

# Décentralisons *autrement*

## Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

*NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).*

NOTE N° 137

### Les métropoles « ordinaires » dans la loi « Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles » (MAPAM) du 27 février 2014.

#### ► Rappel

Les métropoles apparaissent dans la loi du 16 décembre 2010 (réforme Sarkozy). D'ailleurs l'agglomération de **Nice** s'est empressée de se placer sous ce nouveau régime (le 31 décembre 2011). Elle est actuellement la seule métropole existante.

Dans la loi MAPAM, la nouvelle majorité présidentielle reprend donc ce texte, en le remaniant assez légèrement. D'une majorité à l'autre, sur cet aspect de l'acte III, l'esprit reste sensiblement le même.

Il existe en fait plusieurs types de métropoles.

**La métropole de Lyon** est « une collectivité locale à statut particulier » qui lui permet de remplacer sur son territoire à la fois la Communauté Urbaine de Lyon et le Conseil général du Rhône. Elle est créée par la loi. Elle doit voir le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence** et du **Grand Paris** sont aussi créées par la loi. Elles seront soumises à un statut particulier et verront le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**Les métropoles « ordinaires »** résultent aussi de la loi qui encadre leur statut. Un décret en Conseil d'État les créera le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La loi MAPAM stipule que cette forme très intégrée d'intercommunalité est destinée aux territoires de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants. Une dérogation est acceptée pour la « Métropole Océane » de Brest qui n'atteint pas cette taille.

**Rappel :** La notion « d'aire urbaine » repose sur celle « d'unité urbaine », définie sur des critères morphologiques, c'est-à-dire sur la continuité du bâti, et démographiques de taille minimale. L'INSEE a établi sa définition en 1994-1996 : « l'aire urbaine est un ensemble continu et sans enclave formé par un « pôle urbain », appelé aussi « unité urbaine », offrant plus de 10 000 emplois, et une « couronne périphérique », c'est-à-dire les communes dont 40 % de la population active résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans une commune fortement attirée par celui-ci (communes « polarisées »)

Dans ces conditions, 10 agglomérations françaises sont susceptibles de devenir métropoles :

- la « métropole européenne » de **Lille** (titre prévu par la loi, « car Lille est frontalière »), avec 1 193 244 habitants (au 1<sup>er</sup> janvier 2011) et 85 communes, dans une aire urbaine (partie française) de 1 158 306 habitants ;
  - la métropole de **Bordeaux**, avec 727 256 habitants et 28 communes, dans une aire urbaine de 1 127 776 habitants ;
  - la métropole de **Toulouse**, avec 714 332 habitants et 37 communes, dans une aire urbaine de 1 232 398 habitants ;
  - la métropole de **Nantes**, avec 582 159 habitants et 24 communes, dans une aire urbaine de 873 153 habitants ;
  - la métropole de **Rouen** avec 486 519 habitants et 70 communes, dans une aire urbaine de 652 898 habitants ;
  - « l'euro-métropole » de **Strasbourg** (titre particulier lui aussi prévu par la loi), avec 473 187 habitants et 28 communes, dans une aire urbaine (partie française) de 751 042 habitants ;
  - la métropole de **Grenoble**, avec 444 810 habitants et 49 communes, dans une aire urbaine de 669 595 habitants ;
  - la métropole de **Montpellier**, avec 423 842 habitants et 31 communes, dans une aire urbaine de 549 491 habitants ;
  - la métropole de **Rennes**, avec 413 953 habitants et 43 communes, dans une aire urbaine de 671 845 habitants ;
  - la métropole de **Brest**, avec 213 942 habitants et 8 communes.
- Cela fait donc un total, à terme, de **14 métropoles**.

## ► De la loi de 2010 à la loi de 2014

D'une loi à l'autre les motivations restent les mêmes. Elles peuvent être regroupées autour de trois thèmes :

1. **La compétitivité** entre les villes européennes et même mondiales. Les milieux de l'aménagement du territoire ont mené des études comparatives se demandant, par exemple, pourquoi Barcelone se développait deux fois et demi plus vite que Toulouse, ou Milan deux fois plus que Lyon. Quels handicaps frappaient les grandes agglomérations françaises ? Les réponses pointent en première place la « mauvaise gouvernance », l'absence d'un puissant pouvoir d'agglomération, doté de beaucoup de compétences et de beaucoup de moyens financiers et humains. La création des métropoles, « la forme la plus intégrée des intercommunalités françaises », a d'abord pour but de « hisser » les principales agglomérations de notre pays au niveau des agglomérations comparables de nos voisins européens et même des autres agglomérations du monde. Cette ambition se place dans le constat d'une urbanisation foudroyante dans tous les pays du monde, développés, émergents ou en voie de développement. Aujourd'hui, le développement se fait partout par les villes. L'espace rural n'est que résiduel. Du moins, c'est ce que disent les technocrates officiels qui restent les mêmes d'une majorité politique à l'autre.

