

Document de travail sur les projets de loi sur la réforme des collectivités locales

En place de **loi de décentralisation qui en constituerait un acte 3**, le gouvernement a opté pour trois projets de loi, dont l'objectif affiché est de « *renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et d'améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences* ».

Le premier projet de loi porte sur la « [modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#) ».

Le second concerne la « [mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et \[la\] promotion de l'égalité des territoires](#) ».

Le troisième se consacre au « [développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale](#) ».

Le calendrier est établi mais il risque fort de ne pas être tenu. Selon Marylise Lebranchu, le premier texte sera examiné le 27 mai au Sénat. L'objectif est d'aller « *aussi loin et aussi vite que possible sur le premier texte, puis le second ; le président de la République souhaite qu'on aille jusqu'au 3e avant mars 2014. C'est un tour de force, je ne sais pas si on y réussira* ».

Sur le fond, le découpage en trois textes ne change pratiquement rien au contenu des versions précédentes qui avait entraîné les critiques virulentes, y compris au sein du PS. Elles ne se calmeront donc pas.

Quelles sont les principales dispositions de ces projets de loi ?

Dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la métropole, le gouvernement Ayrault tente d'accréditer la thèse que la création de cette institution est directement inspirée de la décentralisation de 1982 et de ses avancées démocratiques. Or, à la lecture des textes, il apparaît clairement qu'il s'agit de la mise en place d'un dispositif de recentralisation destiné à administrer une sévère cure d'austérité à l'ensemble des collectivités territoriales. Des collectivités qui, depuis des années, connaissent des difficultés financières consécutivement aux transferts de charges imposés par les gouvernements successifs et en raison d'une fiscalité locale inadaptée et qui contribue largement aux creusements des inégalités .

La clause de compétence générale

Régions et départements retrouvent leur clause de compétence générale perdue dans la loi de 2010, ce qui pourrait être une avancée. Mais les délégations de compétence de la loi de 2010 sont maintenues. Et pour les communes, la clause de compétence générale n'est pas reconnue. En fait, la compétence générale des collectivités sera très encadrée, voire vidée de son contenu. Et l'austérité en limitera de surcroît le champ.

Un pacte de gouvernance territorial

A l'échelon régional, les collectivités, c'est à dire région, départements, communes et EPCI (regroupements de communes) se coordonnent « librement » entre elles et avec l'État en signant

un « pacte de gouvernance territorial »). Ce pacte de gouvernance décidé au niveau de chaque région répartit entre les collectivités les compétences qui ne sont pas déterminées par la loi. Chaque région répartira à sa manière les compétences des différentes collectivités. Les collectivités qui ne signent pas le pacte de gouvernance ne peuvent plus bénéficier de financements croisés et donc de subventions jusqu'à 80 % du coût d'un projet.

Les conférences territoriales de l'action publique

Au niveau régional, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) mettent au point, entre elles et avec l'État, le pacte de gouvernance territoriale dans le cadre d'une conférence territoriale de l'action publique. Les CTAP « sont articulées en deux formations, l'une destinée au dialogue entre collectivités territoriales, présidée par le président du conseil régional, et l'autre consacrée aux échanges entre l'État et les collectivités territoriales, coprésidée par le préfet et le président du conseil régional ».

Des collectivités chef de file

La loi désigne des collectivités chef de file pour certaines compétences. C'est la collectivité chef de file qui organise les actions des autres collectivités dans ces domaines. Dans les autres domaines, la répartition des compétences dépend du pacte de gouvernance décidé au niveau régional

La région est chef de file pour le développement économique et l'organisation des transports.

Le département est chef de file pour l'action sociale, l'autonomie des personnes, l'aménagement numérique, le tourisme, la solidarité des territoires.

La commune est chef de file pour la qualité de l'air et les transports urbains, transports propres, covoiturage....

La région

Elle est habilitée à fixer les orientations en matière d'aide aux entreprises et elle coordonne toutes les initiatives des collectivités en direction des entreprises. Avec les métropoles, elle est seule à pouvoir accorder des aides aux entreprises en difficulté. Elle est responsable de la gestion des fonds européens.

La Région a compétence pour créer ou exploiter des infrastructures de transports ferrés non urbains.

La région voit ses compétences renforcées en matière de formation professionnelle, elle gère seule les centres de formation d'apprentis et anime le service public de l'orientation professionnelle.

La métropole

Les communautés d'agglomération ou urbaine rassemblant plus de 400.000 habitants doivent se transformer en métropole. Outre Paris, Lyon et Marseille, cela concernerait Toulouse, Nice, Strasbourg, Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Rouen, Montpellier et Toulon.

Les métropoles sont dotées de compétences extrêmement larges qui leur sont transférées par l'État et les communes, ou même, par convention, par le département ou la région.

Les métropoles seront les garantes du Droit au logement opposable (DALO), l'État pourra leur déléguer l'attribution des aides à la pierre, l'hébergement d'urgence ou encore le logement

étudiant.

Dans leur périmètre, les métropoles peuvent, dans le respect des prérogatives des régions, élaborer leurs propres régimes d'aides et octroyer des aides aux entreprises.

Dans le projet, la métropole se substitue aux anciennes intercommunalités et absorbe leurs compétences. Elle est divisée en « territoires » avec des « conseils » qui ne détiendront qu'un pouvoir consultatif.

