

Loudéac, le 29 octobre 2009

N/ref : JC/OQ



Les principales mesures des projets de loi de réforme des collectivités territoriales

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (texte n°60) a été adopté par le Conseil des Ministres le 21 octobre 2009. Déposé dans la foulée sur le bureau du Sénat, **il devrait être examiné en début d'année 2010** en première lecture par la Haute Assemblée.

Sur beaucoup de points, ce projet de loi fait écho aux propositions de la mission temporaire du Sénat présidée par M. Claude Belot, Sénateur de Charente. Il reprend également plusieurs propositions contenues dans le rapport Balladur, notamment celles relatives à la création des conseillers territoriaux et des métropoles.

Jacqueline CHEVE

*Sénatrice des Côtes
d'Armor*

*Membre de la commission des
Affaires Sociales*

*Membre de la délégation aux
droits des femmes*

*Conseillère Régionale
de Bretagne*

Ce texte a été **déposé conjointement à trois autres projets de loi** comportant, pour l'essentiel, des mesures de coordination destinées à accompagner la mise en place du texte :

- **Le texte n°61** précise le mode d'élection des nouveaux conseillers territoriaux, élus pour la première fois en 2014, ainsi que les nouvelles règles de désignation des délégués communautaires. Il introduit également quelques mesures visant à encourager l'exercice des fonctions électives.
- **Le texte n°63** abrège les mandats des conseillers généraux et régionaux issus des renouvellements de 2010 et 2011 dans l'optique de la première élection des conseillers territoriaux.
- **Le texte n°62** est un projet de loi organique, rendu nécessaire par le changement de modes de scrutin et l'introduction des conseillers territoriaux.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales comporte **40 articles, articulés en cinq grands titres**. Cette note en reprend les principales mesures.

Pour tout complément d'information, l'intégralité des textes concernés sont disponibles, en version informatique, sur le site Internet de Jacqueline Chevé (http://www.jacqueline-cheve.fr/Quatre_projets_de_loi_reforme_territoriale_22.10.09.html).

TITRE I^{ER} - RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

1. La création des conseillers territoriaux

Le texte reprend l'idée, développée dans le rapport Balladur, de créer des **conseillers territoriaux** (*article 1*). Leurs principales caractéristiques seraient :

- de **siéger à la fois au conseil général du département duquel ils sont issus et au conseil régional** ;
- de disposer d'un mandat de six ans renouvelable ;
- d'être renouvelés intégralement tous les six ans au mois de mars.



Le texte n°61, relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, précise leur mode de scrutin et leur statut.

Les conseillers territoriaux seront élus dans le cadre cantonal selon un mode de scrutin mixte, majoritaire avec une dose de proportionnelle.

80 % des conseillers territoriaux seront élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans le cadre cantonal.

Les 20 % restants seront élus selon une répartition des suffrages obtenus, à l'échelon départemental, par des listes.

Les suffrages recueillis par les candidats non élus au scrutin majoritaire dans les cantons seront donc « recyclés » dans le cadre d'une répartition proportionnelle au niveau du département.

En parallèle, un travail de redécoupage des cantons devrait être mené qui aboutirait, notamment, au regroupement d'un certain nombre de cantons ruraux.

2. D'importants changements dans le mode de désignation des délégués communautaires

Jacqueline CHEVE

*Sénatrice des Côtes
d'Armor*

*Membre de la commission des
Affaires Sociales*

*Membre de la délégation aux
droits des femmes*

*Conseillère Régionale
de Bretagne*

Par ailleurs, l'avant-projet de loi organise le **fléchage des candidatures pour l'élection des délégués communautaires dans les communes de plus de 500 habitants** (articles 2 et 3) : dans ces communes, auxquelles serait étendu le mode de scrutin de liste à deux tours à prime majoritaire, la répartition des sièges de conseillers communautaires s'effectuerait de la même manière que celle des conseillers municipaux, ce qui devrait assurer une représentation limitée de l'opposition.

Par souci de simplicité et pour encourager la parité, les conseillers ainsi « fléchés » correspondraient, dans l'ordre, aux premiers candidats de chaque liste, à concurrence du nombre de conseillers communautaires à élire :

- **L'élection des délégués de communes de 500 habitants et plus** aura lieu simultanément avec celle des conseillers municipaux, **à la proportionnelle après attribution préalable de la moitié des sièges à pourvoir à la liste arrivée en tête** (ex : si 6 sièges sont à pourvoir dans une commune, 3 iront à la liste arrivée en tête, les 3 restants seront attribués à la proportionnelle).
- **Dans les communes de moins de 500 habitants**, les délégués des communes sont désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la **municipalité**.