2. La **simplication** constitue la deuxième motivation. Sous le quinquennat précédent on a beaucoup stigmatisé le millefeuille institutionnel, cause d'enchevêtrement des compétences, de conflits et de concurrences des différentes collectivités sur un même territoire, de complexités et de lenteurs dans les circuits de la décision, de néfastes financements croisés. Les futures métropoles doivent être les autorités uniques sur le territoire métropolitain. Au début, le projet Sarkozy prévoyait partout la disparition de toute compétence départementale sur le territoire de la métropole, c'est-à-dire l'intégration totale des compétences du conseil général par le conseil métropolitain. Mais, en cours de discussion de la loi, le gouvernement a dû reculer et ne prévoir, dans sa loi, l'intégration automatique que d'une partie des compétences du département, l'autre partie n'étant délégué que de manière facultative et volontaire. Pourtant, dans la loi MAPAM, la disparition totale de l'autorité départementale sur le territoire de la métropole de Lyon et bien prévu. L'accord obtenu localement entre Gérard Collomb, élu du gauche, pour l'agglomération et Michel Mercier, élu de droite, pour le département annonce-t-il ce qui serait bon qu'il se passe ailleurs ? Depuis janvier 2014, l'annonce de la volonté du Président de la République de faire disparaître les départements, ou du moins les conseils départementaux, connaît parmi ses innombrables variantes d'interprétation, celle qui voudrait que disparaissent tous les départements possédant une métropole ? En effet que devient, par exemple, le département des Bouches-du-Rhône phagocyté par la métropole Aix-Marseille-Provence, ou celui de la Haute-Garonne, par Toulouse ?
3. **Les économies.** La création des métropoles correspond à un mouvement plus général du « *big is beautiful* », plus c'est gros, plus c'est beau, moins ça coûte cher. Des métropoles (voire mégapoles), des communautés d'agglomération agrandies, des communautés de communes beaucoup plus peuplées et beaucoup plus étendues, et donc moins nombreuses, et, demain, la reprise de la politique des fusions de communes, le regroupement des régions et la disparition des départements. Le phénomène de concentration capitaliste qui touche depuis longtemps les entreprises, gagne les collectivités territoriales. On en escompte des économies d'échelle, des disparitions de services par des mutualisations et des mises à disposition et donc par des diminutions du nombre d'agents publics. Le discours socialiste, inauguré au début de cette année, est encore plus radical que celui du quinquennat précédent. Il est vrai que la pression de la dette et de la nécessité de faire des économies est encore plus forte.

Mais, d'une loi à l'autre, il y a aussi des différences :

1. **Plus d'autorité de l'État.** Jusqu'à présent le principe du volontariat des communes pour se constituer ou non en métropoles « de droit commun » était conservé. Les socialistes balayaient ce principe : comme l'avait fait le général de Gaulle, en son temps, pour les premières communautés urbaines, les EPCI rassemblant plus de 400 000 habitants, au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants seront automatiquement transformés en métropole, par décret, au 1<sup>er</sup> janvier 2015. C'est un nouveau pas franchi par rapport à l'esprit initial de l'intercommunalité (1992 et 1999) Les communes ne sont plus libres de s'associer librement vc qui elles veulent, pour les compétences qu'elles choisissent. On leur impose un cadre auquel elles ne peuvent pas échapper. Les communes ne peuvent

pas refuser d'entrer dans une intercommunalité : depuis la loi du 16 décembre 2010, instituant « l'achèvement de l'intercommunalité », plus aucune commune ne peut se situer hors d'une intercommunalité. Les communes choisissent de moins en moins les compétences ou l'intérêt communautaire qu'elle accepte d'abandonner à leur regroupement. La liste des compétences dont elles doivent se déposséder s'allonge de loi en loi. Le « pacte communautaire » qui permettait aux communes de tailler sur mesure leur conseil communautaire est de plus en plus battu en brèche par les obligations légales concernant la composition et le mode de fonctionnement de ces conseils. Le « pacte financier » qui permettait aussi aux communes de construire entre elles leur solidarité financière et les péréquations horizontales, est aussi de plus en plus encadré... La liberté locale n'est guère compatible avec la compétitivité, la simplification et les économies, car elle aboutit à des concurrences, à des complexités et à des gaspillages d'argent public.

