

### FICHE 1 : LA LOI « MAPAM »

Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPAM » (adoptée, promulguée)

Le texte intégral :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte&categorieLien=id>

#### PLAN

- 1-1. Exposé des motifs
  - 1-2. Principales dispositions de la loi
  - 1-3. FOCUS : les compétences du Nouveau Grand Paris
- Sitographie - compléments

#### EN BREF

**Objectifs de la loi :** démocratie, citoyenneté, égalité, solidarités sont évoquées, mais en arrière-plan d'un discours d'inspiration libérale explicite sur la baisse des dépenses publiques et la compétitivité au service de la croissance, souvent au sein des mêmes phrases.

- « 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. »
- « participer à l'effort de redressement des finances publiques »
- « 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 (sic) de relégation d'un nombre grandissant de nos concitoyens. »

#### Principales dispositions :

- affirmation des **métropoles** : 11 métropoles en province, Métropole du **Grand Paris**. Autour de Paris, regroupement des communes dans des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'au moins 200.000 habitants, dans le cadre d'un schéma régional de coopération intercommunale (**SRCI**). S'il n'y a pas d'accord, le préfet décide.
- compétences : clause de compétence générale rétablie mais définition d'une collectivité « chef de file » pour chaque compétence partagée.
- régions habilitées à gérer directement les fonds européens.

#### 1.1. Exposé des motifs :

Source : <http://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html>

Le 5 octobre 2012, devant les États 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** ». [1]

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'État 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'État, 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 oeuvre 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'État 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'État.

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.**

À 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 (sic) 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 manoeuvre 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'État 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. [2]

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**.

À 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 État 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. [...]

[1] Le discours « fondateur », pour mesurer les évolutions depuis...

<http://www.elysee.fr/declarations/article/allocution-de-m-le-president-de-la-republique-aux-etats-generaux-de-la-democratie-territoriale/>

Compte rendu de La Gazette des communes :

<http://www.lagazettedescommunes.com/132625/reforme-des-collectivites-le-chef-de-%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BBle-chef-de-%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BB/>

[2] **Extrait** : « Des arguments en termes d'économie sont souvent avancés pour supprimer un échelon. Il ne résiste pas à l'examen dès lors qu'il n'est pas question d'abolir les compétences que cette collectivité exerce.

A part diminuer quelques dizaines d'élus, où est l'économie ? Quant à la simplification espérée, elle aboutirait à l'éloignement le plus souvent de nos concitoyens par rapport aux décisions prises sans effet sur l'efficacité même du service rendu. Ainsi, à mes yeux, le problème n'est pas tant le nombre d'échelons. D'ailleurs, lorsque je regarde chez nos voisins, c'est à peu près le même nombre que je retrouve sous les appellations différentes. Le problème, et regardons le franchement, c'est la répartition des compétences et c'est la gouvernance de nos territoires. C'est cela que nous devons changer. »

## 1.2. Principales dispositions de la loi

Source : <http://www.lagazettedescommunes.com/218245/les-9-principales-dispositions-de-la-loi-metropoles-dans-le-detail/>

### – La clause de compétence générale rétablie

La loi rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions, supprimée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Ainsi le conseil général ou le conseil régional statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental – ou régional – dont il est saisi.

Par ailleurs l'Etat pourra déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un EPCI qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences, qui seront alors exercées au nom et pour le compte de l'Etat.

### – Des collectivités chef de file

Dans le cas des compétences auxquelles participent plusieurs niveaux de collectivités, un chef de file est désormais désigné.

Relèveront en premier lieu des **régions** : •L'aménagement et le développement durable du territoire, •la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air et l'énergie, •le développement économique, le soutien de l'innovation, l'internationalisation des entreprises

et l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports, •le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Les **départements** piloteront : •L'action sociale, •le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, •l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires.

En ce qui concerne les **communes et leurs groupements**, leurs compétences ont été renforcées en cours de lecture : •la mobilité durable, •l'organisation des services publics de proximité, •l'aménagement de l'espace, •le développement local. [...]

#### – Un nouvel organe de concertation : la CTAP

Dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), présidée par le président du conseil régional, est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. [...]

