

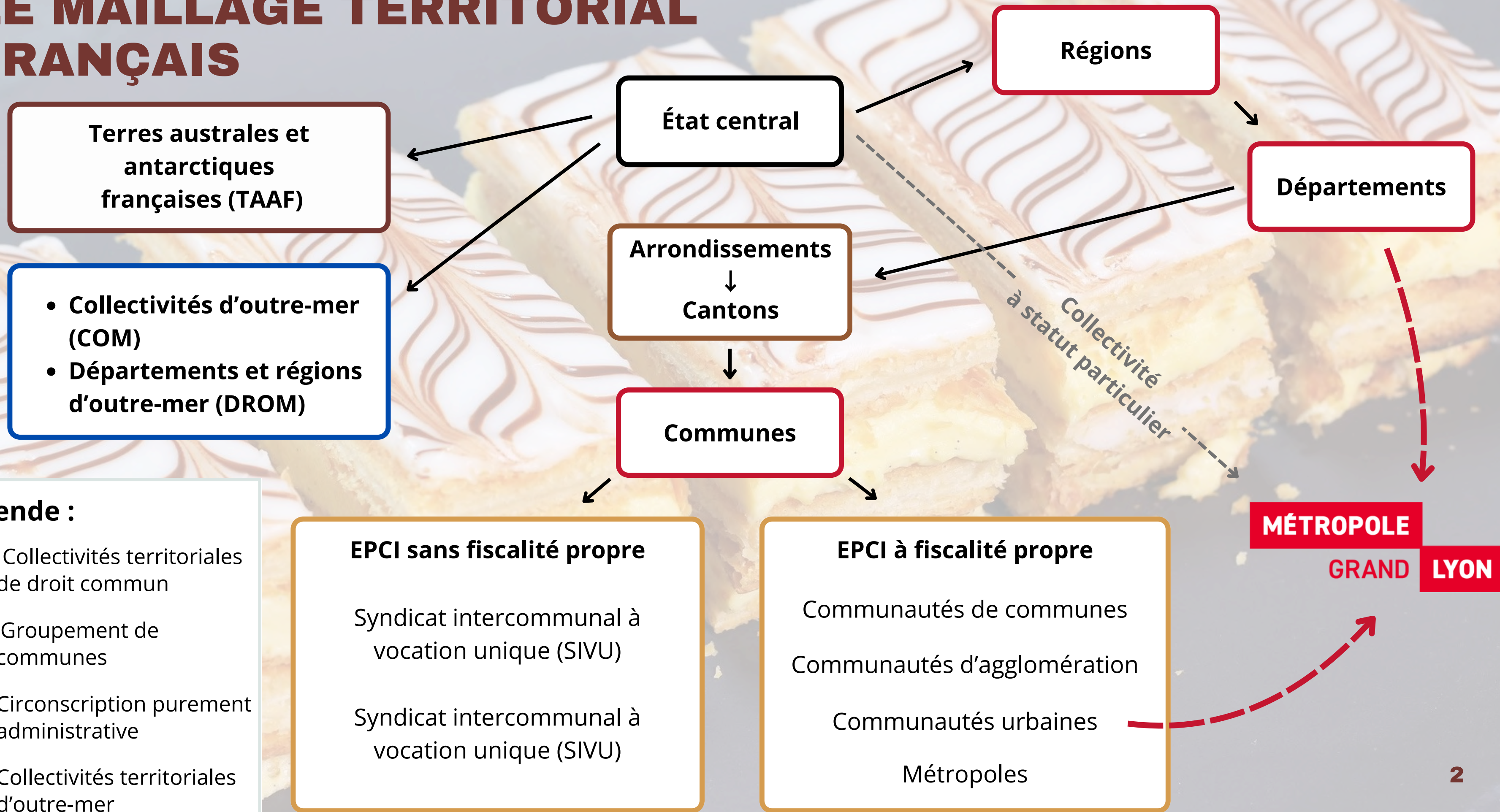
LE MILLE-FEUILLE TERRITORIAL : TROP DE COUCHES POUR UNE DÉMOCRATIE DIGESTE ?

