

Fiche 6

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014

A. Réformes relatives aux structures

1. La loi MAPTAM donne le nom de **métropole** à des structures juridiques très différentes. Elle réforme le statut des métropoles créé par la loi du 16 décembre 2010 et institue autoritairement neuf de ces **métropoles de droit commun**.

La **métropole du Grand Paris** regroupe Paris et 130 communes (dont toutes celles des trois départements de la petite couronne). Divisée en 11 territoires, elle est administrée par un conseil de 209 membres et un président, assistés de deux organes purement consultatifs, l'assemblée des maires et le conseil de développement qui réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole.

Dans le cadre de son projet métropolitain, la MGP dispose de quatre grandes compétences :

- aménagement de l'espace métropolitain ;
- politique locale de l'habitat ;
- développement et aménagement économique, social et culturel ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Enfin, l'État peut lui transférer la propriété de grands équipements et infrastructures ou lui déléguer des compétences en matière de logement.

Collectivité territoriale à statut particulier, la **métropole de Lyon** est librement administrée par un conseil de la métropole élu au suffrage universel direct, un président élu en son sein et une commission permanente. Elle comprend également des conférences territoriales des maires aux attributions consultatives, ainsi qu'une instance de concertation entre la métropole et les communes dénommée « conférence métropolitaine ».

En plus des compétences d'une métropole, celle de Lyon exerce l'ensemble des compétences départementales ainsi que celles déléguées par la région (en matière de développement économique notamment) ou par l'État (en matière de logement) dans le cadre d'une convention.

Soumise en principe aux mêmes règles que les autres métropoles, la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** présente quelques spécificités, notamment la division en territoires dotés d'un conseil et d'un président du conseil.

2. La loi MAPTAM transpose à la **région francilienne** la procédure d'achèvement de l'intercommunalité à fiscalité propre aménagée par la loi du 16 décembre 2010 (voir Fiche 5). Le préfet de région est chargé d'arrêter avant le 28 février 2015, au terme d'une large concertation avec les communes, les EPCI et la commission régionale de la coopération intercommunale (CRCI), un schéma régional de coopération

intercommunale (SRCI) visant notamment à établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 200 000 habitants. Les préfets de département ont ensuite jusqu'au 31 décembre 2015 pour mettre en œuvre le SRCI, notamment en prenant des arrêtés de création ou fusion d'EPCI.

B. Réformes relatives aux compétences

1. La loi MAPTAM rétablit la **clause de compétence générale** des départements et des régions dont la loi du 16 décembre 2010 avait programmé la suppression pour spécialiser les compétences de ces deux catégories de collectivités.

Dans les domaines nécessitant le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales, la loi du 27 janvier 2014 définit le **rôle de chef de file** de chaque catégorie en faisant la part belle à la région. Mais le chef de file est simplement chargé de préparer un projet de convention déterminant les modalités de l'action commune.

Le rôle de chef de file de la région concerne notamment le développement économique, l'aménagement et le développement durable du territoire, les modes de transports. L'action sociale et la solidarité des territoires relèvent du département. Enfin, les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents organisent les modalités de l'action commune en matière d'organisation des services publics de proximité, d'aménagement de l'espace et de développement local.

2. Dans chaque région, la **conférence territoriale de l'action publique** est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Sous la présidence du président de conseil régional, la CTAP comprend les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège dans la région, ainsi que des représentants élus des autres EPCI à fiscalité propre et des communes situés sur le territoire de chaque département. Le représentant de l'État peut participer aux séances.

La CTAP peut débattre et rendre des avis. Elle examine les projets de **convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence** qui, pour une durée maximale de six ans, fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées. Mais ces conventions sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics signataires qui sont tenus de prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

Fiche 7

La simplification de l'organisation territoriale

A. Simplification de la carte régionale

1. La **loi du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vise à doter les régions françaises d'une taille qui leur permettra d'exercer efficacement leurs compétences stratégiques dans le domaine du développement économique et de la mobilité, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficacité.

En métropole, **12 régions** se sont ainsi substituées, depuis le 1^{er} janvier 2016, aux 21 régions précédentes, par l'addition de régions existantes sans modification des départements qui les composent. Les limites de cinq régions – Bretagne, Centre (désormais dénommée Centre-Val de Loire), Île-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur – demeurent inchangées. Notamment la loi du 16 janvier 2015 ne modifie pas les limites territoriales de la Bretagne, malgré les actions des partisans du rattachement de la Loire-Atlantique.

