

La réforme des Collectivités territoriales et les Pays

Lecture du projet de loi (texte n° 2720) adopté par le Sénat
en seconde lecture

Les numéros d'articles figurant en gras sont ceux qui ont été votés "conformes" au Sénat.
Ils ne seront donc plus soumis à discussion et pas débattus à l'Assemblée Nationale

Cette lecture est issue du projet de loi adopté par le Sénat le 16 juillet 2010. Certaines dispositions seront probablement modifiées à l'Assemblée Nationale qui l'examinera en septembre prochain.

TITRE I : RENOVATION DE L'EXERCICE DE LA DEMOCRATIE

Chapitre I^{er}

Conseiller territorial (articles 1^{er} AA, 1^{er} C, 1^{er} D, 1^{er} bis A, 1^{er} bis B et 1^{er} bis C)
(articles 1^{er} A et 1^{er} B et articles 1^{er} bis à 1^{er} quinquies supprimés)

Objectif : clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité :

- visions de proximité (ancrage territorial) et stratégique (missions de la région)
- favoriser une articulation des interventions et éviter les actions concurrentes ou redondantes

Application : le conseiller territorial sera le représentant du territoire (circonscription électorale départementale dont les communes constituent un espace géographique, économique et social homogène). Il siègera à la fois au Conseil général de son département et au Conseil régional. Il sera élu en mars 2014 (article 36). Le mode de scrutin, initialement prévu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours a été repoussé par le Sénat et sera discuté à l'Assemblée Nationale. Les conseillers territoriaux seront au minimum 15 par département, avec un suppléant de sexe opposé (précisions en annexe de la présente loi).

Chapitre II

Election et composition des conseils communautaires (article 2 et 3)
(articles 3 bis et 4 -création de CESER – supprimés)

Objectif : élection au suffrage universel direct des délégués communautaires.

Application : les délégués des communes membres sont élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Quand une commune ne dispose que d'un suppléant, elle désigne un délégué suppléant, de sexe différent du délégué titulaire.

TITRE II : ADAPTATION DES STRUCTURES A LA DIVERSITE DES TERRITOIRES

Articles 5 A et 5 B

En cas de création d'un syndicat intercommunal, d'une Communauté d'agglomération ou d'une Communauté urbaine, et en cas de transformation ou fusion pour ces mêmes structures ou d'une Communauté de communes, seuls les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée, peuvent opposer leur veto.

Chapitre I^{er}

Création des Métropoles (articles 5, 5 bis AA, 5 ter et 5 quater)
(Articles 5 bis A et 5 bis B supprimés)

Objectifs : mise en œuvre d'un nouveau niveau de politiques publiques intégrées et d'un nouveau cadre de gouvernance plus adapté que celui des communautés urbaines pour répondre aux enjeux de compétition européenne ou internationale entre les grandes agglomérations, et de la montée en puissance du fait urbain.

Application : La métropole sera un nouvel établissement public de coopération intercommunale regroupant sur la base du volontariat, et sans limite de durée, plusieurs communes formant un ensemble de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500.000 habitants, pour élaborer et conduire au sein d'un espace de solidarité, un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire et afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Par dérogation, le principe "d'un seul tenant et sans enclave" n'est pas exigé lorsque le périmètre intègre celui d'une Communauté d'agglomération créée avant 2000.

Disposant de compétences obligatoires, les métropoles exerceront des compétences de plein droit en lieu et place :

- **des communes** : en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain (SCoT, PLU...), de politique locale de l'habitat (PLH), de politique de la ville (dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale), de gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, SDIS...), de protection et de mise en valeur de l'environnement (déchets, énergie, air, bruits,) et de politique du cadre de vie
- **des départements** : en matière de transports scolaires et de gestion des routes départementales, ainsi que les compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques
- **des régions** : les compétences en matière de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques

Par convention (dans un délai de 18 mois), la métropole pourra exercer des compétences supplémentaires en lieu et place :

- **des départements** : en matière d'action sociale, de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges, de développement économique, du tourisme, de la culture, aux infrastructures sportives.
- **des régions** : les compétences en matière de construction d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées, de développement économique.
- **de l'Etat** : par convention en matière d'aménagement, d'entretien, et de la gestion de grands équipements et infrastructures.