L'article 4 décline la réforme opérée pour le Conseil Économique et Social aux Conseils Économiques et Sociaux Régionaux.

TITRE II - ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

1. Pour les agglomérations : l'apparition des métropoles et des pôles métropolitains

La disposition la plus importante de ce titre est relative à la création d'une **nouvelle catégorie d'établissement intercommunal à fiscalité propre, la métropole**, qui concernerait une dizaine de très grandes agglomérations françaises .



Les *articles 5 et 6* définissent leurs modalités de création, d'administration, ainsi que leurs compétences.

Les métropoles constitueraient des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de **plus de 450 000 habitants**, au champs d'intervention élargi par rapport aux actuelles communautés urbaines.

Elles se substitueraient complètement aux communes membres en matière de **voirie communale, d'autorisations d'urbanisme et d'habitat**.

Elles auraient, de plus, vocation à **reprandre certaines des compétences des départements** :

- les transports scolaires et la voirie départementale, de manière obligatoire,
- les collèges et l'action sociale, de manière facultative.

Les régions leur cèderaient de manière obligatoire certaines missions relatives au développement économique. En cas d'accord, c'est même l'intégralité de la compétence des régions en matière économique qui pourrait leur être transférée.

Enfin, si les métropoles en font la demande, l'État pourra décider de leur transférer des grands équipements ou infrastructures situés sur leur territoire.

Le régime fiscal des métropoles sera l'unification des quatre taxes directes locales, dont les modalités feront l'objet d'une loi spécifique ultérieure.

Les métropoles ne disposeraient cependant pas de la clause générale de compétence, réservée aux communes.

Pour les agglomérations de taille plus limitée, *l'article 7* prévoit la **création des pôles métropolitains**, regroupant des EPCI à fiscalité propre pour former un ensemble de plus de 450 000 habitants. L'un de ces EPCI doit comporter **plus de 200 000 habitants**.

Ces entités seront constituées en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain (développement économique, écologique, éducatif...).

Ces pôles métropolitains ne se substitueront cependant pas aux actuelles communautés urbaines et d'agglomération : leur mode de fonctionnement s'apparentera plutôt à celui des actuels syndicats mixtes.

2. Les fusions de collectivités remises au goût du jour

Ce titre introduit également des dispositions relatives à la **création de communes nouvelles** (*articles 8, 9 et 10*), nouveau dispositif de fusion de communes qui pourra concerner aussi bien des communes contigües, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un EPCI, que la transformation d'un EPCI en commune nouvelle.

La création de ces communes nouvelles est soumise à une procédure de consultation des conseils municipaux concernés à la majorité renforcée (deux tiers au moins des conseillers municipaux représentant plus de deux tiers de la population totale). Si l'unanimité des conseils municipaux n'est pas atteinte, il est procédé et à une consultation de la population des communes concernées.

Cette procédure se veut très incitative et est soutenue par des mesures financières propres telles que l'inclusion dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune nouvelle d'une « dotation particulière » (égale à 5 % de la dotation forfaitaire des anciennes communes) ou, le maintien automatique de l'éligibilité pour trois ans à la dotation globale d'équipement (DGE) et à la dotation de développement rural (DDR).

Les dernières mesures du titre II concerne la possibilité de regrouper départements et régions (*articles 12 et 13*), sur la base du volontariat.

Jacqueline CHEVE

*Sénatrice des Côtes
d'Armor*

*Membre de la commission des
Affaires Sociales*

*Membre de la délégation aux
droits des femmes*

*Conseillère Régionale
de Bretagne*

TITRE III – DÉVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ



Jacqueline CHEVE

*Sénatrice des Côtes
d'Armor*

*Membre de la commission des
Affaires Sociales*

*Membre de la délégation aux
droits des femmes*

*Conseillère Régionale
de Bretagne*

1. D'importants pouvoirs confiés au Préfets pour « rationaliser » la carte de l'intercommunalité

Les *articles 16 et 17* du projet de loi régissent le **schéma départemental de coopération intercommunale qui aura pour objectifs d'établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes, d'agglomération et urbaines), de supprimer les enclaves et discontinuités, de rationaliser les périmètres et de diminuer le nombre de syndicats intercommunaux.