2. **L'abaissement du seuil démographique.** La loi du 16 décembre 2010 exigeait un seuil de 500 000 habitants pour constituer une métropole. La loi du 27 février 2014 abaisse ce seuil à 400 000. Les socialistes expriment ainsi leur désir d'avoir un plus grand nombre de métropoles et règlent le sort de quelques agglomérations dont la transformation était litigieuse au temps de la loi Sarkozy. Mais surtout elle ouvre la voie à plusieurs assouplissements. Nous avons déjà dit que la création d'une métropole était automatique pour 10 métropoles « ordinaires ». La loi ajoute qu'à la demande des deux tiers des communes membres, représentant au moins la moitié de la population ou de la moitié des communes membres représentant au moins les deux tiers de la population, d'autres métropoles peuvent être créés 1°) par les EPCI qui comptent au moins 400 000 habitants et dans lequel se trouve le chef-lieu de la région ; 2°) par les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants qui exercent « des fonctions de commandement stratégique de l'État » et « un rôle en matière d'équilibre du territoire national ». Il faudrait repérer les agglomérations qui sont visées par ces deux dispositions.
3. **La différenciation des statuts.** Toutes les métropoles sont des EPCI d'un type nouveau, sauf la métropole de Lyon qui est une nouvelle collectivité territoriale. Toutes les métropoles sont issues du regroupement de communes et d'intercommunalités, sauf la métropole d'Aix-Marseille-Provence qui est constituée par le regroupement de différentes intercommunalités des Bouches-du-Rhône.
4. **La précipitation du calendrier.** D'une manière générale, les socialistes, surtout depuis le virage de janvier 2014, veulent accélérer la réforme institutionnelle pour que tout soit acquis avant la campagne présidentielle de 2017. Les délais sont donc courts pour mettre en place les métropoles : le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les métropoles ordinaires et la métropole spécifique de Lyon ; le 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour les métropoles spécifiques d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris, où, il est vrai, les problèmes politiques sont beaucoup plus complexes et tendus.

## ► Ce que dit la loi MAPAM du 27 janvier 2014

### Définition de la métropole (article 43)

*« La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire afin d'améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré ».*

**Remarque :** Cette définition est très proche de celle de 2010. Elle insiste un peu plus sur la solidarité et sur le développement durable.

L'article poursuit en indiquant comment seront créées les métropoles, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut. *« La création de la métropole est prononcée par décret. Ce décret fixe le nom de la métropole, son périmètre, l'adresse de son siège, ses compétences à la date de sa création ainsi que la date de prise d'effet de cette création. Il désigne le comptable public de la métropole. La métropole est créée sans limitation de durée. Toutes les modifications ultérieures relatives au nom de la métropole, à l'adresse du siège, à la désignation du comptable public, au transfert de compétences supplémentaires ou à, une extension de périmètre sont prononcées par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés ».*

### Les compétences de la métropole.

#### 1. Les compétences issues des communes

Voici la liste des compétences des communes membres que la métropole exerce de plein droit en lieu et place des communes.

**Précision :** Il est précisé par ailleurs que les collectivités qui ont délégué certaines de leurs compétences à la métropole ne peuvent plus légalement intervenir dans ces domaines. Il s'agit donc d'une dépossession totale et définitive et non d'un transfert facultatif et réversible de compétences.

« 1°) En matière de développement et d'aménagement économique social et culturel :

- a) Création, aménagement et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ainsi que la participation au co-pilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;
- c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- d) Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ;
- e) Programmes 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.

2°) En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- a) *Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu : définition, création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt métropolitain (ZAC) ; action de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;*
- b) *Organisation de la mobilité : création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plans de déplacement urbain (PDU) ;*
- c) *Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;*
- d) *Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;*
- e) *Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseau de télécommunication.*

3°) En matière de politique locale de l'habitat :

- a) *Programme local de l'habitat (PLH) ;*
- b) *Politique du logement : aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;*
- c) *Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;*
- d) *Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.*

4°) En matière de politique de la ville :

- a) *Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;*
- b) *Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit*

5°) En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) *Assainissement et eau ;*
- b) *Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;*
- c) *Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;*
- d) *Services d'incendie et de secours ;*
- e) *Service public de défense extérieure contre l'incendie.*

6°) En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) *gestion des déchets ménagers et assimilés ;*
- b) *lutte contre la pollution de l'air ;*
- c) *lutte contre les nuisances sonores ;*
- d) *contribution à la transition énergétique ;*
- e) *soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;*
- f) *élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial, en cohérence avec les objectifs nationaux et matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergies renouvelables ;*
- g) *concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;*
- h) *création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur et de froid urbains ;*
- i) *création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;*
- j) *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;*
- k) *autorité concessionnaire de l'État pour les plages.*