#### – Achèvement de la carte communale en Ile-de-France

[Voir carte interactive de l'IAU : <http://sigr.iau-idf.fr/webapps/visiau/>.]

Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les **EPCI à fiscalité propre** dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'INSEE, **doivent regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants.**

Un projet de **schéma régional de coopération intercommunale** devra être élaboré par le préfet et présenté avant le 1er septembre 2014. [...]

A compter de la notification de [l'arrêté de projet] aux maires de chaque commune intéressée, le conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre sera prononcée par arrêté des représentants de l'Etat dans les départements intéressés, **après accord des conseils municipaux concernés.** Cet accord doit être **exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.** [ ? ]

**A défaut d'accord des conseils municipaux les représentants de l'Etat dans les départements concernés pourront, par décision motivée, après avis de la commission régionale de la coopération intercommunale, créer l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.**

#### – Le Grand Paris créé (au 1er janvier 2016)

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier dénommé « la **métropole du Grand Paris** », il regroupe :

- la commune de Paris,
- l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- les communes des autres départements de la région d'Ile-de-France appartenant, au 31 décembre 2014, à un établissement public de coopération intercommunale comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014.

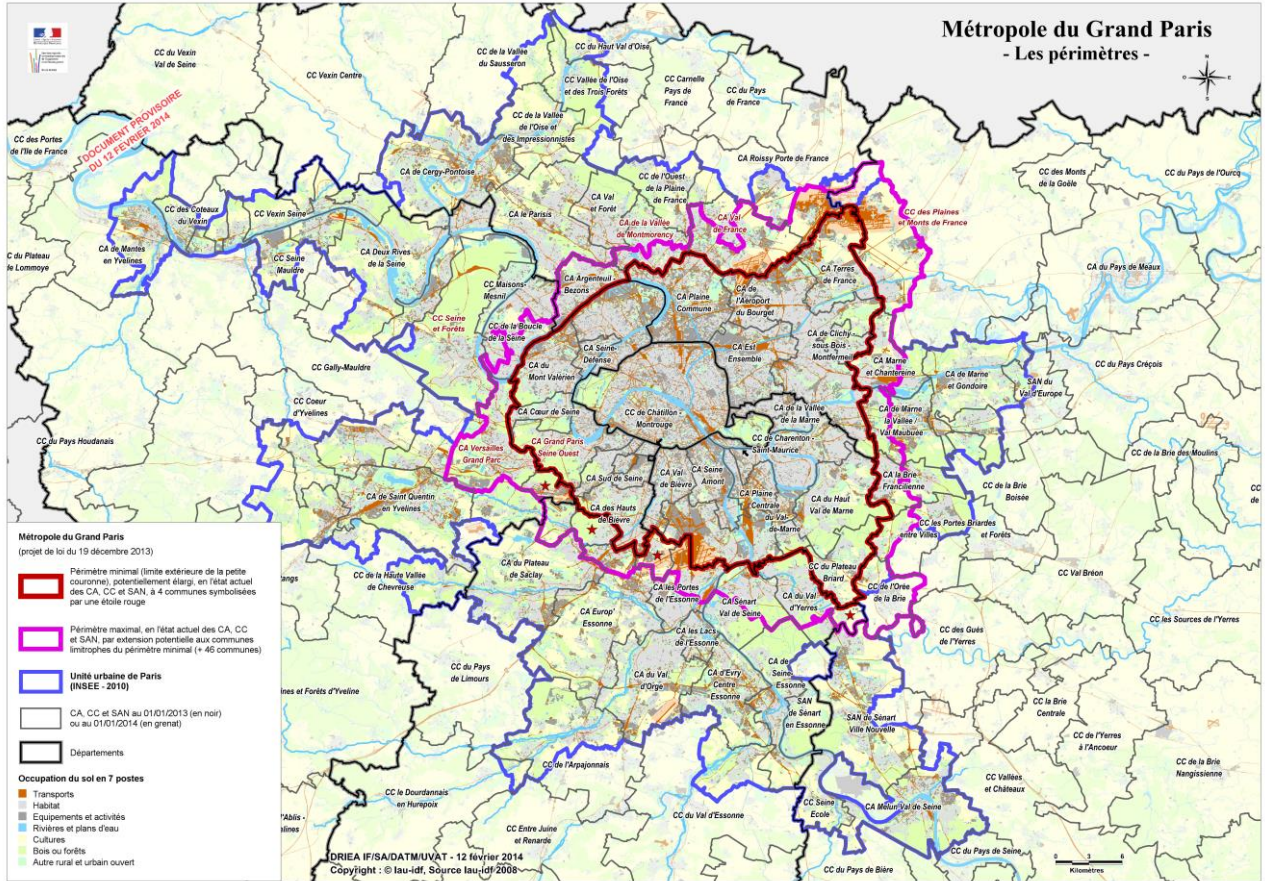
La métropole du Grand Paris est organisée en **territoires**, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants. Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris. Dans chaque territoire, il est créé un conseil de