Réalisé par le Master 2 Administration Publique/
Affaires Publiques - Développement Territorial

*13ème édition de la Master-Class "Trans/frontières et
dialogue des disciplines"
Hôtel de Région Sud - Marseille
29, 30 et 31 janvier*



LE MAILLAGE TERRITORIAL FRANÇAIS



Légende :

- Collectivités territoriales de droit commun
- Groupement de communes
- Circonscription purement administrative
- Collectivités territoriales d'outre-mer

EPCI sans fiscalité propre

- Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)
- Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)

EPCI à fiscalité propre

- Communautés de communes
- Communautés d'agglomération
- Communautés urbaines
- Métropoles

MÉTROPOLE GRAND LYON

UNE ORGANISATION MARQUÉE PAR SON HISTOIRE...

1800

**L'ère Napoléonienne
(La centralisation absolue)**

Création du **préfet** (agent de l'Etat)
à la tête de chaque **département**
(circonscription administrative)

1946

**IVème République
(La reconnaissance relative)**

Constitution reconnaît l'existence des
collectivités territoriales. Celles-ci
s'administrent librement par des
conseils élus au **suffrage universel**
⇒ Reconnaissance faisant face à une
tradition **jacobine** ancrée

1789

**Révolution française
(Prémices de la décentralisation)**

Projet Mirabeau : Découpage du
territoire en **44 000 communes** et
83 départements (divisés en
districts)
⇒ Naissance de la **démocratie
locale**, et de l'émiettement
communal

1870

**IIIème République
(Le retour de la décentralisation)**

Communes : création de la **clause
générale de compétence**.
Département : création d'un
conseil général élu, tous les 4
ans, par les citoyens (présidé par
le préfet)

1958

**Vème République
(Une création timide)**

Création, en **1972** des **régions** sous
la forme d'un **établissement
public**, personne morale soumise
au principe de spécialisation

1981

**Arrivée de la gauche au pouvoir
(Annoncer la couleur)**

La **décentralisation** constitue, pour le **parti socialiste**, l'un de ses projets de transformation de la société

2003

**Acte 2 de la décentralisation
(Loi cons. 28 mars 2003)**

L'organisation décentralisée de la République est reconnue. Elle prône **l'autonomie** de ces collectivités (libre administration, pouvoir de subsidiarité...) Création, en faveur de la **démocratie locale**, du droit de pétition et du référendum local

2019 / ...

**Acte 4 de la décentralisation
(Un acte sans réelle ambition)**

Loi Engagement et proximité 27 décembre 2019 : Renforce le pouvoir de police du maire, l'encouragement des citoyens à s'engager dans la vie publique
Loi 3DS 21 février 2022 : Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification

1982

**Acte 1 de la décentralisation
(Loi Defferre 2 mars 1982)**

Supprime la **tutelle** administrative et financière **à priori du préfet** (contrôle à posteriori devant le JA). Création des **présidents de départements** et de **régions** (élus), qui deviennent des collectivités territoriales de pleine exercice

2010 / 2015

**Acte 3 de la décentralisation
(Une série de lois)**

Loi RCT 16 décembre 2010 : Suppression de la clause générale de compétence pour les régions et département.
Loi MAPTAM 27 janvier 2014 : Rétablissement de cette clause.
Loi de fusion des régions 16 janvier 2015 : Créé des hyper-régions en réduisant leur nombre à 13 en France Hexagonale
Loi NOTRe 7 août 2015 : Retrait définitif de cette clause (sauf aux communes) + Redistribution de compétences (perte de compétences du départements)



UN MILLE-FEUILLE



EMIETTEMENT

Nombre de collectivités nombreuses et de petite taille, 34 935 communes en France, dont 71,7% d'entre elles ont moins de 1000 habitants



Illisible / Inefficace / Couteux



SUPERPOSITION

Multiplication d'échelons, ce qui peut entraîner des blocages dans l'action des collectivités locales



COMPLEXITÉ

Enchevêtrement des compétences et des financements multiples pour un seul projet, qui limite dès lors la création de projets



Les collectivités doivent respecter de nombreux principes en termes de compétences

Interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre : Permet de garantir à chaque collectivité territoriale, sa libre administration