**Remarque :** Quand on prend, dans le code général des collectivités territoriales, les compétences actuellement dévolues à la commune et qu'on en soustrait tout ce qui vient d'être énuméré ici, on constate qu'il ne reste plus grand chose à « échelon de base de la

démocratie». Si toutes les compétences de cette liste s'en vont « vers le haut », il est nécessaire de s'interroger sur ce qui reste de « la proximité » du pouvoir communal. Cependant cette constatation sur le dépouillement des communes est atténuée par l'application de la notion « d'intérêt métropolitain » dans certains domaines qui laisse des responsabilités importantes de proximité aux communes. C'est ce que nous allons expliquer maintenant.

**Précision :** Il est fait plusieurs fois mention dans cette liste de « l'intérêt métropolitain ». Cette notion est décalquée de ce qui se passe depuis de très nombreuses années dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération : la définition de « l'intérêt communautaire ». La loi du 27 janvier 2014, précise bien :

*« Lorsque l'exercice des compétences mentionnées est subordonnée à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».*

Pour mieux comprendre prenons l'exemple des équipements sportifs. Les plus importants d'entre eux (grands gymnases, grands stades, piscine olympique, etc ) peuvent être déclarés « d'intérêt métropolitain ». Ils sont transférés à la métropole. Les moins importants (petits équipements sportifs de voisinage, bassins de natation, etc) ne sont pas déclarés « d'intérêt métropolitain » et restent donc à la gestion de la commune. Ainsi la répartition des compétences entre la commune et la métropole ne se fait pas par la nature de la compétence, mais par l'importance de l'équipement qui la met en œuvre. C'est une décision du conseil métropolitain à la majorité qualifiée qui opère donc cette classification. Cette répartition décidée par les élus locaux redonne du pouvoir à la base et est beaucoup plus souple qu'une répartition qui serait imposée par la loi. Depuis des années, tout le monde se dit satisfait de ce système.

### **Les compétences issues du département.**

*« Par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou de la métropole, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences en matière*

- 1°) d'attribution des aides au titre du Fonds de Solidarité pour le Logement ;*
- 2°) de missions confiées au service public départemental d'action sociale ;*

**Précision :** C'est-à-dire les missions confiées aux travailleurs sociaux du département.

- 3°) d'adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;*
- 4°) d'aide aux jeunes en difficulté ;*
- 5°) d'actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;*

**Précision :** C'est-à-dire principalement les équipes d'éducateurs de rue.

*6°) de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par un arrêté du représentant de l'État dans le département. Cette décision emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine routier de la métropole ;*

7°) de zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;

8°) les compétences exercées par le département en matière de développement économique ; les compétences exercées par le département en matière de personnes âgées et d'action sociale ; Les compétences 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 ; Les compétences exercées par le département en matière de tourisme 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 ».

**Remarque :** La loi du 16 décembre 2010 allait plus loin. Elle retirait au département des compétences que la métropole exerçait de plein droit : les transports scolaires, la gestion des routes départementales, les zones d'activité et la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Initialement le projet socialiste allait dans le même sens. Mais le lobby départementaliste et notamment l'Association des Départements de France a veillé au grain. Il n'y a plus que des compétences déléguées volontairement et conventionnellement par le département.

Suite du texte :

*«La convention (entre le département et la métropole) est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert de compétences, et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondant sont transférés à la métropole. Elle constate la liste des services ou parties de services qui, pour l'exercice de ses missions, sont mis à la disposition de la métropole et fixe la date du transfert définitif. Ces services ou parties de services sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.*

*Toutefois, les conventions prévues ici peuvent prévoir que des services ou parties de services concernés par le transfert de compétences demeurent des services départementaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences.*

*À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence mentionnée au 6°) fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole et en précise les modalités d'exercice par le département en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. À défaut de convention entre le département et la métropole, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la compétence susvisée est transférée de plein droit à la métropole ».*

### **Les compétences issues de la région.**

*« Par convention passée avec la région, à la demande de celle-ci ou de la métropole, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences suivantes :*

*1°) 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.*

*2°) Les compétences exercées par la région en matière de développement économique.*

*La convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande. La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert de compétences,*

*et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux correspondants sont transférés à la métropole. Elle constate le liste des services ou parties de service qui, pour l'exercice de ses missions, sont mis à la disposition de la métropole et fixe la date du transfert définitif. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.*

*Toutefois, les conventions prévues ici peuvent prévoir que les services ou parties de service concernés par le transfert de compétences demeurent des services régionaux et sont mis à la disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences ».*