Enfin, la métropole se substituera de plein droit aux établissements publics de coopération intercommunale inclus en totalité sur son territoire.

Communautés urbaines et Communautés d'agglomération (article 6 et 6 ter)

Objectif : en cohérence avec la création de métropoles, les seuils pour la création de Communautés urbaines et Communautés d'agglomération ont été revus.

Application : le seuil minimum pour la constitution d'une Communauté urbaine est de 500.000 habitants, celui de la Communauté d'agglomération de 50.000 à 30.000 habitants, lorsque la Communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Chapitre II

Les pôles métropolitains (article 7)

Objectif : favoriser, à une échelle plus large que l'intercommunalité ou la métropole, une coopération renforcée entre territoires urbains, sur la base du volontariat. Les pôles métropolitains fédèrent l'action d'établissements publics de coopération intercommunale d'une certaine taille pour répondre à un besoin, notamment économique, tels que celui de Metz-Nancy-Epinal-Thionville, fédérés par le "Sillon Lorrain" (mais ne s'appliquera pas au cas de l'Ile-de-France).

Application : un pôle métropolitain sera un établissement public constitué par accord entre des Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'université, de la culture, d'aménagement de l'espace (**par la coordination des SCoT dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle**) et de développement des infrastructures et des services de transports.

Il devra regrouper exclusivement des Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300.000 habitants et dont l'un des Etablissements publics de coopération intercommunale devra comporter plus de 150.000 habitants (120.000 habitants dans le cas d'un pôle limitrophe d'un Etat étranger). Son mode de fonctionnement sera similaire à celui des syndicats mixtes.

Chapitre III **Les communes nouvelles** (articles 8, 10, 11 et 11 bis)

Objectifs : simplifier la loi MARCELLIN, peu opérante, incitant à la fusion de communes, par une procédure plus simple, plus souple, sur la base du volontariat.

Application : soumises aux mêmes règles que les communes, les communes nouvelles se constitueront par regroupement de communes contiguës, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un établissement public de coopération intercommunale soit par une démarche engagée par tous les conseils municipaux de communes contiguës, soit à la demande d'un établissement public de coopération intercommunale, soit à l'initiative du préfet. Pour ces deux derniers cas, avec l'accord des communes concernées.

De plus, la création de communes nouvelles est subordonnée à la consultation des personnes inscrites sur les listes électorales dans chaque des communes concernées.

Des dispositions précisent les modalités de retour à l'autonomie des communes associées.

Enfin, le seuil pour la consultation démographique pour une participation des habitants à la vie locale en conseil de quartier est abaissé à 10.000 habitants (actuellement 20.000).

Chapitre VI **Regroupement et modification des limites territoriales de départements et de régions** (article 12, **12 bis**, 13 et 13 bis)

Objectif : faciliter les regroupements entre régions ou entre départements, et entre départements et région sur la base du volontariat.

Application : Les départements (dans une même région, d'un seul tenant) ou les régions (formant un ensemble d'un seul tenant et sans enclave) concernés et intéressés, pourront se regrouper s'ils délibèrent à la majorité absolue par délibérations concordantes en ce sens. La consultation des électeurs résidant sur le territoire sera alors facultative. Par contre, elle sera obligatoire lorsque les instances délibérantes des départements ou régions concernés n'auront pas délibéré à l'unanimité. La mise à l'ordre du jour de cette question est obligatoire lorsqu'au moins 10% de l'instance délibérante le demande.

L'avis systématique des comités de massif en zone de montagne.