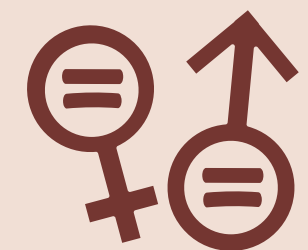
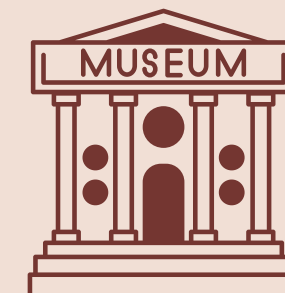
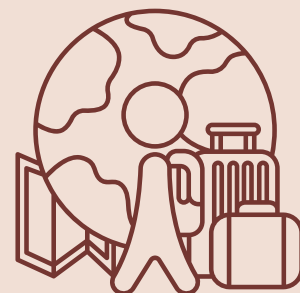
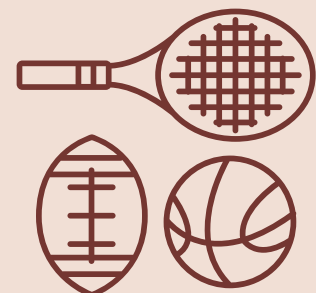
Collectivité cheffe de file : Elle organise les modalités d'exercice d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux

Bloc de compétence : Attribution de tout un domaine de compétences à une collectivité

Clause générale de compétence : Permet à la commune, en cas d'intérêt public local, d'intervenir en priorité dans un domaine partagé

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS

| Région | Département | Commune | EPCI | Métropole de Lyon |
|--|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique • Aménagement du territoire • Transports non urbains • Gestion des lycées • Formation professionnelle | <ul style="list-style-type: none"> • Action sociale • Gestion des collèges • Infrastructures et voiries (routes départementales, ports, aérodromes...) • Santé | <ul style="list-style-type: none"> • Urbanisme • Logement • Environnement • Gestion écoles maternelles et élémentaires <p>Clause de compétence générale</p> | <p>Compétences <i>obligatoires</i></p> <p>+</p> <p>Compétences <i>facultatives</i></p> | <p>Compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon</p> <p>+ compétences du département du Rhône</p> <p>+ certaines compétences déléguées par les communes membres</p> |



DES ACTEURS CONFRONTÉS À LA COMPLEXITÉ DU MAILLAGE TERRITORIAL

La démocratie éclairée, un impensé de la décentralisation ?

Hormis l'élection, **les outils de participation citoyenne ne sont pas contraignants.**

CONSULTATIONS NON DÉCISOIRES

- Pétitions
- Enquêtes en ligne
- Réunions publiques
- ...

CONSULTATIONS DÉCISOIRES

- **Référendum local** : limité dans l'initiative, la temporalité et le contenu, mais également par des critères juridiques et financiers

➔ Dans l'écrasante majorité des cas, la participation citoyenne reste non-décisoire.

En 2022, seulement 74 référendums locaux ont été dénombrés en France

➔ **Abstention récurrente lors des élections locales** : Lors des élections régionales et départementales de 2021, l'abstention s'élève à 66,7%.



UNE MULTITUDE D'OUTILS PARTICIPATIFS... POUR UNE DÉMOCRATIE LOCALE ILLUSOIRE ?

Conseil de développement CoDev

Obligatoire dans les EPCI franchissant un certain seuil d'habitants, et est consulté de manière **obligatoire** sur l'élaboration du **projet de territoire** et en matière de politique de promotion du développement durable. Composé de **représentants de la société civile** (elle souhaite favoriser la participation citoyenne), il peut s'autosaisir.

Comité consultatif

Créé par les conseils municipaux sur tout problème d'intérêt communal. Composé de personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales...

Conseil de quartier, conseil citoyen (QPV)

Associer habitants et gestion des affaires locales. Composé de citoyens, acteurs locaux (associatifs...)

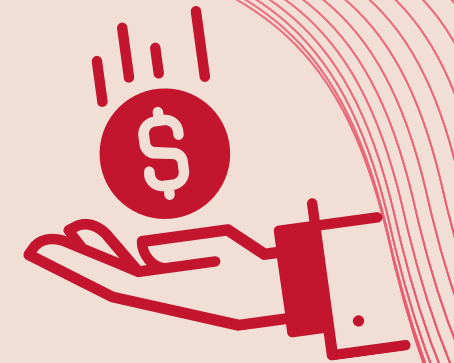
Dans la réalité :

- Outils purement **consultatifs** (avis et recommandations).
- Désignation des membres qui peut limiter la **partialité**.
- Champs **restreints** :
 - Intervention limitée à quelques matières.
 - Limitation dans l'espace (infraterritoriale).
- Consultations **non systématiques**.
- **Manque de moyens** humains et financiers (études...).
- Outils **invisibles** (méconnaissance par les citoyens).
- **Manque de coopération** et de coordination :
 - Avec les autres instances du territoire.
 - Absence de projets interterritoriaux.