### **Les compétences issues de l'État.**

Si la métropole « dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire », l'État peut lui déléguer par convention, si la métropole en fait la demande :

*1°) l'attribution des aides au logement locatif social et la notification aux bénéficiaires, ainsi que, par délégation de L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions (dans ce domaine)*

*2°) Sans dissociation possible, la garantie du droit à un logement décent et indépendant et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État »*

**Remarque :** Cette deuxième délégation possible de l'État à la métropole semble plutôt un cadeau empoisonné, si la métropole en fait la demande. On sait à quel point le déficit croissant de construction de logements et surtout de logements sociaux empêche l'État d'appliquer les dispositions de la loi DALO (Droit au logement opposable) et le condamne donc à être sanctionné par les tribunaux et à payer des amendes pour non respect de la loi. Le transfert de la compétence entraîne nécessairement un transfert de charges non compensé ! On sait aussi à quel point il est de plus en plus difficile d'appliquer la règle du « contingent préfectoral ». Ce n'est pas non plus un cadeau pour la métropole, mais un soulagement pour l'État.

La loi poursuit :

*« Les compétences ainsi délégués sont exercées par le président du conseil de la métropole. Ces compétences déléguées sont exercées pour le compte de l'État. Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais, en cas de non respect des engagements de l'État ».*

**Remarque :** Les associations qui luttent pour le droit à un logement décent se sont inquiétées d'un transfert de cette responsabilité aux élus locaux, craignant que certains d'entre eux ne manifestent pas un grand empressement dans l'application de la loi. Ils s'appuient sur l'attitude de réticence, de blocage, de refus de certains élus vis à vis de l'application de la loi Gayssot sur le contingent minimal de logements sociaux, pour affirmer que seul l'État peut être le garant d'une politique de logement à l'égard des plus démunis. D'où la possibilité pour l'État de reprendre la main si les élus sont défaillants.

Suite du texte :

*« L'État peut également déléguer sur la demande de la métropole dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, tout ou partie des compétences suivantes :*

*1°) La mise en oeuvre de la procédure de réquisition avec attribution ;*

*2°) La gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile et éprouvant des difficultés particulière d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence. Ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent ;*

*3°) l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale pour la partie concernant le territoire de la métropole ;*

**Précision :** Les « conventions d'utilité sociale » sont jusqu'alors conclues pour six ans, entre l'État et les organismes d'HLM. Elles pourront dorénavant être conclues avec la métropole, si celle-ci demande le transfert de cette procédure en sa faveur. La convention comporte le classement des immeubles et biens immobiliers du territoire en fonction du service rendu aux locataires, afin de favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Elle concerne aussi l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, en particulier le plan de mise en vente à leurs locataires des logements, les modalités de concertation avec les locataires, les engagements de l'organisme sur la qualité du service rendu aux locataires, le cahier des charges de gestion sociale de l'organisme...

Suite du texte :

*4°) La délivrance aux organismes d'HLM des agréments d'aliénation de logements situés sur le territoire métropolitain.*

**Précision :** Les organismes d'HLM peuvent aliéner leurs logements construits et acquis depuis plus de dix ans, par exemple en proposant un contrat de « location-accession » à leurs locataires, ou en modifiant l'usage du logement (en bureaux, par exemple) « à condition de ne pas réduire de manière excessive le parc de logement sociaux locatifs ». Ces aliénations sont soumises à agrément, jusqu'à présent du préfet de département, après recueil de l'avis de la commune. Dorénavant, la métropole pourra demander la délégation de cette responsabilité.

Suite du texte :

*« Les compétences 1°), 2°), 3°) et 4°) sont exercées par le président du conseil de la métropole, au nom et pour le compte de l'État. Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis dans la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais, au cas de non-respect des engagements de l'État ».*

Autres compétences que l'État peut transférer aux métropoles :

*« L'État peut transférer à la métropole qui en fait la demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Ces transferts sont opérés à titre*

gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe ni d'aucun droits salaires et honoraires.

*Le transfert est autorisé par décret. Une convention conclue entre l'État et la métropole précise les modalités de ce transfert.*

*La métropole qui en fait la demande peut exercer la compétence relative à la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et la gestion des logements étudiants. La métropole peut créer des foyers de jeunes travailleurs. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et la gestion ».*

### **Autres compétences de la métropole.**

*« La métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la révision ou la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transport et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État et qui relèvent de la compétence de l'État, d'une collectivité territoriales ou des leurs établissements publics, lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole.*

*La métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État qui comporte un volet spécifique à son territoire.*

Des dispositions particulières concernent l'Eurométropole de Strasbourg pour tenir compte de la présence d'institutions européennes et internationales.

