

# Collectivités territoriales :

**L'Assemblée nationale a (enfin) définitivement adopté, le 17 novembre 2010, le projet de loi réformant les collectivités territoriales. Une réforme qui a suscité débat. En voici les principaux éléments.**

Georges GONTCHAROFF, administrateur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels)

**Le principal rôle du conseiller territorial sera de mieux articuler les interventions entre les départements et les régions, et de mutualiser les moyens.**

**L**e texte de la réforme des collectivités territoriales – très débattu<sup>(1)</sup> –, peut être appréhendé en dix-sept points.

1. Le conseiller territorial est créé. Il gèrera à la fois les départements et les régions, et siègera donc alternativement dans les conseils généraux et régionaux. Dès le début cette création est acceptée par les centristes du Sénat, sous certaines conditions. « *Le conseiller territorial est porteur d'une double vision, territoriale et régionale, de la proximité pour le département et de la vision d'avenir pour la région. Il sera l'interlocuteur unique des diffé-*

*rents acteurs territoriaux.* » (Brice Hortefeux)

2. Le mode d'élection du conseiller territorial a fait l'objet de débats passionnés et de plusieurs revirements de la part du gouvernement. Le plus spectaculaire d'entre eux fut effectué lors de première lecture devant l'Assemblée nationale. Le président de la République accepte alors que le mode de scrutin soit discuté et arrêté dès ce premier texte. Les conseillers territoriaux seront tous élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, c'est-à-dire selon le mode de scrutin actuel des conseillers généraux. Les conseillers territoriaux seront 3 485 (nombre légèrement augmenté). Le scrutin uninominal nécessite la création de 3 485 « nouveaux cantons », découpés par le pouvoir réglementaire et non par le pouvoir législatif.

3. Les « métropoles », nouveau type d'Établissement public de coopération intercommunale (et non collectivité locale à part entière) sont, elles aussi, une autre création. Les métropoles concernent les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Elles seront donc sept ou huit.

La composition du conseil métropolitain est fixée par la loi. L'élection des conseillers métropolitains se fait au suffrage universel direct, par fléchage, sur les listes municipales. Les compétences des métropoles sont encadrées par la définition de « l'intérêt

*métropolitain* », déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Les compétences de la métropole sont d'abord celles de la communauté urbaine qu'elle remplace, y compris celles qui ont été ajoutées en 1999 et que toutes les communautés urbaines n'avaient pas forcément intégrées<sup>(2)</sup>. On s'est légitimement interrogé à propos de ce qui resterait aux communes membres : pas grand-chose...

Les départements doivent obligatoirement transférer des compétences aux métropoles : les transports scolaires, la gestion des routes, les zones d'activités et la promotion à l'étranger du territoire. Avec l'accord du conseil général et par convention, d'autres compétences peuvent être transférées<sup>(3)</sup>. On s'est également légitimement demandé ce qui demeurerait des départements phagocytés par leur métropole...

## **Métropoles et communes nouvelles**

4. La création des « pôles métropolitains » est passée dans la foulée, pratiquement sans discussion. Nouveau type de syndicat mixte, ils sont constitués par le regroupement d'EPCI<sup>(4)</sup> à fiscalité propre, formant un ensemble, qui peut être discontinu, de plus de 300 000 habitants, dont un au moins à plus de 150 000 habitants (dérogation à 50 000 habitants si le pôle métropolitain est limitrophe d'un État étranger).

(1) La réforme a été adoptée après un ultime vote de l'Assemblée nationale. Les députés ont ratifié par 258 voix contre 219 voix le texte de compromis de la Commission mixte paritaire (CMP), après le vote acquis d'extrême justesse du Sénat, le 9 novembre dernier. Pour le texte définitif, voir <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0554.asp>.

(2) Équipements socioculturels, socio-éducatifs, lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, création, extension et translation des cimetières, dispositifs locaux de prévention de la délinquance, dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale.

(3) Les collèges, tout ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale pour le troisième âge et la jeunesse, de l'action sociale dans les Zones urbaines sensibles, tout ou partie de ses compétences en matière de développement économique, en matière de tourisme, en matière culturelle, en matière d'équipements et d'infrastructures destinés à la pratique du sport.

(4) Établissement public de coopération intercommunale.

