbaine et la collectivité territoriale nouvelle que sera la métropole de Lyon qui se substituera à la précédente. Le Conseil constitutionnel, faisant preuve de ce que son service juridique qualifie lui-même de pragmatisme, a jugé que les électeurs élisant des conseillers municipaux et communautaires les 23 et 30 mars 2014 sauront (par quel mécanisme d'information ?) qu'ils éliront, en réalité, des conseillers « urbains » pour les huit premiers mois et qui se transformeront, pour cinq ans et trois mois, en conseillers métropolitains (*Cahiers du Conseil constitutionnel*). C'est faire bien confiance à l'information et à la compréhension des électeurs. Mais il est vrai qu'une autre solution aurait exigé que de nouvelles élections, cette fois « métropolitaines », aient lieu dès la fin de l'année 2014, avant la mise en place de la nouvelle métropole. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le législateur avait poursuivi un « but d'intérêt général » destiné à faciliter la réalisation de la réforme territoriale (*consid. 74*).

## C. - Propriété publique et liberté contractuelle

La loi du 27 janvier 2014 entendait clarifier les missions des deux établissements publics concourant à la gestion du quartier de la Défense, l'établissement public local à caractère industriel et commercial qu'est le l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (EPGD), qui est chargé de gérer les ouvrages et espaces publics ainsi que les services d'intérêt général dans le périmètre de ce quartier, et l'établissement public d'aménagement de la Défense-Seine-Arche (EPADESA), établissement public d'aménagement de l'État à caractère industriel et commercial chargé de procéder aux opérations d'aménagement, de renouvellement urbain et de développement à l'intérieur de ce quartier. Pour la gestion de ces espaces publics, la loi du 27 janvier 2014 (*art. 22*) modifie l'article L. 328-3 du Code de l'urbanisme pour ne permettre que la mise à disposition des biens par l'EPADESA à l'EPGD, mais aussi par l'État et les communes de Courbevoie et de Puteaux qui sont membres de l'EPGD. Ce dernier ne peut ni changer l'affectation des biens mis à sa disposition ni les aliéner. La loi antérieure applicable au quartier de la Défense, loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (*Journal Officiel 28 Février 2007*) ayant autorisé des transferts de propriété, l'article 24 de la loi du 27 janvier 2014 a pour objet de régler la situation des biens ayant déjà fait l'objet d'un transfert de propriété ou de mise à disposition. Les requérants invoquaient alors l'atteinte à la propriété des personnes publiques. Celle-ci est protégée par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits, au même titre que la propriété des personnes privées, selon une jurisprudence bien établie, mais aussi par les articles 6 et 13 du même texte, relatifs au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (*Cons. const., 26 juin 1986, n° 86-207 DC, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, consid. 58 : Rec. Cons. const. 1986, p. 61*). En conséquence, le Conseil a rappelé que cette protection « ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques » (*consid. 52 de la décision n° 2013-687 DC*). La cession de propriété entre personnes publiques, même à titre gratuit, n'est pas interdite par les textes constitutionnels (*Cons. const., 3 déc. 2009, n° 2009-594 DC, Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports : Rec. Cons. const. 2009, p. 200, consid. 15*).

Était enfin invoquée la méconnaissance de la liberté contractuelle des établissements publics de gestion du quartier de la Défense qui avaient, sous l'empire de la loi précitée du 27 février 2007, conclu des transferts de propriété. Le Conseil se contente de préciser, sans autre justification, que les établissements publics ne disposent pas de la liberté contractuelle et que le moyen est donc inopérant (*consid. 54*). L'analyse fournie par le service juridique du Conseil et disponible aux Cahiers du Conseil constitutionnel remarque qu'il n'existe aucune consécration constitutionnelle de la liberté d'action des établissements publics, de même qu'il avait refusé de reconnaître un principe de libre administration des chambres de commerce et d'industrie (*Cons. const., 22 mai 2013, n° 2013-313 QPC, Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres [Composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes outre-mer] consid. 6, préc. : Journal Officiel 24 Mai 2013*). On peut le comprendre, mais il pourrait être soutenu que la liberté contractuelle n'est pas attachée à une quelconque forme de libre administration, des collectivités territoriales ou des établissements publics, mais à la qualité de personne, qu'elle soit privée ou publique. Ce n'est pas la voie que semble vouloir suivre le Conseil constitutionnel.

**Collectivités territoriales. - Loi MAPTAM**

**Collectivités territoriales. - Décentralisation**

**Egalement dans ce dossier :** articles 2045, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057

***LE RENFORCEMENT DU ROLE DES METROPOLES***



Par Vincent AUBELLE

Professeur associé  
Département génie urbain  
Université Paris-Est-Marne-la-Vallée

→ RLCT 2615

## Réflexions préliminaires sur la loi « MAPAM »

L'intercommunalité entretient une relation compliquée avec le fait urbain : depuis 1959, et la création du district urbain (Ord. n° 59-30, 5 janv. 1959, JO 6 janv. 1959), cinq structures furent proposées pour tenter de prendre en compte cette réalité : outre le district urbain, suivirent en 1966, la communauté urbaine, en 1992, la communauté de villes (supprimée en 1999), en 1999, la communauté d'agglomération (L. n° 99-586, 12 juill. 1999, JO 13 juill. 1999) et depuis 2010, la métropole (L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, JO 17 déc. 2010 ; Dossier spécial Loi de réforme des collectivités territoriales, RLCT 2011/64). La création de chacune de ces structures n'a eu d'autre objectif que de permettre cette rencontre entre une structure de gestion appropriée et la réalité des territoires urbains. Quitte à créer autoritairement certains établissements publics : en 1959, l'ordonnance créa le district de Tours (D. n° 59-747, 18 juin 1959, JO 20 juin 1959) et en 1966, quatre communautés urbaines - Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg - furent créées par la loi (L. n° 66-1069, 31 déc. 1966, JO 4 janv. 1967). La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles s'inscrit dans cette lignée. Tel est le sens de ces premières impressions métropolitaines écrites avant la décision que le Conseil constitutionnel rendra, suite à la saisine du 26 décembre 2013 par 60 députés.

Les modifications opérées concernant les métropoles constituent l'élément essentiel de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : pas moins de 43 articles sur les 94 que comporte ce texte concernent cette question. Toutefois, la métropole, en dépassant l'unicité de la dénomination retenue, ne doit pas occulter le traitement différencié qui lui a été réservé.

Deux grands ensembles peuvent être distingués. D'une part, les métropoles de droit commun et leurs exceptions. Et d'autre part, les métropoles Paris, Lyon et Marseille.

### I – LES MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN ET LEURS EXCEPTIONS

#### A – Les compétences des métropoles de droit commun

Pour ce qui relève des métropoles de droit commun, le législateur, reprenant une méthode éprouvée depuis la création des communautés urbaines, a, faute d'établir une liste comme cela a pu être proposé par la commission Balladur en 2009 (Rapp. Comité pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », Doc. fr., 2009, p. 130 et s. ; Dossier spécial Réforme des collectivités territoriales, RLCT 2009/44, n°s 1294 à 1301 ; Dossier spécial Réflexions sur les projets de loi de

décentralisation et de réforme de l'action publique, RLCT 2013/90, n°s 2476 à 2479 ; Colloque La réforme des territoires – Les territoires de la réforme, 5<sup>e</sup> « Rendez-vous du local », Paris 5 juin 2013, RLCT 2013/92, n°s 2514 à 2517), fixé, après de nombreux tâtonnements, des seuils de population pour déterminer ce qu'était une métropole. Deux conditions doivent être simultanément vérifiées :

- d'une part, il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- d'autre part, celui-ci doit comprendre au minimum 400 000 habitants, et dont le périmètre se trouve inclus dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

À partir de ces critères au 1<sup>er</sup> janvier 2013, neuf EPCI remplissent les critères exposés : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

Toutefois, le palimpseste de la construction intercommunale n'étant là encore pas modifié sur ce point, deux exceptions ont été reconnues. Le premier concerne les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants et au sein desquels le chef lieu de région se trouve compris. Cela concerne spécifiquement la communauté d'agglomération de Montpellier.



La seconde exception traite des EPCI à fiscalité propre, qui ne remplissent pas les conditions de celle exposée *supra*, mais qui sont le centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et au sein desquels les fonctions de commandement stratégique de l'État ainsi que les fonctions métropolitaines sont effectivement exercées. Cet alinéa répond à la situation particulière de la communauté urbaine de Brest.

Au total, ce sont donc onze métropoles, sur la base d'une géographie mouvante (population, aire urbaine, zone d'emploi, inclusion du chef lieu de région) qui pourront être créées (étant entendu qu'au sein de cet ensemble, cinq d'entre elles sont aujourd'hui des communautés d'agglomération : Grenoble, Montpellier, Rennes, Rouen et Toulon). À cet ensemble doit être ajoutée celle de Nice, qui a été initiée sur la base des dispositions de la loi du 16 décembre 2010.

La création de celles-ci ne sera pas automatique, puisque deux modalités distinctes (CGCT, art. L. 5217-1) ont été retenues. La pre-

mière, qui correspond à la situation des neuf premières métropoles précitées, sera opérée, le 1<sup>er</sup> janvier 2015, par décret. Pour les situations qui dérogent du droit commun, la création de la métropole, interviendra également par décret, mais nécessitera préalablement que 50 % des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population (ou inversement) se soient exprimés favorablement pour opérer cette transformation.

## B – Leurs exceptions

Les compétences de la métropole ne diffèrent guère de celles de la communauté urbaine, dès lors que toutes les compétences acquises par un EPCI antérieurement à sa transformation en métropole sont transférées de plein droit à la métropole.

Le législateur a néanmoins étendu ce socle de base aux compétences qui suivent :

GROUPES DE COMPÉTENCES	AJOUTS DE COMPÉTENCES OBLIGATOIRES AU VU DE CELLES ACTUELLEMENT CONFÉRÉES À LA COMMUNAUTÉ URBAINE (CGCT, ART. L. 5217-2)
En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation au co-pilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie</li> <li>- Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme</li> <li>- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation</li> </ul>
En matière d'aménagement de l'espace métropolitain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager</li> <li>- Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du Code des transports</li> <li>- Signalisation</li> <li>- Abris de voyageurs</li> <li>- Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires</li> <li>- Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain</li> <li>- Établissements, exploitation, acquisition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1412-1 du présent code</li> </ul>
En matière de politique locale de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage</li> </ul>
En matière de politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs locaux d'accès au droit</li> </ul>
En matière de gestion des services d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Service public de défense extérieure contre l'incendie</li> </ul>
En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribution à la transition énergétique</li> <li>- Élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du Code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable</li> <li>- Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz</li> <li>- Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains</li> <li>- Création et entretien des infrastructures de charges nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement</li> <li>- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement</li> <li>- Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du Code général de la propriété des personnes publiques</li> </ul>



Ces ajustements techniques relatifs aux compétences de droit de la métropole ne doivent certainement pas conduire à occulter les dispositions nouvellement introduites concernant les transferts de compétences des départements et des régions à la métropole. Si, jusqu'à présent, il était envisageable que le département conventionne avec la communauté urbaine pour l'exercice de certaines de ses compétences – spécifiquement l'aide sociale, et la voirie, dès lors que le plan de déplacements urbains de la communauté urbaine comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales (CGCT, art. L. 5215-20) –, les nouvelles dispositions introduites dans la loi offre la possibilité pour le département (CGCT, art. L. 3211-1) et la

région (CGCT, art. L. 4221-1-1) de transférer certaines de leurs compétences à la métropole. Dans les deux cas de figures, le transfert de compétences peut intervenir, soit à l'initiative de la collectivité territoriale concernée, soit parce qu'elle a été saisie d'une demande en ce sens du conseil de la métropole. Si ceci reste facultatif, il s'agit d'une avancée essentielle quant aux évolutions de l'organisation des collectivités territoriales. La possibilité d'opérer ces transferts descendants, même si l'ambition se situe en-deçà de la métropole de Lyon, préfigure, dès lors que l'EPCI et, la ou les collectivités territoriales concernées, s'engageront dans cette voie, une meilleure mise en cohérence des actions de chacun de ces niveaux de collectivités.

COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT POUVANT ÊTRE TRANSFÉRÉES À LA MÉTROPOLÉ (CGCT, ART. L. 3211-1-1)	COMPÉTENCES DE LA RÉGION POUVANT ÊTRE TRANSFÉRÉES À LA MÉTROPOLÉ (CGCT, ART. L. 4221-1-1)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les compétences exercées par le département en matière de développement économique en application des articles L. 3231-1 à L. 3231-3, L. 3231-4, L. 3231-5 et L. 3231-7, ou une partie d'entre elles ;</li> <li>- Les compétences exercées par le département en matière de personnes âgées et d'action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 du Code de l'action sociale et des familles, ou une partie d'entre elles ;</li> <li>- La compétence en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;</li> <li>- Les compétences exercées par le département en matière de tourisme en application du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du Code du tourisme, en matière culturelle en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du Code du patrimoine et en matière de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre elles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La compétence en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les lycées dont elle a la charge ;</li> <li>- Les compétences exercées par la région en matière de développement économique en application des articles L. 4211-1 et L. 4253-1 à L. 4253-3, ou une partie d'entre elles.</li> </ul>

## II – LES EXCEPTIONS MÉTROPOLITAINES DE PARIS, MARSEILLE ET LYON

Le législateur, comme cela a été mis en œuvre en 1982 pour ce qui concerne les modalités d'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon (L. n° 82-1169, 31 déc. 1982, JO 1<sup>er</sup> janv. 1983), a de nouveau isolé ces trois zones géographiques. Mais, contrairement à la méthode retenue en 1982, le traitement intercommunal réservé n'est pas uniforme.

### A – Les métropoles Aix – Marseille – Provence et du Grand Paris

Pour la métropole Aix – Marseille – Provence, l'avancée essentielle, dès lors que les compétences de celle-ci sont identiques à celle des métropoles de droit commun, et hormis la date de création qui interviendra par décret au 1<sup>er</sup> janvier 2016, réside dans la question du périmètre. Car, Marseille entretient depuis longtemps une histoire compliquée avec la coopération intercommunale, et ce, suite au refus constant du maire de Marseille, Gaston Defferre, de s'engager dans la création d'une communauté urbaine. Mais également, parce que le périmètre de la communauté de communes créée en 1992, qui a été transformée en 2000 en communauté urbaine, ne comprenait que 18 communes. La particularité de cette métropole – caractérisée par plusieurs polarités importantes

– concerne tout à la fois son périmètre qui comprend l'ensemble des 94 communes appartenant aujourd'hui à l'un des six EPCI existants qui seront dissous, mais également la méthode retenue. Passant outre la forte opposition des élus locaux, et reprenant la méthode suivie pour la création des communautés urbaines en 1966, la métropole Aix – Marseille – Provence sera créée par la loi (CGCT, art. L. 5218-11). La deuxième spécificité de cette métropole réside dans le caractère incitatif de l'accompagnement financier dont elle bénéficiera : 34 millions supplémentaires au titre de la dotation d'intercommunalité lui seront accordés. Cette augmentation de la dotation d'intercommunalité résulte de la réintroduction (CGCT, art. L. 5218-11) d'une disposition supprimée en 2012 (L. fin. 2013, n° 2012-1509, 29 déc. 2012, art. 111, JO 30 déc. 2012) concernant le mécanisme incitatif en matière de dotation d'intercommunalité qui a prévalu jusqu'en 2012 (Aubelle V., Heurts et malheurs des fusions d'EPCI au regard des nouvelles dispositions en matière de dotation d'intercommunalité, RLCT 2013/87, n° 2398) : le montant de cette dotation d'intercommunalité étant calculé par référence au montant de dotation d'intercommunalité par habitant des EPCI qui fusionnent le plus élevé (Étude d'impact du projet de loi, 9 avr. 2013, p. 49).

La suppression de l'article relatif à la métropole du Grand Paris à l'occasion de la première lecture du projet de loi effectué par le Sénat explique ce qu'est aujourd'hui cet EPCI ; puisque la réécriture complète, en première lecture, par l'Assemblée nationale, permet



de modifier très sensiblement le projet initial, qui va bien au-delà des espérances initiales du Gouvernement :

- d'une part, la métropole du Grand Paris est désormais un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, alors que le projet de loi ne prévoyait qu'un syndicat mixte ;
- d'autre part, la métropole du Grand Paris dispose de compétences bien différentes que celles qui avaient été imaginées dans le projet de loi et qui se limitaient essentiellement, outre la promotion d'un modèle de développement durable, à l'élaboration d'un plan climat, d'un plan de l'urgence sociale et d'un plan de l'habitat.

Désormais, les compétences de la métropole du Grand Paris sont très proches de celles de la métropole de droit commun, puisque, à l'exception du programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur, l'organisation de la mobilité, la gestion des services collectifs (eau, assainissement, les abattoirs), et la gestion des déchets ménagers et assimilés, la métropole du Grand Paris disposera de toutes les autres compétences reconues aux métropoles de droit commun.

La création de la métropole du Grand Paris à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ne doit pas conduire à occulter deux éléments essentiels :

- le premier, qui tient aux lacunes de l'étude d'impact de cet ensemble intercommunal, mentionné à de nombreuses reprises au cours du débat parlementaire ;
- le second, conséquence du premier, conduit à relever l'incomplétude de cette construction, qui a conduit le Parlement, par un curieux hasard de l'histoire, à se dessaisir de ses prérogatives, en les confiant temporairement au Gouvernement : le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance (CGCT, art. L. 5211-19) les mesures de nature législative concernant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables, les règles relatives au fonctionnement des conseils de territoire et à l'administration des territoires de la métropole ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État applicables à cet établissement public de coopération intercommunale, les dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des dotations territoriales et aux transferts des personnels ainsi que les précisions relatives au territoire d'intervention de l'État et l'organisation de ses services déconcentrés. Parallèlement, une mission de préfiguration est créée, présidée par le représentant de l'État dans la région, qui doit avant le 31 décembre 2014 remettre au Gouvernement un rapport sur l'exercice des compétences, l'organisation de travaux préparatoires relatif à la définition de l'intérêt communautaire, ainsi que les travaux relatifs au pacte fiscal et financier.

## B – Les incertitudes autour des métropoles Aix - Marseille - Provence et du Grand Paris

Les métropoles d'Aix - Marseille - Provence et du Grand Paris présentent un autre point commun, qui concerne la disparition de toutes les structures intercommunales à fiscalité propre existantes. La suppression de celles-ci conduit à rendre attributaire ces deux métropoles des compétences antérieurement exercées par les EPCI à fiscalité propre existant. Toutefois, il existe une différence notable entre ces deux métropoles, puisque la métropole du Grand Paris peut restituer aux communes, dans un délai de deux

années suivant sa création, les compétences antérieurement transférées aux EPCI (CGCT, art. L. 5219-5). Ceci ouvre la possibilité d'un retour en arrière en matière d'intercommunalité au vu des efforts qui avaient été accomplis en matière de transfert de compétences pour certains de ces EPCI à fiscalité propre.

Toutefois, tout en supprimant les intercommunalités existantes comprises dans le périmètre de ces deux métropoles, et afin de maintenir une proximité, la loi introduit une nouvelle notion dans le droit de l'intercommunalité, aux contours juridiques bien incertains, le territoire (qui n'a pas reçu la qualification d'établissement public afin de ne pas complexifier le millefeuille de l'organisation territoriale, ce qui interroge au vu de la multiplicité des établissements publics existants sur ces territoires). Outre le fait que le conseil de territoire (composé des conseillers de la métropole délégués par les communes) puisse être saisi pour avis de rapports de présentation et de projets de délibération qui satisfont tout à la fois au fait que leur exécution est prévue spécifiquement dans les limites du territoire et concernent les affaires portant sur le développement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace et la politique de l'habitat, celui-ci peut se voir déléguer des compétences par la métropole (sauf exceptions limitativement énumérées distinctes pour chacune des métropoles).

## C – La métropole de Lyon

La métropole de Lyon constitue un cas particulier au sein de cet ensemble. Pour quatre raisons essentielles.

D'une part, la métropole de Lyon n'est plus un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais une collectivité à statut particulier (CGCT, art. L. 3611-1), tel que cela est prévu au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution.

D'autre part, la métropole du grand Lyon n'est pas, contrairement aux autres métropoles, une transformation d'un EPCI existant, mais correspond à la fusion, sur le territoire de l'actuelle communauté urbaine, du département et de la communauté urbaine. Ouvrant ainsi pour la première fois la possibilité de revenir sur l'organisation uniforme en département.

Ensuite, la création de la métropole de Lyon innove sensiblement en matière d'exercice des compétences, puisqu'il est possible que celle-ci puisse, par délégation, confier à une ou plusieurs communes, établissement public ou à toute autre collectivité territoriale la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences (CGCT, art. L. 3633-4). Disposition particulièrement innovante, dès lors que cette délégation peut être envisagée symétriquement, et qui permet de se rapprocher de la nécessaire souplesse dont il convient de disposer aujourd'hui afin de gérer au plus près les compétences en fonction des réalités territoriales.

Enfin, les modalités d'élection des conseillers qui siègeront au conseil métropolitain de la métropole de Lyon relèveront pour la première fois à une échelle intercommunale de l'élection au suffrage universel direct.

## CONCLUSION

Avant que le Conseil constitutionnel ne formule ses observations quant au texte adopté par le Parlement, plusieurs points méritent d'être soulignés.



Tout d'abord, le législateur assume clairement son choix de prendre en compte dans sa réflexion le fait urbain, et ce, même si de nombreuses lacunes existent (spécifiquement la question des conséquences de cette structuration sur les autres territoires, ou bien encore la question de la péréquation).

Ensuite, et cela n'est pas suffisamment mentionné, la création de la métropole du Grand Paris, outre le fait qu'elle permettra de généraliser la communautarisation du territoire à toutes les communes françaises (jusqu'à présent les communes de la région Île-de-France faisaient pour certaines d'entre elles exception) contient des dispositions importantes en matière de restructuration des EPCI à fiscalité propre situées de la grande couronne : afin de contrebalancer le poids de la métropole du Grand Paris, un schéma régional de coopération intercommunale, élaboré par le représentant de l'État dans la région Île-de-France, portant sur

les départements de l'Essonne, de la Seine et Marne, du Val d'Oise et des Yvelines est proposé à la commission régionale de coopération intercommunale au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2014, étant entendu que les EPCI à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris devront former un ensemble d'au minimum 200 000 habitants.

Enfin, et ceci constitue certainement l'élément essentiel, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit, pour la première fois dans le droit de l'intercommunalité, la notion d'un agencement territorial différencié : sous une dénomination identique, il existe une pluralité de métropoles, dont les contours sont adaptés aux réalités territoriales spécifiques. En espérant que cette césure puisse également concerner ultérieurement les autres structures intercommunales à fiscalité propre, afin de tenir compte, enfin, de la diversité territoriale. ■

COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

# De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014

## La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines

PAR EMILIE MARCOVICI

MAÎTRE DE CONFÉRENCES DE DROIT PUBLIC, UNIVERSITÉ JEAN MOULIN-LYON 3, CDC

### L'ESSENTIEL

Parmi les principaux axes de la « modernisation de l'action publique », engagée en 2012, figure la réforme des territoires qui repose notamment, sur le renforcement du rôle des métropoles. Dans une France marquée par un nombre important de petites communes et un contexte économique tendu, le gouvernement a choisi de faire de la métropole un moteur de croissance et de compétitivité territoriale capable de rivaliser avec ses concurrentes européennes. Mais pour donner sa véritable place à la métropole, ce que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 n'est pas parvenue à faire, il importait d'en modifier le statut. C'était l'objectif de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, promulguée le 27 janvier 2014, qui laisse cependant subsister bon nombre des faiblesses de la loi 16 décembre 2010 et ne permettra pas de doter les métropoles d'un statut suffisamment adapté à leurs enjeux.

« La République est forte par son Etat, mais aussi par ses territoires », déclarait le président de la République, le 5 octobre 2012, lors de son discours de clôture des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat. L'alternance de 2012 a relancé les réflexions relatives à la décentralisation, qui constitue l'un des principaux volets de la réforme de l'Etat décidée par l'actuel gouvernement. Dans cet esprit, le premier ministre a annoncé, le 18 décembre 2012 à l'issue du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), les principaux axes de la MAP, démarche qui succède à la désormais défunte révision générale des politiques publiques (RGPP). Parmi les objectifs prioritaires de cette modernisation, figure en première place, la réforme des territoires. Conformément aux déclarations du président de la République dans son discours d'investiture, le 15 mai 2012, il est en effet désormais nécessaire d'engager « l'acte III » de la décentralisation.

Après l'acte I engagé en 1982, suivi à partir de 2003, par un acte II qui s'est avéré insatisfaisant aux yeux de la plupart des élus locaux, cette troisième phase de la décentralisation s'impose afin d'améliorer l'adéquation entre les moyens et les compétences transférés aux collectivités. Simplifier l'action publique territoriale, la rendre plus efficace et moins coûteuse, tel est le triple défi au-

quel entend répondre le gouvernement par cette nouvelle réforme des territoires qui repose sur deux « pôles principaux », les régions et les métropoles.

Constituant « une étape de la croissance urbaine qui se caractérise par des effets de seuils quantitatifs et qualitatifs » (Conseil économique et social, avis du 9 avr. 2003, rapport présenté par J.-C. Bury au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, ass. plén. des 8 et 9 avr. 2003), la métropole est « une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel, ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion » (M. Roncayolo, *Métropoles : hier et aujourd'hui*, in *Métropoles en déséquilibre*, 1993, cité par J.-C. Bury, préc.). En raison de sa taille, elle se trouve confrontée à des enjeux spécifiques liés à son développement en particulier dans les domaines social et économique, ainsi qu'en matière de transports, d'urbanisation, de cohésion entre les territoires et les espaces.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics s'intéressent au rôle pouvant leur être attribué dans le cadre de la décentralisation. Les lois « Voynet » du 25 juin 1999 et « Chevènement » du 12 juillet 1999 n'ont pas permis d'instaurer une « gouvernance métropolitaine », situation critiquée par le Conseil économique et social dans un avis du 9 avril 2003. Ces réflexions se sont poursuivies



avec le rapport Perben (D. Perben, *Imaginer les métropoles d'avenir*, Rapport de mission, Ass. nat., janv. 2008), en 2008, qui a suggéré la fusion des assemblées départementales et régionales des zones métropolitaines, l'élection au suffrage universel des présidents des communautés urbaines et d'agglomération et la création d'un observatoire de la métropolisation. La même année, le rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présenté par Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, députés, préconisait de créer les métropoles en fusionnant conseil général et intercommunalités (rapport, n° 1153, Ass. nat., 8 oct. 2008). Ce rapport fut suivi par celui des sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault (rapport, n° 264, Sénat, mars 2009) « qui propose la métropole comme nouvelle forme d'intercommunalité, sans toutefois reprendre l'idée de l'élection au suffrage direct des présidents des métropoles », ainsi que le souligne le professeur Gérard Marcou (Les métropoles ont-elles une chance?, JCP Adm. 26 juill. 2010, n° 30).

Pour répondre aux besoins de ces aires urbaines, il a donc été proposé de créer une nouvelle forme d'intercommunalité. Le recours à l'intercommunalité s'est progressivement développé. Face à la nécessité d'assurer à

leurs administrés des services dont le nombre, le coût et la complexité ne cessent d'augmenter, les communes ont dû se regrouper pour gérer en commun plusieurs domaines au travers de ces structures. Plusieurs types d'intercommunalité ont été successivement instaurés; certaines ont une vocation rurale (syndicats intercommunaux, communautés de communes), alors que d'autres s'inscrivent dans un cadre plus urbanisé (communautés d'agglomération, communautés urbaines). Mais ces structures se sont développées pour répondre à des besoins ponctuels et n'ont pas

permis de prendre en compte les enjeux liés au développement des aires métropolitaines. Le législateur a tenté de remédier à ces difficultés avec la loi de réforme des collectivités territoriales n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (loi RCT), qui a revu en profondeur le droit de l'intercommunalité. Cette loi a créé, pour ces aires urbaines, la métropole, nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont le régime figure aux articles L. 5217-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Mais ces dispositions se sont avérées bien décevantes.

A l'heure où la métropole est destinée à devenir l'un des « pôles » de la décentralisation, il importait donc de « repenser » le statut juridique des grandes zones urbaines, en reconsidérant leur articulation avec les autres collectivités, afin de coordonner l'action publique; mais également en resituant ces réflexions à l'échelon européen, marqué par une forte concurrence entre les grandes agglomérations. La France, en retard dans ce domaine, doit se doter de structures adaptées, lui permettant de se hisser au niveau de métropoles telles que Hambourg, Francfort, Milan ou Turin.

Souhaitant renforcer le rôle de la métropole, le gouvernement a présenté, dans son projet de loi du 10 avril 2013, diverses mesures en ce sens qui se sont heurtées à

de profonds désaccords des élus locaux et du Sénat. Les dispositions de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, promulguée le 27 janvier 2014, après sa validation par le Conseil constitutionnel (Cons. const. 23 janv. 2014, n° 2013-687 DC, AJDA 2014, 188), s'avèrent assez éloignées du projet gouvernemental.

Mais permettent-elles d'instaurer une métropole mieux adaptée aux enjeux actuels? Pour aborder ces interrogations, il est nécessaire dans un premier temps, de dresser un bilan de la métropole telle qu'elle a été conçue par la loi du 16 décembre 2010, puis d'évaluer, dans un second temps, la portée des dispositions définies dans le cadre de cette nouvelle réorganisation des territoires, par la loi du 27 janvier 2014.