Source des cartes

Carte 1 : [http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/MGP\\_Cneslimit\\_UU\\_Intercos\\_MOS\\_140212\\_cle1fe171.pdf](http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/MGP_Cneslimit_UU_Intercos_MOS_140212_cle1fe171.pdf)






Carte 2 : <http://gouvernement-fr.tumblr.com/post/100001487458/les-communes-autorisees-a-rejoindre-la-metropole>

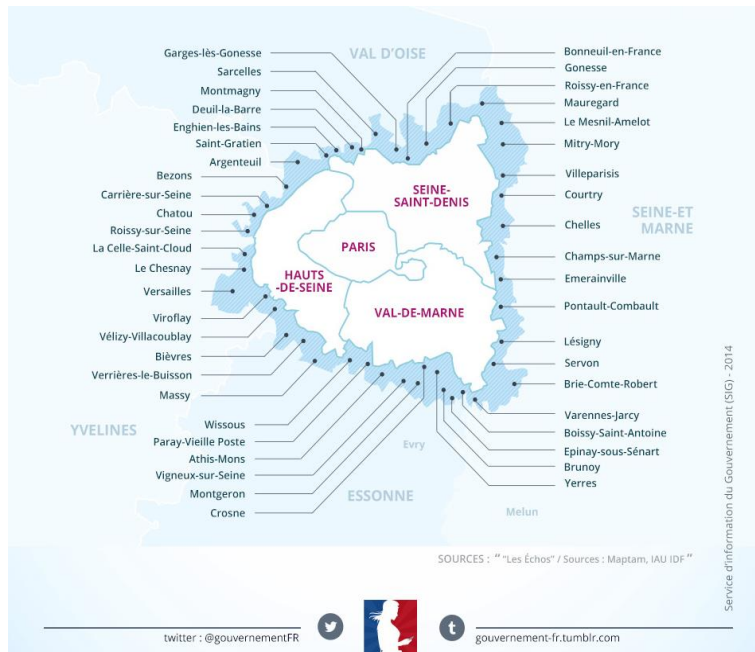
Carte 1



**Métropole du Grand Paris**

(projet de loi du 19 décembre 2013)

-  Périètre minimal (limite extérieure de la petite couronne), potentiellement élargi, en l'état actuel des CA, CC et SAN, à 4 communes symbolisées par une étoile rouge
-  Périètre maximal, en l'état actuel des CA, CC et SAN, par extension potentielle aux communes limitrophes du périmètre minimal (+ 46 communes)
-  **Unité urbaine de Paris (INSEE - 2010)**
-  CA, CC et SAN au 01/01/2013 (en noir) ou au 01/01/2014 (en grenat)
-  Départements



Carte 2

territoire composé des délégués des communes incluses dans le périmètre du territoire, désignés en application de l'article L. 5219-9. [...]

Le Grand Paris exercera les compétences classiques des communautés urbaines, notamment l'approbation du plan local d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu. Il élaborera le schéma de cohérence territoriale et les schémas de secteur, favorisera la constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain. Il élaborera le programme local de l'habitat et mènera des actions en faveur du logement social, et du logement des personnes défavorisées. En matière de politique de la ville il gèrera les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, et les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Il mènera des actions en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel. Enfin, en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie il sera chargé de la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, de l'élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial. [...]