Afin de permettre aux électeurs et aux candidats de prendre connaissance de la nouvelle carte régionale suffisamment en amont des élections, le renouvellement des conseils est repoussé au mois de décembre 2015 pour l'ensemble des régions.

2. Lorsqu'une région est constituée par regroupement de plusieurs régions, son **nom provisoire** est constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie qui est dénommée Normandie.

Et le **chef-lieu provisoire** d'une nouvelle région est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés.

3. Les **noms et chefs-lieux définitifs** sont fixés, après avis du conseil régional de la nouvelle région, par le décret du 8 décembre 2016. Par dérogation, la loi du 16 janvier 2015 décide, en raison de l'hostilité de nombreux élus alsaciens au regroupement avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, que Strasbourg est le chef-lieu de sa région.

Après avoir consulté les habitants et/ou des spécialistes, les assemblées de quatre nouvelles régions ont voté en faveur d'un nouveau nom :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine : Grand Est ;
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes : Nouvelle-Aquitaine ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : Occitanie ;
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie : Hauts-de-France.

Les conseils des régions Auvergne et Rhône-Alpes ainsi que Bourgogne et Franche-Comté se sont prononcés pour la pérennisation de leurs noms provisoires.

Conformément à l'invitation de la loi NOTRE, cinq des sept nouvelles régions ont décidé, à l'instar de l'Union européenne mais au détriment de l'efficacité administrative et de la rigueur budgétaire, de répartir leurs **lieux de réunion et de décision** entre les différents chefs-lieux des anciennes régions.

B. Simplification de la carte communale

1. Issue d'une proposition de loi inspirée par l'Association des maires de France, la **loi n° 2015-292 du 16 mars 2015** relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vise à relancer le dispositif de communes nouvelles mis en place par la loi du 16 décembre 2010.

2. La commune nouvelle demeure une collectivité territoriale soumise au même régime juridique que les communes. Mais la loi du 16 mars 2015 renforce les **mécanismes de stabilité électorale et d'identité administrative** au bénéfice des communes fondatrices (voir Fiche 36). En l'absence de délibérations contraires et concordantes des conseils municipaux, les communes fondatrices deviennent automatiquement des communes déléguées dont le rôle correspond à celui des arrondissements de Paris, Lyon, Marseille, avec notamment un maire délégué, qui peut être assisté d'un conseil et d'un ou plusieurs adjoints, et une annexe de la mairie.

Dans un contexte de baisse des dotations étatiques, la mesure phare consiste dans la **garantie d'avantages financiers** aux communes nouvelles créées avant une date butoir plusieurs fois repoussée (1^{er} janvier 2021 selon la loi de finances pour 2019).

Du point de vue quantitatif, la loi est un succès. Entre 2010 et 2019, 2 508 communes se sont regroupées pour créer **774 communes nouvelles**. 97 % de ces communes nouvelles sont créées après la loi du 16 mars 2015. 76 % regroupent deux ou trois communes. Selon Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, ce « foisonnement inédit de projets de communes nouvelles dans l'Hexagone » constituerait une « révolution territoriale silencieuse ».

La **loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019** visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires renforce les aménagements organisationnels pour favoriser le développement de ces communes. La mesure phare est la création de la « commune-communauté » qui résulte de la possibilité pour une commune nouvelle constituée à l'échelle d'une intercommunalité à fiscalité propre de ne pas adhérer à une communauté et d'exercer toutes les responsabilités normalement confiées à l'échelon intercommunal.

Fiche 8

La loi NOTRE du 7 août 2015

A. Réformes relatives aux structures

1. Dans le sillage de la simplification de la carte régionale, la loi NOTRE renforce les **intercommunalités à fiscalité propre** afin que la nouvelle architecture territoriale repose sur un couple régions / intercommunalités.

Les intercommunalités devront disposer d'une taille critique – 15 000 habitants au 1^{er} janvier 2017 – organisée autour de bassins de vie. Des dérogations sont cependant prévues, notamment pour les territoires faiblement peuplés et les zones de montagne. Les intercommunalités sont ainsi en mesure de mieux mutualiser leurs actions, d'assurer de nouvelles compétences de proximité et d'offrir aux citoyens les services publics de qualité qu'ils attendent.