## I - LA « MÉTROPOLE DE 2010 », UN EPCI À FISCALITÉ PROPRE VOUÉ À L'ÉCHEC

Confronté à une situation de forte croissance de certaines zones urbaines, le législateur a instauré par la loi du 16 décembre 2010, un nouvel EPCI à fiscalité propre, « la métropole », dans le but de répondre aux spécificités de ces aires. Mais trois ans après l'adoption de ce texte, on ne peut que constater que cette structure intercommunale est inadaptée aux enjeux métropolitains, ces dispositions manquant d'ambition.

### A. Le difficile choix du statut juridique de la « métropole de 2010 »

Si les acteurs en présence s'accordaient, dans l'ensemble, à penser que la mise en place d'une structure adaptée aux grandes zones urbaines était devenue nécessaire, la forme juridique à donner à cette structure a été l'objet de profondes controverses.

#### 1. Les recommandations du comité Balladur

L'instauration de la « métropole de 2010 » trouve sa source dans le rapport *Il est temps de décider*, remis au président de la République en mars 2009, par le comité présidé par Edouard Balladur. Ce document dresse un bilan de l'état des territoires, marqués « par leur morcellement et leur empilement »<sup>1</sup> et un nombre trop élevé de communes. Il propose de revoir le fonctionnement des intercommunalités et d'achever la carte intercommunale.

Pour ce comité, il est temps « de faire des grandes villes françaises de véritables métropoles ». Afin de donner une impulsion nouvelle aux communautés urbaines les plus peuplées et les plus importantes de notre pays, il recommande donc, dans sa proposition n° 8, que soit créée (conformément à la volonté de Pierre Mauroy) une nouvelle catégorie de collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, la « métropole ».

1 - « Aux 36 686 communes entre lesquelles est réparti l'ensemble du territoire national, s'ajoutent en effet, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes, 2 406 communautés de communes, 174 communautés d'agglomérations et 16 communautés urbaines. »

**A l'heure où la métropole est destinée à devenir l'un des « pôles » de la décentralisation, il importait d'en « repenser » le statut juridique**

Le rapport insiste sur l'importance de doter les grandes agglomérations du statut de collectivité locale et non d'établissement public, en raison des difficultés auxquelles se heurtent les structures intercommunales qui « ne sont pas organisées de manière suffisamment rationnelle, n'ont pas réduit comme escompté les dépenses communales et restent peu accessibles aux citoyens », ainsi que l'a fait observer la Cour des comptes en 2005 (rapport, *L'intercommunalité en France*, nov. 2005). Afin d'éviter de tels dysfonctionnements, le comité Balladur a opté pour un statut identifiable qui s'inscrit dans une approche globale des territoires. Cette solution innovante a le mérite de simplifier l'organisation intercommunale en zone urbaine, en facilitant la transition des intercommunalités les plus importantes vers ce nouveau statut.

Le rapport précise en effet que ces métropoles se substituent aux communautés urbaines et d'agglomération existantes de plus de 400 000 habitants et supposent de scinder les « départements existants en deux entités, avec, d'une part, la collectivité métropolitaine à statut particulier et, d'autre part, le reste du département subsistant seul sous cette forme ». Le comité ne propose pas la suppression pure et simple de cet échelon territorial, mais il allège ses modalités de fonctionnement, afin de ne pas engendrer de « doublon » avec ces nouvelles métropoles. Dans ce schéma, les métropoles ne se superposent donc pas aux collectivités existantes.

En ce qui concerne les modalités d'instauration de ces nouvelles collectivités, les membres du comité prévoient la création d'office par la loi, à compter de 2014, de onze premières métropoles : les communautés urbaines de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, ainsi que les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes, dont les périmètres géographiques pourraient être revus de manière à permettre leur extension future.

Le recours à la loi, certes susceptible de heurter les élus locaux, constitue, aux yeux des membres du comité, le procédé le mieux à même de garantir la mise en place effective de ces nouvelles collectivités. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'il est ainsi fait recours à la loi, puisque c'est celle du 31 décembre 1966 qui a créé d'office quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Mais la proposition n° 8 n'entend pas limiter ce statut à ces seuls onze cas, « d'autres intercommunalités pourront ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut », selon une procédure à définir par la loi.

Enfin, selon le comité, les métropoles doivent bénéficier de « la clause de compétence générale », et exercer de plein droit sur leur territoire, outre les compétences communales, les compétences que la loi attribue au département.

Le rapport Balladur présente une solution novatrice et particulièrement lisible, tant au plan national qu'au niveau européen. L'objectif du comité était de doter ce niveau, dans un avenir plus ou moins lointain, du statut de commune de plein exercice. Cette proposition aurait permis de faire face efficacement à l'émiettement communal, contre lequel les politiques de fusion n'ont pu produire d'effets notables, à l'image par exemple de la loi Marcellin de 1971. Mais elle impliquait de revoir en

profondeur la répartition des compétences entre les différentes collectivités, ce qui a suscité de nombreuses critiques de la part des élus locaux.

## 2. Des recommandations non suivies par le gouvernement et le législateur

Le gouvernement, bien que considérant que le « troisième pilier » de la réforme des collectivités territoriales devait être de « faire émerger, dans notre pays, un réseau de métropoles », n'a cependant pas pleinement partagé la vision du comité Balladur.

Estimant que la métropole devait être un « nouvel outil au service des projets des élus » ne pouvant pas se construire « en opposition aux départements et aux régions mais bien dans une logique de complémentarité », il a refusé d'en rendre la création obligatoire, préférant « faire confiance aux élus pour se saisir de ce nouvel outil ». Selon le ministre de l'intérieur, ce sont ces mêmes raisons « qui ont poussé le gouvernement à retenir le statut d'EPCI et non celui de collectivité territoriale à part entière » et à écarter le modèle de la « métropole-département » (B. Horte-feux présente les grands axes de la réforme des collectivités territoriales, JCP Adm. 28 sept. 2009).

Ni le Sénat ni l'Assemblée nationale n'ont véritablement remis en cause cette option gouvernementale. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 reste, sur ce point, en retrait des propositions du comité Balladur. Ce texte, qui vise à moderniser l'organisation territoriale, comporte diverses mesures relatives à la gestion des collectivités territoriales (suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, institution de conseillers territoriaux – disposition abrogée par la loi du 17 mai 2013 –) et aborde de manière approfondie l'organisation intercommunale, avec pour objectif de rationaliser et de simplifier l'intercommunalité. Mais si le texte adopté innove en instaurant la « métropole », celle-ci est créée sous la forme d'un nouvel EPCI à fiscalité propre (art. L. 5217-1 et s. CGCT).

Le législateur, face aux craintes des collectivités territoriales et sous la pression des élus et de leurs associations, dont l'Association des maires de France (AMF), n'a pas estimé devoir imposer une nouvelle collectivité territoriale. C'est dans un contexte marqué par la RGPP, que cette solution « plus modeste », et qualifiée d'« intercommunalité renforcée », a été retenue.

Juridiquement, la création d'une collectivité à statut particulier était cependant possible. Ainsi que le fait observer le professeur G. Marcou, le nouvel article 72 (al. 1<sup>er</sup>) de la Constitution permet au législateur de créer « toute autre collectivité territoriale [...] le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa » et l'article 72 (al. 5) de la Constitution, qui interdit à une collectivité territoriale d'exercer « une tutelle sur une autre », ne s'oppose pas à la mise en place des métropoles. D'un point de vue juridique, « l'institution de la métropole comme collectivité territoriale de plein exercice au lieu et place

**Le rapport Balladur insiste sur l'importance de doter les grandes agglomérations du statut de collectivité locale et non d'établissement public**

des communes» aurait d'ailleurs présenté moins de difficultés car, loin de simplifier l'intercommunalité, ce nouvel EPCI l'a, au contraire, alourdie<sup>2</sup>.

Conçue de la sorte, la métropole était dès son institution vouée à l'échec. « Les métropoles ont-elles une chance ? » s'interrogeait en 2010 le professeur G. Marcou. Ces craintes ont par la suite été confirmées, un seul de ces EPCI métropolitains ayant été créé.

## B. La métropole « super intercommunalité » inadaptée aux enjeux métropolitains

### 1. L'impossible intégration de l'EPCI métropolitain dans le paysage intercommunal

En instituant la métropole, le législateur a eu l'ambition de créer un nouvel EPCI innovant et spécifique, une « super intercommunalité » adaptée aux particularités des grandes aires urbaines. Si la loi RCT a le mérite d'avoir instauré un seul et même régime pour toutes les métropoles (hors Ile-de-France), ses dispositions restent cependant insuffisantes pour conférer véritablement à l'EPCI métropolitain une identité propre distincte des autres intercommunalités et une dimension à la hauteur de ses enjeux.

D'un simple point de vue sémantique, la dénomination de cet EPCI introduit des confusions sur sa nature juridique, l'appellation « métropole » étant déjà utilisée pour désigner des communautés urbaines (CU) ou d'agglomération (CA), à l'image par exemple, de la CU de Toulouse dénommée « Toulouse métropole », ou de la CA de Rennes dénommée « Rennes métropole ». En outre, ce choix est d'autant plus malvenu que la loi a créé une nouvelle forme de syndicat mixte, les « pôles métropolitains » (art. L. 5731-1 CGCT), augmentant les risques de confusions.

Les conditions et les modalités de création de la métropole ainsi que ses compétences, renforcent les ambiguïtés relatives aux finalités de ce nouvel EPCI.

Retenant un critère quantitatif, la loi RCT dispose que sont éligibles au statut métropolitain, les EPCI qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communa-

tés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 (art. L. 5217-1 CGCT). Ces conditions excluent plusieurs agglomérations pourtant porteuses d'une dynamique économique, en ne permettant la transformation que de huit communautés urbaines (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg).

De plus, le seuil de 500 000 habitants apparaît artificiel dans la mesure où il s'agit de celui qui était, avant la loi RCT, requis pour la création des communautés urbaines. L'instauration de l'EPCI métropolitain a eu

pour conséquence de rabaisser le seuil d'éligibilité au statut de CU à 450 000 habitants (art. L. 5215-1 CGCT). La métropole fait ainsi figure de concurrente des seize communautés urbaines existant au 1<sup>er</sup> janvier 2010, qui répondent déjà en partie aux besoins des grandes agglomérations.

Le législateur n'a pas assorti l'EPCI métropolitain de modalités incitatives de création, préférant se fonder sur le volontariat (art. L. 5217-2 CGCT). L'instauration de la métropole est donc soumise aux procédures de droit commun prévues à l'article L. 5211-5 du CGCT. Mais ce régime s'applique dans le cas de créations *ex nihilo*. Or les métropoles susceptibles d'être instituées ont vocation à résulter de la transformation ou de la fusion d'EPCI existants (art. L. 5211-41 et L. 5211-41-3 CGCT) et plus particulièrement de la transformation de communautés urbaines, ce qui accentue la concurrence entre ces deux structures.

Toutefois, en cas de création par fusion-transformation, la métropole ne peut être instaurée qu'après accord des conseils municipaux à la majorité qualifiée habituellement requise et par décret (et non, comme pour les autres EPCI, par arrêté préfectoral). Ainsi que le fait remarquer Bertrand Faure, « la loi a tenté de préserver l'autonomie des communes, dans la mesure où seuls les conseils municipaux intéressés ont compétence pour solliciter la création d'une métropole. Le préfet ne peut en outre pas utiliser ses pouvoirs exceptionnels en la matière » (B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2011, p. 385). Conformément à l'article L. 5217-2, c'est cependant le préfet qui fixe le périmètre de la nouvelle métropole, après avis du département et de la région.

Au-delà de cette « initiative communale », c'est essentiellement par l'attribution de larges compétences que le législateur a entendu distinguer des autres intercommunalités la métropole, qualifiée de ce fait d'« intercommunalité renforcée » ou de « super intercommunalité ».

La métropole se voit tout d'abord attribuer des compétences communales étendues, renforçant l'intégration des communes. La loi RCT lui transfère l'exercice de plein droit, en lieu et place des communes membres, de compétences dans six domaines, énumérés à l'article L. 5217-4 I du CGCT. Les modalités de transfert des compétences communales à la métropole sont identiques à celles s'appliquant aux communautés urbaines (art. L. 5215-20 CGCT), il s'agit d'un transfert obligatoire ; alors que pour les communautés de communes (art. L. 5214-16) et les communautés d'agglomération (art. L. 5216-5), certaines compétences communales sont transférées obligatoirement et d'autres optionnellement. Ces modalités s'expliquent par le fait que les métropoles doivent procéder dans leur majorité de la transformation de communautés urbaines.

A l'initiative du Sénat, qui souhaitait préserver les compétences des communes, la loi a toutefois voulu apporter des limites à ces transferts obligatoires, en introduisant la notion d'« intérêt métropolitain », selon laquelle l'exercice de certaines des compétences mentionnées à l'article L. 5217-4 I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, déterminé à la majorité des deux tiers des membres du conseil de la métropole. L'intérêt métropolitain n'est pas une

**Les dispositions de la loi RCT restent insuffisantes pour conférer à l'EPCI métropolitain une identité propre distincte des autres intercommunalités**

<sup>2</sup> - G. Marcou, Les métropoles ont-elles une chance?, préc.

innovation ; il s'inspire de l'intérêt communautaire, fortement décrit. Mais la portée de l'intérêt métropolitain est réduite, sa reconnaissance n'étant requise que pour un seul domaine (équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs).

L'originalité de la métropole réside dans sa vocation à exercer des compétences du département, de la région et de l'Etat.

Selon le II de l'article L. 5217-4 du CGCT, la métropole exerce de plein droit à la place des départements, trois types de compétences : a) les transports scolaires, b) la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, c) les compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Elle exerce également de plein droit à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Toutes les autres compétences départementales ou régionales pouvant être exercées par la métropole selon l'article L. 5217-4 du CGCT<sup>3</sup>, sont transférables par voie conventionnelle.

Certaines compétences de l'Etat peuvent être confiées par convention à l'EPCI métropolitain qui est en outre associé de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification.

Le recours à la voie conventionnelle pour le transfert de la majorité des compétences en provenance des départements, des régions et de l'Etat réduit la portée de cet élargissement. Force est de constater qu'en pratique, les compétences des métropoles peuvent rester relativement proches de celles des communautés urbaines.

Privée d'un transfert plénier de compétences, que lui aurait conféré le statut de collectivité territoriale, et assortie de caractéristiques souvent insuffisamment distinctes de celles des communautés urbaines, la métropole EPCI n'a pas su se forger une véritable identité et trouver sa place dans le paysage intercommunal.

## 2. Le manque d'attractivité et d'adaptation de la métropole

Trois ans après l'entrée en vigueur de cette loi, le bilan de cette réforme est décevant ; une seule métropole a été créée : celle de Nice Côte d'Azur. Les autres agglomérations éligibles n'ont pas opté pour ce statut, qui n'a donc été adopté que par la 7<sup>e</sup> aire urbaine française en 2010.

Ce bilan s'explique par plusieurs facteurs, le premier tenant aux conditions et aux modalités de création fixées par le législateur. En déterminant des critères d'éligibilité trop restrictifs et en s'abstenant de recourir à toute création d'office ou autres mesures incitatives de création, le législateur n'a pas su susciter la transformation des grandes intercommunalités en métropoles.

Reposant sur le volontariat, l'accès au statut de métropole dépend de l'intérêt qui peut en résulter pour les élus. Or, à bien des égards, et c'est là un autre facteur

expliquant le bilan de la loi RCT, ce nouvel EPCI de par ses compétences, ses modalités de financement et de gouvernance, manque d'attractivité.

Par ses compétences, la métropole concurrence les collectivités et fait figure de doublon avec les communautés urbaines. Les élus estiment donc ne pas avoir intérêt à opter pour la création d'une métropole, dans la mesure où elles ne se sont pas dotées des moyens suffisants. Le régime financier de la métropole ne repose pas sur des mécanismes spécifiques, il est établi par référence à celui de la communauté urbaine (art. L. 5217-12 CGCT). La métropole bénéficie de la dotation globale de fonctionnement (art. L. 5217-13) et des transferts de ressources qui accompagnent les transferts de compétences à son profit par la région et le département (art. L. 5217-14 et s.). Mais, selon Bertrand Faure, ce régime s'applique « dans un contexte d'assèchement des ressources fiscales locales par la suppression de la taxe professionnelle à laquelle la contribution économique territoriale se substitue, sans que les élus locaux n'en décident le taux ni ne puissent en prévoir l'évolution » (B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, préc., p. 386).

De nombreux élus ont manifesté leur opposition à l'instauration de l'EPCI métropolitain qui ne répond pas aux attentes locales. En raison de son caractère « trop intégré », la métropole ravive les craintes des élus locaux de voir leur commune absorbée dans cette structure. Les transferts de compétences sont trop importants et les modalités de gouvernance de ces métropoles peu adaptées. Les petites communes perdent leur pouvoir de décision dans des secteurs importants de l'action communale. Les modalités de gestion des métropoles ne tiennent pas compte de ces spécificités, l'article L. 5217-8 du CGCT se limitant à renvoyer aux dispositions applicables aux communautés urbaines.

A la lumière de ce bilan, il convient à présent d'examiner la portée de la loi du 27 janvier 2014, réformant le statut de la métropole.

## II - LES MÉTROPOLISATIONS DE 2014, VERS UNE MÉTROPOLISATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE ET EN DEMI-TEINTE

En choisissant de faire de la métropole l'un des principaux pôles de sa nouvelle réforme territoriale, le gouvernement n'a pas manqué de raviver les craintes des élus. Cet objectif, justifié mais politiquement sensible, a suscité bien des controverses, amenant le gouvernement à modifier son projet initial de nouveau statut de la métropole. Des modifications complémentaires ont été apportées au cours de la procédure législative et les dispositions de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en résultant, laissent entrevoir que « l'affirmation » des métropoles restera très en deçà des objectifs gouvernementaux initiaux.

**Une seule métropole a été créée : celle de Nice Côte d'Azur. Les autres agglomérations éligibles n'ont pas opté pour ce statut**

<sup>3</sup> - Selon l'article L. 5217-4, la métropole peut exercer par convention passée avec le département, des compétences, dans les domaines suivants : action sociale, gestion des collèges, développement économique, tourisme, culture, gestion des infrastructures sportives. Elle peut exercer des compétences de la région en matière de gestion des lycées, de développement économique.



## A. La nécessaire réforme des métropoles, source de controverses

### 1. Le renforcement du rôle des métropoles, un objectif gouvernemental justifié

L'« affirmation » des métropoles a constitué l'une des priorités du gouvernement dès 2012. Le choix de cet objectif prend en compte tout d'abord les réalités démographiques, « aujourd'hui, plus de 60 % de la population réside dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants et [...] l'on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales » (projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Sénat, n° 495, 10 avr. 2013). Par ailleurs, cet objectif est fondé sur les réalités économiques, « 60 % du PIB français provient d'une douzaine d'agglomérations » (DATAR, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Doc. fr., 2009).

Cette « métropolisation » est en outre rendue nécessaire par un contexte de concurrence européenne, plusieurs des grandes villes françaises n'étant pas en mesure de rivaliser avec les métropoles européennes. Ce retard

s'explique par « l'hypercentralisation de la France » ainsi que par son caractère unitaire, que l'on ne retrouve pas dans les autres Etats européens, qui ont laissé se développer d'importants pôles urbains (Munich, Barcelone, Milan...).

C'est donc à juste titre que, dans une France marquée par son caractère rural, son nombre important de petites communes et un contexte économique tendu, le gouvernement a choisi de faire de la métropole un véritable moteur de croissance et de

compétitivité territoriale capable de rivaliser en puissance et en notoriété avec ses concurrentes européennes.

Mais cet objectif supposait un important et délicat travail de redéfinition du régime de la métropole. Pour donner sa véritable place à la métropole, ce que la loi de 2010 n'est pas parvenue à faire, le gouvernement s'est donc trouvé confronté, dès l'engagement de l'acte III de la décentralisation, à plusieurs impératifs.

Tout d'abord, celui d'identifier les zones urbaines réunissant les conditions nécessaires pour remplir ce rôle de moteur de croissance; ce qui nécessite de déterminer les critères (quantitatifs et qualitatifs) des aires aptes à se voir attribuer la qualité de métropole et leurs modalités de création (instauration d'office et/ou volontariat).

A cet égard, en termes quantitatifs, on constate qu'il existe actuellement quatorze intercommunalités comportant plus de 400 000 habitants : onze intercommunalités ayant entre 400 000 et un million d'habitants (les CU de Bordeaux, Toulouse métropole, Nantes métropole, Strasbourg et les CA de Rouen-Elbeuf-Austerberthe, Toulon Provence Méditerranée, Montpellier, Rennes métropole, Plaine Commune, Grenoble Alpes métropole, Est Ensemble), et trois intercommunalités de plus d'un million d'habitants (les CU de Lyon, Lille métropole, Marseille Provence métropole).

Or, seule Nice est actuellement intégrée dans une structure métropolitaine.

Par ailleurs, et surtout, l'instauration d'une « super intercommunalité » en 2010 n'ayant pas démontré son efficacité, il était nécessaire de doter la nouvelle métropole d'un statut innovant lui permettant de devenir une entité à part entière de l'organisation territoriale. Il importait de lui conférer un régime lisible, adapté aux enjeux métropolitains et applicable à l'ensemble des aires urbaines concernées.

A ces impératifs, s'ajoutait la nécessité de gérer les craintes soulevées par cette nouvelle réorganisation territoriale, car c'est l'opposition des élus locaux qui a conduit, en 2010, au rejet de plusieurs des recommandations du comité Balladur.

### 2. Le renforcement du rôle des métropoles, un objectif sensible

Afin de garantir l'adoption et l'efficacité de la réorganisation territoriale, de larges consultations ont eu lieu. Le gouvernement s'est attaché à anticiper les oppositions susceptibles de provenir en particulier de la part des communes, mais également les difficultés pouvant découler de la divergence des intérêts locaux en présence (départements/régions, zones rurales/zones urbaines, communautés urbaines/métropoles).

Cette démarche de concertation est à l'origine d'un retard dans le calendrier de cette réforme, mais aussi et surtout, de bien des hésitations puis revirements du gouvernement sur les dispositions à prendre.

Initialement prévue pour la fin 2012, l'adoption de la réforme des territoires a été plusieurs fois reportée. Après un avant-projet du 27 novembre 2012, qui devait être adopté avant l'été 2013, c'est en mars 2013 que la ministre en charge de la décentralisation a remis un ambitieux projet de « loi de décentralisation et de réforme de l'action publique ». Mais face aux critiques soulevées par ce texte, le gouvernement a préféré y renoncer. Lors du conseil des ministres du 10 avril 2013, la ministre en a présenté une nouvelle version divisée en trois projets de loi : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Afin de concilier les intérêts locaux avec sa volonté de réforme, le gouvernement a été amené, au fil de ses différents projets, à en modifier très sensiblement le contenu.

Le projet de novembre 2012 prévoyait de conférer aux métropoles, hors Paris, la qualité d'EPCI de deux types : « les communautés métropolitaines », métropoles de droit commun et les « eurométropoles » destinées aux aires urbaines les plus importantes (Lille, Lyon et Marseille).

Cette conception homogène diffère de celle de 2010, puisque la ministre (M. Lebranchu, Journées des communautés urbaines, nov. 2012) envisageait de soumettre l'accès des agglomérations au régime de « communauté métropolitaine » sur la base des « éléments dynamiques de leur rayonnement » (présence d'un pôle universitaire de renom, d'infrastructures de transport conséquentes, de sièges sociaux de grandes entreprises...).

**Initialement prévue pour la fin 2012, l'adoption de la réforme des territoires a été plusieurs fois reportée**

L'instauration de cette « communauté métropolitaine » semblait répondre aux attentes des élus des grandes zones urbaines et de leurs associations et, sur le plan sémantique, son appellation était bien adaptée à sa forme, les EPCI à fiscalité propre étant habituellement dénommés « communautés ».

Mais les oppositions se sont avérées nombreuses et parfois virulentes. On peut citer le cas de la métropole marseillaise dont la création d'office a été prévue dès les premiers projets gouvernementaux. En décembre 2012, 102 communes du département des Bouches-du-Rhône (qui en compte 119) ont manifesté leur opposition à ce projet, synonyme pour ces collectivités de « hausse d'impôts » et de « paupérisation ». L'Union des maires des Bouches-du-Rhône a présenté une contre-proposition, visant à différer la création d'une métropole et à instaurer dans cette attente, un établissement public opérationnel de coopération (EPOC). Mais le gouvernement a rejeté cette contre-proposition.

Sous la pression des acteurs locaux, le gouvernement a été contraint d'apporter de nombreuses modifications au texte envisagé en 2012. Dans son projet d'avril 2013<sup>4</sup>, il a présenté une approche moins qualitative des métropoles. Un régime de droit commun est maintenu mais il est attribuable sur la base de critères essentiellement quantitatifs (seuils de population) et l'appellation « communauté métropolitaine » a été remplacée par le terme « métropole », moins précis. Mais, surtout, renonçant à uniformiser le régime des métropoles, le gouvernement a supprimé la catégorie des eurométropoles et proposé de soumettre les métropoles de Paris et Lyon chacune à un régime particulier différent, et les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, Lille, Strasbourg et Nice, au régime de droit commun mais avec des mesures dérogatoires ou spécifiques.

Malgré ces compromis, les polémiques ont persisté, et le texte finalement adopté a remis en cause ces premières conceptions de 2012.

## B. Vers une métropolisation à géométrie variable

Les métropoles conçues par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles se caractérisent par trois tendances : un émiettement institutionnel, une éligibilité plus large au statut de métropole et le maintien de « super intercommunalités » aux moyens insuffisants.

### 1. Vers un émiettement institutionnel

Alors que l'avant-projet du 27 novembre 2012 envisageait de soumettre les métropoles au statut d'EPCI de deux types, les projets ultérieurs et la loi promulguée ont tous retenu le principe de l'instauration de statuts multiples pour les métropoles.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, instaure six régimes différents pour les mé-

tropoles : une collectivité territoriale (la métropole de Lyon, art. 26), un EPCI à statut particulier (la métropole du Grand Paris, art. 12), des EPCI à fiscalité propre, « les métropoles de droit commun » (art. 43), un EPCI relevant du régime de droit commun des métropoles mais avec des dérogations (la métropole d'Aix-Marseille-Provence, art. 40), deux EPCI soumis au régime de droit commun des métropoles mais avec des spécificités qui tiennent à leur dimension européenne (l'eurométropole de Strasbourg et la métropole européenne de Lille, art. 43) et un EPCI relevant du régime de droit commun des métropoles mais avec des dispositions spécifiques tenant compte de son actuel statut de métropole (la métropole de Nice Côte d'Azur, art. 49).

Ainsi, la moitié des premiers EPCI devant être transformés en métropoles s'écarteront, en tout ou partie, du nouveau régime de droit commun des métropoles.

Face aux réticences des collectivités territoriales, le gouvernement et le Parlement ont accepté d'adapter le statut métropolitain aux caractéristiques locales. Alors qu'au sens de la MAP, les métropoles ont toutes les mêmes finalités, cet émiettement institutionnel vient réduire les possibilités pour cette entité de se créer une identité. Il n'y a pas « une » métropole mais « des » métropoles s'inscrivant dans un processus de métropolisation « à plusieurs vitesses » et difficilement lisible. Sous la même appellation « métropole », doivent coexister plusieurs types de structures impliquant un niveau d'intégration très variable selon les territoires, ce qui constitue un recul par rapport à la loi RCT du 16 décembre 2010.

En outre, malgré l'échec de la loi RCT, les pouvoirs publics confirment le choix de la forme intercommunale pour les métropoles, à l'exception de la métropole de Lyon. Interrogée sur le projet de réforme, Marylise Lebranchu avait d'ailleurs bien précisé que la métropole « n'est pas un nouvel échelon, c'est une nouvelle famille d'intercommunalités. Nous avons besoin de l'outil "métropole" pour les très grandes agglomérations de notre pays, dotées des fonctions métropolitaines » (M. Lebranchu : « Il est temps de moderniser l'action publique territoriale ». Entretien du 11 avr. 2013, <http://www.gouvernement.fr>).

Or, ainsi que l'a démontré le bilan de la loi RCT, le statut d'EPCI est inadapté aux enjeux métropolitains. Pour rivaliser avec ses concurrentes européennes, la métropole ne peut être cantonnée au rang d'« outil », elle doit constituer une entité à part entière.

A cet égard, la réforme de 2014 (déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 janv. 2014) s'avère donc en demi-teinte ; elle manque d'ambition et laisse subsister les points faibles de la loi RCT.

### 2. Vers une plus large éligibilité au statut de métropole

La loi du 27 janvier 2014 prévoit le recours à trois modes de création : l'instauration d'office par la loi de trois métropoles (Grand Paris et Aix-Marseille-Provence, au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; Lyon, au 1<sup>er</sup> janvier 2015),

## La loi du 27 janvier 2014, instaure six régimes différents pour les métropoles

<sup>4</sup> - Ce projet de loi comprend trois titres : le premier vise à clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat, le deuxième concerne l'affirmation des métropoles et comporte 4 chapitres. Le troisième est relatif aux transferts et à la mise à disposition des agents de l'Etat et à la compensation des transferts de compétences de l'Etat.



la transformation automatique en métropoles « de droit commun » (prononcée par décret) des EPCI à fiscalité propre remplissant les critères définis par le nouvel article L. 5217-1 alinéa 2 du CGCT et l'accession volontaire au statut de métropole des EPCI répondant aux conditions fixées à l'alinéa 3 de cette même disposition.