Ce schéma sera élaboré par le Préfet dans chaque département avant le 31 décembre 2011, dans le cadre d'une concertation avec les collectivités et EPCI du territoire, ainsi qu'avec la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI). Cette commission, dont la composition est précisée à l'*article 26*, voit ses prérogatives renforcées : elle se prononcera dorénavant sur tout projet touchant les EPCI élaboré par le Préfet (*article 27*).

Les *articles 18 et 19* interdisent toute subsistance ou réapparition de communes isolées ou enclavées. **À échéance 2012, chaque commune devra faire partie d'un EPCI à fiscalité propre.**

Une fois le schéma départemental élaboré, les Préfets disposeront de pouvoirs étendus durant deux ans, du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2013, afin de le faire appliquer (*articles 29 et 30*). Pour tout projet de création, de fusion ou de transformation, l'accord des communes sera préalablement recherché à la majorité simple (50 % des communes représentant 50 % de la population. Si cette majorité n'est pas réunie, le Préfet pourra, en 2013, passer outre tous les blocages et faire appliquer le schéma après avis de la CDCI.

Afin d'accélérer les transformations intercommunales, **plusieurs articles concernent la simplification de procédures existantes**. Cela concerne :

- la fusion d'EPCI à fiscalité propre (*article 20*),
- la fusion, l'absorption ou la dissolution de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes (*articles 22, 23 et 24*).

Il est à noter que l'*article 25* du projet de loi supprime la possibilité de créer de nouveaux pays et fragilise juridiquement les pays existants.

2. L'approfondissement de la pratique intercommunale

Le titre III préfigure également d'importants **changements de pratiques entre communes et intercommunalités** :

- par l'attribution de pouvoirs de police spéciale aux présidents d'EPCI à fiscalité propre dans le cadre des compétences transférées (*article 31*),
- par la simplification des procédures de transfert de compétence (recherche de la majorité simple au lieu de la majorité qualifiée) et de définition de l'intérêt communautaire (*article 32*),
- par la simplification et l'extension des possibilités de mutualisations et de mises à disposition de services et de moyens entre EPCI à fiscalité propre et communes membres (*articles 33 et 34*).

TITRE IV - ORGANISATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Le titre IV ne contient qu'un article, l'*article 35*, qui constitue l'un des plus importants du projet de loi.

1. La suppression de la clause générale de compétences pour les départements et les régions

La mesure phare de ce titre est la **suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions**.

L'*article 35* propose la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements qui verront leur **action recentrée sur des compétences exclusives**. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une compétence pourra être partagée, avec la désignation d'un « chef de file ».

À terme, la commune serait donc le seul échelon où subsisterait la clause générale de compétence.

2. La recherche d'une limitation des financements croisés

Par ailleurs, l'*article 35* définit les conditions de subventions et de concours versés par les collectivités. **La pratique du financement croisé deviendra exceptionnelle et ne pourra s'appliquer qu'aux « projets dont l'envergure le justifie » ou qui répondent à des « motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire »**. De plus, le principe posé est que **« toute collectivité maître d'ouvrage devrait assurer une part significative du financement de ses investissements »**.

Enfin, l'*article 35* précise que **ce chantier de la clarification des compétences et des cofinancements se tiendra sur une période de douze mois à compter de la promulgation du texte**. Il fera l'objet d'un travail interministériel et d'une concertation avec les associations nationales d'élus locaux.

D'autres projets de loi, en lien direct avec ces volets, sont donc à prévoir en 2010 et 2011.

TITRE V : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Ce titre précise l'application de certaines mesures détaillées précédemment.

Son *article 36*, prévoit que les mesures relatives aux conseillers territoriaux ne prendront effet qu'en mars 2014. Le projet de loi n°61 précise dans le détail les modalités de cette élection.

L'*article 37* précise que les nouvelles règles de composition des conseils communautaires ne s'appliqueront qu'à partir du prochain renouvellement des conseils municipaux pour les EPCI existants.

Les *articles 38, 39 et 40* concernent l'application du projet de loi dans les départements d'outre mer ainsi que dans les territoires de Mayotte et de Polynésie Française.

Jacqueline CHEVE

*Sénatrice des Côtes
d'Armor*

*Membre de la commission des
Affaires Sociales*

*Membre de la délégation aux
droits des femmes*

*Conseillère Régionale
de Bretagne*