Ces territoires disposeront d'une dotation « fermée », inscrite dans le budget de la métropole. Ce qui fait que les communes des « territoires » seront placées sous une forme de tutelle au mépris des principes de « libre administration » et d'égalité entre les collectivités.

Paris, Lyon, Marseille

Une Métropole de Paris est créée au 1er janvier 2016, regroupant la capitale et les intercommunalités à fiscalité propre du cœur de l'agglomération avec des compétences élargies en matière de climat-énergie, d'urgence sociale mais aussi d'habitat au prétexte de résorber le retard pris en matière de logements disponibles.

La Métropole de Lyon est créée au 1er avril 2015, une collectivité à statut particulier, reprenant sur son territoire les compétences auparavant exercées par le conseil général.

La Métropole Aix-Provence-Marseille est créée au 1er janvier 2015 par fusion des six groupements de communes existants. Elle exercera de plein droit l'ensemble des compétences des métropoles de droit commun, mais pourra en déléguer certaines à des « conseils de territoire ».

Les intercommunalités

Jusqu'ici de la responsabilité des communes, l'élaboration de Plans locaux d'urbanisme (PLU) est confiée aux intercommunalités, de même que l'assainissement, la gestion des milieux aquatiques (lutte contre les inondations...), la création d'un office du tourisme, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la politique de la Ville.

En Ile-de-France, d'ici au 31 décembre 2015, les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne devront obligatoirement être couverts d'intercommunalités à fiscalité propre formant chacune un ensemble d'au moins 300.000 habitants.

Dans le cadre des transferts de compétences vers la métropole le gouvernement met en place des « maisons de services au public » rassemblant des services publics et privés, qui portent en elles la privatisation rampante du service public de proximité, peut-être même des mairies ?

Quelques commentaires et remarques

1) Compte tenu du calendrier, la place, le rôle des communes seront **au cœur de l'enjeu des prochaines élections municipales**. Elles se dérouleront vraisemblablement dans un climat d'insécurité juridique concernant les compétences des communes. Avec des difficultés pour, dans ces conditions, élaborer un programme municipal et tenir les engagements pris devant les électeurs.

2) Les projets mettent à mal **plusieurs principes républicains** et même sans doute **constitutionnels**.

Les conférences territoriales devront définir pour chaque région, d'une part la répartition des compétences entre l'État et les collectivités du territoire régional, d'autre part la répartition des compétences entre collectivités territoriales. D'une Région à l'autre, ce sera différent. C'est dire

qu'il en est fini du principe de **l'unicité de la République et de l'égalité entre citoyens**. De même avec le pacte de gouvernance territorial, ce sont les principes de **non tutelle d'une collectivité sur l'autre et de libre administration des collectivités** qui sont remis en cause.

3) Avec la création de trois grandes métropoles **Paris, Lyon, Marseille**, qui se veulent des territoires de compétitivité au niveau européen, capables d'attirer les capitaux internationaux, et la création d'un peu plus d'une dizaine de métropoles compétitives au niveau national, on entre dans une vision ultra-libérale de l'aménagement du territoire : l'État, au lieu d'organiser et de garantir un développement équilibré et la coopération entre territoires, organise la concurrence exacerbée sur le territoire national. La liste des compétences qui leur sont dévolues est impressionnante. Le terme de « compétitivité » émaille tous les projets de loi et leurs exposés des motifs

4) **Les Régions voient leur rôle renforcé, avec celui des métropoles**. Mais elles peuvent devenir des régions « gruyère » au fur et à mesure que les métropoles monteront en puissance. Elles se partageront l'exclusivité des actions économiques et de développement et celles des transports ferrés. Elles auront la présidence des conférences territoriales et pourront obtenir des compétences accrues par les pactes de gouvernance. C'est la vision libérale européenne de l'organisation du territoire qui est ainsi mise en œuvre.

5) L'intercommunalité voit ses compétences obligatoires et optionnelles renforcées. Par assèchement de leurs compétences, **le rôle et la place des communes s'effaceront**. Particulièrement dans les territoires métropolitains, le rôle des municipalités risque bien d'être celui d'assurer le SAV, le service après vente (voir de fusibles) des décisions des métropoles ou des intercommunalités et des Régions. On ne parle plus de coopération intercommunale dans le projet mais « d'intégration communautaire ». **Ce n'est plus de l'intercommunalité mais une supra-communalité**.

6) On assiste à un double mouvement.
Il y a un mouvement de **désengagement financier de l'État et de réduction des dépenses publiques**. Dans le cadre du pacte budgétaire européen et de la lutte contre le déficits, les budgets communaux seront contrôlés par la Cour des comptes et soumis aux intercommunalités. Les dépenses exceptionnelles en cours d'exécution d'un budget communal ne sont possible qu'en réduisant d'autres postes budgétaires afin de maintenir l'équilibre. Mais s'il se dégage financièrement, **au plan politique, l'État reste largement maître du jeu**.
Il y a parallèlement un mouvement de **centralisation des pouvoirs** au détriment des communes et des département, au détriment de la démocratie. Aucune mesure concernant des droits nouveaux pour les citoyens ne figure dans ces projets de loi sauf un droit de pétition pour demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour d'un conseil municipal. Peu de chance dans ces conditions de résoudre la crise démocratique. On peut même craindre **une dérive oligarchique** dans ces structures supra communales et notamment métropolitaines, aux mains de « barons » et « roitelets », et de la technocratie.