La détermination du mode de création des métropoles a fait l'objet de profonds désaccords entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Cette question est d'importance puisque l'on sait que c'est notamment un choix « inadéquat » du mode de création des métropoles (le volontariat) qui explique l'échec de la réforme de 2010.

C'est pour ces raisons que, dans son projet du 10 avril 2013, le gouvernement a proposé l'institution d'office par la loi de trois métropoles (Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence) et la transformation automatique en métropoles « de droit commun » des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500 000 habitants. Ces critères strictement quantitatifs auraient conduit à la création (hors Paris, Lyon et Marseille) de onze métropoles : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen, Toulon et Montpellier.

Invoquant le principe de libre administration des collectivités territoriales, de nombreux élus ont contesté ces dispositions. Dans cet esprit, le Sénat a rejeté le caractère obligatoire de la création des métropoles de droit commun et a défendu, durant toute la procédure législative, le principe d'une accession volontaire des communes à ce statut. De plus, craignant une « hypermétropolisation »

de la France, le Sénat a estimé que le statut métropolitain devait être réservé aux EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

L'Assemblée nationale, favorable à la création obligatoire des métropoles, mais considérant que le choix des aires urbaines susceptibles de relever du statut métropolitain ne peut reposer sur de seuls critères démographiques, a ajouté des critères alternatifs pour un accès complémentaire à ce régime. C'est ainsi que l'Assemblée a proposé, outre l'instauration d'office par la loi de trois métropoles, la transformation automatique en métropoles de droit commun des EPCI à fiscalité propre répondant au double seuil d'éligibilité proposé par le Sénat, mais également des EPCI de moindre taille mais pouvant, en raison de leur dynamisme notamment économique, constituer également de véritables moteurs de croissance. De la même manière, l'Assemblée nationale a proposé d'ouvrir la faculté d'opter pour le statut métropolitain à des EPCI de moindre taille mais exerçant un certain nombre de compétences stratégiques.

Optant pour le caractère obligatoire de la création des métropoles de droit commun, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit en son article 43, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, seront « transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national

de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants ». Disposition qui doit conduire à la création – hors Paris, Lyon et Marseille – de neuf métropoles : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen.

Le nombre des premiers EPCI éligibles est donc plus élevé que celui de la loi RCT (qui était de six métropoles, hors Paris, Lyon et Marseille).

En outre, le statut métropolitain est également rendu accessible sur la base du volontariat (art. 43, al. 3) aux EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région, ainsi qu'aux EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et qui exercent en lieu et place des communes, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 du CGCT.

Cette dualité de régime a été approuvée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 23 janvier 2014, dans la mesure où elle se fonde sur des particularités géographiques.

### 3. Vers une super intercommunalité aux compétences « à la carte » et aux moyens insuffisants

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles réaffirme le transfert de plein droit à la métropole des compétences acquises par un EPCI antérieurement à sa transformation en métropole (art. L. 5217-1, al. 5 et L. 5217-4 CGCT) et l'association de plein droit de la métropole à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification et à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'Etat (art. L. 5217-2 VI).

Mais surtout, la loi du 27 janvier 2014 étend le nombre et le champ des compétences pouvant être transférées à la métropole de droit commun par les communes (art. L. 5217-2 I), les départements (art. L. 5217-2 IV), les régions (art. L. 5217-2 V) et l'Etat (art. L. 5217-2 II et III). Elle renforce son rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville.

Dans son principe, cet élargissement doit permettre à ce nouvel EPCI d'adapter son domaine d'intervention à l'étendue de ses missions. Mais seul le transfert des compétences communales est prévu de plein droit.

Le gouvernement envisageait, dans son projet du 10 avril 2013, de transférer de plein droit à la métropole (au 1<sup>er</sup> janvier 2017), outre des compétences communales, huit compétences départementales. Mais, le Sénat a supprimé ces transferts obligatoires, préférant retenir une logique de contractualisation plutôt qu'un dessaisissement automatique du département de certaines de ses compétences.

Il est donc à craindre que les délégations de compétences, autres que communales, soient très inégalement opérées d'une métropole à l'autre, voire réduites selon les cas. Cette perspective de transfert « à la carte » ne peut que renforcer le manque d'homogénéité et de lisibilité de cette réforme ainsi que le risque de voir les métropoles se rapprocher, en pratique, davantage du rôle des communautés urbaines que de celui de moteurs de croissance concurrentiels au niveau européen, laissant subsister, voire aggravant, les faiblesses de la loi RCT.

## Le nombre des premiers EPCI éligibles est plus élevé que celui de la loi RCT

Les communes voient, pour leur part dans ces dispositions, un risque accru de dessaisissement de leurs compétences.

Les métropoles doivent bénéficier d'une organisation et de moyens adaptés à leurs compétences. Le projet du 10 avril 2013 proposait la possibilité de diviser les métropoles de droit commun en territoires dotés, chacun, d'un conseil de territoire à vocation consultative. Mais estimant que cette organisation alourdirait la gestion des métropoles, le Sénat s'est opposé à cette division (excepté pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence), et a proposé, en lieu et place des conseils de territoire, la mise en place d'instances de coordination et de consultation. La loi du 27 janvier 2014 prévoit que les instances métropolitaines doivent donc se composer du conseil de métropole (art. L. 5217-6 CGCT), de la conférence métropolitaine instance de coordination entre la métropole et les communes membres (art. L. 5217-8 CGCT) et du conseil de développement consulté notamment sur les principales orientations, politiques et documents de prospective et de planification de la métropole (art. L. 5217-9 CGCT).

La démocratisation des métropoles implique également l'élection de leurs organes au suffrage universel, qui doit avoir lieu lors des prochaines élections municipales (L. n° 2013-403 du 17 mai 2013 : les conseillers communautaires sont élus en même temps que les conseillers municipaux et figurent sur la liste des candidats au conseil municipal ; v. B. Maligner, Election et désignation des conseillers communautaires, AJDA 2014. 270).

Enfin, la réussite de cette réforme implique un financement adapté. Or, la loi de 2014 renvoie, comme en 2010, aux règles applicables aux communautés urbaines, en ce qui concerne le calcul de leurs recettes (art. L. 5215-32 et s. CGCT) et de la dotation d'intercommunalité et de compensation des EPCI <sup>5</sup>.

Ainsi, il est à craindre que la réforme de 2014, qui présente globalement trop de similitudes avec le régime établi par la loi RCT, ne permette pas de corriger les insuffisances de la réforme de 2010. Et l'on peut d'ores et déjà poser la question : les métropoles de 2014 ont-elles une chance... de s'affirmer ?

<sup>5</sup> - Les transferts de compétences effectués entre la région ou le département et la métropole sont accompagnés des ressources et personnels.



**TERRITOIRES** La loi sur les métropoles du 27 janvier dernier tente de prendre en compte la dynamique d'un Hexagone sous influence croissante des grandes villes.

## LE TEMPS DES MÉTROPOLLES

**L**es 23 et 30 mars prochains, les électeurs choisiront les maires des 36 000 communes de France. Mais au-delà de cet émiettement et d'un imaginaire national qui reste marqué par la ruralité, la France se développe depuis des décennies surtout autour de ses grandes villes. Et les réformes territoriales successives tentent de prendre en compte cette dynamique : la loi sur les métropoles du 27 janvier dernier en est une nouvelle étape.

### Des foyers de croissance

La croissance démographique est en effet surtout le fait des grands pôles urbains et de leur espace périurbain. La population française a progressé de 6,2 % de 1999 à 2008, mais celle des villes concentrant plus 10 000 emplois a crû de près de 9 % et celle de leurs espaces périurbains de 40 %. La croissance des très grandes villes est encore plus dynamique. Au cours des trente dernières années, les quatorze principales aires urbaines (\*) ont concentré la moitié de la croissance de la population.

Elles en accueillent désormais 39 %, dont 19 % pour la seule région parisienne et 20 % pour les treize autres plus grandes aires urbaines.

Celles de l'Ouest et du Sud-Ouest sont les plus dynamiques. La palme revient à Toulouse, dont la population a crû de 1,7 % par an dans les années 2000. Suivent Rennes, Montpellier, Bordeaux, Nantes et Lyon. Les aires urbaines de Paris et Marseille ne croissent, elles, qu'au rythme de la population française. Tandis que seules Rouen et Lille se situent sous la moyenne. La situation est plus contrastée pour les villes de moindre importance. Les plus industrielles perdent de la population, tandis que la moitié des aires urbaines petites et moyennes (moins de 10 000 emplois) se dépeuplent depuis trente ans.

La montée en puissance des métropoles est le reflet des évolutions économiques. En rapprochant les acteurs économiques les uns des autres, elles apportent un avantage productif bien connu : « *la ville est l'expression concrète du marché* », rappelle l'économiste Laurent Davezies. La mondialisation accentue la tendance, en avantageant les nœuds de réseaux internationaux que sont les espaces urbains les mieux interconnectés. Tandis que l'économie de la connaissance favorise les territoires à fort capital humain. Ainsi, les « effets d'agglomération » profitent aux villes qui concentrent ce que les économistes appellent les « fonctions métropolitaines » : finance, technologies de l'information et de la communication, services

aux entreprises, commerce interentreprises, culture. Ces secteurs sont d'autant plus présents que les villes sont grandes. Les emplois ainsi créés depuis trente ans alimentent aussi ce qu'on appelle l'« économie résidentielle » : restauration, services aux personnes... Les très grandes villes peuvent ainsi mieux amortir les crises du fait de la diversité de leurs activités.

Cet effet joue à plein dans la crise actuelle, d'autant que les activités industrielles qui pâtissent le plus sont désormais éloignées des villes : « *de 2007 à 2011, la France a perdu 256 000 emplois. Mais un certain nombre d'aires urbaines enregistrent des créations nettes et treize d'entre elles contribuent aux trois quarts de cette progression* », note Laurent Davezies. Cela concerne là encore les plus grandes métropoles de province, à commencer par Toulouse, Nantes, Bordeaux, Lyon et Marseille (voir tableau page 36). Ce n'est pas le cas cependant de la région parisienne, qui a perdu des emplois.



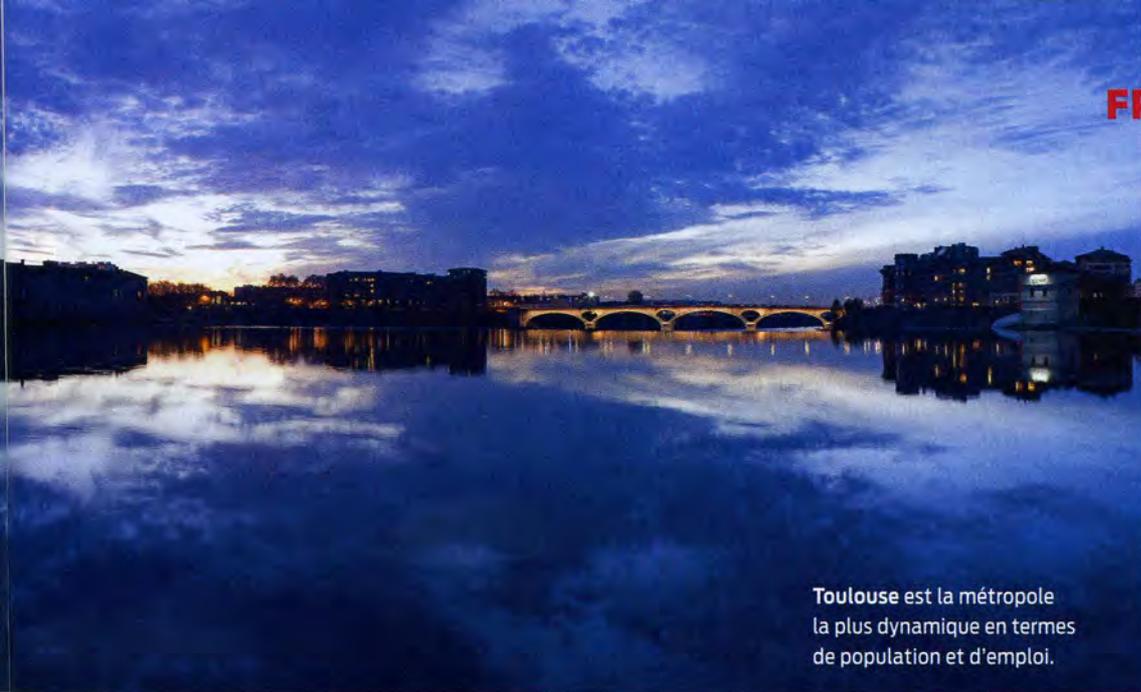
**Aire urbaine** : composée d'une unité urbaine d'au moins 1 500 emplois (pôle urbain) et d'une **couronne** de communes où au moins 40 % de la population travaillent dans le pôle ou dans son aire d'influence.

**Unité urbaine** : commune ou ensemble de communes présentant une zone bâtie continue et comptant au moins

2 000 habitants.

**Commune multipolarisée** : commune située hors d'une aire urbaine, mais dont 40 % de la population en emploi travaille dans plusieurs aires urbaines sans atteindre ce seuil avec aucune d'entre elles.

**Pôle urbain** : unité urbaine d'au moins 1 500 emplois.



Toulouse est la métropole la plus dynamique en termes de population et d'emploi.

Tristan Deschamps - Photomontop

« On n'a jamais vu les grandes métropoles se détacher à ce point », souligne Laurent Davezies, pour qui ce dynamisme relatif ne doit pas être bridé mais plutôt encouragé, car il profite à tout le pays. Moteurs économiques, les métropoles et leurs vastes couronnes (\*) constituent aussi l'échelle pertinente pour affronter les questions de développement soutenable à travers des politiques d'urbanisme et de mobilité adaptées.

Enfin, parce que c'est en leur sein que se développent les inégalités les plus criantes, elles ont aussi un rôle majeur à jouer en matière de cohésion sociale.

### L'adaptation des institutions

Pour toutes ces raisons, il est urgent d'adapter les institutions au phénomène métropolitain. « Cette question est à l'agenda de tous les pays européens, rappelle le politiste Tommaso Vitale. En Italie, le

Sénat discute d'une loi sur les métropoles, qui abolit les provinces. Le Royaume-Uni en a voté une en 2012 et la réflexion est ouverte en Allemagne, en Belgique... » En France, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam), promulguée le 27 janvier dernier, constitue une étape importante : pour la première fois depuis la création des communautés urbaines en 1966, le Parlement impose la

création de nouvelles entités intercommunales, les métropoles. Une loi de 2010 avait certes déjà créé un statut de métropole dotée de compétences renforcées, mais sur une base purement volontaire. Et seule Nice avait franchi le pas.

Cette fois, la loi crée neuf métropoles dites « de droit commun » pour les intercommunalités de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants : cela concerne Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse, que pourront rejoindre Montpellier et Brest. Et trois métropoles de statut spécial : le Grand Paris, le Grand Lyon et Aix-Marseille-Provence. Une innovation institutionnelle dans un pays marqué par l'uniformité.

### Un Grand Lyon d'exception

A l'exception du Grand Paris et d'Aix-Marseille, créées de toutes pièces sur fond ■■■

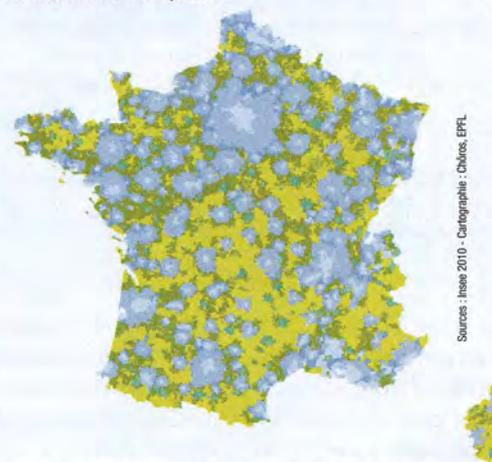
## UNE FRANCE URBAINE

**La France est un pays urbain qui s'ignore.** Son organisation politique, qui surreprésente les zones rurales, masque la réalité : « 95 % de la population vit sous l'influence des villes », selon l'Insee.

Mais qu'est-ce que l'urbain aujourd'hui ? L'Insee utilise plusieurs catégories pour en rendre compte. D'une part, un critère morphologique : la continuité du bâti définit une agglomération. L'Insee tient pour ville ou unité urbaine (\*) toutes les concentrations de plus de 2 000 habitants, où vivent 80 % de la population. Mais bien des communes rurales sont peuplées de personnes qui travaillent en ville. La notion d'aires urbaines (\*\*) permet de décrire l'influence des villes au-delà des espaces visiblement urbains. Les couronnes périurbaines dessinées par les déplacements domicile-travail ne cessent de prendre de l'ampleur, atteignant jusqu'à 50 km autour de Bordeaux ou Toulouse et 100 km autour de Paris.

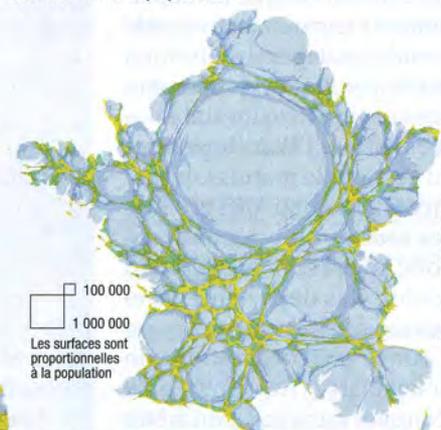
Si on y ajoute les communes dites « multipolarisées » (\*), moins de 5 % de la population vit hors de l'influence d'un pôle urbain (\*). Une réalité

Découpage de la France selon le zonage de l'Insee, en fonction de la superficie



Source : Insee 2010 - Cartographie : Chibros, EPL

Découpage de la France selon le zonage de l'Insee, en fonction de la population



Source : Insee 2010 - Cartographie : Chibros, EPL

	Grand	Moyen	Petit	
Pôle	59,2	3,0	3,7	
Couronne	18,3	0,5	0,3	
Commune multipolarisée	5,2	5,2		Commune isolée 4,7

que donnent à voir les cartogrammes de Jacques Lévy (1), qui permettent de visualiser l'espace français en conférant au fait urbain le poids de sa population plutôt que de sa superficie.

1. Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie, Fayard, 2013.

Grand pôle urbain : plus de 10 000 emplois  
Moyen : 5 000 à 10 000 emplois - Petit : 1 500 à 5 000 emplois

PARIS, JOYAU OU BOULET DE LA FRANCE ?

En 1947, paraissait le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*. Dans son sillage, la capitale hypertrophiée de la France fut longtemps accusée de siphonner les richesses du pays, et toute la politique d'aménagement du territoire de l'après-guerre visa à déconcentrer les activités. Depuis, le regard sur la capitale a changé. Des travaux comme ceux de Laurent Davezies (1) ont montré que l'Ile-de-France contribue fortement à la richesse nationale et que, dans la mondialisation, posséder une ville de rang mondial – la seule en Europe avec Londres – est une véritable chance.

Mais jusqu'ici, la métropole parisienne n'était pas gouvernée. Privée de maire jusqu'en 1976, la Ville de Paris a vécu jusqu'à récemment dans un splendide isolement à l'égard d'une banlieue émietlée en une myriade de communes et d'intercommunalités trop petites. Cette anomie politique a eu un coût. Démographique : le solde migratoire est négatif en raison du prix du logement et des difficultés de transport. Social : faute de solidarité à l'échelle urbaine, les inégalités à

l'intérieur de l'agglomération sont abyssales (2). Economique : Paris est moins attractive que Londres pour les étrangers et les capitaux, et sa croissance est moindre que celle des métropoles françaises de province.

La loi sur les métropoles constitue donc une révolution pour la capitale : à partir de janvier 2016, le Grand Paris englobera les 124 communes des départements de la petite couronne ainsi que les communes limitrophes volontaires. Elle sera organisée en territoires d'au moins 300 000 habitants qui remplaceront les intercommunalités actuelles. Le maintien des départements de la petite couronne est désormais discuté.

Mais la future métropole s'attire déjà les critiques. Trop petit, le Grand Paris tel qu'il est prévu ne réunit que 6,6 millions d'habitants, pour une aire urbaine de plus de 12 millions. Pas assez démocratique, puisque son président ne sera pas élu. Incompétent en matière de transports, laissés à la région... Certains regrettent donc une occasion manquée, qui aurait transformé la région elle-même en métropole. Malgré



Le Grand Paris ne réunira que 6,6 millions des 12 millions d'habitants de son aire urbaine.

tout, il s'agit d'un réel progrès en matière de logement et de solidarité fiscale.

1. La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses, Le Seuil, 2008.  
2. « Paris-banlieue et retour », Alternatives Économiques n° 319, décembre 2012, disponible dans nos archives en ligne.

de rivalités politiques aiguës (1), ces entités reprennent les contours et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants. Elles récupèrent des compétences supplémentaires des communes, dont l'environnement. Et d'autres pourront leur être déléguées par convention : par les départements surtout (voirie, aide sociale, collèges), mais aussi par la région (développement économique, recherche, lycées) et par l'Etat (logement ou gestion de grands équipements). Les pouvoirs réels de ces métropoles dépendront donc au premier chef du bon vouloir des départements et des régions concernés.

Sur ce plan, le Grand Lyon se singularise. Il est prévu qu'il récupère dans son périmètre toutes les compétences du département suite à un accord local. Il a obtenu aussi que sa compétence économique s'impose à la région. Une exception que l'Etat tentera peut-être de généraliser dans le second volet de la réforme territoriale,

LE DYNAMISME DES MÉTROPOLIS DE L'OUEST

Les 12 métropoles françaises et leur aire urbaine en 2009, variation de la population 1999-2009 et de l'emploi 2007-2011 (en %)

	Aire urbaine				
	Population de la métropole* (2009)	Population de l'aire urbaine (2009)	Variation de la population en moyenne annuelle entre 1999 et 2009, en %	Dont variation due au solde apparent des entrées-sorties, en %	Variation du nombre d'emplois salariés privés entre 2007 et 2011, en %
Paris	6 630 370	12 161 542	+ 0,7	- 0,2	- 0,5
Lyon	1 281 971	2 142 732	+ 1,0	+ 0,2	+ 1,3
Marseille	1 802 562	1 714 828	+ 0,7	+ 0,3	+ 1,1
Toulouse	704 395**	1 218 166	+ 1,8	+ 1,2	+ 4,8
Lille	1 108 991	1 154 861	+ 0,2	- 0,6	+ 0,3
Bordeaux	708 880	1 114 857	+ 1,1	+ 0,7	+ 3,2
Nice	530 016	1 000 275	+ 0,7	+ 0,6	- 1,2
Nantes	582 159	862 111	+ 1,0	+ 0,4	+ 4,2
Strasbourg***	468 386	759 868	+ 0,6	+ 0,1	- 1,7
Grenoble	397 593	666 372	+ 0,5	- 0,1	- 2,7
Rennes	394 214	663 214	+ 1,4	+ 0,7	+ 0,3
Rouen	486 519	651 278	+ 0,3	- 0,2	+ 2,5

\* Territoire de la métropole tel que définit par la loi du 27 janvier 2014. \*\* 2010. \*\*\* Partie française.

Source : Insee et Laurent Davezies

prévu au printemps. Mais il devra alors affronter les résistances du Sénat (toujours hostile à ce qui peut entamer les pouvoirs des communes et des départements) et les inquiétudes des régions.

Déficit démocratique

Ces réticences expliquent aussi que les futures métropoles ne constituent pas des

collectivités locales de plein droit (à l'exception encore du Grand Lyon). Elles ne jouissent donc pas de la clause dite de « compétence générale » comme les autres collectivités, qui leur permettrait d'intervenir sur tous les sujets si elles le souhaitaient. Elles souffrent également toujours du déficit démocratique des intercommunalités,

avec des conseils qui ne sont pas élus directement par les citoyens. Certes, un petit pas sera franchi lors du scrutin de mars 2014 : les élus communautaires ne seront plus désignés par les conseils municipaux, mais figureront sur le bulletin de vote sur une liste distincte de celle des conseillers municipaux ; mais la perspective d'une élection directe et séparée est renvoyée à 2020.

Autre entrave à une bonne gouvernance, le périmètre des métropoles apparaît trop étroit, mais aussi trop rigide, puisqu'il faudra un décret pour le modifier. Dans bien des cas, il exclut l'essentiel de la couronne périurbaine : ainsi, le Grand Lyon ne compte que 1,3 million d'habitants sur les 2,1 millions de l'aire urbaine lyonnaise. Pour le géographe Jacques Lévy, « il faudrait créer des gouvernements urbains à l'échelle des aires urbaines ». Une révolution autrement profonde... ■

SANDRA MOATTI

1. Voir « De quoi souffre Marseille ? », par Franck Seuret, Alternatives Économiques n° 320, janvier 2013, disponible dans nos archives en ligne.

Document 1 de 1



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 24 Février 2014, 2050

## Les métropoles hors Île-de-France à l'issue de la loi MAPTAM : compétences et organisation institutionnelle

Etude rédigée par : Solenne Daucé  
avocat, cabinet Seban & Associés

Sommaire

L'intitulé retenu pour le projet de loi annonçait clairement la volonté gouvernementale en la matière : le législateur avait pour mission, outre d'assurer la « modernisation de l'action publique », d'organiser « l'affirmation des métropoles » françaises. Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé par la loi du 16 décembre 2010, la métropole n'avait jusqu'alors connu qu'une concrétisation, Nice métropole Côte d'azur. Il s'est donc agi d'étendre le dispositif, non seulement en modifiant substantiellement les règles en vigueur mais aussi en tenant compte des spécificités locales : ainsi, au-delà de la réforme des métropoles dites « de droit commun », la loi procède à la création de la métropole du Grand Paris, de celle du Grand Lyon et, enfin, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Ce sont celles de ces institutions qui s'érigeront prochainement hors Île-de-France qui font l'objet de la présente étude, qui s'attache à examiner leur mode d'organisation institutionnelle ainsi que les compétences qui leurs sont attribuées.

L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : Journal Officiel 28 Janvier 2014 ; JCP A 2014, act. 104

### 1. Les collectivités et EPCI concernés par la réforme des métropoles

#### A. - Métropoles de droit commun

1. - Le caractère volontaire ou au contraire automatique de la transformation des EPCI à fiscalité propre existants en métropole, ainsi que le seuil démographique applicable ont fait l'objet de nombreux débats s'agissant des métropoles de droit commun et ont donné lieu au vote de multiples versions du texte. *In fine*, l'article L. 5217-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) tel qu'issu de l'article 31 de la loi MAPTAM prévoit la transformation de plein droit, au 1er janvier 2015, des EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants<sup>Note 1</sup>. Sont visés par ce dispositif neuf communautés : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen.

2. - À cela s'ajoute la faculté pour des EPCI de taille moindre de devenir métropole, par décret et sur accord préalable de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population :

- d'une part, les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;

- d'autre part les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exercent en lieu et place des communes membres les compétences d'une métropole. Dans cette seconde hypothèse de transformation volontaire, le législateur a souhaité accorder un pouvoir d'appréciation lors de l'adoption de la décision puisqu'il est précisé que celle-ci « *prend en compte (...) les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions métropolitaines effectivement exercées* » sur le territoire de l'EPCI, « *ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national* ».

3. - Sont plus particulièrement visées par la première de ces dispositions la communauté d'agglomération de Montpellier et par la seconde la communauté urbaine de Brest<sup>Note 2</sup>.

4. - Lors du dépôt par soixante députés du recours contre le projet de loi devant le Conseil constitutionnel, était notamment contestée cette distinction entre transformation automatique pour certains EPCI et modification sur accord des conseils municipaux. Le Conseil a rejeté le moyen en considérant que « *les différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sont en lien direct avec les objectifs poursuivis par le législateur* », de sorte qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant la loi. La Haute juridiction a également indiqué à cette occasion « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose une consultation des électeurs préalable* » à la création d'un EPCI. L'article L. 5217-1 a dès lors été déclaré conforme à la constitution<sup>Note 3</sup>.

5. - Pour être complet, on indiquera que le périmètre de ces métropoles pourra ensuite être étendu, selon les règles de droit commun des EPCI, sur arrêté préfectoral. Ces règles de modification statutaire valent plus largement pour les évolutions statutaires relatives à l'adresse du siège et au transfert de compétences supplémentaires ainsi que pour la désignation du comptable public et le nom de la métropole<sup>Note 4</sup>.

## **B. - Métropole Aix-Marseille Provence**

6. - Régie par un dispositif en partie distinct de celui des métropoles de droit commun (*CGCT, art. L. 5218-1 et s.* : la métropole AMP est régie par les dispositions de droit commun sous réserve de l'application de ces textes propres), la métropole Aix-Marseille-Provence se différencie notamment par son périmètre, plus large que celui d'un seul EPCI préexistant : la future intercommunalité doit ainsi réunir l'ensemble des communes de six intercommunalités, et ce en dépit d'un désaccord d'une large majorité des maires concernés : la communauté urbaine Marseille Provence métropole, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, la communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

7. - L'article L. 5218-2 fixe son siège à Marseille, certes sans en préciser l'adresse, mais ce qui semble, *a minima*, restreindre les possibilités de modification en la matière.

8. - Si la création de cette structure était initialement envisagée pour le 1er janvier 2015 (version en première lecture), elle ne verra finalement le jour que le 1er janvier 2016 ; pour mémoire, une mission interministérielle a été instituée afin de travailler à la mise en place de la métropole pendant cette période intermédiaire.