2. Dans les 11 territoires de la **métropole du Grand Paris**, la loi NOTRE crée des établissements publics territoriaux d'au moins 300 000 habitants. Ces nouvelles entités sont des EPCI sans fiscalité propre (sauf de 2016 à 2020 où ils perçoivent la cotisation foncière des entreprises) qui sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Dans chaque EPT, il est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses dans son périmètre et élisant en son sein un président et des vice-présidents. Cet établissement public territorial exerce notamment de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, différentes compétences de proximité comme la politique de la ville, l'assainissement et l'eau, la gestion des déchets ménagers...

La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 a pour objet principal la modernisation du statut de Paris dont le territoire correspond à la fois à une commune et à un département. En principe, le conseil de Paris doit donc siéger tantôt comme conseil municipal tantôt comme conseil départemental, et le maire de Paris est aussi l'organe exécutif du département. Mais un processus d'intégration faisant prévaloir la logique communale conduit le législateur à décider, à partir du 1^{er} janvier 2019, l'absorption juridique du département dans une collectivité territoriale à statut particulier dénommée la « Ville de Paris », conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France en juin 2015.

3. Conformément au projet de réforme adopté par l'Assemblée de Corse le 12 décembre 2014, la loi NOTRE prévoit que « la **collectivité de Corse** constitue, à compter du 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse » (voir Fiche 50).

B. Réformes relatives aux compétences

1. Face au constat de la trop grande complexité et du manque de lisibilité, pour les citoyens et les entreprises, de la décentralisation, la loi NOTRE commence par... supprimer la clause de compétence générale restituée aux **régions** par la loi MAPTAM. Mais elle renforce leurs compétences légales au service du développement économique, de l'attractivité et du développement équilibré des territoires.

Sur leur territoire, les régions sont les chefs de file en matière de développement économique et de mobilité (ce qui inclut les transports interurbains et scolaires auparavant gérés par les départements). En tant que « collectivité[s] territoriale[s] responsable[s], sur [leur] territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique », elles adoptent des schémas prescriptifs pour garantir la cohérence des actions territoriales : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Elles reçoivent une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises (à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprises qui sont de la compétence du bloc communal).

2. Les **départements** perdent également la clause de compétence générale. Dans sa décision du 16 septembre 2016 consécutive à une question prioritaire de constitutionnalité de l'Assemblée des départements de France, le Conseil constitutionnel valide cette suppression dès lors que les compétences limitativement énumérées par le législateur représentent des « attributions effectives » pour les conseils départementaux.

La loi NOTRE reconnaît leur compétence principale en matière de solidarité sociale et territoriale (notamment dans les zones rurales). Dans le domaine économique, ils ne peuvent plus apporter directement d'aides aux entreprises. En revanche, ils conservent la gestion des collèges et des 380 000 km de routes départementales que le projet de loi transférait aux régions. Leur « dévitalisation » programmée par le Gouvernement en vue de leur suppression à l'horizon 2020 ou 2021 n'a finalement pas eu lieu, en raison notamment de l'opposition des associations d'élus locaux et du Sénat.

Dans son **rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2017**, la Cour des comptes porte un jugement assez sévère sur les lois de 2014 et 2015. « En définitive, la réforme territoriale ne remédie pas à la complexité du paysage institutionnel local. Elle ne supprime aucun niveau d'administration publique, hormis sur le territoire de la métropole de Lyon, et en ajoute même un sur celui des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. [...] Si la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions représente une avancée, le mouvement de rationalisation reste inachevé et la répartition des compétences demeure compliquée. »

Fiche 9

L'Acte I de la transformation publique

A. Le programme du quinquennat

1. Dans sa déclaration au Congrès du 3 juillet 2017, Emmanuel Macron annonce la mise en place d'une **Conférence nationale des territoires** afin de « conclure avec nos territoires de vrais pactes girondins ». Installée le 18 juillet 2017, la CNT comprend les ministres intéressés, des parlementaires, les principales associations nationales d'élus locaux ainsi que les présidents du comité des finances locales, du conseil national d'évaluation des normes et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Conçue comme un lieu d'échanges et de concertation entre l'État et les collectivités territoriales, elle se réunit tous les six mois sur un ordre du jour fixé par le Gouvernement et les associations d'élus locaux.