*« Afin de renforcer et de développer les rapports de voisinage européen, la métropole peut adhérer à des structures de coopération transfrontalières. La métropole limitrophe d'un État étranger (métropole européenne de Lille, Eurométropole de Strasbourg) élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées.*

*La métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des réseaux concernés par l'exercice des compétences.*

*Le conseil de la métropole approuve à la majorité simple des suffrages exprimés le plan local d'urbanisme.*

*Le président du conseil de la métropole exerce les attributions lui permettant de réglementer la défense extérieure contre l'incendie.*

### **Rapports entre la métropole et l'EPCI qu'elle remplace.**

*La métropole est substituée de plein droit à l'EPCI à fiscalité propre transformé. La substitution de la métropole à l'EPCI est opérée selon des conditions détaillée dans la loi ».*

*Biens et droits des communes membres. « Les biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur le territoire de la métropole et utilisés pour l'exercice des compétences transférées, sont mis de plein droit à la disposition de la métropole par les communes membres. Un procès-verbal établi contradictoirement, précise la consistance et la situation juridiques de ces biens et droits. Les biens et droits sont transférés dans le patrimoine de la métropole, au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil de la métropole.*

*Biens et droits de l'EPCI antérieur. « Les biens et droits appartenant au patrimoine de l'EPCI à fiscalité propre transformé sont transférés à la métropole en pleine propriété. Lorsque les biens étaient mis, par les communes, à disposition de cet EPCI, le transfert de propriété entre la ou les communes concernées et la métropole.*

*À défaut d'accord amiable un décret de Conseil d'État procède au transfert définitif de la propriété. Il est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales et qui comprend des maires des communes concernées par un tel transfert, le président du conseil de la métropole et des présidents d'organes délibérants d'EPCI à fiscalité propre. La commission élit son président en son sein.*

*Les transferts sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucun droit, salaires ou honoraires.*

*La métropole est substituée de plein droit pour l'exercice des compétences transférées, aux communes membres et à l'EPCI à fiscalité propre transformé, dans l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens mis à disposition et transférés à la métropole...Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les contractants sont informés de la substitution de personne morale par le conseil de la métropole. La substitution de personne morale dans les contrats en cours n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le contractant ».*

## ► **La gouvernance de la métropole.**

### **Régime juridique de la métropole**

*« Le conseil de la métropole est présidé par le président du conseil de la métropole. Il est composé de conseillers métropolitains.*

La loi du 27 janvier 2014 fait ensuite référence à toute une série d'articles du code général des collectivités territoriales, pour aligner la législation des métropoles sur celle des communautés urbaines.

Ils concernent d'abord les conditions d'exercice du mandat de membre du conseil métropolitain. Comme pour toutes les collectivités territoriales, le conseil de communauté vote une « enveloppe indemnitaire globale » plafonnée par la loi, et la répartition de cette enveloppe entre les élus. Pour les collectivités de plus de 400 000 habitants, l'indemnité d'un élu ne peut dépasser 28 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Ils règlent ensuite les relations entre les métropoles et les syndicats.

*« La métropole est substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, pour la totalité des compétences qu'il exerce »*

*« La métropole est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre ».*

**Remarque :** Ces dispositions sont issues de la loi du 16 décembre 2010. Elles correspondent à la politique déjà menée par le quinquennat précédent, et poursuivie telle quelle par les socialistes, de disparition du plus grand nombre possible de syndicats. Déjà, en 2011, d'une manière inégale selon les départements, les préfets ont dissous un nombre important de

syndicats dans le cadre de la restructuration de l'intercommunalité. Le gouvernement actuel annonce une nouvelle vague de diminution du nombre de syndicats, dans le cadre général de sa politique de réduction du nombre de structures.

Ils règlent également les relations, en particulier financières, entre la métropole et les communes membres.

*« Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la métropole et les communes membres, après accords concordants, exprimés à la majorité simple du conseil de la métropole et des conseils municipaux concernés ».*

*« La métropole peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements, ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la métropole la création ou la gestion de certains équipements ou service relevant de ses attributions ».*

**Remarque :** La possibilité de ces échanges croisés est inscrite depuis assez longtemps dans la législation. Ils sont plus que jamais à l'ordre du jour, avec la volonté de mutualiser les services. Mais il faut veiller à la réciprocité et à l'équilibre des échanges. Si les services de la métropole peuvent travailler pour les communes, il faut aussi que les services de communes puissent travailler pour la métropole. Cela peut être un moyen d'assouplir les rigidités administratives, mais aussi de continuer de donner du grain à moudre aux administrations communales qui autrement risquent fort d'être vidées de leur substance par la force de la métropole.