## **C. - Métropole de Lyon**

**9.** - Si la terminologie « métropole » a également été retenue pour Lyon, la forme juridique diffère néanmoins de celles précédemment exposées. Ainsi, régie par les dispositions des articles L. 3611-1 à L. 3621-4 du CGCT (dans la partie consacrée au département et non pas insérée dans les textes de la cinquième partie relatifs à la coopération locale), cette métropole, qui verra le jour le 1er janvier 2015 sous réserve de la publication dans le délai requis de l'ordonnance précisant ses conditions de fonctionnement, est en réalité, ainsi que la Constitution le permet dans son article 72, une collectivité dite à statut particulier, une sorte d'hybride entre intercommunalité et département. Si elle ne comprend pas de communes « membres », son périmètre initial est celui des communes adhérents à l'actuelle communauté urbaine.

**10.** - Une procédure spécifique d'évolution du périmètre est prévue à l'article L. 3621-1 : en principe, une telle évolution doit être opérée par la loi, après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du conseil général intéressé, sur avis du Conseil d'État. Il est toutefois prévu une modification par décret en Conseil d'État lorsque l'ensemble des organes délibérants consultés l'a approuvée (il conviendra alors, dans une telle hypothèse et dans un souci de clarté, que le législateur amende, pour le mettre à jour de telles évolutions de nature réglementaire, l'article L. 3611-1, qui ne mentionne comme champ d'intervention de la métropole que le territoire de la communauté urbaine,...).

Le territoire de ces métropoles examiné, il convient à présent d'en exposer le fonctionnement.

## **2. Le fonctionnement institutionnel retenu**

**11.** - Désireux d'adapter le fonctionnement des métropoles aux spécificités locales, le législateur a également prévu une certaine spécificité dans les organes appelés à intervenir et dans le rôle qui leur est assigné.

### **A. - Le conseil métropolitain et l'exécutif métropolitain**

**12.** - Il s'agit là de la seule constante : toutes les métropoles examinées disposent d'un « conseil de la métropole ».

**13.** - Ce conseil est composé de conseillers métropolitains, dont le nombre et la répartition sont fixés, pour les métropoles de droit commun, suivant les règles de l'article L. 5211-6-1 qui, concernant la métropole Aix-Marseille-Provence, prévoit une spécificité : sont attribués en supplément, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, 20 % de la totalité des sièges (la faculté d'attribuer 10 % de sièges supplémentaires n'étant en revanche pas octroyée à cette métropole : V. article 41 de la loi MAPTAM).

**14.** - S'agissant du renouvellement des conseillers des métropoles de droit commun et de Marseille lors des prochaines élections municipales, en 2020 en principe, l'article 54 de la loi MAPTAM précise que celui-ci sera effectué « *au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2017* » : un nouveau texte devra donc être adopté pour préciser ce point.

**15.** - La métropole de Lyon est quant à elle régie notamment par l'article 39 de la loi MAPTAM, lequel prévoit l'adoption d'une ordonnance devant notamment préciser les modalités d'élection des conseillers métropolitains à compter de 2020, en définissant les « *dispositions spéciales de composition du conseil de la métropole qui comprend de 150 à 180 conseillers élus (...) dans des circonscriptions dont le territoire est continu et défini sur des bases essentiellement démographiques, toute commune de moins de 3 500 habitants étant entièrement comprise dans la même circonscription* ». Jusqu'à cette date, les délégués de la communauté urbaine de Lyon exerceront le mandat de conseiller métropolitain, disposition qui n'a pas été considérée comme inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet relevé que les électeurs seraient informés de cette situation, que, au demeurant, l'élection des conseillers communautaires en 2014 aurait lieu au suffrage universel direct et que, de surcroît, une telle disposition visait à faciliter la réalisation de la réforme territoriale<sup>Note 5</sup>. Tout ou presque reste donc à définir, étant néanmoins rappelé que l'article L. 3631-1 du CGCT énonce que les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct, dans les conditions prévues par le Code électoral.

**16.** - Cette métropole lyonnaise se distingue encore des autres métropoles par l'existence de textes spécifiques concernant son président : on notera par exemple que celui-ci dispose de pouvoirs de police selon des règles différentes de celles des autres métropoles, posées à l'article L. 5211-9-2 du CGCT. En particulier, les maires ne peuvent s'opposer au transfert des pouvoirs de police spéciale mentionnés (CGCT, art. L. 3642-2<sup>Note 6</sup>).

**17.** - Ce président est élu au scrutin secret à la majorité absolue, à trois tours (majorité relative au troisième tour, article L. 3631-3).

**18.** - Une disposition concernant le président a fait l'objet d'une réserve d'interprétation - la seule - de la part du Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi : en effet, l'article L. 3631-8 du CGCT prévoit que les fonctions de président du conseil de la métropole sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de président d'un conseil régional ou de celle de président d'un conseil général, sans mentionner la fonction de maire ; or, si le législateur pouvait prévoir l'absence d'incompatibilité entre ces deux fonctions pendant la période transitoire, l'article précité ne saurait, selon la Haute juridiction constitutionnelle, s'interpréter à compter de 2020 comme autorisant un tel cumul dans la mesure où, dans d'autres dispositions légales, sont incompatibles les différentes fonctions exécutives locales<sup>Note 7</sup>.

**19.** - Par ailleurs, il n'est pas fait de renvoi pour Lyon, contrairement aux autres métropoles, aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT qui fixe les règles du bureau<sup>Note 8</sup> ; c'est, en lieu et place de cette instance et à l'instar des départements, une commission permanente qui est prévue, composée de vice-présidents et d'un ou plusieurs conseillers métropolitains (CGCT, art. L. 3631-5). Le nombre de vice-présidents est fixé par le conseil de la métropole sans pouvoir excéder vingt-cinq ni 30 % de l'effectif du conseil ; la désignation de ces vice-présidents a lieu au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel ; en outre la parité devra être respectée. Il convient de relever que le mode d'élection des membres de la commission/simples conseillers n'est en revanche pas explicitement indiqué.

**20.** - Notons enfin que cette commission permanente peut se voir déléguer des compétences par le conseil métropolitain, à l'exception, à grands traits, de l'adoption du budget et du compte administratif.

## **B. - Les conseils de territoire**

**21.** - Ils constituent une spécificité de la métropole AMP : ces conseils de territoire, qui existent également au sein de la métropole du Grand Paris, témoignent de la particularité de l'établissement, issu de la réunion des six EPCI précités. En effet, la loi prévoit que le territoire de cette métropole est divisé en « territoires », dont les limites doivent être fixées par décret en Conseil d'État, « *en tenant compte des solidarités géographiques préexistantes* » (référence plus ou moins explicite aux anciens EPCI, sans l'acter pour autant formellement dans le CGCT, des modulations pouvant donc être apportées).

**22.** - Ces conseils sont composés des conseillers délégués des communes situées dans la limite du territoire concerné ; leur siège est fixé par le règlement intérieur de la métropole. Présidé par un élu choisi en son sein et qui ne peut être président de la métropole, le conseil de territoire désigne également un ou plusieurs vice-présidents dont le nombre ne peut excéder 30 % de son effectif total.

**23.** - Les interventions de ces conseils sont de plusieurs natures. Elles sont d'abord consultatives puisque le conseil de la métropole est tenu de saisir pour avis un conseil de territoire des rapports de présentation et des projets de délibération, préalablement à leur examen et selon une procédure spécifique (notamment principe d'un délai de quinze jours pour se prononcer), lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- l'exécution des projets est spécifiquement prévue, en tout ou partie, dans les limites du territoire ;

- ils concernent les affaires portant sur le développement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat (CGCT, art. L. 5218-7).

**24.** - Encore et surtout, et outre les vœux qu'il est susceptible d'émettre, le conseil de territoire peut se voir déléguer tout ou partie des compétences transférées par les communes, à l'exception des matières énumérées au II de l'article L. 5218-7, lesquelles, sommairement synthétisées, concernent les compétences de la métropole en matière de schéma, planification et d'organisation de réseaux.

**25.** - Le même article prévoit encore des procédures destinées à faciliter l'exercice de ces compétences déléguées aux territoires : sont ainsi notamment prévus un mécanisme de délégations du conseil de la métropole vers le conseil de territoire pour la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés susceptibles d'être passés sans formalités préalables ainsi qu'un système de délégations du conseil de territoire à son président « *lorsque les crédits sont inscrits au budget de la métropole* ».

**26.** - Du point de vue financier, les dépenses et recettes sont détaillées dans un « *état spécial du territoire* », annexé au budget de la métropole, celui-ci comprenant le montant total des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement de chaque conseil de territoire. Les recettes du territoire sont constituées d'une « *dotations de gestion du territoire* », dont le montant est fixé par le conseil de la métropole.

### **C. - Les « conférences »**

**27.** - Le terme de « conférence » est employé pour désigner plusieurs types d'institutions métropolitaines dont la composition et le rôle varient quelque peu selon la catégorie de métropole concernée.

**28.** - S'agissant, d'abord, des métropoles de droit commun, est créée une « *conférence métropolitaine* », réunissant le président du conseil de la métropole - également président de la conférence - et les maires des communes membres, afin de débattre « *de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités* » (CGCT, art. L. 5217-8), terminologie octroyant, de par sa généralité, une liberté d'intervention de ces débats.

**29.** - La métropole de Lyon connaît un système similaire (CGCT, art. L. 3633-2 et L. 3633-3) : la composition et le rôle assigné à cette conférence sont identiques à ceux des métropoles de droit commun, avec toutefois une mission complémentaire, relative à l'élaboration, dans les six mois qui suivent chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'un « *projet de pacte de cohérence métropolitain* ». Ce projet propose une stratégie de délégation de compétences de la métropole de Lyon aux communes situées sur son territoire et *vice versa*. Il est adopté par la majorité des maires représentant la majorité de la population des communes puis arrêté par délibération du conseil de la métropole après avis des conseils municipaux. L'article 36 de la loi MAPTAM prévoit que cette conférence doit établir un projet de pacte avant le 1er juillet 2015.

**30.** - Compte tenu de cette mission complémentaire, il peut sembler surprenant que le nombre minimum de réunions annuelles prévu pour cette conférence lyonnaise soit réduit à un (surtout l'année du renouvellement des conseils, quand un projet de pacte doit être établi), quand il est de deux pour les métropoles de droit commun, même si cela constitue en tout état de cause un chiffre plancher. Dans les deux types de métropoles en revanche, les modalités de saisine sont identiques (à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé).

**31.** - Une « *conférence métropolitaine des maires* » est également présente dans le dispositif consacré à la métropole AMP mais qui, cette fois, est susceptible d'être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de politiques de la métropole (article L. 5218-9 ; il convient de relever que cette conférence, en application de dispositions spécifiques de la loi MAPTAM, a vocation à se réunir dès à présent, afin de participer à l'élaboration des modalités de mise en place de la métropole).

**32.** - La formule retenue pour cette catégorie de métropole se différencie donc de celle adoptée pour les métropoles de droit commun, sans que l'on puisse, à ce stade, précisément mesurer les impacts de ces nuances, même si l'on remarque que le mode de saisine (mention explicite d'une convocation par le président exclusivement et non par les maires) et la

procédure applicable (formulation d'un « avis », transmis au conseil de la métropole) diffèrent quelque peu. Notons simplement que le texte AMP prévoit la nomination d'un ou plusieurs vice-présidents (30 % maximum de l'effectif), appelé(s) à suppléer le président empêché, les autres modalités de fonctionnement devant être fixées par le règlement intérieur de la métropole ; de telles précisions sont absentes pour les conférences métropolitaines de droit commun et de Lyon.

**33.** - En revanche, on retrouve pour partie une formulation similaire pour la seconde catégorie de conférences lyonnaises, les « *conférences territoriales des maires* », prévues à l'article L. 3633-1 : ces conférences, dont le périmètre est déterminé par le conseil de la métropole, ont elles aussi vocation à être saisies lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de politiques de la métropole (sans que la loi ne précise si toutes ou seulement quelques unes pourraient être saisies sur un thème donné). Dans ce type de conférences, un président et un vice-président sont élus. Si aucun nombre minimum de réunion annuelle n'est prévu pour la conférence marseillaise, il est ici fixé à un.

**34.** - En somme, l'examen des textes nous confronte à l'existence d'une conférence métropolitaine dans chaque catégorie de métropole avec, en plus, des conférences territoriales sur le territoire lyonnais. Le rôle de ces dernières se rapproche de celui de la conférence métropolitaine de Marseille, qui lui-même s'écarte de la formulation retenue pour les conférences métropolitaines de droit commun et de Lyon, pourtant composées de la même manière que la conférence métropolitaine de Marseille... Il faut reconnaître que la portée des nuances retenues entre les différentes instances n'est pas aisée à saisir d'emblée.

## **D. - Le conseil de développement**

**35.** - Une dernière instance doit être mentionnée, explicitement prévue pour les métropoles de droit commun (*CGCT, art. L. 5217-19*) et celle d'Aix-Marseille-Provence (*CGCT, art. L. 5218-11*) : le conseil de développement.

**36.** - Immédiatement, on relèvera que la coexistence des deux articles soulève quelques interrogations, de sorte qu'une reformulation de ces articles pour, le cas échéant, n'en conserver qu'un seule au sein des dispositions de droit commun (également applicables à Marseille) pourrait sembler opportune. En effet, si dans les deux hypothèses, il s'agit de mettre en place un organisme consultatif composé de personnalités extérieures à la métropole dont les missions sont parfaitement identiques<sup>Note 9</sup>, il apparaît à la lecture comparée des textes que les milieux représentés sont moins nombreux dans la métropole AMP, sans que cette différence ne semble *a priori* se justifier en pratique, compte tenu notamment des champs d'intervention assez largement communs des deux métropoles (*V. infra*). Très concrètement, si, dans les deux catégories de métropoles, les personnalités désignées sont issues des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs, en revanche, pour la métropole marseillaise, les milieux éducatifs et scientifiques ne sont pas mentionnés ; une telle lacune mériterait semble-t-il d'être comblée.

**37.** - Au demeurant, si le texte applicable à la métropole AMP fait clairement référence, pour la détermination des modalités de fonctionnement du conseil de développement, au règlement intérieur du conseil de la métropole, un tel règlement n'est mentionné, pour les métropoles de droit commun, que dans le but d'apporter une spécificité à celles de Lille et Strasbourg<sup>Note 10</sup> : une disposition plus générale sur ce point pourrait là encore être utilement insérée pour les métropoles de droit commun.

**38.** - La métropole de Lyon ne comporte pour sa part pas de conseil de développement tel que celui qui vient d'être présenté dans les dispositions qui lui sont spécifiquement consacrées.

**39.** - Au-delà de ces différentes subtilités organisationnelles, il importe naturellement de se pencher sur les compétences exercées par les métropoles.

## **3. Les compétences conférées aux métropoles**

**40.** - On distinguera entre les compétences exercées de plein droit par la métropole en lieu et place des collectivités

membres ou auxquelles elles se substituent (A) avant d'examiner les compétences susceptibles de leur être déléguées par la voie conventionnelle (B) et de préciser les conséquences sur les syndicats existants (C).

## A. - Les compétences de plein droit

**41.** - La loi MAPTAM est venue modifier de manière assez significative le champ des compétences détenues de manière obligatoire par les métropoles de droit commun. Sans procéder à la liste exhaustive de l'ensemble de ces compétences obligatoires (il apparaît préférable pour cela de se référer directement au nouvel article L. 5217-2 du CGCT), un focus va être réalisé sur les amendements apportés aux dispositions antérieures (ancien article L. 5217-4) en ce domaine.

**42.** - En particulier, les compétences exercées en lieu et place des communes membres ont été modifiées comme suit :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, a été ajoutée la participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie, la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ainsi que le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Si certaines décisions jurisprudentielles étaient effectivement venues indiquer que les actions de soutien à la recherche et l'enseignement supérieur ne faisaient pas partie des « actions de développement économique », il est en revanche fréquent que des communautés d'agglomération exercent, au titre précisément de ces actions de développement économique<sup>Note 11</sup>, des missions en matière de tourisme : cette nouvelle formulation, pour les métropoles, pourraient être considérée comme remettant en cause de telles modalités d'intervention.

- en matière d'aménagement de l'espace : le terme d'« opérations d'aménagement » remplace celui, plus restrictif, de zone d'aménagement concerté, la notion d'intérêt métropolitaine étant en revanche intégrée ; côté transports, les modifications apportées par la loi MAPTAM dans ce domaine conduisent à rendre les métropoles organisatrices de la « mobilité » et non plus des transports urbains ; sont ajoutées les compétences en matière de signalisation (parfois transférée à un syndicat, d'électricité par exemple), d'abris de voyageurs, d'aires de stationnement (et non plus seulement de parcs) mais aussi pour la création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires, la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain et, enfin, l'établissement, l'exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.

- la compétence habitat est complétée d'une intervention obligatoire des métropoles pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

- la politique de la ville ne fait l'objet que d'un seul ajout en matière de dispositifs d'accès au droit, étant rappelé que le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, récemment adopté par la commission mixte paritaire à l'heure où nous écrivons ces lignes, vient modifier cette compétence<sup>Note 12</sup>.

- sont intégrées dans la gestion des services d'intérêt collectif la notion d'intérêt métropolitain pour les cimetières et sites cinéraires, quand tous ces biens étaient auparavant concernés par le transfert (et la compétence crématoriums est précisée : au-delà de la création et l'extension de ces équipements, leur gestion par la métropole est aussi prévue) ; le service public de défense extérieure contre l'incendie est également mentionné désormais.

- la compétence environnement est particulièrement étoffée : au-delà d'une reformulation en matière de déchets ménagers (on parle désormais de « gestion »), sont ajoutées les compétences suivantes : contribution à la transition énergétique, élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, gestion des milieux

aquatiques et prévention des inondations (compétence nouvellement créée par la loi MAPTAM, également attribuée aux communautés), autorité concessionnaire de l'État pour les plages. Les métropoles sont ainsi renforcées dans leur rôle en matière énergétique et se retrouvent à ce titre autorités organisatrices de différents réseaux (électricité, chauffage urbain... avec néanmoins la possibilité que ces tâches soient confiées à un syndicat - voir supra) : on indiquera d'ailleurs en ce sens que le paragraphe IX de l'article L. 5217-2 dispose que « *la métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences* ».

**43.** - À ces dispositions, s'ajoute le fait que l'article L. 5217-1 du CGCT prévoit que toutes les compétences acquises par un EPCI antérieurement à sa transformation en métropole - le texte ne faisant pas de distinction entre transformation de plein droit ou sur accord des communes - sont transférées de plein droit à la métropole.

**44.** - La métropole peut également, sur accord d'une majorité qualifiée de communes, et comme tout autre EPCI à fiscalité propre, détenir des compétences autres que celles légalement énumérées.

**45.** - Enfin, la métropole de Nice fait l'objet de dispositions spécifiques (article 49 de la loi).

Enfin, il est expressément prévu que, outre ces compétences matérielles, la métropole est associée à l'écriture des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, relevant de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics et ayant un impact sur son territoire<sup>Note 13</sup>.

**46.** - S'agissant ensuite de la métropole Aix-Marseille-Provence, la loi précise que celle-ci exerce, outre les compétences précédemment énoncées pour les métropoles de droit commun, les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux EPCI fusionnés (CGCT, art. L. 5218-2).

**47.** - S'agissant, enfin, de la métropole de Lyon, le paragraphe I de l'article L. 3641-1 est spécifiquement consacré aux compétences communales qui lui sont transférées. À grands traits, les compétences sont identiques à celles des métropoles de droit commun, à quelques nuances près (dont certaines ne sont vraisemblablement que des différences de plume, sans portée juridique), parmi lesquelles :

- l'ajout du terme « *entretien* » pour les zones d'activité, sans que l'on puisse pour autant raisonnablement penser que les zones métropolitaines ne soient pas entretenues par les métropoles de droit commun ;

- pour la métropole de Lyon, il est fait référence aux sociétés du 8° de l'article L. 4211-1 du CGCT (sociétés de développement régional et de financement interrégionales ou propres à chaque région, ainsi que sociétés d'économie mixte) en lieu et place, pour les métropoles de droit commun, de la possibilité de participer au capital des sociétés d'accélération de transfert de technologie, tandis que, ;

- l'absence d'intérêt métropolitain pour les opérations d'aménagement et donc le transfert de l'ensemble de ces opérations à la métropole de Lyon ;

- la référence aux cimetières et sites cinéraires « métropolitains » et non d'intérêt métropolitain, ainsi qu'aux crématoriums métropolitains ;

- l'absence de mention, pour Lyon, de la contribution à la transition énergétique ;

- l'absence de référence à l'article L. 2224-37 du CGCT s'agissant de la compétence en matière d'infrastructures de charge ;

- l'absence de mention de la compétence en matière de concession de plages ;

- la présence d'une compétence complémentaire de la métropole de Lyon en matière de création et gestion de services de désinfection et de services d'hygiène et de santé.

**48.** - Au-delà de ces compétences communales, la métropole de Lyon exerce, et c'est là toute sa spécificité, « *les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département* » (CGCT, art. L. 3641-2).

**49.** - Le transfert de ces compétences communales et départementales doit conduire au transfert en pleine propriété des biens et droits nécessaires à leur exercice et situés sur le territoire de la métropole de Lyon, selon les modalités prévues à l'article L. 3651-1 (en métropole de droit commun, un renvoi aux dispositions des communautés urbaines conduit également à un transfert en pleine propriété de ces biens).

**50.** - Outre les compétences de plein droit, les métropoles sont susceptibles de se voir confier certaines compétences de manière conventionnelle.

## **B. - Les compétences déléguées**

**51.** - Il convient d'abord de rappeler que l'article L. 1111-8 du CGCT permet, de manière générale, à une collectivité territoriale de déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

**52.** - À cela s'ajoutent les dispositions spécifiques relatives aux métropoles.

En premier lieu, les métropoles de droit commun sont susceptibles, à leur demande, de se voir déléguer, dès lors qu'elles disposent d'un programme de l'habitat exécutoire, un certain nombre d'interventions relevant de l'État. L'article L. 5217-2 distingue dans deux paragraphes ces compétences déléguées en matière de logement (paragraphe II et III), les modalités de mise en oeuvre de la délégation étant toutefois identiques (conventionnement sur 6 ans avec possibilité pour le préfet de la dénoncer au terme d'un délai de trois ans en cas de résultats insuffisants, ou pour la métropole dans les mêmes délais en cas de non respect des engagements de l'État).

**53.** - À toutes fins utiles, on indiquera que l'État est également susceptible de transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures, le logement étudiant et la métropole pourra construire et gérer des foyers de jeunes travailleurs (VII de l'article L. 5217-2).

**54.** - Des délégations du département sont également possibles et on notera que, sur ce point, le texte a largement évolué au regard des dispositions antérieurement applicables aux métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010 : pour ces dernières en effet, il était prévu, outre des délégations conventionnelles dans certains domaines, un exercice de plein droit des compétences départementales dans différentes matières (transports scolaires, gestion des routes, zones d'activité et promotion à l'étranger du territoire). Désormais, l'exercice de compétences départementales est possible dans huit domaines énumérés au IV de l'article L. 5217-2<sup>Note 14</sup> et a lieu par délégation conventionnelle d'une durée de 18 mois. À noter toutefois que, pour la compétence voirie, une spécificité est prévue : celle-ci doit en effet faire l'objet d'une convention à compter du 1er janvier 2017 ; à défaut, elle est transférée de plein droit à la métropole.

**55.** - Des délégations de la région sont enfin envisageables : là aussi le transfert de plein droit des compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités, prévu dans les anciennes métropoles a disparu, au profit d'un système exclusivement conventionnel, pour la compétence en matière de lycées ou de développement économique (CGCT, art. L. 4221-1-1).

**56.** - La métropole AMP ne comprend pas de disposition qui lui serait propre sur ce point, le dispositif précédemment exposé lui est applicable.

La métropole de Lyon comprend en revanche des dispositions particulières. Il n'est naturellement pas envisagé de délégations du département. En revanche, sont prévues :

- les délégations par les communes du territoire de création ou gestion de certains équipements ou services relevant du territoire<sup>Note 15</sup> ;

- les délégations de l'État, dans les mêmes domaines et selon les mêmes conditions que pour les métropoles de droit commun (avec, à la faveur de la métropole lyonnaise, une formulation simplifiée, sans répétition s'agissant du régime applicable : V. *CGCT, art. L. 3641-5*) et même possibilité de transfert en matière de grands équipements et d'infrastructures (*CGCT, art. L. 3641-7*) ;

- les délégations de la région Rhône-Alpes, selon deux modalités : d'une part en application de l'article L. 1111-8 précité (I de l'article L. 3641-4) et d'autre part, par convention, dans les mêmes conditions là encore que les métropoles de droit commun, mais uniquement en matière de développement économique (II du même article).

### C. - Les incidences sur les syndicats

**57.** - Le législateur a également précisé les impacts des transferts de compétences aux métropoles.

En premier lieu, le transfert de compétences au profit des métropoles de droit commun (et à la métropole AMP, à défaut de dispositions spécifiques) entraîne sur les syndicats des conséquences qui se rapprochent de celles prévues pour les communautés urbaines dès lors que l'article L. 5217-7 opère un renvoi explicite à l'article L. 5215-21 du CGCT (substitution totale de l'EPCI au syndicat dont le périmètre correspond au sien ou substitution pour les compétences exercées par la métropole quand le syndicat est totalement inclus dans son territoire).

**58.** - Par ailleurs, le principe du retrait des communes des syndicats dont le périmètre inclut en tout ou partie le périmètre de la métropole est posé en ce qui concerne les compétences de plein droit des métropoles. Les compétences transférées à titre facultatif entraînent, quant à elles, la représentation-substitution de la métropole en lieu et place des communes membres du syndicat. On notera enfin qu'une dérogation pour les syndicats d'électricité a, après de nombreuses discussions lors des débats parlementaires, finalement été entérinée. Ainsi, plutôt que le retrait des communes qui aurait dû s'imposer puisqu'il s'agit d'une compétence obligatoire de la métropole, le transfert de cette compétence doit entraîner la représentation-substitution de la métropole au sein du syndicat. Les modalités de cette représentation-substitution sont également précisées et donc imposées : la métropole devra ainsi détenir au sein du comité syndical « un nombre de suffrages proportionnel à la population des communes que la métropole représente au titre de cette compétence » (tandis qu'il est prévu pour les communautés urbaines que celles-ci détiennent un nombre de sièges - et non de suffrages - « *proportionnel à la part relative de la population des communes auxquelles la communauté urbaine est substituée* » ; la pratique permettra de relever les incidences concrètes de ces différences de formulation entre métropole et communauté urbaine).

**59.** - Les statuts des syndicats d'électricité concernés devront être mis en conformité avec ces nouvelles règles dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi ; on relèvera qu'aucune date butoir n'est mentionnée dans l'hypothèse de la création (par transformation notamment) d'une métropole au-delà de ce délai de 6 mois.

**60.** - En second lieu, le transfert des compétences à la métropole de Lyon entraînera la substitution de plein droit de cette dernière aux syndicats dont le périmètre est identique au sien ou totalement inclus dans le sien pour les compétences exercées en lieu et place des communes et du département. Lorsque le périmètre du syndicat est pour partie seulement inclus dans celui de la métropole de Lyon, une substitution est opérée et le syndicat, s'il ne l'était pas déjà, devient syndicat mixte ouvert - puisqu'il comprend une collectivité de « nature » départementale », ce qui impose des modifications statutaires compte tenu du changement de nature de la structure syndicale (renvoi aux dispositions des articles L. 5721-1 et suivants).

**61.** - Un délai de six mois est là aussi octroyé aux syndicats pour procéder à de telles modifications.

Il est également prévu que la métropole se substitue au sein du pôle métropolitain, des syndicats mixtes ou de tout établissement public dont la communauté urbaine est membre ( ; elle est également substituée, dans les syndicats mixtes, au département du Rhône, qui demeure membre de droit de ces mêmes syndicats (les implications concrètes sur le fonctionnement de ces derniers n'étant pas précisées).

**62.** - Un sort particulier est réservé aux syndicats de transports : la métropole peut en effet ne transférer que sa compétence en matière d'infrastructures de transports collectifs urbains et conserver les autres compétences que lui confère sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité ; elle est en outre autorisée à intégrer un syndicat coordonnant les transports de la métropole, ceux du Rhône et des autres autorités organisatrices du département.

**Egalement dans ce dossier :** articles 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057

---

Note 1 Pour mémoire, l'aire urbaine est définie par l'INSEE comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Note 2 19 autres communautés étant, en 2009, selon les sources INSEE communiquées par l'AdCF, des EPCI au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants.

Note 3 Décision n° 2013-287 DC du 23 janvier 2014, considérants 76 et suivants ; le Conseil a de même considéré que le projet de création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale telle que la métropole de Lyon n'imposait pas de prévoir la consultation des électeurs.

Note 4 Ces deux dernières mentions ne sont pas prévues parmi les dispositions statutaires obligatoires énoncées à l'article L. 5211-5-1 du CGCT ; s'agissant de la dénomination de la métropole, le législateur a souhaité les imposer s'agissant de celles de Strasbourg et Lille (respectivement « eurométropole de Strasbourg » et « métropole européenne de Lille »).

Note 5 Décision précitée considérant 74.

Note 6 En revanche, contrairement aux présidents d'autres EPCI, s'il dispose des pouvoirs de police spéciale en matière de circulation, tel n'est pas le cas pour le stationnement.

Note 7 Considérant 64 de la décision.

Note 8 La loi MAPTAM a précisé que les métropoles pouvaient disposer de 20 vice-présidents.

Note 9 À savoir consultation sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire et, plus largement, possibilité d'être consulté ou de donner son avis sur toute autre question relative à la métropole.

Note 10 L'article L. 5217-9 du CGCT alinéa 4 prévoit ainsi que « *La métropole européenne de Lille et l'eurométropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole* » ; à cela s'ajoute que, à Strasbourg, le conseil de développement associe les représentants des institutions et organismes européens.