Dans le discours qu'il prononce lors de la séance d'installation du CNT, le président de la République définit l'esprit et les principaux traits des prochaines réformes territoriales. Pendant son quinquennat, il n'y aura pas de grandes réformes des collectivités et des niveaux de collectivités. Partisan « **une politique de différenciation territoriale** », E. Macron se dit favorable aux regroupements portés par des collectivités territoriales, des départements par exemple. Le modèle lyonnais pourrait être appliqué à d'autres métropoles et départements. Un nouveau dispositif incitant à la création de communes nouvelles sera en œuvre sur la période 2019-2022. Enfin, le statut de la métropole du Grand Paris, trop complexe, déformé par les calculs politiques, sera « drastiquement » simplifié. « Il faudra également – j'en ai la conviction – engager une réduction du nombre d'élus locaux ».

En ce qui concerne les **compétences territoriales**, le président de la République se dit ouvert aux adaptations législatives qui, de manière pragmatique, viseront à « corriger les éléments d'aberration qui remontent du terrain », par exemple sur l'eau ou les transports scolaires. Une Agence nationale de la cohésion des territoires travaillant avec les régions relèvera d'une logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté. E. Macron entend surtout développer la différenciation territoriale et les expérimentations, ce qui, selon l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État en date du 7 décembre 2017, passe par une révision de la Constitution.

Les réformes financières et fiscales constituent la principale pierre d'achoppement avec les associations d'élus locaux (voir Chapitre 13). Plus généralement, les associations d'élus locaux dénoncent le **caractère autoritaire et « recentralisateur** » du « pacte girondin » d'E. Macron.

2. Le **projet de loi constitutionnelle** pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace du 9 mai 2018 comprend trois articles consacrés aux collectivités territoriales.

L'article 15 du projet de loi crée au bénéfice des collectivités territoriales de droit commun un droit à la différenciation composé de deux procédures encadrées par une loi organique et soumises à la condition de ne porter atteinte ni aux conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique, ni à un droit constitutionnellement garanti.

L'article 16 du projet de loi constitutionnelle crée un article 72-5 pour reconnaître les spécificités de la Corse en tant que collectivité à statut particulier. Par-delà le caractère symbolique d'une telle inscription dans la Constitution, cet article autorise les lois et règlements à comporter des règles adaptées aux caractéristiques de la Corse, sans que le principe d'égalité lui soit opposable avec la même rigueur qu'en droit commun. Après habilitation du législateur ou du pouvoir réglementaire, la collectivité de Corse peut procéder elle-même à ces adaptations dans les matières relevant de ses compétences

L'article 17 du projet de loi constitutionnelle réforme le régime de différenciation des normes propre aux collectivités régies par l'article 73 C (voir Fiches 46 et 47).

B. Les premières réformes

1. Quelques lois mettent en œuvre des réformes annoncées ou appelées par le président de la République.

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 permet à 25 % des communes membres représentant plus de 20 % de la population d'une communauté de communes (mais pas d'une communauté d'agglomération) de reporter jusqu'au 1^{er} janvier 2026 le transfert des compétences eau et assainissement prévu au 1^{er} janvier 2020 par la loi NOTRE.

La loi du 22 juillet 2019 porte création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, établissement public de l'État qui est chargé, en tenant compte des particularités de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets.

La loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires renforce les aménagements organisationnels pour favoriser le développement de ces communes. La mesure phare est la création de la « commune-communauté » qui résulte de la possibilité pour une commune nouvelle constituée à l'échelle d'une intercommunalité à fiscalité propre de ne pas adhérer à une communauté et d'exercer toutes les responsabilités normalement confiées à l'échelon intercommunal.

Au 1^{er} janvier 2021, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin fusionneront dans une « collectivité européenne d'Alsace » exerçant, en plus des compétences départementales, des « compétences particulières » justifiées par « son caractère transfrontalier très marqué » (loi du 2 août 2019).

2. L'hostilité des élus locaux vient à bout de plusieurs projets de réforme. Dès novembre 2017, E. Macron promet que les seules diminutions touchant le nombre des élus locaux seront « la conséquence logique des réorganisations voulues ». La conférence territoriale qui devait préparer la réforme du Grand Paris semble définitivement enterrée. Et le modèle lyonnais ne sera finalement pas appliqué à d'autres métropoles et départements.