Tout regroupement fera l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

TITRE III - DEVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITE

Objectifs généraux : conforter l'acquis de l'intercommunalité en franchissant une nouvelle étape, déclinée en 3 objectifs :

- la couverture intercommunale intégrale au 1^{er} janvier 2014
- la rationalisation des périmètres des structures intercommunales pour 2014
- l'approfondissement de l'intercommunalité par la rénovation de son cadre juridique

Chapitre I^{er} **Dispositions communes** (article **14**, 14 bis, 14 ter, 15 bis) (**15 ter supprimé**)

Objectifs : clarifier et simplifier les cadres juridiques des structures territoriales, en listant de manière exhaustive :

- Sont des Etablissements publics de coopération intercommunale : syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles (suppression des communautés d'agglomération nouvelle, initialement prévues dans le texte initial et facilitation de la transformation des SAN en Communauté d'agglomération).
- Sont des Groupements de collectivités territoriales : établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, pôles métropolitains, institutions ou organismes interdépartementaux et ententes interrégionales.

Chapitre II

Achèvement et rationalisation de la carte de l'intercommunalité

Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) (article 16)

Objectif : prévoir la couverture intégrale du territoire en Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, supprimer les enclaves et discontinuités territoriales et revoir la cohérence des périmètres des groupements de collectivités territoriales.

Le SDCI s'établira sur la base de ces critères et pour remplir les objectifs suivants :

- au moins 5.000 habitants pour constituer un Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf en zones de montagne
- améliorer la cohérence spatiale des Etablissements publics de coopération intercommunale au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'INSEE
- accroître la solidarité financière
- réduire le nombre de syndicats au regard de leur activité effective et de la cohérence accrue de leurs périmètres et supprimer les doubles emplois
- rationaliser les structures compétentes en matière d'aménagement du territoire

Application : le SDCI (qui devra être achevé pour fin 2011 et publié pour fin 2012) sera établi au vu de l'évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. Il constituera le cadre de référence pour l'élaboration et l'examen de tout projet de création ou de modification d'Etablissement public de coopération intercommunale, en vue de rationaliser les périmètres et réduire le nombre de syndicats existants. Une concertation devra être engagée auprès des acteurs locaux pour l'élaboration du SDCI.

Plusieurs dispositions sont proposées, parmi lesquelles la révision des périmètres de certaines communautés ou le retrait des communes d'un Etablissement public de coopération intercommunale pour les intégrer à un autre dans le cas où il apparaîtrait que les périmètres auraient été définis selon des considérations non pertinentes.

Organisation et amélioration du fonctionnement de l'intercommunalité

(articles 18, **19 bis A**, **20** et **20 bis A**)

*(articles **20 bis** et **20 ter** supprimés)*

Objectif : achèvement de la carte intercommunale.

Application : la couverture intercommunale devra être totale au 1^{er} juillet 2013, exception faite des départements de la petite couronne parisienne (92, 93 et 94) qui n'ont pas d'obligation en la matière. Suppression des enclaves et discontinuités territoriales.

Toutes les communes devront être rattachées à un Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : le préfet la rattachera à un Etablissement public de coopération intercommunale après accord de l'organe délibérant et l'avis de la CDCI (majorité des 2/3). Consultation du comité de massif.

Création, fusion, extension et dissolution de syndicats

(articles **21**, **21 bis**, **22**, **23**, **24**, **24 bis**)

Objectifs : simplifier la fusion de syndicats mixtes, non seulement lorsque leurs objets sont similaires, mais également lorsque leurs périmètres sont identiques ou semblables, pour éventuellement confier leurs missions à la suite d'une dissolution à un Etablissement public de coopération intercommunale, dans un souci de compatibilité avec le schéma départemental de coopération intercommunale et substitution d'une communauté de communes aux syndicats.

Application : la création d'un syndicat mixte ne peut être autorisée par le Préfet de département que si elle est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale ou avec les orientations en matière de rationalisation (article 16). Des syndicats mixtes peuvent fusionner à l'initiative des syndicats ou du préfet.

Substitution d'une communauté de communes à un syndicat pour toutes ses compétences :

- lorsqu'une communauté de communes et un syndicat mixte ont (ou viennent à avoir) le même périmètre
- lorsque le syndicat est inclus pour totalité dans le périmètre de la communauté de communes

Suppression du cadre juridique des Pays (articles 25 et 25 bis)

Objectifs : L'exposé des motifs précise que cet article permet de simplifier les structures territoriales et de tirer les conséquences du développement de la coopération intercommunale.