Note 11 V. notamment, CAA Lyon, 17 juin 1999, n° 99LY00321, *Communauté urbaine de Lyon* ; CAA Lyon, 21 nov. 2013, n° 10LY01322, *Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier* ; CE, 9 mai 2005, n° 258441 et n° 259084, *Min. Intérieur c/ Cne Saint-Cyr-en-Val* ; *JurisData* n° 2005-068353 ; *Rec. CE* 2005, p. 588 ; *JCP A* 2005, act. 217.

Note 12 L'article 8 9° du projet de loi dispose ainsi que les métropoles de droit commun et la métropole de Lyon doivent exercer, au titre de

la politique de la ville, les compétences suivantes : « *a*) Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; *b*) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; *c*) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ».

Note 13 On retrouve cette formulation pour la métropole de Lyon (article L. 3641-6 avec l'association à l'élaboration du plan État-Région comportant un volet spécifique à son territoire).

Note 14 Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, missions confiées au service public départemental d'action sociale, adoption, adaptation et mise en oeuvre du programme départemental d'insertion, aide aux jeunes en difficulté, actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques et compétences définies à l'article L. 3211-1-1 (développement économique, personnes âgées et d'action sociale, construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges, avec accueil, restauration, hébergement ainsi que entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, tourisme, culture en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du Code du patrimoine et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport.

Note 15 Article L. 3633-4 qui envisage également le processus inverse de délégation (de la métropole aux communes), étant précisé que l'article L. 3641-3 prévoit en outre que la métropole peut déléguer aux communes de son territoire la gestion de certaines de ses compétences.

***LA PLACE DU DEPARTEMENT DANS LE PROCHAIN  
PROJET DE LOI***

## Régionalisation : le gouvernement rassure les élus départementaux

21 février 2014

**Après les présidents de région le 18 février, les présidents de département se sont assis à la table du Premier ministre, le 20 février, pour évoquer le prochain projet de loi de décentralisation. En mettant le cap sur la régionalisation, le gouvernement avait inquiété les responsables des départements. Mais, lors de la réunion, il a réussi à les rassurer. Le rôle de leurs collectivités pourrait être conforté dans plusieurs domaines. Surtout, le gouvernement aurait fait machine arrière sur la suppression de la clause de compétence générale envisagée pourtant le mois dernier.**

Le président (PS) de l'Assemblée des départements de France (ADF), Claudy Lebreton, se déclare plutôt satisfait "des éclaircissements" sur le projet de loi de décentralisation que le Premier ministre lui a apportés à l'occasion, le 20 février, d'une réunion de travail, en présence de plusieurs présidents de conseils généraux de droite et de gauche et des deux ministres en charge de la décentralisation.

Il faut dire que ce rendez-vous a apporté un lot de nouvelles rassurantes pour les exécutifs départementaux. La principale est d'ailleurs une surprise : il s'agit du maintien de la clause de compétence générale, qui permet aux départements et aux régions d'intervenir librement dans tous les domaines. "Le Premier ministre a convenu que c'est compliqué politiquement pour le gouvernement de la supprimer trois mois après la loi sur les métropoles qui procède à son rétablissement", indique Christian Favier, président (Front de gauche) du conseil général du Val-de-Marne, qui a participé à la rencontre. "Sans la clause, les départements n'auraient pas pu investir dans la fibre optique, la loi ne le prévoyant pas", explique Bruno Sido, secrétaire général (UMP) du groupe de la droite, du centre et des indépendants de l'ADF, qui plaide aussi pour qu'elle soit conservée. Le Premier ministre serait donc revenu sur son intention initiale de suppression pure et simple (lire notre article du 24 janvier 2014), qui rencontre le soutien d'Alain Rousset, le patron de l'Association des régions de France.

Cependant, précise Claudy Lebreton, "des compétences obligatoires" seront "définies dans la loi", ce qui apportera "une vraie clarification", juge-t-il. "La loi procédera à une définition plus stricte des compétences partagées par les régions et les départements, par exemple en matière de tourisme", précise de son côté Christian Favier. Par ailleurs, "des schémas fixeront un cadre plus contraignant", dit-il.

Si la clause générale est maintenue, les présidents de conseils généraux de tous bords reconnaissent, cependant, que la réduction des ressources des départements et l'augmentation du poids de leurs dépenses obligatoires, limitent de fait son utilisation.

## **De nouveaux transferts aux départements ?**

Malmené notamment par une partie de la droite qui appelle à sa fusion avec la région, le département verrait ses compétences confirmées "dans les domaines du social, des routes, des transports, des collèges et de la sécurité civile", assure Claudy Lebreton. Il est cependant encore trop tôt pour savoir si le gouvernement consolidera les compétences des départements, comme le demande l'ADF. Qui y voit le moyen d'une clarification et aussi une source d'économies. S'agissant ainsi des collèges, l'association souhaite une extension du champ d'intervention des départements à "la santé scolaire" et à la "carte scolaire". Elle souhaite aussi que les intendants des collèges, qui aujourd'hui relèvent de l'Etat, passent sous le giron des conseils généraux. Le ministre de l'Education nationale y serait toutefois opposé, tout comme les syndicats concernés. En outre, l'ADF appelle à faire des maisons départementales des personnes handicapées - qui sont aujourd'hui des groupements d'intérêt public - de véritables "services publics départementaux".

Dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique, auxquels ils tiennent beaucoup, Claudy Lebreton se satisfait d'un partage des rôles, les régions étant "chefs de file". Pour lui, la poursuite de l'action des départements dans le domaine de l'économie passe par des délégations de compétences attribuées par les régions en leur faveur. Les présidents de conseils généraux manifestent leur intérêt en particulier pour "l'économie sociale et solidaire, l'artisanat, les très petites entreprises et le commerce de proximité". En matière d'aménagement du territoire, la ligne de partage proposée par le président du conseil général des Côtes d'Armor est claire. Chargées des grandes infrastructures, les régions laisseraient aux départements le champ libre sur tout le reste. Ils passeraient alors des contrats de territoire avec les communes et les intercommunalités.

## **Métropoles : l'ADF très vigilante**

S'agissant de la "solidarité territoriale", domaine dans lequel l'action des départements, déjà forte aujourd'hui, serait consacrée dans la loi, l'ADF a écrit un "texte politico-juridique". Il y affirme le rôle des départements en matière de conseil et d'ingénierie auprès des petites communes. Il préconise aussi la création d'un schéma prescriptif d'accès des citoyens aux services publics, placé sous la responsabilité conjointe du président du conseil général et du préfet. Les départements proposent aussi d'instruire seuls les dossiers de demande déposés par les communes et intercommunalités pour le bénéfice de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui dépasse les 600 millions d'euros par an.

Les échanges avec le gouvernement ont été "francs", estime l'ADF. Ce fut vraisemblablement le cas sur le dossier des métropoles. Plusieurs représentants des départements concernés, réunis la veille au siège de l'ADF, avaient invité l'association à faire preuve d'intransigeance. Soucieux de défendre ses collègues, le patron de l'ADF souligne que le département, "pilier de la République", "doit exister partout" (sous-entendu sur le territoire). "Si on attende à quelques-uns d'entre nous, on finira par s'attaquer à nous tous", ajoute-t-il. En clair, Claudy Lebreton n'acceptera pas l'effacement des départements au sein des métropoles, y compris celle du Grand Paris. Un message auquel le gouvernement a sans doute prêté attention. Pour la métropole parisienne, il n'accélérera pas le calendrier. La prochaine étape restera donc la présentation, fin 2014, d'un rapport sur la disparition des départements de Paris et de la Petite Couronne et ses conséquences.

Selon un des participants à la réunion, le projet de loi de décentralisation serait présenté en Conseil des ministres le 9 avril prochain, sa transmission au Conseil d'Etat étant prévue pour "courant mars". Ce texte a vocation à reprendre les deuxième et troisième projets de loi

constituant le "triptyque" présenté en avril dernier par la ministre en charge de la Décentralisation. Les déclarations du président de la République et du Premier ministre, le mois dernier, avaient laissé penser qu'il apporterait de nombreuses nouveautés. Au vu du maintien de la clause générale de compétence, il est permis à présent d'en douter.

Thomas Beurey / Projets publics

## Jacques Pélissard : "La spécialisation des régions et des départements est une bonne chose"

27 février 2014

**C'était au tour des représentants des maires de se rendre à Matignon pour évoquer le prochain projet de loi de décentralisation. Le président de l'AMF a entre autres livré sa vision du rôle des régions et des départements vis-à-vis du bloc local.**

"Nous avons surtout été écoutés" et "j'ai dit ma vision des choses", a indiqué Jacques Pélissard, le président de l'Association des maires de France (AMF), à l'issue de sa rencontre ce jeudi 27 février avec le Premier ministre et Anne-Marie Escoffier. Outre Jacques Pélissard, la délégation de l'AMF reçue à Matignon comprenait André Laignel, André Rossinot et Jean Launay. Comme pour les présidents de région le 18 février et les présidents de département le 20, le plat principal de cette réunion était évidemment le futur projet de loi de décentralisation dont la présentation en Conseil des ministres est prévue pour début avril. Mais les représentants des maires n'en ont donc pas appris beaucoup sur le contenu de ce projet de loi. "On n'a pas de texte pour le moment, on est dans une approche exploratoire", note Jacques Pélissard, tout en estimant que Jean-Marc Ayrault est très au clair sur une ambition, à savoir dessiner "un rôle pour les régions, un rôle pour les départements". D'ailleurs, alors que l'on aurait pu imaginer que ce rendez-vous de Matignon soit notamment l'occasion de se pencher sur le volet "égalité des territoires" du futur texte de loi ([la veille à l'Assemblée](#), Marylise Lebranchu avait confirmé que ce volet, prévu dans le deuxième des trois projets de loi présentés en avril 2013, figurera bien dans le nouveau texte, qu'il s'agisse par exemple des maisons de services au public ou de schémas départementaux d'accès aux services publics), les maires ont semble-t-il finalement eux aussi beaucoup parlé de régions et de départements...

### "Un patchwork pas forcément très rationnel"

Sur ces questions, le message de Jacques Pélissard a été, en substance : "la spécialisation" de l'échelon départemental et régional, qui avait d'ailleurs guidé l'élaboration de la loi de décembre 2010 mais sur laquelle on a ensuite eu tendance à reculer, est "une bonne chose", y compris pour le bloc communal ; communes et intercommunalités doivent en effet miser sur des "relations de partenariat en tandem" avec, tantôt la région, tantôt le département... et non pas avec tout le monde à la fois dans un "patchwork pas forcément très rationnel".

Le président de l'AMF serait donc favorable à ce que l'on supprime à nouveau la clause de compétence générale pour les régions et les départements (scénario évoqué par le

gouvernement depuis le début de l'année... mais sur lequel il serait tenté de faire marche arrière, à en croire les propos rapportés le 20 février après la réunion avec les présidents de département). Jacques Pélissard s'explique : "Il faut que la région soit réaffirmée sur certaines compétences, notamment le développement économique, la formation professionnelle, les grandes infrastructures de transports urbains... Le département doit quant à lui se recentrer sur son rôle de solidarité. Aujourd'hui, les départements ont parfois tendance à se disperser sur la culture, le sport, les activités aéroportuaires... Laissons plutôt la culture et le sport au bloc local !" Il ne redoute donc pas que la suppression de la clause de compétence générale des départements entraîne la fin de cofinancements dont auraient besoin les communes pour réaliser leurs projets.

## **Intercommunalité : souplesse et liberté**

Le représentant des maires indique aussi avoir insisté auprès du Premier ministre sur "l'approche formelle" des choses : "Nous voulons qu'un vrai débat stratégique, global, ait lieu au Parlement sur l'organisation des territoires et des compétences. Cela devra déboucher sur une loi-cadre prenant également en compte d'autres lois récentes ou en cours. Nous ne voulons pas d'une approche émiettée."

La question intercommunale a par ailleurs été développée. On se souvient que le troisième projet de loi d'avril 2013 comportait un titre consacré au "renforcement de l'intégration communautaire" et l'on sait que cet objectif est toujours d'actualité pour Marylise Lebranchu, qui indiquait par exemple fin janvier vouloir, à travers le nouveau texte, poursuivre les mutualisations, "encourager les fusions de communes et d'intercommunalités". "Nous avons avant tout insisté sur deux nécessités : que la mutualisation soit la plus souple possible et que l'intérêt communautaire fasse bien l'objet d'une libre définition par les élus", résume Jacques Pélissard. Celui-ci a en outre à nouveau demandé que la proposition de loi sur les communes nouvelles soit rapidement inscrite à l'ordre du jour du Parlement. Jean-Marc Ayrault s'y serait engagé.

Enfin, en marge de cet ordre du jour centré sur la réforme territoriale, la question des finances a forcément émergé... Que ce soit pour "mettre en garde sur l'impact dévastateur d'une aggravation de la baisse des dotations dès 2015" ou pour interpeller le gouvernement sur un sujet bien précis, celui du transfert du produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) qui prive les communes de 750 millions d'euros de recettes (voir notre article du 5 février). Confirmant le signe d'ouverture donné le 20 février par Anne-Marie Escoffier, le Premier ministre aurait donné son accord pour revoir la question. Ce qui, précise Jacques Pélissard, pourrait venir s'inscrire dans une loi de finances rectificative.

Claire Mallet

Le 28/02/2014 dans Actualités

## Le gouvernement avance vers une fusion métropole-département



POL EMIL / SIPA

L'exécutif est tenté d'imposer le modèle lyonnais avec, dans certains cas - petite couronne de Paris et Bouches-du-Rhône - la disparition pure et simple des conseils généraux. Le volet 2 du projet de loi de décentralisation sera dévoilé en avril.

La loi sur les métropoles, promulguée il y a un mois, n'était que le premier pas vers l'affirmation du fait métropolitain. Le projet de loi sur lequel travaille le gouvernement depuis les nouvelles orientations fixées par François Hollande lors de sa conférence de presse du 14 janvier pourrait généraliser le modèle lyonnais d'articulation entre métropoles et départements. Dans les 14 métropoles ou futures métropoles prévues dans la loi du 28 janvier 2014, le schéma d'une absorption du département par la métropole, sur le territoire de celle-ci, est privilégié.

Pas question toutefois d'imposer le même modèle partout. Dans la plupart des cas, un mini-département subsisterait, hors métropole, recentré sur le social et la solidarité. Dans quelques cas, la métropole engloberait la totalité du territoire du département qui serait purement et simplement absorbé. Ainsi les départements de la petite couronne de Paris disparaîtraient, fondus dans la métropole parisienne. Le Premier ministre a déjà annoncé le 16 janvier qu'il était favorable à ce schéma.

### **Incitation et volontariat**

Plus délicat compte tenu de la fronde rencontrée par l'État dans le dossier de la métropole de Marseille-Aix, le gouvernement n'exclut pas d'étendre la métropole jusqu'au pays d'Arles pour avaler l'ensemble des Bouches-du-Rhône et gommer le département présidé par Jean-Noël Guérini. De sources gouvernementales, on affirme que rien n'est encore tranché mais, autant sur la fusion de certaines régions ou le mariage entre communes, l'exécutif privilégie l'incitation et le volontariat, autant sur le rapprochement entre métropoles et départements, il penche plutôt pour l'obligation gravée dans la loi.

### **Au-delà de 2016**

Le président de l'Assemblée des départements de France, Claudy Lebreton, a beau mettre en

garde contre toute précipitation et plaider pour la mise en place des métropoles avant d'envisager une intégration des départements, il a peu de chance d'être entendu. Le gouvernement devrait juste fixer un délai suffisamment long, au-delà de 2016, pour que l'absorption des départements, véritable révolution, soit effective. En échange, l'immense majorité des départements, ceux qui n'accueillent pas de métropoles, verraient leur rôle social conforté. Une spécialisation réaffirmée qui ne rassurera les élus départementaux que si elle s'accompagne des ressources nécessaires...

Bruno Botella

## Quel département au XXIème siècle ?

Flash

Mercredi 5 février 2014, s'est tenu comme souhaité par le président Claudy Lebreton, la première réunion du groupe de travail pluraliste sur la future réforme de la décentralisation. Animée par André Viola, cette réunion a regroupé pendant près de 2 heures, une vingtaine d'élus pour une trentaine de Conseils généraux représentés. ■

*CI-APRÈS, LE COMPTE-RENDU DE LA RÉUNION DU 5 FÉVRIER ET UNE NOTE SUR LA PRÉPARATION DU SECOND TEXTE DE RÉFORME TERRITORIALE >>>>*

5

DÉCENTRALISATION

10/02/2014

## COMPTE RENDU DE LA PREMIERE REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL DECENTRALISATION

Coprésidé par André VIOLA et Charles BUTTNER

**5 février 2014 – ADF**

*Une vingtaine d'élus étaient présents  
Une trentaine de départements étaient représentés  
Charles BUTTNER était excusé*

André VIOLA a introduit cette réunion par une présentation liminaire des différents éléments présents dans les déclarations, ces dernières semaines, du Président de la République et du Premier Ministre, confirmant leur intention de proposer au Parlement dès le printemps un second texte de décentralisation.

Il a ensuite présenté les deux enjeux majeurs de ces annonces autour desquels les multiples interventions se sont articulées.

- La vocation du département a été au cœur des débats suite à l'annonce de la possible suppression de la clause de compétence générale des départements et régions.
- L'organisation territoriale et les métropoles ont également été traitées.

### **LA VOCATION DU DEPARTEMENT :**

André VIOLA a rappelé que Marylise Lebranchu, Ministre de la réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, s'était prononcée à plusieurs reprises en faveur de la création, pour les départements, d'une **compétence de solidarité territoriale aux contours encore un peu flous**. Celle-ci pourrait notamment regrouper l'aide aux communes, l'ingénierie locale et l'accessibilité aux services (publics et privés).

La majorité des départements représentés a rappelé sa volonté de **conserver la clause de compétence générale** qualifiée à de nombreuses reprises « d'impérative » afin de préserver le sens même de la collectivité départementale. Parmi les arguments majeurs : la différence entre l'action des départements et des communes, échelons de proximité, et celle des régions et l'Etat, qui se situent dans la stratégie.

Beaucoup ont fait part de leur **crainte que les départements soient contraints d'agir uniquement sur le « curatif »** qu'imposent les compétences sociales obligatoires dès lors qu'ils perdraient la clause de compétence générale. D'autres ont vu, dans l'annonce de la Ministre, **l'opportunité de contribuer à une définition large, dans le cadre de la loi, du champ d'actions des départements en matière de cohésion sociale et territoriale**.

Par ailleurs, si la perspective de se voir confier de nouvelles compétences a été accueillie favorablement (transfert des gestionnaires d'EPL) ou avec interrogation pour certains transferts (commission départementale de l'équipement commercial, ESAT), la **question de leur financement, en tout état de cause**, a été immédiatement posée. Des pistes comme le transfert de la DETR ont aussi été évoquées et d'autres comme le maintien du déplaçonnement des DMTO ou encore la création d'une nouvelle fiscalité locale. Cette question, qui concerne également la réforme fiscale, devra être traitée concomitamment avec la décentralisation.

10/02/2014

**L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LA PROBLEMATIQUE DES METROPOLES.**

Si la volonté du Gouvernement de réaliser des économies a été entendue et comprise par les départements représentés, la stratégie envisagée – consistant à prévoir des **rapprochements de collectivités pour éviter les doublons via des incitations financières** - a été contestée. Deux réactions ont été formulées. D'abord l'idée qu'avant de s'attaquer aux doublons existants entre les collectivités, l'Etat devrait s'interroger sur le coût, la pertinence et l'efficacité des services déconcentrés qu'il maintient dans les territoires.

Ensuite les doublons peuvent être évités par davantage **de mutualisation et de coopération interdépartementale volontaires** favorisant ainsi la mise en place de meilleures politiques publiques plutôt que de fusionner des collectivités.

Les présidents de départements concernés par la création d'une métropole (peu nombreux à la réunion) ont fait part de leurs inquiétudes quant aux annonces du Président de la République citant **le « modèle Lyonnais » en exemple**. Plus largement, tous les participants ont **dénoncé sur le fond et la forme ce modèle métropolitain**. Beaucoup de questions ont été posées à son sujet : est-on certain que cette organisation générera des économies à court et moyen termes ? Que la cohésion des politiques sociales qui existait dans le Rhône sera préservée ? Sans réponses précises le consensus est unanime : ce modèle unique ne peut être imposé partout. **Laisser les métropoles se mettre en place sans transferts de compétences imposés** et défendre le principe du libre choix des collectivités quant à leur articulation sur un territoire (notamment par conventionnement) sont les positionnements qui se sont dégagés des interventions.

Pour conclure, si les réactions ont été vives concernant le projet de réforme envisagé par le Gouvernement, chacun a fait part au Président Viola, co-animateur du groupe de travail, de sa volonté d'être **force de propositions et porteurs du dynamisme des départements dans ce débat**. **Tous, à cet égard, ont indiqué qu'il fallait à tout prix éviter que les conseils généraux soient qualifiés de conservateur par l'opinion publique et les parlementaires, au risque de ne plus être crédible vis-à-vis du Gouvernement.**

**PERSPECTIVES POUR LE GROUPE DE TRAVAIL :**

Le 19 février se tiendra à l'ADF de 10h00 à 12h00 une réunion des présidents de conseils généraux concernés par une métropole. Elle sera l'occasion de définir la position de l'ADF sur cette problématique.

Au regard de l'urgence et des délais fixés par le Gouvernement (dépôt du texte au Conseil d'Etat fin février), la prochaine réunion du groupe de travail « décentralisation » aura lieu **le 19 février après-midi**.

Elle sera l'occasion de produire une contribution détaillée de la vocation du département en proposant une définition de la notion de « compétence de solidarité territoriale ». Cette contribution, qui sera ensuite présentée au Bureau de l'ADF pour validation, permettra à notre Assemblée de s'inscrire dans une dynamique contributive et participative dans les négociations qui vont s'ouvrir avec le Gouvernement.

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



## **PRÉPARATION DU SECOND TEXTE DE RÉFORME TERRITORIALE**

### **LE DÉPARTEMENT DANS LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE**

#### **1- CONTEXTE ET ENJEUX**

##### **A- Le cadre général du débat**

###### **A-1 Globalisation et territoire**

On peut difficilement faire abstraction de l'environnement global qui est aujourd'hui celui des réflexions sur l'organisation territoriale de notre pays. Trois traits saillants de cet environnement méritent d'être rappelés.

###### **Un monde globalisé**

Le monde actuel est celui de la globalisation et de la mondialisation. Les échanges de biens et de services se développent à l'échelle mondiale et sont amplifiés par des flux d'information toujours plus rapides et complexes. En même temps qu'il donne des perspectives de développement qui semblent sans limite, ce nouveau cadre qui s'appuie plus que jamais sur notre capacité à inventer sans cesse de nouvelles technologies bouleverse désormais les économies. S'affranchissant des frontières et limites administratives, il modifie aussi considérablement les relations entre les hommes en interrogeant leurs rapports les uns aux autres et leur appréhension du temps et de l'espace. L'homme moderne semble avoir ainsi accès à tout, individuellement et sans médiateur sans pour autant éradiquer les repères traditionnels porteurs d'identité s'agissant notamment de son ancrage au territoire.

###### **Un monde qui interroge la vocation des acteurs publics.**

Notre monde moderne voit se côtoyer une multiplicité d'acteurs. Pouvoirs politiques et institutionnels, entreprises, lobbies de toutes sortes, groupes d'individus et individus eux-mêmes sont autant d'intervenants potentiels d'un territoire donné. Les traits spécifiques de la mondialisation produisent là encore leurs effets. Ainsi, beaucoup d'acteurs économiques dépendent des décisions qui ne sont pas prises sur le territoire de production de biens et de services et se comportent souvent comme des acteurs « hors sol » venant contrecarrer l'action publique sous toutes ces formes. Plus globalement, c'est l'action publique même sur les territoires qui doit retrouver des fondements. Celle-ci a toujours pour mission d'assurer une dynamique de développement des territoires entrés en compétition pour les rendre attractifs alors même qu'elle n'en maîtrise pas ou plus l'ensemble des leviers et de garantir la cohésion sociale de proximité.

###### **Un monde aujourd'hui en crise**

Or, la crise que nous connaissons depuis plus de cinq ans vient exacerber les constats établis. L'Europe et la France en particulier sont confrontées à des remises en cause profondes des acquis. Une partie de l'économie de notre pays est éprouvée par les conséquences d'une compétitivité désormais mondialisée. La situation du secteur industriel est à cet égard révélatrice des questions de

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



fond qui se posent à nous depuis des décennies et qu'il faut aujourd'hui résoudre souvent dans l'urgence. De tels bouleversements ont bien entendu des impacts sur nos territoires. Urbains ou ruraux, certains d'entre eux subissent de plein fouet la nouvelle donne et « décrochent » plus que d'autres mieux armés. Dans tous les cas, l'état de crise - étymologiquement le passage d'un état à un autre - nous oblige à nous questionner pour nous adapter aux nouvelles règles.

Ces questionnements s'adressent aujourd'hui à tous les secteurs d'une société atteinte de morosité : fonctionnements de l'école, de notre système de santé, de nos institutions et donc de notre action publique.

En effet, au-delà de l'impact direct sur l'économie et les citoyens, l'Etat est contraint de réduire sa dette et les dépenses publiques. Les collectivités locales également sont directement impactées, leurs ressources financières se raréfient et leurs budgets sont de plus en plus contraints. Pour les départements plus particulièrement concernés par des dépenses sociales en hausse constante, l'équation financière est intenable.

Contraints par des impératifs financiers, nous sommes donc de nouveau face à une nécessaire recherche de l'efficacité de l'action publique. Cela passe par une simplification des normes et des processus. Revendiquant une modernisation de ses politiques publiques, l'Etat pousse à une meilleure lisibilité de l'action des collectivités locales. C'est d'ailleurs un des objectifs affichés de la nouvelle étape de décentralisation en cours, visant une clarification des champs d'interventions entre l'Etat et les collectivités locales, d'une part, et les collectivités entre elles, d'autre part.

## **A-2 Dynamiques et cohésion territoriales**

### **Les dynamiques actuelles : urbanisation et désertifications, croissance et risque de décrochage, accès et évictions**

Dans le cadre des réflexions en cours sur l'organisation territoriale, il est indispensable de comprendre le territoire dans sa globalité et sa complexité avant de livrer une série de préconisations qui ne traiteraient que partiellement le problème posé.

C'est bien une analyse reposant sur l'articulation des territoires entre eux, c'est-à-dire la mise en capacité de l'ensemble des territoires en raison de leur interdépendance, qui peut permettre une vision globale de la problématique soulevée.

A cela deux raisons. La première est une raison d'efficacité. Compte tenu du contexte incertain de développement, il s'agit d'explorer toutes les trajectoires possibles, même lorsqu'elles apparaissent très locales et très différenciées, pour faire émerger des inter dépendances entre territoires qui assurent les bases de la croissance et du développement. La seconde est une raison de cohésion qui oblige à ne pas laisser au bord de la route de la compétitivité certains territoires et leurs populations. Tout l'espace national doit avoir la chance de pouvoir affronter les défis de la mondialisation et toute segmentation - admettant l'affectation du développement économique dans certaines zones et les activités sociales dans d'autres- serait vouée à l'échec. Quelques éléments de base peuvent à cet égard nourrir la réflexion.

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



En tout premier lieu, il apparaît clairement établi qu'en France comme partout dans le monde l'urbanisation poursuit sa croissance. Aujourd'hui 47,9 millions de personnes, soit 77,5 % de la population habite en ville (données Insee 2010). Les villes occupent désormais 21,8 % du territoire, soit une progression de 19 % en dix ans.

Cet accroissement, cependant, se transforme dans le cadre d'un étalement urbain. Ainsi à l'échelle nationale, entre 1982 et 1999, la croissance démographique s'est effectuée de manière concentrique autour des villes alors que depuis une dizaine d'années, la répartition de cette croissance s'effectue de manière beaucoup plus diffuse sur le territoire national. C'est ainsi que comme le relève l'analyse des résultats des derniers recensements, désormais, plus les départements sont ruraux, plus ils ont tendance à être attractifs.

Cette évolution démographique, qui entraîne un phénomène de « ruralisation » ou de « rurbanisation » fait apparaître une réelle transformation du monde rural : les populations des campagnes ont changé et continuent à changer, ce qui induit de nouvelles fonctions pour ces espaces, mais également des enjeux en matière d'emploi, de renouvellement démocratique et de développement durable (maîtrise de l'urbanisation, mobilités, développement économique...). *Source rapport « nouvelles ruralités »*

En second lieu, beaucoup d'analyses attestent du rôle moteur des métropoles et des zones urbaines en général, comme levier de développement et notamment pour assurer la connexion de notre pays avec la mondialisation en raison de la concentration en leur sein de fonctions supports essentielles pour affronter la compétitivité (innovations technologiques, laboratoires et université, équipements majeurs...). Il faut conforter les fonctions de commandement de ces pôles, aujourd'hui trop faibles dans la compétition européenne et mondiale, en y associant les espaces péri urbains adjacents et en ne limitant pas les mises en réseaux aux seules métropoles.

De plus, au-delà des risques d'éventuels décrochages de territoires, il faut éviter le décrochage de certaines parties de la population. D'abord, en raison même des risques qui affectent les territoires qui se marginalisent (la fracture territoriale emporte la fracture sociale comme le traduisent le revenu par habitant de certaines zones ou les effets immédiats de la crise sur le RSA plus marqués dans certains bassins d'emplois). Ensuite, y compris dans les territoires porteurs en raison du risque de fragmentation lié aux difficultés d'accès pour certaines catégories de population aux services, fonctions et opportunités (culture, santé, éducation, nouvelles technologies) qu'offrent les métropoles et zones urbaines. Au sein d'un même espace territorial en développement, les distances sociales peuvent s'accroître - proximité ne voulant pas toujours dire connexité.