DES ACTEURS CONFRONTÉS À LA COMPLEXITÉ DU MAILLAGE TERRITORIAL

Autonomie financière relative des collectivités territoriales

➔ Faut de d'autonomie financière, les collectivités territoriales n'ont **pas de réels moyens pour s'émanciper**



PRINCIPE DE LIBRE DISPOSITION DES RESSOURCES :

MAIS règles budgétaires strictes, dépenses obligatoires, équilibre réel des budgets, ...

DISPOSENT D'UNE COMPÉTENCE FISCALE

MAIS ne peuvent ni créer, ni supprimer, ni prélever l'impôt

BÉNÉFICIAIRE DE RESSOURCES PROPRES

MAIS cette part oscille entre 60% et 70% en fonction des communes, départements ou régions

TRANSFERT DE COMPÉTENCE DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MAIS pas de révision des ressources attribuées au fil des années

LE CAS DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Une **collectivité à statut particulier** : c'est une collectivité territoriale ayant des règles spécifiques.

La Métropole de Lyon est créée par la loi MAPTAM de 2014, de la fusion du **département du Rhône** et de la **communauté urbaine de Lyon (COURLY)**.

Compétences étendues : elle exerce à la fois, sur son territoire, les compétences dévolues au conseil départemental et celles réservées à la communauté urbaine (EPCI).



Conseil de la
Métropole

Organisation politique

Conférences territoriales et métropolitaine
des maires



Pacte de cohérence
métropolitain

MÉTROPOLE

GRAND LYON



source : Métropole Grand Lyon.

LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE AU SEIN DE LA MÉTROPOLE DE LYON

MÉTROPOLE

GRAND LYON

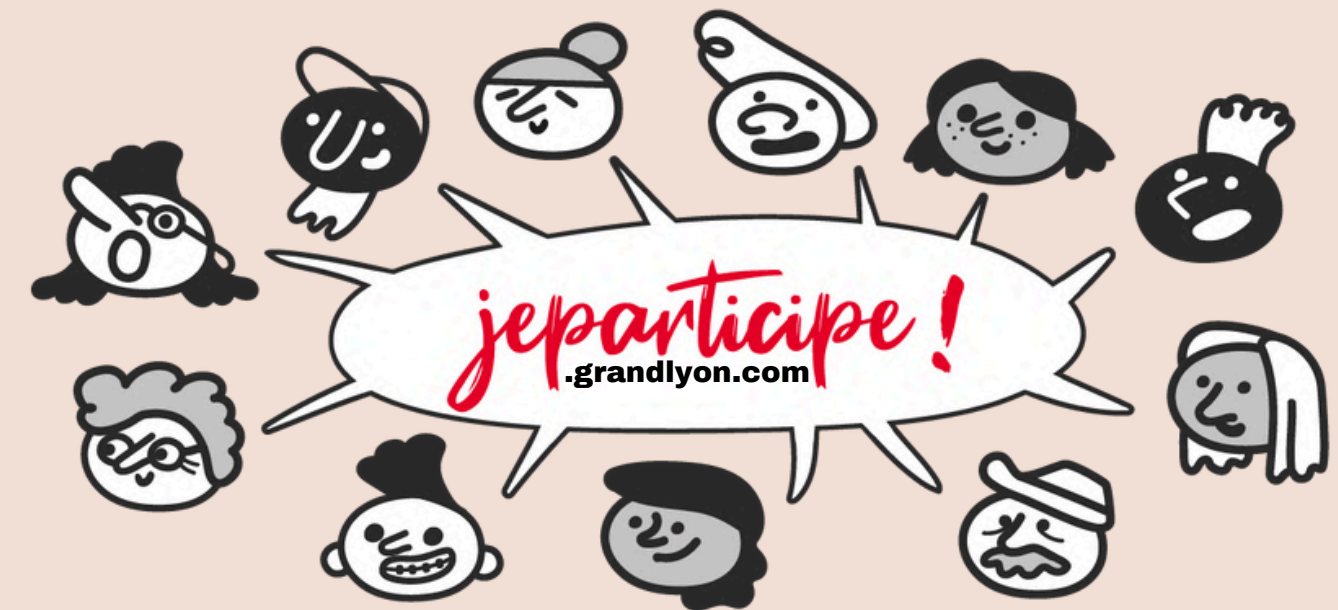
Objectif : Rendre la démocratie locale plus participative sur le territoire de la Métropole de Lyon