# la réforme

La création d'un pôle peut être décidée par le préfet. Les champs d'action des pôles métropolitains sont énumérés par la loi<sup>(5)</sup>. L'intérêt métropolitain est déterminé par des délibérations concordantes des organes délibérants de chaque membre.

5. La démocratisation de l'intercommunalité résulte de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Le système du fléchage, c'est-à-dire le système de la loi Paris-Marseille-Lyon, a été adopté. Il ne s'agit donc pas d'un scrutin séparé de celui des municipales, qui aurait permis un débat, des programmes et une élection spécifiques. Le choix effectué ne va pas jusqu'au bout de la logique de la démocratisation de l'intercommunalité. Mais le gouvernement a choisi cette solution intermédiaire « pour éviter les conflits de légitimité entre le niveau municipal et le niveau communautaire ». (Dominique Perben)

6. La couverture intercommunale intégrale du territoire français, à l'horizon 2013, contraint les quelque 2 500 communes récalcitrantes à entrer, de gré ou de force, dans des EPCI ; la région Ile-de-France sera l'objet d'une loi spécifique.

7. Un processus de simplification et de rationalisation de l'intercommunalité est mis en place, par le biais d'un nouveau Schéma départemental de la coopération intercommunale.

8. Une procédure de fusion des petites communes est instituée sous forme de « communes nouvelles », résultant de leur fusion volontaire. La loi précise qu'il peut s'agir de la fusion de villes contiguës, après accord des conseils municipaux, ou de fusion de communes membres d'un même EPCI ou de toutes

les communes de cet EPCI, avec l'accord des deux tiers des conseils municipaux et des deux tiers de la population. Le préfet peut prendre éventuellement l'initiative de la fusion. S'il y a désaccord, un référendum est organisé. Parfois les décisions de modifications structurelles sont prises à des majorités qualifiées, c'est-à-dire que des communes hostiles au changement peuvent être entraînées de force là où elles ne veulent pas.

9. La suppression de la reconnaissance légale des pays qui pourront néanmoins poursuivre leur action jusqu'à l'échéance les contrats en cours a été facilement acquise, dès la première lecture sénatoriale.

## La redéfinition des compétences

10. Toutes les formes possibles de mutualisation au sein des intercommunalités et entre les départements et les régions sont encouragées.

La mutualisation et les prestations de services entre collectivités territoriales, entre groupements de collectivités et entre EPCI existe déjà dans la législation, mais ce texte accentue fortement cette politique. Son axe central est l'établissement d'un Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOCMS), entre les départements et les régions. Les métropoles sont obligatoirement consultées pour leur élaboration, leur suivi et leur révision.

11. Dans le même sens, le projet de loi rappelle l'importance à attacher à « la conférence des exécutifs ». Celle-ci rassemble, une fois par an, le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux, des métropoles, des communautés

urbaines, des communautés d'agglomération et un représentant des communautés de communes par département de la région.

12. Le regroupement de départements et de régions est encouragé, par simplification des procédures de fusion.

13. Le problème des compétences et des cofinancements a fait l'objet de revirements confus du gouvernement et de sa majorité. La commission mixte paritaire a adopté un amendement qui reporte au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2012) la suppression de la clause de compétence générale aux départements et aux régions, et l'interdiction de cumuls de financement département/région.

14. Les communes (et elles seules) conservent la clause de compétence générale.

15. Les départements et les régions n'exercent quant à eux que les compétences conférées par le législateur, mais disposent d'une capacité d'initiative leur permettant de se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

16. Le principe général est clair : les compétences sont attribuées par la loi et le sont à titre exclusif. Cependant, le débat parlementaire a ouvert la possibilité d'assouplir cette règle. Une distinction est opérée entre les compétences que le législateur attribue à titre exclusif, et celles qui demeurent partagées entre les catégories de collectivités territoriales : le sport, la culture et le tourisme.

17. Le principal rôle du conseiller territorial sera la meilleure articulation des interventions entre les départements et les régions, et la mutualisation des moyens. ●

« Le problème des compétences et des cofinancements a fait l'objet de revirements confus du gouvernement et de sa majorité... »

(5) Le développement économique et la promotion de l'innovation dans ce domaine, l'aménagement de l'espace par la coordination des Schémas de cohérence territoriale (Scot), la recherche, l'enseignement supérieur, la culture, le développement des infrastructures et des services de transports.