#### **Une action publique d'impulsion et de régulation**

Dans un tel contexte à la fois incertain et prometteur, l'action publique dans son rôle d'organisation, d'impulsion et de régulation s'impose plus que jamais. Il s'agit de garantir les conditions du développement mais aussi agir en faveur de l'équilibre global des territoires en créant les conditions d'un accès équitable aux services à tous les publics.

A cet égard, la réflexion qui s'ouvre sur l'organisation territoriale et les compétences de chaque niveau (y compris l'Etat) devrait bien avoir pour objectif

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



de cerner les niveaux les plus adaptés pour répondre à ces deux enjeux. La régulation de proximité revêtira donc une importance toute particulière.

## **B- Etat des lieux de la loi relative aux métropoles et perspectives possibles**

### **B-1 Bilan de la loi métropoles**

Validée quasi intégralement par le Conseil constitutionnel, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) est parue au Journal officiel le 28 janvier. Au titre de ses principaux points, il convient de retenir :

- ✓ *La réintroduction de la clause générale de compétence des CG/CR*
- ✓ *L'attribution de chefs de filât aux différents niveaux de collectivité*

Les **régions** se voient confier l'aménagement et le développement durable, la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air, l'énergie, le développement économique, le soutien à l'innovation, l'internationalisation des entreprises, l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports, le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les **départements** voient leur rôle de chef de file consacré en matière d'action sociale, de développement social, de résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

**NB** : l'aménagement numérique et le tourisme demeurent dans le champ des compétences partagées (mais la question de la détermination d'un niveau de collectivité chef de file a été fortement débattue lors de la discussion parlementaire).

Les **communes/EPCI** se voient confier la mobilité durable, l'aménagement de l'espace, le développement local et l'organisation des services publics de proximité.

- ✓ *La création de conférences territoriales de l'action publique (CTAP)*

Présidée par le PCR, la CTAP constituera le lieu de discussion et d'organisation des interventions/compétences des différents niveaux de collectivité à l'échelle régionale. L'organisation des ces interventions s'opérera dans le cadre de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, débattues au sein de la conférence, établies par les CR et CG dans les domaines de compétence où ils sont chefs de file. Dans l'hypothèse où des collectivités interviendraient dans le champ des compétences concernées mais hors du cadre de la convention, un mécanisme de sanction a été prévu : la participation du maître d'ouvrage devra être au minimum de 30% et il ne pourra y avoir de cumul de subventions du département et de la région. Ces règles ne s'appliqueront pas aux CPER.

- ✓ *Le maintien de la condition de referendum en cas de projet de fusion de collectivités*

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



- ✓ *La création de métropoles*
  - *s'agissant des métropoles spécifiques*

Les métropoles du Grand Paris<sup>1</sup> et d'Aix-Marseille-Provence (regroupant six intercommunalités) seront créées sous forme d'EPCI le 1<sup>er</sup> janvier 2016. La métropole de Lyon, qui se substituera dans le cadre de son périmètre au Département du Rhône, verra le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et constituera une collectivité à statut particulier.

- *s'agissant des métropoles de droit commun*

Les EPCI de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants seront transformés en métropole par décret. La création des métropoles concernées (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice<sup>2</sup>, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse) interviendra le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Pourront également être institués en métropoles les EPCI de 400 000 habitants dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région (Montpellier), ainsi que les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants et exerçant certaines compétences, notamment de commandement stratégique de l'Etat (Brest).

S'agissant des éventuels transferts de certaines compétences départementales aux métropoles, ces transferts ne pourront s'opérer que par voie conventionnelle. Seule la voirie fera l'objet d'un transfert de plein droit au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

- ✓ *Le transfert aux régions de la gestion des fonds européens*

Les départements, pour ce qui les concerne, de même que les organismes chargés des PLIE, pourront, à leur demande, se voir confier, par délégation de gestion, les actions relevant du fonds social européen (FSE).

- ✓ *L'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel en 2020*
- ✓ *La création de pôles d'équilibre territorial et rural*

Ces pôles, constitués d'EPCI et créés sous forme de syndicat mixte fermé, ont notamment vocation à remplacer les pays.

## **B-2 Orientations du second projet de loi de décentralisation**

<sup>1</sup> La métropole du Grand Paris regroupera la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements de la Petite couronne (92, 93, 94) et les communes des autres départements de la région d'Ile-de-France appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements précités et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014.

<sup>2</sup> L'agglomération niçoise, qui a déjà le statut de « métropole loi RCT du 16 décembre 2010 », sera donc transformée en « métropole loi MAPAM ».

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



Prévu pour être transmis au Conseil d'Etat le 28 février et adopté en Conseil des ministres début avril, ce nouveau texte se veut nettement plus ambitieux que celui initialement prévu. Outre l'intégration des dispositions figurant les projets de loi n° 2 et 3 de la réforme territoriale « processus initial », il devrait prévoir, suite aux annonces présidentielle et gouvernementale, les conditions d'une nouvelle organisation territoriale, une véritable clarification des compétences, de nouveaux transferts au profit des régions (au-delà de ceux d'ores et déjà prévus par l'ex-projet de loi n°2) ainsi qu'une extension de leur pouvoir réglementaire, et, enfin, une redéfinition du rôle et des compétences des départements.

Au titre de son volet « organisation territoriale », le texte devrait/pourrait prévoir :

- ✓ *Des dispositions visant à encourager la fusion (ou le redécoupage) des régions, ainsi que le regroupement de départements ou de communes*

Pour ce faire, le Gouvernement a annoncé que des incitations financières seront prévues et que l'obligation de referendum local en cas de projet de regroupement pourrait disparaître.

Aucun regroupement de régions ou de départements ne sera toutefois prévu de manière autoritaire par la loi. Prévoir la création d'une nouvelle collectivité (régionale ou départementale) suppose en effet d'établir parallèlement un nouveau mode de scrutin. Or, constitutionnellement, il n'est pas possible de modifier les règles d'un mode de scrutin moins d'un an avant la tenue des élections. Les élections départementales et régionales ayant lieu en mars 2015, le calendrier électoral rend donc mécaniquement impossible tout regroupement décidé par la loi. Les éventuelles fusions se feront donc sur la base du volontariat.

- ✓ *D'éventuelles dispositions visant à faire évoluer la situation des départements sur le territoire desquels sera créée une métropole*

Lors de sa conférence du 14 janvier, le président de la République a invité les départements concernés par une métropole « à réfléchir à leur avenir ».

- ✓ *D'éventuelles dispositions visant à permettre l'intégration des trois départements de la Petite Couronne dans la future Métropole du Grand Paris*

Au titre de son volet « clarification des compétences », le texte devrait/pourrait prévoir :

- ✓ *La suppression de la clause générale de compétences des CG et CR*

Bien que venant d'être réintroduite par la loi MAPAM, le Gouvernement, compte tenu en particulier du contexte de contrainte budgétaire, entend finalement la supprimer.

- ✓ *Un renforcement accru des compétences régionales*

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



La région verra ses compétences étendues notamment en matière de formation professionnelle, d'apprentissage, de transport et de développement économique. S'agissant de ce dernier domaine, elle sera chargée d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définira les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et les modalités d'organisation de la gestion de ces aides avec les autres collectivités. Ce schéma devrait avoir un caractère prescriptif et pourrait constituer le cadre d'exercice d'un pouvoir réglementaire renforcé des régions.

✓ *La création d'une compétence de solidarité territoriale pour le département*

Lors d'un récent débat au Sénat sur l'avenir de la décentralisation, Marylise Lebranchu a indiqué que **le département pourrait se voir attribuer une compétence de solidarité territoriale, laquelle viendrait se substituer en quelque sorte à la clause de compétence générale**. **NB** : si le contenu de cette « compétence » devra sans doute être précisé dans la loi (ingénierie territoriale, accessibilité aux services, etc.), l'idée semble, en tout état de cause, de spécialiser le département sur sa vocation fondamentale : celle de garant des solidarités sociales et territoriales. Le rôle du département en matière d'aide aux communes est, on le sait, fondamental – d'autant que 85% des EPCI comptent moins de 20 000 habitants.

En tout état de cause, le futur projet de loi prévoira au moins deux points s'inscrivant clairement dans cette orientation, à savoir :

- *l'élaboration par les CG de schémas départementaux d'accessibilité aux services*

Conjointement avec l'Etat, chaque conseil général sera chargé d'établir un schéma départemental d'accès aux services publics et privés<sup>3</sup>. Reste à voir comment s'articulera cette compétence avec le chef de filât qui a été octroyé par la loi MAPAM aux communes en matière d'organisation des services publics de proximité.

- *l'extension du champ de l'assistance technique assurée par les CG*

Outre l'aide qu'ils exercent déjà dans le cadre de leur SATESE, les départements auront désormais la charge d'apporter un appui technique aux petites communes et EPCI dans les domaines de la voirie, de l'aménagement du territoire et de l'habitat. – soit les domaines de l'ex-ATESAT dont la suppression a été décidée par la loi de finances pour 2014. **NB** : l'attribution de ces missions (non considérée comme un transfert de compétence) pose notamment la question de la capacité des conseils généraux à les financer et des modes de gestion susceptibles d'être retenus pour leur exercice.

<sup>3</sup> Exemples : distributeurs de billets, commerces alimentaires, services d'aide à domicile.

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



✓ *Le transfert des ESAT aux départements*

Prévu dans l'ex-projet de loi n°3, ce transfert (portant sur l'autorisation des établissements et leur financement) pourrait être intégré dans le futur projet de loi.

**NB** : les conditions de cet éventuel transfert (garanties apportées par l'Etat sur les compensations financières et situation globale de l'état du parc des ESAT) n'ont toutefois pas été précisées à ce stade.

✓ *Une clarification des interventions en matière de tourisme et d'aménagement numérique*

La loi MAPAM n'ayant pas, *in fine*, déterminé de collectivité chef de file dans ces deux secteurs, le Gouvernement a annoncé que le futur projet de loi procéderait, cette fois-ci, à une réelle clarification des interventions.

**2- L’AFFIRMATION D’UNE VOCATION POUR LE DÉPARTEMENT DANS LE CADRE DE LA REFORME TERRITORIALE**

**A- Les principales questions posées**

Il s'agit aujourd'hui pour les départements de construire des axes de réponse permettant de traiter les axes de réforme tels qu'ils apparaissent :

- Sur le volet « clarification des compétences » : quelle vocation du département et quelles compétences pour l'incarner ?
- Sur le volet « organisation territoriale » : quelle organisation territoriale et quelle articulation entre les échelons de collectivités et avec l'Etat pour répondre à l'objectif d'économie mais aussi relever les défis de la crise économique, et de la transition sociétale (transition numérique, écologique, énergétique...) ?

**B- Une vocation centrée sur les solidarités territoriales et sociale**

**B-1 Une définition élargie des solidarités correspondant à un rôle de régulation et d'impulsion de proximité...**

Avec ou sans clause générale de compétences, la vocation du département se dessine peu à peu. Echelon intermédiaire entre des régions centrées sur les grands schémas d'aménagement structurant et de développement économique (en lien avec les métropoles lorsque celles-ci existent) et le bloc local encore très parcellisé (36 000 communes et 2500 EPCI à fiscalité propre), le département voit son rôle confirmé en matière de solidarité sociale et territoriale. Animateur des dynamiques territoriales il pourra être le contributeur majeur d'un développement équilibré des territoires dans le cadre d'espaces de dialogue afin de faire émerger un projet partagé et cohérent.

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



Son rôle en terme de développement local doit être affirmé, tant dans le soutien qu'il apporte au bloc local (financements, ingénierie) qu'aux réseaux associatifs qui fondent la dynamique locale (économie sociale et solidaire notamment), mais aussi en contribuant fortement à la structuration des territoires par les transports, la préservation du patrimoine naturel, le tourisme et l'aménagement numérique.

Son rôle, dans ce cadre, est celui d'un régulateur naturel dans le cadre de l'accès aux services pour l'ensemble des publics et de veille devant toute forme d'exclusions sociales et/ou territoriales.

### **B-2...Pouvant s'incarner dans différents champs de compétences :**

#### **→ concernant les publics**

- Le bloc social (compétences exclusives + élaboration, en qualité de chef de file de l'action sociale, du développement social et de l'autonomie des personnes, de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences débattues au sein de la CTAP)
- L'accessibilité aux services (compétence conjointe avec l'Etat en matière d'élaboration du schéma départemental qui devra s'articuler avec le chef de filât reconnu aux communes pour l'organisation des services publics de proximité)
- Les associations, l'économie sociale et solidaire (champ relevant à la fois du chef de filât « solidarités sociales » (cf. action sociale, développement social, autonomie) et du chef de filât « solidarités des territoires », ainsi que de la clause générale de compétence)
- Les transports scolaires (compétence exclusive mais dont l'organisation devra intégrer le futur schéma régional de l'intermodalité établi par la région en sa qualité de chef de file des transports)
- La culture et le sport (hormis quelques compétences exclusives dans le champ culturel : archives départementales et BDP, ces deux domaines sont à compétence partagée et constituent les secteurs « phare » de la clause générale de compétence)

#### **→ concernant les territoires**

- Les politiques patrimoniales propres : collèges, routes, ENS (compétences exclusives)
- Les interventions en faveur des communes et EPCI : aide aux communes, ingénierie (principe de l'intervention du département en faveur des communes reconnu dans le CGCT et, en matière d'ingénierie, compétence de plein droit prévue dans le second projet de loi de décentralisation)
- L'aménagement numérique et le tourisme (hormis quelques dispositions précisant certaines compétences propres à tel ou tel niveau

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



de collectivité, ces deux domaines relèvent du champ des compétences partagées)

### **C. Une organisation territoriale axée sur l'efficacité et tenant compte des spécificités locales**

#### **C-1 La mutualisation interdépartementale, une piste de la modernisation de l'action publique :**

La prise en charge progressive de compétences nouvelles dans le cadre de la décentralisation a conduit les collectivités territoriales dans leur ensemble et les départements en particulier à investir le champ de l'innovation.

Loin d'appliquer les mêmes principes de gestion que l'Etat, les départements ont profité des transferts successifs pour rénover en profondeur les très diverses politiques publiques à l'attention des populations et de leurs territoires, tant dans leur définition que dans leurs méthodes de mise en œuvre.

Des pans entiers de l'action publique ont pu ainsi être revisités grâce aux expérimentations audacieuses d'un service public local modernisé. A cet égard et à partir du seul exemple de l'inter-départementalité, de nombreuses expériences sont aujourd'hui en cours tant sur des projets que directement sur la mutualisation de services.

- **Loiret/Loir-et-Cher/Eure-et-Loire** : les trois présidents ont signé une convention qui unit leurs départements respectifs le 22 mars 2013. Concrètement, des projets tels qu'un établissement foncier commun, une centrale d'achats respectueuse de l'économie locale, un plan de formation interdépartemental, une insertion par l'économie renforcée, pourront voir le jour.
- **Nord/Pas-de-Calais** : signature d'une convention en 2013 pour la mutualisation de services et la perspective d'actions concertées sur l'aménagement des territoires, la mobilité, les politiques sociales, la lutte contre l'inondation.

Il existe également des coopérations interdépartementales plus ciblées sur des objets précis nécessitant un partenariat fort :

- **Gard/Hérault/Lozère/Aveyron** : entente interdépartementale des Causses et des Cévennes à l'origine de l'inscription du territoire Causses/Cévennes au patrimoine mondial de l'Unesco pour l'agropastoralisme.
- **Côtes d'Armor/Finistère** : coopération pour la fusion des deux laboratoires départementaux d'analyses.

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



Il sera essentiel que, soit par le truchement de la CTAP, soit par des accords passés entre structures, l'organisation territoriale ménage la possibilité de contractualiser selon les logiques spécifiques de chaque territoire qui appellent de nécessaires adaptations.

### **C-2. L'enjeu métropolitain**

C'est incontestablement, qu'il s'agisse des métropoles de droit commun ou de celle du Grand Paris, l'aspect le plus délicat politiquement de la réforme annoncée. Tout simplement parce que la survie institutionnelle (intégrale ou pour partie) de plusieurs conseils généraux en dépend.

Si le « modèle » souhaité *in fine* par le Gouvernement est globalement connu (Le Rhône), les moyens et le calendrier pour y parvenir restent eux encore méconnus. Les dernières interventions du Président de la République et du Premier ministre sont, en la matière, toujours un peu floues.

#### **Plusieurs grandes familles de scénarios sont ainsi envisageables :**

1. L'organisation par la loi de la fusion pure et simple des départements avec les métropoles sur leur territoire (ce sera probablement le cas au moins pour Aix-Marseille) au moment de la création de ces dernières (1<sup>er</sup> janvier 2015), plus probablement en 2020 lors du renouvellement ;
2. L'imposition par la loi du transfert d'un certain nombre de compétences des départements vers les métropoles (comme prévu initialement dans le premier texte sur les métropoles), dès 2015, ou plus vraisemblablement à une autre échéance (2017, 2020) ;
3. La liberté laissée par la loi aux collectivités, avec bonifications financières à la clé, d'opérer des transferts de compétences et/ou d'enclencher un processus de fusion.

### **D. Stratégie et points de sortie pour la négociation**

Tout en rappelant nécessairement les principes qui fondent la vocation des conseils généraux (cf. *supra*), la stratégie à déployer devra de fait s'adapter à l'hypothèse retenue par le Gouvernement.

Dans l'attente de précisions, il apparaît en l'état indispensable de réaffirmer d'ores et déjà les positions suivantes (déjà défendues par l'ADF à l'occasion de l'examen du premier texte sur les métropoles) :

- la contractualisation volontaire comme principe de base de tout processus de rationalisation efficient ;

JCB DNG CP BM FE BE 5 février 2014



- la construction, au cas par cas, de mutualisations volontaires – qui peuvent d'ailleurs être interdépartementales – dont l'efficacité budgétaire est incomparablement plus évidente que le chantier pharaonique d'une fusion globale (qui coûterait probablement plus cher à la collectivité dans les premières années).

Flash

Document de travail

### Tableaux récapitulatifs des populations, superficies et nombre de communes des départements concernés par les Métropoles.

Chacun des tableaux présente la population, la superficie et le nombre de communes pour le département,  
pour la métropole sur la base de l'EPCI actuel, ainsi que pour le département sans la future métropole.

	Département du Rhône	Grand Lyon	Département moins la Métropole
Population (2010)	1 725 177	1 306 972	418 205
Superficie km2	3 249	516	2 733
Communes	293	58	235

	Département des Bouches-du-Rhône	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 975 896	1 831 500	144 396
Superficie km2	5087	3149	1 938
Communes	119	93	26

	Département du Nord	Lille Métropole	Département moins la Métropole
Population (2010)	2 576 770	1 193 244	1 383 526
Superficie km2	5743	611	5 132
Communes	650	85	565

	Département de la Gironde	Communauté Urbaine Bordeaux	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 463 662	726 716	736 946
Superficie km2	10725	579	10 146
Communes	542	28	514

	Département de Haute Garonne	Toulouse Métropole	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 260 226	704 395	555 831
Superficie km2	6 309	465,96	5 843
Communes	589	37	552

	Département de la Loire-Atlantique	Nantes métropole	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 296 364	590 000	706 364
Superficie km2	6899	523	6 376
Communes	221	24	197

	Département de Seine Maritime	Communauté d'agglomération Rouen-	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 251 282	494 382	756 900
Superficie km2	6278	664	5 614
Communes	746	71	675

	Département du Bas-Rhin	Communauté urbaine Strasbourg	Département moins la Métropole
Population (2013)	1 095 905	473 187	622 718
Superficie km2	4755	315,93	4 439
Communes	527	28	499

	Département de l'Isère	Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 215 212	437 236	777 976
Superficie km2	7431	541	6 890
Communes	533	49	484

	Département de l'Hérault	Montpellier Agglomération	Département moins la Métropole
Population (2013)	1 062 036	423 842	638 194
Superficie km2	6224	434	5 790
Communes	343	31	312

	Département d'Ille-et-Vilaine	Rennes Métropole	Département moins la Métropole
Population (2011)	996 439	413 953	582 486
Superficie km2	6775	705	6 070
Communes	353	43	310

	Département du Finistère	Brest métropole océane	Département moins la Métropole
Population (2011)	899 870	213 942	685 928
Superficie km2	6733	218	6 515
Communes	283	8	275

	Département des Alpes Maritimes	Nice Métropole Côte d'Azur	Département moins la Métropole
Population (2011)	1 081 244	550 000	531 244
Superficie km2	4299	1400	2 899
Communes	163	49	114

## Vers le Conseil général 3.0

Bringuebalée d'un volet à l'autre de ce que Marylise Lebranchu présentait au début du quinquennat comme l'« Acte III » de la décentralisation, la collectivité départementale ne se situe clairement pas au cœur de cette nouvelle étape de réorganisation territoriale. Un silence tout aussi assourdissant a accompagné les modifications apportées au mode de scrutin cantonal dorénavant qualifié de départemental comme la nouvelle réglementation en cours d'élaboration du cumul des mandats de parlementaire et d'exécutif local. Pourtant, si les projecteurs n'étaient pas tournés vers les départements et leurs élus en 2013, ils n'en subissent pas moins une reconfiguration totale des piliers de leur légitimité. Les effets concomitants du nouveau mode de scrutin, d'une réglementation plus drastique en matière de cumul de mandats et d'une redistribution des compétences territoriales convergent pour faire émerger une institution départementale différente de celle qu'avaient façonnée les lois Defferre au début des années 1980 : une version 3.0.

### Une réforme frontale : la création des conseillers départementaux et ses conséquences

Jusqu'au mois de mars 2011, les élections cantonales se déroulaient au scrutin uninominal à deux tours dans le cadre de cantons renouvelés par moitié tous les six ans. La loi du 11 décembre 1990<sup>1</sup> eut beau prévoir l'élection simultanée de tous les conseillers généraux d'un même département, cette disposition n'entra jamais en vigueur; la loi du 18 janvier 1994<sup>2</sup> rétablissant le renouvellement par moitié et donc la tenue d'élection dans une circonscription cantonale sur deux tous les trois ans.

À l'échelle du scrutin cantonal, la loi du 17 mai 2013<sup>3</sup> introduit donc une révolution en modifiant en profondeur des modalités d'organisation inchangées depuis la loi du 10 août 1871. Cette révolution se matérialise à deux niveaux: celui de l'électeur, d'une part, qui sera désormais appelé à voter dans une circonscription redimensionnée et pour un binôme paritaire de candidats; celui de l'élu, ensuite, en raison des conséquences qui découlent de la nouvelle réglementation sur le fonctionnement interne de l'institution départementale.

De prime abord, les principales nouveautés introduites se focalisent sur les conditions de déroulement du scrutin désormais qualifié de départemental. Poussant plus avant la logique paritaire de la loi du 31 janvier 2007<sup>4</sup> qui introduisait la mise en place de suppléants de sexe opposé à compter des renouvelle-

ments de 2008 et 2011, la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral instaure un mode d'élection hybride à mi-chemin entre les scrutins uninominal et proportionnel. À ce dernier, elle emprunte le principe de la responsabilité collective des candidats depuis le dépôt de candidature en préfecture jusqu'au soir de l'élection. Du scrutin uninominal, elle préserve non seulement le principe d'élus propres à des circonscriptions infra-départementales mais aussi la dimension individuelle du mandat une fois l'élection obtenue. En d'autres termes, la solidarité qui unit les deux candidats ne dure que le temps de la campagne<sup>5</sup>. Pourtant, les modalités concrètes d'organisation de la présence de ces deux élus dans l'espace cantonal demeurent à définir... par les élus eux-mêmes.

Cette redéfinition de la proximité territoriale sera rendue d'autant plus nécessaire que les circonscriptions cantonales elles-mêmes subissent simultanément un processus de fusion les associant *grosso modo* deux à deux. Un tel redécoupage cantonal, jamais entrepris depuis la réduction de moitié du nombre de ces entités en 1801, illustre le changement de paradigme qui préside à la définition des cantons. À l'origine conçus pour incarner une portion de territoire, ils matérialisent désormais un souci de représentation équilibrée de la population. Ainsi, alors que la croissance du nombre de cantons s'est traduite depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par leur multiplication dans les espaces les plus urbanisés

par  
THOMAS PROCUREUR,  
Docteur en science  
politique, Centre de  
Recherches sur l'Action  
Politique en Europe,  
Sciences Po Rennes –  
Université Rennes 1

sans oser retoucher les circonscriptions rurales plus ancrées localement dans l'esprit et les pratiques quotidiennes de leurs habitants, la loi du 17 mai 2013 met en œuvre un rééquilibrage démographique entre les circonscriptions d'un même département. Tancée principalement par les élus de droite au motif qu'elle serait « ruralicide », cette reconfiguration cantonale ébranle en effet des cantons dont les frontières n'ont pas connu d'évolution depuis le Consulat. C'est un coup sérieux porté aux notables ruraux qui incarnent littéralement leur canton depuis parfois des décennies.

La troisième évolution majeure du point de vue de l'électeur introduite par la désignation de conseillers départementaux découle du renouvellement intégral et simultané de tous les cantons ainsi redimensionnés. En effet, à l'exception des situations d'immédiat après-guerre (en 1919 comme en 1945) la seule fois où l'ensemble des conseillers généraux furent soumis simultanément à élection remonte à 1871 lors de la mise en place d'assemblées départementales élues. Il s'agit donc d'une véritable révolution, notamment parce qu'elle tranche avec la conception gestionnaire de l'activité des conseillers généraux qui perdurait, au moins dans les discours, jusqu'au début des années 1980. Mais le caractère révolutionnaire de ce changement s'étend jusqu'aux modalités de déroulement de la campagne électorale. Un renouvellement intégral ouvre, pour les formations politiques, la possibilité d'organiser une campagne à l'échelle de l'ensemble du département et donc de mobiliser la totalité des électeurs, réduisant les effets d'abstention due à une méconnaissance des cantons dont les élus sont renouvelables. Le revers de cette politisation devrait toutefois trouver à s'exprimer dans les cantons les plus ruraux qui, non seulement subiront de plein fouet le redécoupage, mais en plus découvriront une configuration électorale inédite pour eux, faite d'étiquettes politiques plus ou moins assumées et d'affrontements sur des thématiques départementales voire nationales. Car, et c'est le second degré de lecture de cette innovation, le renouvellement simultané de tous les cantons de tous les départements aura inmanquablement pour conséquence de nationaliser cette échéance qui, de surcroît, sera vraisemblablement couplée avec le scrutin régional.

Les effets de la loi ne se cantonnent cependant pas aux modalités électorales, mais concernent également le fonctionnement des assemblées départementales et de leurs exécutifs. En effet, conséquence directe du changement de règle du jeu électoral, la visibilité mais aussi la politisation de l'institution vont s'en trouver renforcées. Le déroulement d'une campagne selon les

canons de la politique nationale mettant aux prises une majorité sortante et une opposition va probablement contribuer à ce qu'une place plus importante soit octroyée aux politiques départementales dans la compétition électorale. Celle-ci va donc gagner en uniformité, charge aux candidat-e-s d'instaurer et d'entretenir la relation de proximité dont tous les conseillers généraux actuels se revendiquent.

L'incidence du nouveau mode de scrutin sur la participation demeure en revanche un mystère. *Trois scénarii* sont envisageables à ce stade. Le premier verrait la nationalisation de l'échéance détourner les électeurs de l'isoloir; le second conclurait à une mobilisation accrue rendue possible par une campagne nationale de la part tant des pouvoirs publics que des partis politiques. Mais ces deux hypothèses ne s'excluent pas réciproquement. Il est ainsi tout à fait envisageable d'assister – et c'est la troisième éventualité – à une harmonisation des taux d'abstention en raison d'une baisse de cette dernière dans les territoires les plus urbains et d'une hausse dans leurs pendant ruraux, résultant toutes deux d'un scrutin désormais organisé à l'échelle nationale.