DES INSTANCES DE CONCERTATION ENTRE CITOYENS ET ÉLUS

- Le Conseil de développement
- La Commission consultative des SPL (services publics locaux)
- La Commission Métropolitaine d'Accessibilité
- Le Conseil Départemental - Métropolitain de la Citoyenneté et de l'Autonomie

Conclusion : La démocratie participative est devenue un **outil majeur dans la mise en place des politiques publiques** au sein de la Métropole du Grand Lyon.

Malheureusement, la participation citoyenne relève trop souvent de la simple consultation.



UN OUTIL DE PARTICIPATION CITOYENNE EN LIGNE

Des questionnaires, concertations, conventions et enquêtes publiques...

LES LIMITES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LE TERRITOIRE DE LA **MÉTROPOLE DE LYON**

MÉTROPOLE

GRAND

LYON



Cumul de représentants élus sur différents échelons :

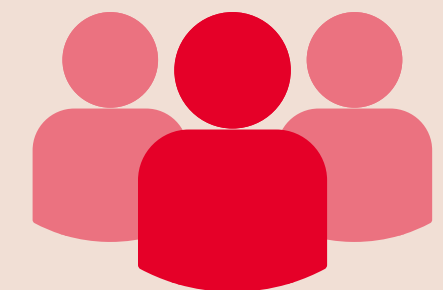
- Élus métropolitains - Métropole de Lyon
- Élus municipaux - Communes membres
- Elus d'arrondissements - Arrondissements de la commune de Lyon

CONSÉQUENCES :

➔ Méconnaissance des habitants de l'organisation politique et institutionnelle de la Métropole de Lyon. Seulement, **38% des habitants peuvent nommer le président de la Métropole**, contre **91% pour le maire de Lyon**.

➔ La tenue de plusieurs scrutins le même jour entraîne une **confusion des rôles entre les élus d'arrondissement, de la ville et de la métropole**, ainsi qu'un **manque de lisibilité de l'action publique**.

➔ La concurrence d'une double légitimité entre les élus métropolitains et municipaux. Les **maires sont relégués au second plan** face à l'autorité supra-communale.



CE QUE CELA NOUS APORTE

En tant que futurs **développeurs territoriaux**, il est important de continuer à réfléchir sur les enjeux de la **démocratie locale**.

Aujourd'hui, la gouvernance territoriale repose sur la **coopération** entre les acteurs publics et privés.

- ➔ **L'intérêt général** est une notion qui est évolutive : les collectivités territoriales se doivent d'évoluer en accord avec la société.
- ➔ Aujourd'hui, un décideur local ne peut mener à bien un projet sans recourir à des formes de **coopération** et de négociation avec les différents acteurs de son territoire, c'est la **gouvernance territoriale**.
 - **Par exemple** : un contrat opérationnel de mobilité est un contrat conclu entre la région et les autres acteurs du territoire (syndicats mixtes, département, gestionnaires de pôles d'échanges...) et aide notamment à la mise en place d'infrastructures de transports.
- ➔ Intégrer le **citoyen** dans le processus de construction des politiques territoriales est aujourd'hui bénéfique, tout en étant une forme de légitimité pour les décideurs locaux.
- ➔ Pour un territoire, il est important d'aller regarder ce qu'il se fait sur les autres territoires, que ce soit en terme de gouvernance, de projets ou encore de participation citoyenne. Il est, selon nous, nécessaire de **ne pas se limiter à nos frontières administratives et nationales**.



Pour faire vivre les territoires français, il faut savoir enjamber les frontières des territoires et aller au-delà de la simple gestion, pour chercher le contact avec les citoyens, les territoires adjacents, les associations, les chambres consulaires...



**Merci pour votre
attention**

**Master 2 Administration Publique/ Affaires
Publiques - Développement Territorial
Université Lumière Lyon II**