Une **mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris** est créée, présidée par le représentant de l'Etat dans la région d'Ile-de-France et par le président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, et composée d'un collège des élus. Elle est chargée de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris.

Enfin, en matière de **logement**, à compter du 1er juillet 2014, le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France est chargé d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France, et de réaliser le schéma du même nom.

#### **- Le statut de métropole précisé**

Un statut spécifique est créé pour la métropole lyonnaise : il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « **métropole de Lyon** », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône. [...]

Le statut particulier de la **métropole Marseille-Aix-en-Provence** est aussi détaillé.

Par ailleurs [...] création, par la loi, de nouvelles entités intercommunales : [...] **neuf métropoles** dites de « droit commun » à Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

Les élus de Brest et Montpellier pourront, s'ils le souhaitent, obtenir le même statut pour leur EPCI. [...]

#### **- Gestion des milieux aquatiques et police du stationnement**

D'une part, [la loi] réorganise la gestion des milieux aquatiques par les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, et les établissements publics territoriaux de bassin, avec le transfert aux intercommunalités de cette compétence. [...]

D'autre part, la loi organise la dépénalisation du stationnement. [...]

#### **- La gestion des fonds européens déléguée**

L'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens [*Fonds structurels européens et Fonds européen de développement régional*] soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Il en résulte que les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'Etat par une décision de la Commission européenne, de la

Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause, sans préjudice des mesures qu'elles peuvent ou, le cas échéant, doivent mettre en œuvre en application du deuxième alinéa de l'article L. 1511-1-1 à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15.

#### **– Le renouveau des pays**

Les pays vont se transformer en pôles d'équilibre territorial et rural – un intitulé qui a changé plusieurs fois au fil des lectures. [...]

### **1.3.FOCUS : les compétences du Nouveau Grand Paris**

La Métropole du Grand Paris exercera de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- aménagement de l'espace métropolitain : approbation du plan local d'urbanisme élaboré en conseils de territoire ; définition et réalisation d'opérations d'aménagement et constitutions de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; actions de restructuration urbaine ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition de réseaux de télécommunications ;
- développement et aménagement économique, social et culturel : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ; actions de développement économique d'intérêt métropolitain ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
- politique locale de l'habitat : élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti ; réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- protection de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. [...]

La suite ici : <http://www.ile-de-france.gouv.fr/gdparis/Metropole-du-Grand-Paris/Competences-detaillees-de-la-Metropole-du-Grand-Paris>

---

#### **Sitographie - compléments :**

##### **Quelques prises de position :**

Appel de l'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR)

[http://www.elunet.org/IMG/pdf/appel\\_tract\\_anecr\\_juin\\_2014\\_format\\_PDF.pdf](http://www.elunet.org/IMG/pdf/appel_tract_anecr_juin_2014_format_PDF.pdf)

Sommaire de l'Humanité Dimanche spécial du 10 juillet 2014

<http://www.elunet.org/spip.php?article50680>

Communiqué du PG, 18 juin 2014

<http://www.lepartidegauche.fr/actualites/dossier/reforme-territoriale-la-republique-tombe-l-eau-28639>

Blog de François Cocq, secrétaire national PG, chargé du suivi de la réforme territoriale :  
<http://cocq.wordpress.com/reforme-territoriale/>

**Sites institutionnels :**

<http://www.territoires.gouv.fr/Grand-Paris>

<http://www.ile-de-france.gouv.fr/gdparis> et en particulier <http://www.ile-de-france.gouv.fr/gdparis/Metropole-du-Grand-Paris>

<http://www.iau-idf.fr/debats-enjeux/la-metropole-du-grand-paris.html>

<http://www.iau-idf.fr/detail/etude/la-metropole-du-grand-paris-decryptages.html> Note à télécharger

<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/metropole-du-grand-paris-a4446.html>

<http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/atlas-cartographique-et-chiffres-a4601.html> (Atlas très complet et intéressant, long à télécharger, mais consultable en ligne. Voir notamment la partie III- Bassins de vie, pour réfléchir à l'EPCI local)

**Regards de géographes :**

<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/la-reforme-territoriale-sous-le-regard-des-geographes>

Découper la France en régions - L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire

<http://cybergeog.revues.org/26376#tocto1n6>