Ces considérations reflètent le degré d'incertitude que renferme toute innovation en matière de régime électoral<sup>6</sup>. Alors que les élus de droite et du centre taxent le gouvernement de charcutage électoral, il s'avère très compliqué d'esquisser la carte de France des conseils départementaux dont accouchera le scrutin de mars 2015. Une chose est certaine en revanche, c'est qu'il sera l'occasion d'un changement radical tant dans la population des élu-e-s au conseil départemental que dans la structuration de leurs travaux. D'abord, parce que nombre de conseillers généraux se sont laissés convaincre en 2010-2011 de se représenter (pour éviter que leur canton ne risque de basculer et que leur groupe au conseil général s'en trouve fragilisé) d'autant plus aisément que le mandat débuté en mars 2011 ne devait durer que trois ans pour céder la place en 2014 aux conseillers territoriaux<sup>7</sup>. Ainsi, une partie des conseillers généraux actuels profitera-t-elle de ce changement du mode de scrutin pour « laisser la place aux jeunes ». Ils se retireront donc en même temps que leurs cantons disparaissent ce qui, au passage, leur évitera d'éventuelles tractations en vue de la candidature dans la nouvelle circonscription cantonale. Des tractations d'autant plus serrées que l'introduction de la parité va aussi aboutir très concrètement à réduire le contingent masculin dans l'hémicycle départemental et le nombre de places d'honneur qu'il y détient. La loi instaurant les conseillers départementaux introduit en effet une obligation de parité dans les exécutifs. Aux cinq présidentes et seize premières vice-présidentes

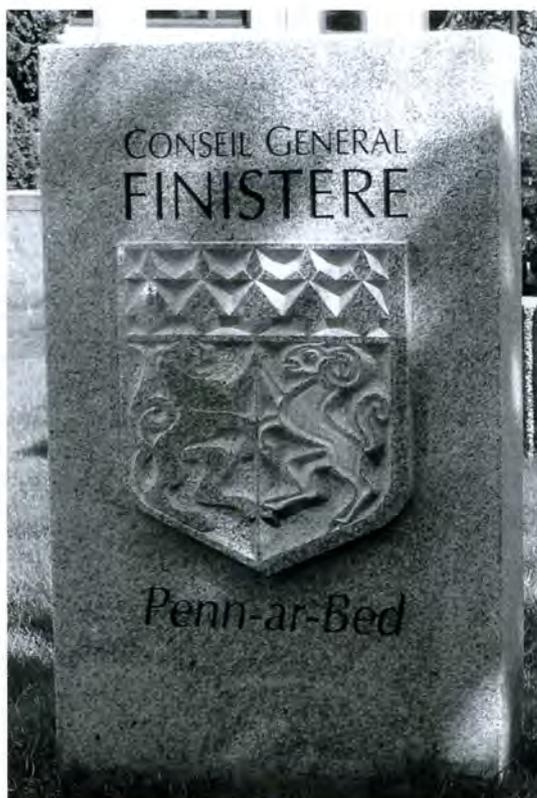
actuelles<sup>8</sup> succéderont donc cinquante présidentes ou premières vice-présidentes. La révolution paritaire des assemblées départementales qui accueillent à l'heure actuelle moins de 14 % de femmes est donc en marche.

En somme, le conseiller départemental, tout en se féminisant, maintiendra un lien de proximité avec les citoyens que le conseiller territorial n'aurait pu entretenir en raison de sa double casquette de conseiller général et de conseiller régional. Le nombre d'élus sera en effet sensiblement identique dès lors que 4 136 conseillères et conseillers départementaux se substitueront aux 4 052 conseillers généraux actuels. L'introduction du binôme femme-homme permettra en outre le respect plein et entier du principe de parité jusques et y compris dans les instances internes des conseils généraux. Mais celles-ci subiront également de plein fouet les effets combinés des nouvelles règles en matière de cumul des mandats et de répartition des compétences entre échelons de collectivités.

### La loi sur le cumul des mandats et l'« Acte III » de la décentralisation : des effets collatéraux prévisibles sur le département

Il ne peut être ici question que de tendance dans la mesure où le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur n'a pas définitivement achevé son parcours législatif, que, d'autre part, le deuxième volet de l'« Acte III » de la décentralisation, annoncé comme focalisé sur l'échelon régional, n'a même pas entamé le sien et que le texte de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles fait, à l'heure où nous écrivons ces lignes, l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel. Il n'en demeure pas moins que la volonté affirmée par le Gouvernement en matière de législation anti-cumul de même qu'en ce qui concerne de nouveaux transferts de compétences ou l'affirmation d'un droit à l'expérimentation et donc à la différenciation territoriale auront de toute façon des conséquences sur le fonctionnement du système politique français.

Maintes fois dénoncé, notamment par Guy Carcassonne, comme l'un des principaux maux qui gangrènent la vie politique française, le cumul de mandats local et parlementaire est fréquemment présenté comme facteur explicatif d'inerties de l'organisation territoriale française<sup>9</sup>. Il est pourtant revendiqué par nombre de parlementaires au motif qu'il leur permettrait d'avoir prise sur le quotidien des Français et de



Crédit photo : Wikimedia.commons

La fragilisation des départements laisserait en suspens nombre d'interrogations en matière d'équilibre des territoires, notamment pour les espaces les plus périphériques bénéficiant peu, voire pas, du rayonnement d'une métropole. *Quid* en effet de la solidarité et de la péréquation à l'échelle départementale si les richesses métropolitaines ne sont pas partiellement reversées au Conseil général pour que celui-ci puisse assumer ses compétences sociales sur la portion non-métropolitaine de son territoire ?

leurs élus et donc *in fine* de mieux légiférer. Ceci contribue à expliquer le fait que les élus départementaux, entre autres, soient si bien représentés au Parlement. En effet, près d'un président de Conseil général sur deux (44,5 %) siège également au Parlement (plus d'un tiers au palais du Luxembourg et près d'un dixième au palais Bourbon). En renversant la perspective, c'est plus du quart des sénateurs (27,3 %) qui détiennent simultanément un mandat dans un conseil général et près d'un cinquième des députés (18,5 %).

Au 1 <sup>er</sup> janvier 2014	Assemblée nationale	Sénat
Présidents de Conseil général	10	35
Vice-présidents de Conseil général	34	17
Conseillers généraux	63	43

Pour la grande majorité des parlementaires, l'entrée en application de la future législation en matière de cumul de mandats national et d'exécutif local provoquera donc un cas de conscience. En effet, même si certains sont élus « de base » dans leur assemblée départementale, leur mandat au conseil général s'accompagne le plus souvent de responsabilités au niveau communal et/ou intercommunal. C'est justement pour cette raison que les sénateurs sont les plus vindicatifs à l'encontre de cette nouvelle réglementation du cumul. Et

*“Le département, sans être au cœur de l'actualité, est en passe de connaître une nouvelle mue au moins aussi conséquente que celle de 1982-1983. Ce sont une fois encore les effets cumulés de plusieurs réformes qui vont conduire à cette reconfiguration de l'institution.”*

pour cause: ils considèrent que le rôle constitutionnel du Sénat de représentation des collectivités requiert de leur part de connaître au mieux les enjeux auxquels les collectivités territoriales sont confrontées en en administrant. Mais, en procédant de la sorte, ils entretiennent également leur propre légitimité en tant que représentants de leurs pairs et de leurs – grands – électeurs que sont les élus locaux.

Du fait de cette interpénétration entre « centre » et « périphérie », le devenir des réformes touchant aux structures locales

est toujours sujet à caution. Les textes actuellement débattus ou en projets n'échappent pas à la règle. Ainsi, l'attribution d'un droit à l'expérimentation aux assemblées régionales comme l'affirmation des métropoles sont-elles susceptibles de se faire au détriment des départements. Mais ces derniers ont déjà montré leur capacité de résilience par le passé.

En outre, la fragilisation des départements laisserait en suspens nombre d'interrogations en matière d'équilibre des territoires, notamment pour les espaces les plus périphériques bénéficiant peu, voire pas, du rayonnement d'une métropole. *Quid* en effet de la solidarité et de la péréquation à l'échelle départementale si les richesses métropolitaines ne sont pas partiellement reversées au Conseil général pour que celui-ci puisse assumer ses compétences sociales sur la portion non-métropolitaine de son territoire? Quelle serait la capacité d'initiative des Conseils généraux qui, certes, pourraient recouvrer leur clause de compétence générale, mais qui se trouveraient néanmoins pris en étau entre deux collectivités – régions et métropoles? Autant d'interrogations qui devraient trouver des éléments de réponse au cours des débats parlementaires programmés au lendemain des élections municipales du mois de mars. Autant de points d'interrogation qui démontrent l'importance

des Conseils généraux dans l'architecture territoriale française, même si les citoyens n'en ont pas forcément conscience.

En fait, le département, sans être au cœur de l'actualité, est en passe de connaître une nouvelle mue au moins aussi conséquente que celle de 1982-1983. Ce sont une fois encore les effets cumulés de plusieurs réformes qui vont conduire à cette reconfiguration de l'institution. Avec un personnel renouvelé, des compétences probablement redéfinies et un accès aux arcanes du parlement moins direct, le Conseil général 3.0 est en marche. Et la prochaine évolution est déjà engagée puisque 2015 verra également la mise en place de collectivités uniques en lieu et place des Conseils généraux et régionaux de Martinique et de Guyane<sup>10</sup>. À cette occasion, ces deux départements d'outre-mer deviendront doublement précurseurs de la différenciation territoriale dès lors que leurs institutions ne fonctionneront pas sur le même modèle. Cette nouvelle preuve de la malléabilité départementale reflète également, et plus largement, une nouvelle conception de ce que sont les territoires et de ce que doit être leur organisation.

T. P.

1. Loi n° 90-1103 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

2. Loi n° 94-44 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux.

3. Loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

4. Loi n° 2007-128 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives.

5. Troupel Aurélie, « La loi du 17 mai 2013 : une réforme à double détente des élections locales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°97, 2013, p. 5-8.

6. Pilet Jean-Benoît, *Changer pour gagner ? Les réformes des lois électorales en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, 262 p.

7. Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

8. Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, *Élections cantonales - mars 2011. Les chiffres de la parité*, étude désormais disponible sur le site du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

9. Pasquier Romain, « Sénat, régionalisation, cumul des mandats : trois piliers pour un "Acte III" ? », *Pouvoirs Locaux*, n°67, 2005, p. 115-118.

10. Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

***LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE***

La loi Lebranchu promulguée, la métropole Aix-Marseille-Provence se dessine à l'horizon d'une intercommunalité en mouvement. Le point sur les différentes cartes concernant Paca avant les élections de mars prochain où l'on votera en même temps, une nouveauté, pour les conseillers municipaux et communautaires (élus pour six ans).

## EN ROUTE POUR LA MÉTROPOLÉ & (L'INTER)CO !



# AMP

LA LOI LEBRANCHU SUR LES MÉTROPOLES VIENT D'ÊTRE PROMULGUÉE, APRÈS SA VALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL. LE TEXTE STIPULE QUE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE VERRA LE JOUR LE 1ER JANVIER 2016.

## en orbite dans deux ans



Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique.

© D. R.

On parlera désormais de la « loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Neuf mois après sa présentation en Conseil des ministres, le premier des trois textes portés par Marylise Lebranchu, dit loi « Mapam », a été publié au journal officiel le 28 janvier. Cette publication était imminente depuis que le Conseil constitutionnel avait validé le 23 janvier la quasi-totalité des dispositions du texte. Le ministère en charge de la décentralisation a profité de la décision du Conseil constitutionnel pour mettre en avant les points saillants de cette loi qui constitue désormais selon lui « la première étape » d'une « réforme territoriale d'envergure » : « déter-

**La ministre espère que l'on fera court et simple.**

**L'AMF espère que le futur projet de loi soit un texte court et clair.**

mination par la loi de collectivités territoriales chefs de file », création des conférences territoriales de l'action publique, création de trois métropoles dotées d'un statut particulier (Aix-Marseille-Provence, Grand Paris et Lyon), nouveau statut de métropole pour les grands pôles urbains, création de « pôles d'équilibre territorial et rural », instruments d'un aménagement équilibré du territoire, création de la compétence « gestion des milieux aquatiques », dépenalisation du stationnement payant. On remarquera que le ministère n'insiste pas en revanche sur l'article 1er venu rétablir la clause générale de compétences... Seul petit bémol du Conseil constitutionnel : celui-

ci a jugé que la loi « ne pouvait (...) autoriser de façon pérenne » le cumul du mandat de maire d'une commune de la métropole avec celui de président du conseil de la métropole. Elle n'a pas censuré la disposition attaquée, mais a fait une « réserve de constitutionnalité » en déclarant que ce cumul ne pourra perdurer au-delà du premier renouvellement des conseils municipaux suivant la création de la métropole. Conséquence concrète : s'il a la majorité dans l'agglomération lyonnaise lors des municipales de mars prochain, Gérard Collomb pourra à la fois diriger la ville de Lyon et la métropole jusqu'en mars 2020.

### Nouvelles orientations

Le lendemain de cette décision, l'Association des maires de France (AMF) s'est exprimée, non pas directement sur ce texte, mais sur l'étape suivante, autrement dit sur le nouveau cap donné depuis peu par l'exécutif en matière de décentralisation. Rappelons que l'on sait désormais que les deux autres projets de loi qui avaient été préparés en même temps que la loi Mapam et bel et bien déposés au Parlement (le « projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » et le « projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale ») resteront finalement lettres mortes. Et qu'un nouveau texte, dont la présentation en Conseil des ministres est annoncée pour début avril, viendra les remplacer. Un texte qui mettra entre autres l'accent sur la régionalisation... et qui pourrait fort faire marche arrière sur la clause de compétence générale rétablie par la loi qui vient tout juste d'être publiée ! « Prenant acte » de ces nouvelles « orientations », l'AMF espère que le futur projet de loi sera un « texte court et clair », une « loi-cadre concentrée sur l'essentiel ». Sur ce point, cela colle à peu près avec ce que Marylise Lebranchu a eu l'occasion de dire : la ministre espère que l'on fera court et simple. Les repré-

(suite page 26)

## LE PÉRIMÈTRE DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE

MISSION INTERMINISTÉRIELLE  
PROJET MÉTROPOLITAIN  
Aix/Marseille/Provence

# ELECTION DES CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS en 2017

C'est un des sujets sensibles du texte de loi sur les métropoles : le mode d'élection des futurs conseillers métropolitains. Alors que certains plaidaient pour une élection au suffrage universel direct dès cette année, les députés ont décidé de jouer la montre en acceptant que les modalités de l'élection des conseillers ne soient pas immédiatement précisées par la loi. Le sujet n'est cependant pas enterré. Le gouvernement présen-

tera au Parlement, avant le 30 juin 2015, « un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines ». Toutes les options, y compris celle du statu quo, sont donc encore envisageables à ce jour. La décision des parlementaires est « sage », a estimé le sénateur (PS)

Jean-Pierre Sueur, rappelant que la mise en œuvre du « fléchage » pour l'élection des conseillers communaux, première avancée, aura lieu en mars prochain. Dans tous les cas, le législateur devra prendre une décision, puisque les modalités de l'élection des conseillers métropolitains devront être fixées par la loi avant le 1er janvier 2017. Par ailleurs, les députés ont accédé à la demande du Sénat visant à étoffer les compétences pour les-

quelles les communes et intercommunalités sont chefs de file. Celles-ci sont étendues à l'organisation des services publics de proximité, à l'aménagement de l'espace, ainsi qu'au développement local. En outre, des thèmes comme la dépenalisation du stationnement, la prévention des inondations et les pôles d'équilibre territorial et rural, tous trois introduits en première lecture par le Sénat, figurent dans le texte final.

(suite de la page 24)

sentants des maires demandent également que le gouvernement tienne compte « des projets de loi en cours de finalisation », citant à ce titre le projet de loi Alur de retour au Sénat en deuxième lecture, le projet de loi Lamy sur la politique de la ville qui doit prochainement passer en commission mixte paritaire... L'AMF souligne aussi qu'il faudra évaluer « l'impact financier du nouveau texte ». On n'en est pas encore là : « Franchement, personne aujourd'hui n'est en mesure de vous dire 'voilà, on va faire tant d'économies' », déclarait Alain Vidalies le 22 janvier. Et qu'il faut

prendre « enfin en compte » les propositions de l'association. Enfin, les maires et présidents d'intercommunalité font valoir qu'ils « vont avoir besoin de lisibilité » - et ce, « dès le lendemain des élections municipales ». Un vœu qui ne semble guère évident... On a notamment entendu Marylise Lebranchu évoquer « de nouveaux seuils pour l'intercommunalité » alors même que la carte intercommunale née de la loi de 2010 n'est pas encore totalement digérée, que pas mal de territoires sont en plein chantier de mutualisation, que le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) des-

siné par le projet de loi Alur crée des crispations... Ces doléances laissent de marbre la ministre : « Les associations d'élus, on sait déjà par cœur ce qu'elles veulent », a récemment déclaré Marylise Lebranchu. Le gouvernement, de son côté, semble avancer sur le sujet puisqu'après une réunion à l'Élysée mi-janvier, une autre réunion de travail sur la décentralisation a eu lieu le 28 janvier, cette fois à Matignon, sous la houlette de Jean-Marc Ayrault. De tels rendez-vous devraient se succéder « toutes les trois semaines », indique Marylise Lebranchu. ■ William Allaire

## AIX-MARSEILLE-PROVENCE : 93 communes, 1,833 million d'habitants

La métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) se substituera à partir du 1er janvier 2016 aux six intercommunalités actuelles (la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, le San Ouest Provence, les communautés d'agglomérations du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, du Pays d'Aix, du Pays de Martigues, Salon-Berre-Durance). Cette nouvelle entité regroupera 93 communes, 1,833 million d'habitants et 735.500 emplois. Son territoire s'étendra sur 3.173 km<sup>2</sup>, couvrant la moitié orientale des Bouches-du-Rhône ainsi que trois communes de départements limitrophes : Pertuis (Vaucluse), Saint-Zacharie et Plan d'Aups (Var). Sa gouvernance sera dans les mains d'un conseil métropolitain qui réunira 240 élus (contre 560 dans les conseils communautaires des Epci actuels), avec une prépondérance pour les représentants de la ville centre : Marseille disposera en effet de 108 sièges au sein du futur conseil (soit 44,5 %). Enfin, le siège de ce nouvel Epci sera basé à Marseille. La métropole AMP sera accompagnée par un conseil de développement réunissant « les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de la métropole » qui devront être consultés « sur les principales orientations, sur les documents de prospective et de

planification, sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire ». Enfin, le texte précise les interventions respectives de la métropole et de ses « conseils de territoire », conseils dont les périmètres seront fixés par décret (mais qui seront probablement calqués sur les périmètres des Epci actuels) et qui seront composés des conseillers de la métropole représentant les communes incluses dans chaque périmètre.

### Les agglos version « conseils de territoire »

Placés juste au-dessus des communes qui conserveront « leurs prérogatives actuelles », notamment la maîtrise de la fiscalité locale, ces conseils territoriaux assumeront « des compétences intermédiaires de proximité avec des moyens financiers attribués par la Métropole ». On sera donc avec un schéma de fonctionnement complètement copernicien, du haut vers le bas, puisque ce sera désormais la métropole qui financera ces structures « avec une enveloppe obligatoire » pour gérer les compétences de proximité. Ainsi par exemple, dans le champ de la politique de la ville, la métropole aura la compétence relative au « schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion

économique et sociale », tandis que « la définition de ces dispositifs, s'agissant notamment des futurs contrats de ville 2014-2020, et la programmation des actions afférentes, pourra être déléguée aux conseils de territoire ». Ce principe de délégation s'appliquera également dans d'autres domaines. La métropole exercera les compétences stratégiques, les conseils de territoire conserveront les compétences intercommunales, les communes seront confirmées comme échelon de proximité.

### 14 compétences

La métropole AMP exercera les compétences suivantes :

- Création, aménagement et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- Schéma de cohérence territoriale et schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme élaboré par le conseil de territoire et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement, constitution de réserves foncières, prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement ;
- Organisation de la mobilité ; schéma de la mobilité fixant le périmètre des transports métropoli-

tains et incluant les services de transports urbains, non urbains, réguliers ou à la demande ;

- Schéma d'ensemble et programmation des créations et aménagements de voirie ;
- Plan de déplacements urbains ;
- Programme local de l'habitat ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;
- Schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- Schéma d'ensemble et programmation des équipements en matière d'assainissement et d'eau pluviale ;
- Marché d'intérêt national ;
- Schéma d'ensemble de la gestion des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- Plan métropolitain de l'environnement, de l'énergie et du climat ; plan climat énergie territorial ;
- Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche ;
- Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
- Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.

# Entre la métropole et les maires : « Je t'aime moi non PLU... »

**EN VISITE À MARSEILLE LE 20 DÉCEMBRE DERNIER POUR LA DEUXIÈME CONFÉRENCE MÉTROPOLITAINE, LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION MARYLISE LEBRANCU A MARTELÉ LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D'INSTAURER UN SCOT ET UN PLU INTERCOMMUNAL. « UN GAGE DE COHÉRENCE » SELON ELLE. UN SCÉNARIO QUI N'EST POURTANT PAS DU GOÛT DES MAIRES.**

Ambiance moins tendue pour la deuxième conférence métropolitaine ce 20 décembre 2013. Contrairement à la première édition, les 109 maires du département (sur 119) opposés au projet de métropole Aix-Marseille-Provence n'étaient pas venus manifester en nombre devant l'enceinte du palais du Pharo, théâtre de cette seconde grande messe orchestrée par la mission préfectorale. Les édiles s'étaient cette fois contentés de pratiquer la politique suivie depuis des mois : celle de la chaise vide. La veille, à Grans, dans ce qui ressemblait à un baroud d'honneur, les maires avaient expliqué leur refus de participer à cette conférence parce que « la mission préfectorale ne les avait pas consultés au préalable ». Malgré la promulgation de la loi, leur porte parole, Georges Cristiani, maire de Mimet, avait martelé la détermination des édiles : « Sans nous, la métropole ne se fera pas ! », avait-il cinglé.

## Conseil paritaire

Le lendemain à Marseille, Marylise Lebranchu leur a nouveau tendu la main : « Notre projet est sur les rails. Il reste à le faire porter par les élus. Je leur fais confiance. C'est vrai que cela n'a pas été simple, mais maintenant le sujet est derrière nous, puisque le décret promis par le Premier ministre a été publié, avec ce fameux conseil paritaire qui permettra dans les deux ans qui viennent d'avoir des élus très impliqués



dans l'écriture du projet métropolitain », a lancé la ministre de la Décentralisation lors d'une conférence de presse.

Ce décret signé du Premier ministre Jean-Marc Ayrault concerne spécifiquement le projet de métropole Aix-Marseille. Il crée un « conseil paritaire territorial de projets », que les maires opposés initialement à la création de la métropole, craignant de perdre la maîtrise de leurs ressources fiscales, appelaient de leurs vœux. Ce conseil comprendra seize maires de communes appartenant aux Epci concernés par le projet métropolitain, en plus du maire de Marseille, des six présidents de ces Epci et de vingt-trois représentants de l'Etat.

« C'est une bonne nouvelle, une avancée incontestable, car les communes sont replacées au centre du dispositif. Nous allons désormais participer aux discussions sur le fonctionnement de la mission de préfiguration de la métropole, dès

lors que la feuille de route sera définie avec nous, et non imposée par l'Etat sans nous », a déclaré Georges Cristiani. Et d'avertir : « Nous refusons la fiscalité unique, il est hors de question que les dettes de Marseille soient éponnées par une hausse de la fiscalité sur les entreprises du reste du territoire ! ».

## Un Scot et un PLU métropolitains

« Nous avons répondu favorablement à toutes leurs questions. Maintenant, il ne doit plus y avoir de raisons de ne pas entrer dans la démarche », a indiqué Marylise Lebranchu. Cette invitation n'entretient pas tous les points de friction. Hormis la fiscalité, les craintes des édiles se cristallisent autour de la gestion des documents d'urbanisme qu'ils redoutent de voir leur échapper au profit de la métropole. En dépit des garanties apportées par Jean-Claude Gaudin qui propose de dupliquer à l'échelon métropolitain le système de gouvernance partagée adoptée depuis treize ans au sein de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole - les Plans locaux d'urbanisme (PLU) relèvent certes de la compétence de MPM, mais leur élaboration est largement laissée à la discrétion des maires... -, les maires refusent de perdre la main sur cette prérogative qu'ils jugent politiquement stratégique.

Cette inquiétude dépasse d'ailleurs largement le cadre métropolitain car un des volets de la loi ALUR actuellement en discussion au Parlement propose d'instaurer justement le PLU intercommunal (PLUI). « On ne va sans doute

**« On ne peut pas continuer à discuter de la vie quotidienne des citoyens, de leurs déplacements, de leurs logements..., si l'on n'a pas la maîtrise du foncier. »**

**MARYLISE  
LEBRANCU**

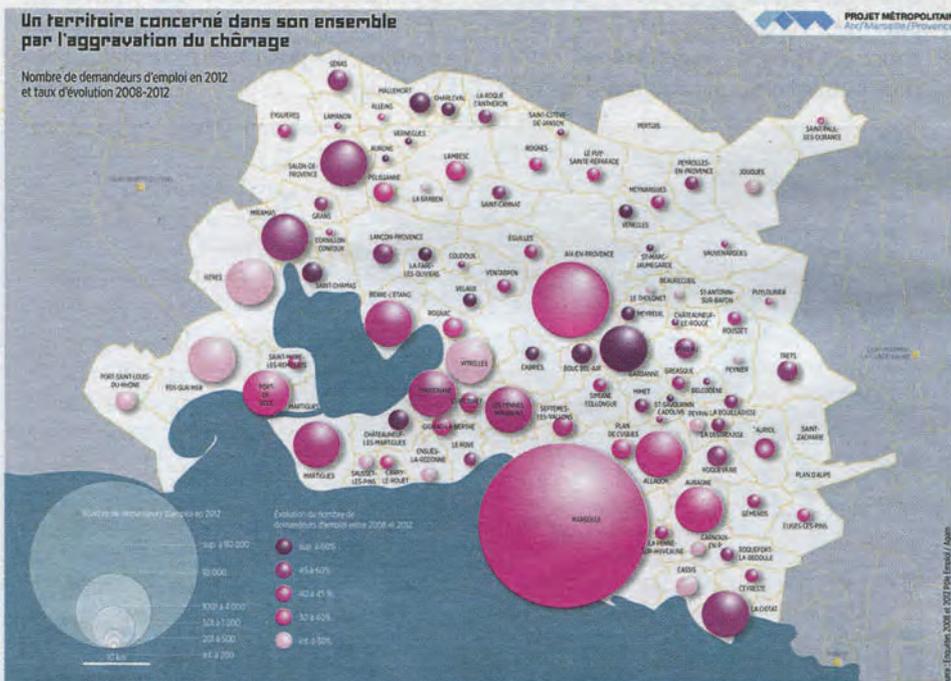
pas réussir à rendre le PLUI obligatoire partout, notamment dans les zones rurales. Mais c'est un document essentiel », a martelé la ministre. « On ne peut pas continuer à discuter de la vie quotidienne des citoyens, de leurs déplacements, de leurs logements..., si l'on n'a pas la maîtrise du foncier. Il faut qu'il y ait une discussion de tous les maires d'Aix-Marseille-Provence sur la localisation des activités. Il faut de la cohérence ! », a-t-elle enchaîné. Quid des maires dans ce schéma ? Ils ne seront pas totalement écartés puisqu'ils conserveront la maîtrise des permis de construire : « une sorte de droit

de regard, qui n'est pas un droit de veto », selon la ministre. Ils auront également voix au chapitre par le biais des conseils de territoire : « Que l'on demande l'avis de ces conseils, cela ne me gêne pas. Mais il faut de la cohérence », a-t-elle ajouté. Et cette cohérence, elle passe, à ses yeux, « par la mise en place d'un document métropolitain d'aménagement », un Schéma de cohérence territoriale (Scot) à l'échelle métropolitaine. « Sans un tel document qui trace l'avenir du territoire, on n'avancera pas. C'est d'ailleurs ce qui ressort des premiers travaux de la mission du préfet Théry ».

Oui, mais à quoi rime un Scot si les élus refusent ensuite de le décliner à l'échelle communale ? Marylise Lebranchu rejette ce scénario catastrophe. « Une fois que vous avez un Scot de qualité, vous pouvez faire confiance aux élus », affirme-t-elle, optimiste. Les élus, justement ne semblent pourtant pas disposés à lâcher du lest. Témoin, cette déclaration virulente du maire de Mimet, Georges Cristiani : « Nos habitants ne laisseront jamais les PLU et les logements se décider à Marseille (sic) ». La marche vers le PLU métropolitain sera un combat... ■ William Allaire

# L'OCDE plaide pour plus d'intégration métropolitaine

UN RAPPORT DE L'ORGANISATION DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUES (OCDE) INDIQUE QUE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE DOIT SURMONTER SES FRAGMENTATIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE AFIN DE RENOUER AVEC UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE ET DURABLE.



LE TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES ATTEINT

# 50%

DANS CERTAINS QUARTIERS DE MARSEILLE.

Des maires et des ministres membres de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) étaient réunis à Marseille les 4 et 5 décembre derniers. Les maires d'une vingtaine de villes dont Dakar, Valparaiso, Alexandrie, Gênes

étaient au rendez-vous de cette 5e table ronde biannuelle pour débattre à huis clos et comparer les politiques locales autour du thème « Construire l'avenir de nos villes : rapprocher les politiques nationales et locales ». « L'Etat n'est plus en situation d'assurer seul la prospérité de la

nation. La délégation devient un impératif mondial », a souligné le sénateur et adjoint au maire de Marseille, Jacques Rocca-Serra. « Nous nous sommes rendus compte à quel point notre mode de croissance est non durable. Bien souvent la cohésion sociale et la protection de l'environnement étaient considérées comme secondaires. La crise démontre l'insuffisance de cette approche », a expliqué Yves Leterme, secrétaire général adjoint de l'OCDE.

Les régions métropolitaines ont engendré 60 % de la croissance globale dans la zone OCDE entre 2000 et 2010. Indispensables à la croissance économique, les villes sont confrontées à de nouveaux défis notamment en matière de développement et d'inclusion sociale. Lors de cette journée, l'OCDE a présenté son projet de recommandation pour un investissement public efficace. Elle suggère le « renforcement des capacités de gouvernance au niveau régional et local » et « une solide coordination entre gouvernement national et niveaux de gouvernement infra-nationaux ».

### Une aire trop inégalitaire

Cette réunion s'est conclue en présence de la ministre Marylise Lebranchu par la présentation d'une étude de cas de la région métropolitaine d'Aix-Marseille réalisée à la demande du gouvernement français. Ce document prône « la création d'une échelle métropolitaine adéquate » pour que la métropole Aix-Marseille puisse relever « les enjeux liés au développement économique, aux transports et à l'environnement ».