Ces textes règlent ensuite les transferts de biens et obligations entre les communes membres et la métropole.

*« Les immeubles et meubles faisant partie du domaine public des communes de la métropole, sont affectés de plein droit à la métropole, dès son institution, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de compétences de la métropole. Le transfert définitif de propriété ainsi que des droits et obligations attachés aux biens transférés est opéré par accord à l'amiable ».* Nous avons vu plus haut qu'en cas de désaccord une commission locale arbitrale est constituée et prépare le compromis qui sera décrété par le Conseil d'État.

La métropole une fois constituée peut-elle admettre l'adhésion de nouvelles communes ? Autrement dit, le périmètre de la métropole peut-elle changer, compte tenu de l'expansion urbaine. Les textes antérieurs répondant :

*« Le périmètre de l'agglomération sans laquelle la métropole exerce ses compétences peut être ultérieurement étendu, par arrêté du représentant de l'État dans le département, par adjonction de communes nouvelles, soit à la demande de leurs conseils municipaux, soit sur l'initiative du conseil de la métropole. La modification est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de la métropole et dans le second cas à celui des conseils municipaux concernés ».*

**Remarque :** La question du périmètre de la métropole a suscité beaucoup de débats. Au démarrage le périmètre est fixé à la fois à partir, d'une part, d'une notion démographique : les communes jointives et sans enclave qui en s'associant forment un ensemble de plus de 400000 habitants et, d'autre part, une notion statistique établie par l'INSEE : une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Mais il est évident que cet ensemble est instable du fait de

l'étalement urbain. Comme, malheureusement, aucune mesure n'est prise pour limiter ce développement spatial en tache d'huile, contrairement à la bonne doctrine du développement durable qui prône des villes denses et compactes qui cessent de manger les terres agricoles (maraîchères) et les espaces naturels péri-urbains, il est inévitable que les métropoles s'agrandissent et qu'il faille sans cesse en réviser le périmètre. Certains textes antérieurs organisaient d'ailleurs une révision systématique des périmètres tous les douze ans (deux mandatures).

Enfin, les textes cités en référence dans la loi du 27 janvier 2014, ont trait à la dissolution ou à la transformation des métropoles. Nous avons déjà mentionné que la métropole était créée sans limitation de durée, mais le code précise :

*« La métropole peut être dissoute sur la demande des conseils municipaux des communes qu'elle rassemble statuant par un vote des deux tiers au moins des conseils municipaux intéressés, représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre le conseil municipal dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. La dissolution est prononcée en conseil des ministres ».*

**Remarque :** Autant dire que les conditions sont à peu près impossibles à réunir et que la dissolution ne peut avoir lieu.

La métropole peut-elle connaître une extension de leurs compétences ? Cela est aussi prévu par des textes antérieurs cités en référence dans la loi du 27 janvier 2014.

*« Les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer en tout ou partie à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, ainsi que les biens, équipements ou services nécessaires à leur exercice. Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant (selon la règle des deux tiers). Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du représentant de l'État dans le département ».*

La loi du 27 janvier 2014 consacre ensuite de longs développements à ce que doivent faire les communes prises dans le périmètre de la métropole et qui appartiennent à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte associant des communes de la métropole et des communes hors de la métropole. *« La métropole est substituée à la commune au sein du syndicat ».* Ainsi le syndicat continue d'exister et ne modifie pas son périmètre.

### **Composition du conseil de la métropole.**

**Remarque générale :** Depuis leur création, les EPCI à fiscalité propre sont dirigés par des assemblées (conseil communautaire) composés de délégués des communes, élus en leur sein par les conseils municipaux et dont le nombre et la répartition entre les communes étaient fixés en partie par la loi, en partie par un « pacte » passée par les communes entre elles et figurant dans les statuts de l'EPCI. Depuis la loi électorale du 17 mai 2014, confirmant sur ce point la loi du 16 décembre 2010, on sait que les conseillers communautaires sont élus par fléchage sur les listes des élections municipales. C'est ce qui s'est passé pour les élections municipales de mars 2014, y compris pour la métropole de Nice.

Mais les autres métropoles seront créées avant les prochaines élections municipales de mars 2020, et il faut bien instituer un régime transitoire pour composer leur conseil. La loi du

27 janvier 2014 fait référence à des textes antérieurs du code général des collectivités territoriales.

« Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire (métropolitain) sont établis :

- soit...par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population de celles-ci, ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total ne peut excéder de plus de 25 % le nombre de sièges (du tableau ci-dessous) ;
- soit par application des modalités qui suivent.

Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord entre les communes, ... la composition de l'organe délibérant est établit selon les principes suivants :

- l'attribution des sièges à la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'EPCI ;
- l'attribution d'un siège à chaque commune, membre de l'EPCI, assure la représentation de l'ensemble des communes ».

**Remarque :** Le critère de répartition des sièges quand les communes ne s'entendent pas pour exercer leur pouvoir de choix est essentiellement démographique. Au contraire, quand les communes s'entendent, elles peuvent aboutir à un compromis qui, sans s'écarter de trop de la démographie, peut tenir compte des spécificités locales. Le cas le plus fréquent est l'acceptation par la commune centre d'une minorisation de sa représentation pour permettre aux petites communes périphériques d'être mieux représentées. En effet, l'histoire montre que le principal blocage au développement de l'intercommunalité est constituée par la crainte des petites communes de se voir absorbée, de fait, par les grosses, entraînée de force dans des décisions et des financements qu'elles réprouvent. C'est la souplesse du « pacte » négocié entre les communes qui a souvent permis que des intercommunalités voient le jour et se développent, car les élus pouvaient se tailler des assemblées délibérantes sur mesure et non imposées par la loi.

Reprise de la législation :

« Le nombre de conseillers communautaire (métropolitain) et établi selon le tableau suivant :

-de 350 000 à 499 999 habitants.....	80 conseillers
-de 500 000 à 699 999 habitants.....	90 conseillers
-de 700 000 à 1 000 000 d'habitants.....	100 conseillers
- plus d'un million d'habitants.....	130 conseillers

(Rappelons que le pacte local peut augmenter ce nombre jusqu'à un plafond de 25 %).  
Suit dans la loi le calcul de la répartition des sièges.

On peut noter que s'il y a dans la métropole plus de communes que de conseillers prévus dans le tableau, le nombre de sièges est augmenté pour permettre à chaque commune, si petite soit-elle, d'avoir un siège.

« L'acte de création de la métropole mentionne le nombre total de sièges de l'organe délibérant de l'EPCI, ainsi que celui attribué à chaque commune ».

Comme, pour la première fois, les conseillers de la métropole ne pourront pas être élus par fléchage, et bien que la loi n'en dise rien, on peut penser qu'ils seront élus par les membres du conseil municipal dans l'ordre du tableau, en attendant les élections municipales de mars 2020.

**Remarque :** Il faut rappeler que nous sommes, avec beaucoup d'autres organisations partisans de l'élection des conseillers communautaires (et donc métropolitains) au « vrai » suffrage universel direct, avec des listes séparées, des programmes et des campagnes électorales spécifiques. On a vu lors des élections municipales de 2014 que le système du fléchage n'a pas suffi pour mettre l'intercommunalité au cœur des débats, pour établir un lien direct entre les électeurs et les élus communautaires. Il est largement temps de passer à l'étape suivante, quelles qu'en soient les difficultés juridiques. Cela a d'ailleurs été promis par Manuel Valls au cours de débat de la loi électorale du 17 mai 2013, mais pour « plus tard ». Nous devons veiller à ce que ce « plus tard », signifie « le plus vite possible » et non « jamais ».

Ce progrès démocratique est d'autant plus essentiel, indispensable, que les métropoles sont de très grosses machines, dotées de compétences nombreuses et décisives et de moyens puissants et risquent d'être très éloignées de la proximité démocratique. S'il y a des intercommunalités qui doivent être dirigées par des conseils élus au suffrage universel direct, ce sont bien les métropoles. D'ailleurs, il semble que la métropole lyonnaise ouvre la voie en se transformant en collectivité locale à part entière. À quand les autres métropoles ?

### **La conférence métropolitaine**

*« La conférence métropolitaine est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action des collectivités. »*

*Cette instance est présidée de droit par le président du conseil de la métropole et comprend les maires des communes membres.*

**Remarque :** C'est pourquoi on appelle souvent cette instance « la conférence des maires ».

*Elle se réunit au moins deux fois par an, 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.*

### **Le conseil de développement de la métropole.**

*« Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté 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. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole. »*

*Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement, puis examiné et débattu par le conseil de métropole.*

*Le fait d'être membre de ce conseil de développement ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération ».*

Suivent dans la loi du 27 février 2014, de longs développements sur les dispositions financières et comptables de la métropole. Ils abordent les recettes de la métropole, les transferts de charges et de ressources entre la région ou le département et la métropole.

Le texte aborde ensuite les dispositions relatives au personnel et aux matériels.

Et enfin diverses dispositions relatives à l'intégration métropolitaine et urbaine.

*Georges GONTCHAROFF, 6 juin 2 014.*