

DOCUMENT 6

Extraits de l'exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles

Le 5 octobre 2012, devant les Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, le Président de la République, parlant des collectivités territoriales, affirmait : « Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps qui soient responsables ». Il ajoutait : « La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance ».

Tel est le sens de la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement, qui vise à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982 sous l'impulsion du Président François Mitterrand, de son Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'intérieur, Gaston Defferre.

Cette démarche diffère des initiatives portées par les précédents gouvernements : ce n'est ni principalement un texte de transfert de compétences de l'Etat aux collectivités, à la différence de la loi du 13 août 2004, ni une tentative de spécialisation uniforme des compétences des collectivités territoriales, telle que prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences.

Cette politique doit se fonder sur une compréhension des enjeux auxquels notre pays est confronté, afin de proposer une meilleure articulation des objectifs et des moyens des acteurs publics locaux entre eux et avec l'Etat, au bénéfice de nos concitoyens.

La France traverse en effet des circonstances exceptionnelles. Elle connaît depuis plusieurs années une grave crise économique, sociale et politique, qui se manifeste notamment par la difficulté à accompagner nos territoires et leurs élus locaux dans la transformation de leurs innovations en croissance économique de long

terme et à préserver la cohésion sociale de notre République.

Les modalités actuelles de l'intervention publique n'ont pas pu répondre à ces défis. Les réformes mises en œuvre ces dernières années n'ont pas su repenser globalement les enjeux de l'intervention publique sur notre territoire : alors que les contraintes budgétaires sont devenues plus fortes, les modalités de l'intervention publique, notamment l'articulation entre l'Etat et les politiques locales, n'ont pas évolué. Un sentiment de défiance s'est ainsi installé entre les citoyens et leurs élus, mais aussi entre les élus locaux et l'Etat.

Notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations.

A partir de l'ensemble de ses territoires et de ses métropoles, il doit faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité, mais aussi renforcer la cohésion nationale et l'accès aux services publics dans des territoires fragilisés par la crise, en luttant contre le sentiment de relégation d'un nombre grandissant de nos concitoyens.

Il s'agit également de participer à l'effort de redressement des finances publiques pour assurer notre souveraineté budgétaire et disposer des marges de manœuvre nécessaires au financement des politiques publiques.

Dans ce contexte, le Président de la République a posé quatre principes pour assurer une meilleure coordination des politiques nationales et locales, tout en permettant les adaptations de compétences au fur et à mesure des évolutions de notre société, sans nécessairement devoir voter de nouveaux transferts de compétences : la clarté entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives ; la confiance, pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique ; la cohérence, pour conforter la

logique des blocs de compétences ; la démocratie, pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

Sur ces bases, le Gouvernement propose au Parlement d'identifier clairement les échelons pertinents de l'action publique afin d'accroître la performance de l'ensemble des collectivités publiques, participant ainsi à la réalisation d'objectifs partagés déterminants pour l'avenir de notre pays, tels que le rétablissement de sa compétitivité, condition essentielle du retour de la croissance, et le développement des solidarités.

A cette fin, aux côtés des transferts qui visent à parfaire les blocs de compétences, de nouvelles dispositions sont proposées, qui permettront de clarifier les compétences entre collectivités, notamment par l'établissement de chef de file par catégories de compétences, d'ajuster leur répartition aux réalités des territoires au sein des conférences territoriales de l'action publique, enfin d'optimiser leur efficacité par le pacte de gouvernance territoriale.

L'engagement des citoyens constitue un des trois piliers fondamentaux de la République aux côtés d'un Etat fort et de collectivités territoriales reconnues. C'est pourquoi la réforme soumise à la représentation nationale s'attache également à favoriser cet engagement, en ouvrant la voie à une nouvelle conception de l'action publique, plus transparente et plus confiante envers les citoyens.

(...)

Le chapitre IV concerne les métropoles.

L'article 31 crée un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole.

Les grandes aires urbaines françaises sont caractérisées depuis plusieurs années par l'émergence de grandes agglomérations intégrées, soumises par ailleurs à une concurrence importante des autres métropoles européennes.

Aujourd'hui, plus de 60 % de la population réside dans une aire urbaine (1) de plus de 100 000

habitants et l'on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales.

A partir d'analyses diverses et concordantes, de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) notamment, l'organisation métropolitaine des territoires montre une organisation « en système, structurées par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc.) et des liens fonctionnels efficaces » représentant aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française » (DATAR « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire », Documentation française, 2009). La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent.

Les villes françaises, malgré d'indéniables atouts, ont besoin d'affirmer leurs fonctions économiques afin de mieux s'intégrer dans la compétition économique des villes européennes.

Depuis les années quatre-vingt-dix, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain.

Toutefois, si le développement urbain s'inscrit depuis lors dans un tel cadre intercommunal, les organisations retenues apparaissent encore inadaptées pour conduire les politiques de développement à une échelle européenne qui se caractérise par une concurrence en termes d'attractivité.

Aussi a-t-il paru opportun au Gouvernement de développer les potentialités des grandes agglomérations françaises en refondant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et

sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne.

La région d'Ile-de-France et les agglomérations de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence font l'objet de dispositions spécifiques.

Les dispositions relatives à la métropole se substituent aux dispositions régissant les métropoles au sein du chapitre VII (constitué des articles L. 5217-1 à L. 5217-19) du titre Ier relatif aux établissements publics de coopération intercommunale du livre deuxième relatif à la coopération intercommunale du code général des collectivités territoriales.

Sur le plan institutionnel, il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale disposant de larges compétences transférées par les communes et l'Etat, et bénéficiant également de transferts facultatifs de compétences départementales et de compétences régionales, par voie de convention. Pour certaines compétences départementales, le transfert intervient de plein droit au 1^{er} janvier 2017.

S'agissant des compétences transférées par les communes, l'article a pour objet de compléter le champ des compétences des anciennes métropoles en intégrant au bloc de compétences « Protection et mise en valeur de l'environnement » les compétences suivantes : concession de la distribution publique d'électricité, création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, gestion des milieux aquatiques en application du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Afin de renforcer l'intervention des métropoles en matière de logement, un ensemble indissociable de cinq compétences de l'Etat peut, sur leur demande, leur être délégué : l'attribution des aides à la pierre, la garantie du droit au logement décent, la gestion du contingent préfectoral, le droit de réquisitionner

des locaux vacants, la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, pensions de familles, etc.).

La métropole peut, à sa demande, se voir transférer par l'Etat, outre de grands équipements et infrastructures, la compétence relative au logement étudiant.

Enfin, la montée en puissance des agglomérations à vocation européenne ou internationale n'a cessé de s'accroître, de même que les interactions entre celles-ci. Le développement des échanges, en particulier sur les territoires transfrontaliers des communautés urbaines de Lille et de Strasbourg, cette dernière ayant la dimension institutionnelle d'une capitale européenne, nécessitent une prise en compte de ces spécificités afin de favoriser l'intégration des métropoles françaises dans leur environnement, ainsi que leur réussite dans la compétition urbaine européenne et internationale. L'article réaffirme donc la compétence des métropoles en matière de coopération transfrontalière. Lille pourra ainsi voir son statut de métropole européenne renforcé au-delà des frontières nationales. Cet article prévoit également qu'un contrat sera signé entre l'Etat et l'eurométropole de Strasbourg.