Troisième agglomération française en termes de population et de contribution au PIB national, Aix-Marseille a connu une croissance économique élevée dans les années 2000 mais garde un taux de chômage important et voit sa position stratégique menacée, selon l'étude de l'OCDE.

Aix-Marseille a notamment enregistré la deuxième plus forte croissance de l'emploi des métropoles européennes entre 2000 et 2012 (2,1% par an). Mais cette progression « n'a pas permis de faire suffisamment baisser le taux de chômage (...) qui reste élevé » à 9,8 % dans le bassin d'Aix, et 13,3 % dans celui de Marseille-Aubagne au 2e trimestre 2013, selon l'OCDE. A 12 %, celui-ci reste supérieur à la moyenne nationale et à la moyenne des 275 métropoles de l'OCDE de plus de 500.000 habitants. Par ailleurs la « position stratégique » de la métropole est « également menacée », le port de Marseille-Fos ayant cédé du terrain face à ceux de Gênes et Barcelone. Mais, note l'OCDE, « les défis les plus importants ne viennent pas tant de l'extérieur (...) que de l'intérieur ».

Car Aix-Marseille est « l'une des métropoles les plus inégalitaires de France, que ce soit en matière de revenus, d'accès à l'emploi ou d'éducation ». Ces inégalités socio-économiques sont très déterminées territorialement. Le taux de chômage des jeunes atteint 50 % dans certains quartiers où plus de d'un tiers de la population n'a pas de diplôme. En outre, « comme la plupart des métropoles françaises », avec ses 130 communes, l'aire métropolitaine d'Aix-Marseille « fait partie des zones urbaines les plus fragmentées sur le plan de la gouvernance ». Or « cette fragmentation de l'action publique ne permet pas d'apporter

des réponses adéquates aux défis de l'emploi, de la compétitivité, du chômage et de l'exclusion », constate l'OCDE.

### Une première étape

Dans cette quête d'une intégration métropolitaine, le projet de loi sur les métropoles en cours d'élaboration n'est qu'« une première étape ». « La future métropole devra montrer qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée et qu'elle résout des problèmes demeurés jusque-là sans réponse », note l'OCDE. En d'autres termes, c'est bien le « comment », c'est-à-dire sa mise en œuvre, qui sera déterminante pour en assurer l'impact. Parmi les problèmes, l'organisation pointe celui de « transports publics particulièrement peu développés entre les différents pôles de la métropole ». Par exemple, « environ 77 % de la population hors Marseille n'a aucun accès aux transports publics ». Et moins de 10 % des déplacements au sein de l'aire urbaine se font en transports publics. Les impacts en termes de congestion et de pollution sont importants, et l'accès à l'emploi fortement contraint. Les déficits de coordination existent dans d'autres domaines comme l'aménagement du territoire ou le développement économique. De manière générale, « le niveau d'insécurité, la pollution, l'accès aux services, le prix moyen des logements et la congestion automobile contribuent à pénaliser la métropole », estime l'OCDE.

■ W. A.



Si la ministre Marylise Lebranchu (ici aux côtés du préfet Théry délégué à la Métropole) est venue expliquer le projet à plusieurs reprises à Marseille, l'opposition n'a quant à elle pas baissé d'intensité. PHOTOS ROBERT TERZIAN

# Métropole : la révolution qui cherche son sens

Septembre 2012. Une nouvelle fois, un homme tombe sous les balles dans les rues de Marseille. Une fois de trop. La liste s'est depuis allongée. La particularité de cet énième homicide dans la cité phocéenne est qu'il va pousser le gouvernement de Jean-Marc Ayrault à placer Marseille au rang de « cause nationale » et à établir une série de mesures. Parmi elles, la création de la Métropole Aix-Marseille. Une digue idéologique vient alors de tomber.

En effet, jusque-là, le projet d'une grande métropole regroupant les intercommunalités des Bouches-du-Rhône en une seule entité était surtout porté par le gouvernement de François Fillon et relayés par les élus marseillais UMP. Avec dans le rôle de l'opposant à la mégalopole, l'ensemble de la gauche, y compris le Parti socialiste.

L'annonce de Jean-Marc Ayrault marque donc un tournant dans la conception du schéma institutionnel par le gouvernement socialiste. Fondamentalement, la voie métropolitaine a été lancée pour aider au « développement de l'agglomération marseillaise ». Le gouvernement y place deux préalables : « la lutte contre la délinquance violente et la criminalité » et « le déblocage de la question institutionnelle » indiquait à l'époque le Premier ministre.

« Ma conviction est que l'agglomération marseillaise a tous les atouts pour devenir une grande métropole et le pôle de rayonnement dont la France a besoin au sud du

bassin rhodanien et sur la rive nord de la Méditerranée ».

Sauf que le constat est loin d'être partagé. Mais rien n'y fait.

Au-delà des enveloppes allouées (3 milliards d'euros promis pour Aix-Marseille),

**A deux mois du scrutin, le schéma institutionnel n'est pas encore déterminé. Marseille et les Bouches-du-Rhône ont été le théâtre d'un face à face entre gouvernement et élus sur la question de la Métropole. Sur fond de compétences et pouvoir locaux, pour aujourd'hui et pour demain.**

**Décryptage**  
Sébastien Madau

les principales inquiétudes portent sur les transferts de compétences et une éventuelle mainmise de la future institution. Quid de l'urbanisme, des plans d'occupation du sol, ou de la pérennité de politiques alternatives mises en place à des échelons inférieurs

(gratuité des transports, régies publiques de l'eau...). L'harmonisation se fera-t-elle par le haut ? Rien n'est moins sûr surtout que dans le discours, la Métropole est souvent perçue existant pour « sortir Marseille de ses problèmes » de diverses natures : retombées fiscales, infrastructures culturelles et sportives, sécurité, transports, etc.

## Les habitants en recherche de proximité

Pour l'heure, le projet de métropole vient d'en haut, avec la ministre de la Réforme de l'Etat Marylise Lebranchu à la manœuvre. Sauf que l'opposition d'ici est aussi nombreuse que celle d'aujourd'hui et vraisemblablement de demain. 109 des 119 maires des Bouches-du-Rhône sont mobilisés contre la réforme. Signe que les élus locaux et leurs habitants sont en attente de la part de leurs collectivités locales d'autres structures institutionnelles. La notion de proximité est souvent mise en avant pour justifier le refus de l'hyperstructure.

Dès lors, les échanges -qui n'ont jamais été complètement rompus- ont permis d'avancer (à petit pas) ou reculer selon les périodes. Si les maires et présidents d'intercommunalités ont été quelque peu rassurés sur leur représentativité dans les futures instances, les récentes déclarations de Jean-Marc Ayrault prônant la fin des départements de la couronne parisienne (Hauts de Seine dirigés par l'UMP, Seine-Saint-Denis par le PS et Val de Marne par le PCF)

ont fait l'effet d'une bombe jusque dans le Sud. Surtout depuis que le préfet Théry délégué à la Métropole a lâché que « la fusion du Conseil général des Bouches-du-Rhône et de la métropole n'est pas exclue ». Des propos qui ont attiré l'ire des opposants : « Après les déclarations du Président de la République, après le coup de force opéré au Parlement sur la création de la Métropole Aix-Marseille, avec la suppression des intercommunalités, jusqu'où compte aller le gouvernement ? » déplore par exemple Jean-Marc Charrier, président du groupe communiste au CG13, dénonçant la méthode « qui consiste sans aucune concertation avec les élus et les populations à jouer avec des collectivités territoriales de la République comme s'il s'agissait de pièces de Lego que l'on peut désassembler et assembler à loisir (...) Je ne peux accepter que nos collectivités et leurs populations soient sacrifiées sur l'autel de la réduction de la dépense publique pour répondre aux exigences de Bruxelles et financer les cadeaux offerts au patronat. Le libéralisme constitue une menace extrêmement dangereuse pour la République ».

Le scrutin des 23 et 30 mars sera sans nul doute un carrefour où se jouera l'avenir du découpage institutionnel issu de la Révolution française. Les bulletins dans l'urne seront aussi là pour montrer les aspirations des électeurs en matière de démocratie locale, de proximité aux lieux de pouvoir et de transparence. ◆◆◆

## Municipales

313

**PATRICK MENNUCCI (PS).** Candidat à Marseille, il soutient la réforme territoriale du gouvernement.

### « Une métropole forte »

■ Fervent partisan de la métropole que le gouvernement veut créer en 2016, Patrick Mennucci souhaite à terme la fusionner avec le conseil général sur le modèle lyonnais.

**- Pourquoi êtes-vous favorable à la création d'une métropole regroupant six intercommunalités dans les Bouches-du-Rhône ?**

Je suis favorable à donner tout ce qui relève de la proximité aux mairies et à confier tout ce qui concerne l'aménagement du territoire et la stratégie de développement économique à la métropole. C'est le niveau pertinent pour avoir une vision cohérente et une mutualisation des moyens. Il faut cesser les doublons administratifs. Je suis par exemple pour fusionner les différentes agences de promotion du territoire en une seule et impulser une stratégie de marketing territorial sur le modèle de « Only Lyon » qui a fait ses preuves.

Les transports sont un autre exemple qui plaide en faveur de la métropole. Notre territoire souffre de trop nombreux retards en la matière. Avec la métropole, nous recevrons des dotations supplémentaires de l'État pour les réduire. En Ile-de-France, on peut habiter le Val-de-Marne et travailler à Paris. Ici, sauf à passer des heures dans les bouchons, impossible d'habiter Aubagne et de travailler à Berre.

Je suis par ailleurs pour une fusion de la RTM et de la RDT 13 en une grande entreprise de transports.



Patrick Mennucci PHOTO

**- François Hollande a annoncé de nouveaux bouleversements territoriaux la semaine dernière. Y souscrivez-vous ?**

J'ai été contacté par le cabinet du Premier ministre pour connaître mon avis sur la fusion du département et de la métropole. J'y suis favorable sur le modèle de Lyon où la métropole a reçu sur son territoire les compétences du département du Rhône. Cette fusion ne pourra intervenir qu'après les élections territoriales de 2015. En attendant, le conseil général doit, bien entendu, être le partenaire financier de la métropole pour la réalisation des grands projets utiles au territoire.

PROPOS RECUEILLIS PAR L.P.

**JACQUES DOMERGUE (UMP-UDI).** Le conseiller municipal d'opposition est candidat à Montpellier.

### « Intégrer l'aire urbaine »

■ Montpellier fait partie des métropoles « dérogatoires ». Il faudra l'accord d'au moins la moitié des communes de l'actuelle Agglo. Mais Jacques Domergue (candidat UMP) veut aller au-delà.

**- Que pensez-vous de la transformation de l'Agglo en métropole ?**

La Région Languedoc-Roussillon risque d'être menacée. La métropole va tirer la région vers le haut. Sur le fond, je suis donc d'accord sur le principe d'un passage en métropole. Mais je ne veux pas qu'elle soit limitée au 31 communes de l'Agglomération. A part créer une strate administrative supplémentaire et des impôts nouveaux, ça ne changera rien. Je propose que la métropole montpelliéraine intègre toute l'aire urbaine de Montpellier. Il faut qu'elle aille jusqu'à la mer et qu'elle intègre l'aéroport.

**- Quel en serait le périmètre ?**

Il faut rassembler toutes les intercommunalités qui ont intérêt à venir dans la métropole montpelliéraine et qui refusent aujourd'hui de le faire, pour des raisons politiques qui découlent des anciennes querelles de Georges Frêche (l'ancien président de Région socialiste, ndr), ou pour des raisons de fiscalité. La métropole doit lancer un grand projet de diminution de la fiscalité pour se mettre à niveau des intercommunalités voisines qui elles, vont voir leur fiscalité monter. Il faut aller vers un point de convergence pour gommer cette peur des communes alentours vis-à-vis de la fiscalité montpelliéraine.



Jacques Domergue. PHOTO REDOUANE ANFOUSSI

**- Si vous êtes élu, comment comptez-vous concerter les communes pour qu'elles valident le passage en métropole ?**

Leur entrée dans la métropole sera sur la base du volontariat, il est hors de question de contraindre les communes, il faut leur faire comprendre qu'elles ont intérêt à nous rejoindre.

**- Quelles compétences devra assumer la métropole ?**

Les compétences sont fixées par la loi, on n'a pas à revenir dessus. Concernant le droit du sol, tout est négociable. Je ne suis pas dogmatique là-dessus.

PROPOS RECUEILLIS PAR MARINE DESSEIGNE

**GABY CHARROUX (PCF).** Le député-maire de Martigues (13) s'oppose vivement à la Métropole.

### « Pour l'échelon communal »

■ Autour de l'Etang de Berre, à potentiel industriel, la mobilisation en faveur d'intercommunalités à taille humaine a été portée par Gaby Charroux jusqu'à l'Assemblée.

**- Pourquoi êtes-vous opposés au projet de grande métropole ?**

Les raisons n'ont pas varié. J'y suis opposé depuis 2009 et le rapport Balladur. Chaque fois que l'on voudra remettre en cause la commune, la démocratie locale, le service public on me trouvera au travers de la route. C'est le cas avec les métropoles et je me bats, aux côtés de la population, des maires pour faire reculer cette vision centralisatrice du territoire. Nous y parviendrons. Même si le texte est voté, comme en 2010 avec la loi de Sarkozy, ce n'est que le premier volet d'un projet de décentralisation qui en comprend trois. Le second, dès avril, portera sur les régions et le dernier sur les communes.

**- Quelle place entendez-vous donner à la commune en ces temps de globalisation ?**

En premier lieu parce que la vision doit se faire du local au global. Et au local, il n'y a pas d'échelon plus adapté que la commune. C'est là que les gens vivent, participent à la vie de leur territoire, s'expriment et font acte de citoyenneté. S'il s'agit de mettre en commun des compétences comme le disait le Premier ministre à Marseille en novembre sur des questions clés comme le développement économique, les transports ou l'environnement. Oui, bien sûr ! Nous le proposons nous-mêmes dans notre projet alternatif. D'ailleurs, Jean Marc Ayrault déclarait que rien ne pourrait



Gaby Charroux. PHOTO ROBERT TERZIAN

se faire sans les maires. D'accord, mais en les écoutant ! J'ai déjà obtenu l'engagement que la compétence de l'eau et de l'assainissement resterait dans les territoires.

Les communes sont essentielles et peuvent répondre aux défis et de mettre en commun des compétences quand il le faut. D'ailleurs, 71% de l'investissement public est fait par les collectivités. A Martigues, cela représente plus de 1 000 emplois directs. On peut innover en matière de décentralisation en n'écasant pas les communes et leurs établissements publics. Il y a une condition : que cette décentralisation ne vise pas prioritairement la réduction de la dépense et du service public.

PROPOS RECUEILLIS PAR SEBASTIEN MADAU

**MARC VUILLEMOT (PS).** Maire de La Seyne (Var), vice-président de Toulon Provence Méditerranée.

### « Une absolue nécessité »

■ La Seyne-sur-Mer, deuxième ville du Var, fait partie de Toulon Provence Méditerranée (TPM) qui comprend douze communes. Marc Vuillemot (PS), son maire, siège ainsi dans une assemblée très majoritairement UMP.

**- Quelle est votre position sur l'intercommunalité ?**

La coopération intercommunale est une absolue nécessité. J'y ai été favorable en 2002, et je trouve même qu'il faut transférer de nouvelles compétences. Ainsi, sur TPM, très urbanisée, qui gère déjà l'assainissement, il serait logique que l'adduction d'eau potable le soit. Mais il faut aussi que des compétences départementales soient confiées aux EPCI [Établissement public de coopération intercommunale, ndr], au moins dès qu'ils gèrent une agglomération.

**- Une municipalité de gauche peut-elle peser parmi une droite omnipotente ?**

Même si on va gagner en démocratie avec la nouvelle désignation des élus communautaires, les majorités de certaines communes peuvent demeurer des minorités, fussent-elles des territoires à enjeux forts. Soyons utopiste... Peut-être qu'un conseil bicaméral, avec un "conseil des communes", assurant une représentation territoriale équilibrée, décidant en aller-retour avec un "conseil politique", élu à la proportionnelle des sensibilités à l'échelle de l'EPCI, créerait-il une dynamique ? »



M. Vuillemot. PHOTO NERINE THOREAU

**- Estimez-vous que La Seyne est lésée ?** Non, car rapporté au nombre d'habitants, TPM y engage plus que la moyenne de ce qu'elle engage sur les communes. La ville a plus bénéficié de TPM sous mon mandat que sous celui de mon prédécesseur, pour tant de la majorité de l'agglo.

**- Comment l'expliquez-vous ?**

Je pense avoir mis en exergue les potentiels et enjeux intercommunaux de ma ville, avoir bien exécuté les missions qui me sont déléguées comme vice-président, et avoir oublié d'être partisan pour être surtout républicain. Et quand ça ne va pas pour La Seyne, je le dis, haut et fort !

PROPOS RECUEILLIS PAR LAURENCE ARTAUD

## 6 Politique

« On ne décidera pas la suppression des départements à l'emporte-pièce. »

MAYRINE LAMRANCIU, MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE.

# Le «CG 13» en voie de disparition

Le gouvernement envisagerait d'étendre le périmètre de la métropole Aix-Marseille à l'ensemble des Bouches-du-Rhône. Une décision qui, si elle était confirmée, reviendrait à supprimer l'échelon départemental.

Marseille, correspondant régional.

Le troisième département de France va-t-il disparaître, non dans sa dimension physique, mais dans sa substance administrative et institutionnelle ? Si l'on en croit la revue *Acteurs publics*, voilà la prochaine étape qu'envisage le gouvernement après l'adoption, le 28 janvier dernier, de la loi portant création de 14 métropoles. Rien n'est encore certain, selon notre confrère, mais le volet 2 du projet de loi de décentralisation pourrait imposer la disparition des conseils généraux, au moins dans deux cas : la région parisienne et les Bouches-du-Rhône (près de deux millions d'habitants).

Lors de la présentation de ses vœux à la presse, en janvier, Eugène Caselli, président (PS) de la communauté urbaine, avait lancé comme un ballon d'essai en se déclarant « favorable au schéma lyonnais », soit l'absorption des compétences du conseil



Marseille. Comme la région parisienne, les Bouches-du-Rhône pourraient voir leur conseil général disparaître.

général par la métropole sur le territoire de celle-ci. « Est-ce que le conseil général a encore une utilité dans les zones urbaines ? Il n'est utile qu'en milieu rural », avait-il ajouté. Il n'envisageait pas, alors, ce qui semble à l'étude : étendre le périmètre de la métropole à l'ensemble des Bouches-du-Rhône, soit au-delà de l'aire urbaine, en y incluant Arles et la frange nord qui jouxte le

Vaucluse. Pour Daniel Fontaine, maire et conseiller général (PCF) d'Aubagne, « on poursuit dans une volonté politique où l'on casse des outils qui fonctionnent pour les englober dans un mastodonte qui n'a aucun projet. » « Encore une fois, au-delà de l'incohérence institutionnelle que l'on prépare, on évacue le débat sur la démocratie », ajoute Jean-Marc Coppola.

## VOUS AVEZ DIT FAIT MÉTROPOLITAIN ?

Le gouvernement avait appuyé son action en faveur des métropoles sur un argument : la pertinence du fait métropolitain. Avec le projet de fusion métropole-département, il ne semble plus en être question. Quelle logique métropolitaine à absorber Barbentane et Rognonas dans le nord-ouest du département, situés en dehors de l'aire urbaine Aix-Marseille, dont fait partie, au contraire, la partie ouest du département du Var, qui demeure lui, sous la houlette du conseil général 83 ?

tête de liste du Front de gauche à Marseille.

L'information a paru alors que le débat sur la métropole se poursuit, malgré le vote de la loi. En cette période de campagne électorale, nombre des 109 maires (sur les 119 que compte le département) opposés à la nouvelle structure en font un argument de leur campagne. À Aix-en-Provence, par exemple, Maryse Joissains propose de soumettre à référendum local l'adhésion de la deuxième ville du département à la future métropole.

Pourquoi le gouvernement accélère-t-il le mouvement alors

que Claudy Lebreton, le président de l'Assemblée des départements de France, plaide pour un rythme moins soutenu ? Le pouvoir pense-t-il aussi régler dans le même mouvement le problème politique posé par Jean-Noël Guérini, président du conseil général, mis en examen à plusieurs reprises ? En tout cas, ce dernier n'en fait pas un casus belli, loin s'en faut. Il se dit même ouvert sur le sujet, car « il faut arrêter de vivre replié sur des territoires ». Il pose une condition à cette évolution institutionnelle : une discussion sur la fiscalité.

CHRISTOPHE DEROUAUX

***POUR ALLER PLUS LOIN***

## SUR INTERNET/INTRANET

[La LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#), JORF du 28 janvier 2014

[Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014](#) : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Le site dédié à la réforme : [action-publique.gouv.fr](http://action-publique.gouv.fr)

La rubrique [Réforme de la décentralisation : changement de programme](#), sur Localtis

La rubrique [Réforme des collectivités](#) sur l'intranet documentaire

# BIBLIOGRAPHIE

## COLLECTIVITES TERRITORIALES

- o SYNDICATS INTERCOMMUNAUX : LA CARTE A-T-ELLE EVOLUE ?  
*DIMICOLI E., MAIRES DE FRANCE, N° 302 , 01.05.2013, 30-32 p.*
  
- o UNE METROPOLE LYONNAISE EN DEVENIR  
*PAYEN C., MAIRES DE FRANCE, N° 302 , 01.05.2013, 37-37 p*
  
- o DOSSIER SPECIAL COLLOQUE "COLLECTIVITES TERRITORIALES ECLAIRAGES AUTOUR DE QUELQUES QUESTIONS" / LE DEPARTEMENT : UNE COLLECTIVITE A ABATTRE ?  
*BULLETIN JURIDIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES, N° 10/13 , 01.10.2013, 640-644 p.*
  
- o DOSSIER SPECIAL COLLOQUE "COLLECTIVITES TERRITORIALES ECLAIRAGES AUTOUR DE QUELQUES QUESTIONS" / LA FIN DE LA CLAUSE GENERALE DE COMPETENCE ?  
*BULLETIN JURIDIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES, N° 10/13 , 01.10.2013, 645-650 p.*
  
- o COLLOQUE : DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MUTATION : RAPPORT DE SYNTHESE : DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MUTATION  
*BELLOTTI A., COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 97 , 01.01.2014, 77-81 p.*

---

## COOPERATION INTERCOMMUNALE

- o LES MUTUALISATIONS DE SERVICES  
*LETTRE DU FINANCIER TERRITORIAL, N° 277 , 01.05.2013, 19-22 p.*
  
- o BOUCHES-DU-RHONE : DU RIFIFI AUTOUR DE LA CREATION DE LA METROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE  
*CABIRON C., TRANSPORT PUBLIC, N° 1116 , 01.05.2013, 68-72 p.*

- o DOSSIER SPECIAL COLLOQUE "COLLECTIVITES TERRITORIALES ECLAIRAGES AUTOUR DE QUELQUES QUESTIONS" / LES EPCI A FISCALITE PROPRE FOSSOYEURS DES COMMUNES ?  
*BULLETIN JURIDIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES, N° 10/13 , 01.10.2013, 651-654 p.*
- 

## DECENTRALISATION

- o DOSSIER : DECENTRALISATION LES TROIS COUPS DE L'ACTE III  
*TRAVAUX PUBLICS ET BATIMENTS DU MIDI, N° 968 , 10.04.2013, 22-31 p.*
- o DECENTRALISATION : S'ADAPTER OU DISPARAITRE  
*LANDOT E., LETTRE DU CADRE TERRITORIAL, N° 463 , 01.05.2013, 16-20 p.*
- o LA REFORME DE LA DECENTRALISATION S'APPUIERA SUR TROIS PROJETS DE LOI  
*NEMARQ C., MAIRES DE FRANCE, N° 302 , 01.05.2013, 8-9 p.*
- o LA CREATION D'UNE METROPOLE : L'EXPERIENCE DE LA COMMISSION D'EVALUATION DES CHARGES ET DES RESSOURCES TRANSFEREES A LA METROPOLE NICE COTE D'AZUR  
*LAMARQUE D. , KOVARCIK G., GESTION & FINANCES PUBLIQUES, N° 5 , 01.05.2013, 11-14 p.*
- o REFLEXIONS SUR LES PROJETS DE LOI DE DECENTRALISATION ET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE : LES TERRITOIRES DE LA DECENTRALISATION  
*PONTIER J.M., COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 90 , 01.05.2013, 54-59 p.*
- o REFLEXIONS SUR LES PROJETS DE LOI DE DECENTRALISATION ET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE : LE TEMPS DES METROPOLES : UNE METROPOLISATION A LA CARTE POUR QUELLE CARTE METROPOLITAINE ?  
*PONTIER J.M., COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 90 , 01.05.2013, 63-66 p.*
- o REFLEXIONS SUR LES PROJETS DE LOI DE DECENTRALISATION ET DE REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE : FUSION REGION - DEPARTEMENT L'EXPERIENCE ALSACIENNE  
*PONTIER J.M., COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 90 , 01.05.2013, 67-69 p.*

- **PROJET DE LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES METROPOLES : A LA RECHERCHE DE LA COHERENCE (PERDUE) ?**  
*PAULIAT H., SEMAINE JURIDIQUE - ADMINISTRATION ET COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 25 , 17.06.2013,*
  
- **AIX-MARSEILLE PROVENCE LES ELUS "ANTI - METROPOLE" NE DESARMENT PAS**  
*MOLGA P., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2179 , 24.06.2013, 17-17 p.*
  
- **HEURTS ET MALHEURS DU FAIT REGIONAL**  
*VILLENEUVE P., SEMAINE JURIDIQUE - ADMINISTRATION ET COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 25 , 17.06.2013, 22-24 p.*
  
- **DOSSIER LES ENJEUX DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : DECENTRALISATION ET DEMOCRATIE LOCALE**  
*CHAVRIER G., ACTUALITE JURIDIQUE DROIT ADMINISTRATIF, N° 23 , 01.07.2013, 1316-1320 p.*
  
- **DOSSIER LES ENJEUX DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : LA JUPE-CULOTTE ET LE CHEMIN DE CROIX**  
*CHAVRIER G., ACTUALITE JURIDIQUE DROIT ADMINISTRATIF, N° 23 , 01.07.2013, 1321-1327 p.*
  
- **DOSSIER LES ENJEUX DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**  
*CHAVRIER G., ACTUALITE JURIDIQUE DROIT ADMINISTRATIF, N° 23 , 01.07.2013, 1328-1334 p.*
  
- **COLLOQUE : LA REFORME DES TERRITOIRES - LES TERRITOIRES DE LA REFORME 5EME "RENDEZ VOUS DU LOCAL" PARIS 4 JUIN 2013**  
*COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 92 , 01.07.2013, 51-72 p.*
  
- **DECENTRALISATION : POURQUOI L'ACTE III BLOQUE SUR L'INTERCO**  
*AIQUEL P., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2185 , 26.08.2013, 8-9 p.*
  
- **LES METROPOLES AMIES OU ENNEMIES DES COMMUNES ?**  
*MAIRES DE FRANCE, N° 305 , 01.09.2013, 32-37 p.*

- o **DECENTRALISATION ET INTERCOMMUNALITE : UNE GENETIQUE COMPLEXE**  
*GARDERE A., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2197 , 18.11.2013, 62-66 p*
  
- o **UNE DECENTRALISATION EFFICIENTE ET INCLUSE**  
*ESCOFFIER A.M., REVUE POLITIQUE & PARLEMENTAIRE, N° 1068-1069 , 01.07.2013, 84-92 p.*
  
- o **DECENTRALISATION : POUR UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE UNIQUE**  
*BELORGEY G., REVUE POLITIQUE & PARLEMENTAIRE, N° 1068-1069 , 01.07.2013, 93-112 p.*
  
- o **"LES ELITES SONT OBNUBILEES PAR LES METROPOLES"**  
*GUILLOY C., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2203 , 06.01.2014, 8-9 p.*
  
- o **BEATRICE GIBLIN, DIRECTRICE DE L'OUVRAGE "NOUVELLE GEOPOLITIQUE DES REGIONS FRANCAISES" : "LES TENANTS DU BIG BANG TERRITORIAL VONT ETRE DECUS"**  
*GIBLIN B. , FORRAY J.B., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2207 , 03.02.2014, 8-9 p.*
  
- o **DOSSIER : DECENTRALISATION : LOBBYING DES ACTEURS LOCAUX : DES RESULTATS INEGAUX**  
*FORRAY J.B., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2207 , 03.02.2014, 21-26 p.*
  
- o **DECENTRALISATION : LE GOUVERNEMENT FAIT LE CHOIX DE LA REGIONALISATION**  
*FORRAY J.B., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2210 , 24.02.2014, 14-14 p.*

---

## **ELU LOCAL**

- o **RENE DOSIERE : "LES ELUS N'ONT TOUJOURS PAS DECOUVERT LA CRISE"**  
*DOSIERE R. , GINIBRIERE G., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2209 , 17.02.2014, 8-9 p.*
-

## FINANCES LOCALES

- o LES ENJEUX BUDGETAIRES FINANCIERS, FISCAUX ET BUDGETAIRES LOCAUX FACE AUX PROJETS DE LOIS DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION  
*HOUSER M., SEMAINE JURIDIQUE - ADMINISTRATION ET COLLECTIVITES TERRITORIALES, N° 22 , 27.05.2013, 15-20 p.*
  
- o DEPENSES LOCALES : L'INCITATION FINANCIERE AUX FUSIONS NE SUFFIRA PAS  
*PROUX F., GAZETTE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS DES REGIONS, N° 2206 , 27.01.2014, 8-9 p.*