Application : L'article 22 de la LOADT est abrogé. La possibilité de créer de nouveaux Pays est donc supprimée. Il appartiendra au SDCI d'intégrer cette abrogation législative.

Enfin, il est confirmé le principe juridique de la poursuite des missions des Pays et de la bonne exécution des contrats conclus par les Pays dans les conditions prévues, jusqu'à leur échéance, tout en supprimant certaines références aux termes Pays dans divers codes.

Position de l'APFP

L'APFP prend acte de la reconnaissance de la démarche Pays, sous forme de syndicat mixte ou association, par le maintien des Pays existants. Toutefois, elle s'interroge sur l'interdiction de créer de nouveaux Pays alors que leurs missions sont reconnues... Elle regrette que les évolutions des périmètres des intercommunalités et tout simplement les évolutions dans les territoires ne permettent de créer de nouveaux Pays lorsque ceux-ci sont plus cohérents.

Des interrogations, voire incohérences subsistent concernant la suppression du cadre juridique des Pays existants et donc des conditions de poursuite de leurs missions. Cet article est ambigu. En effet, si l'objectif recherché est un rapprochement des Pays avec les structures intercommunales, cela paraît possible dans un petit nombre de cas. Cependant, il reste improbable d'envisager le rapprochement systématique des établissements publics de coopération intercommunale d'un Pays par des fusions d'établissements publics de coopération intercommunale à l'échelle du ou des bassins de vie, composant le Pays.

L'APFP regrette que le Conseil de développement ne soit pas maintenu, alors qu'il l'est pour les Communautés d'agglomération et que le Grenelle de l'environnement souhaite le développement d'une gouvernance participative, dite "gouvernance à cinq".

Pour toutes ces raisons, **un aménagement de l'article 22** aurait été préférable, voire indispensable, plutôt qu'une suppression pure et simple, afin de maintenir un cadre juridique pour poursuivre les missions des Pays notamment pour les démarches contractuelles dans lesquelles ils sont engagés jusqu'à la fin de 2013. L'APFP a pris note avec satisfaction de la confirmation figurant dans le texte de la bonne exécution des contrats jusqu'à leur échéance et des engagements répétés du ministre sur la possibilité pour les Pays existants (Pays reconnus) de contractualiser au-delà de ce terme.

L'APFP encouragera la convergence et l'articulation des territoires de projets, des périmètres de planification spatiale et des périmètres spécifiques à des politiques publiques afin d'assurer une cohérence territoriale.

Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI) (articles 26, 26 bis A, 26 bis B, 26 bis et 27)

Objectifs : élargir et simplifier la composition de la Commission départementale de coopération intercommunale.

Application : modification de la composition de la Commission départementale de coopération intercommunale, reconnaissant l'importance croissante de l'intercommunalité, avec 40% de représentants des communes (au lieu de 60% actuellement), 40% de représentants d'Établissements publics de coopération intercommunale (au lieu de 20%), 10% de représentants du conseil général (au lieu de 15%), 5% de représentants du conseil régional (sans changement) et 5% de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes du département (nouveau collège). Et renouvellement de la CDCI dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Non tutelle d'une collectivité sur l'autre (article 28 bis)

Objectifs : éviter que certains régimes d'aide n'aient pour effet d'imposer aux communes la création de structures supplémentaires, notamment des syndicats intercommunaux. Les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit.

Application : cette disposition se déclinera par l'interdiction de conditionner l'attribution d'une subvention par une collectivité territoriale à une autre par l'adhésion de la collectivité bénéficiaire, à un EPCI ou à un syndicat mixte, existant ou à créer.

Dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité (articles 29 et 30)

Objectif : achever la carte de l'intercommunalité

Application : le préfet de département fixera par arrêté les projets de périmètres des Etablissements publics de coopération intercommunale pour mettre en œuvre le SDCI au plus tard le 31 décembre 2012, ou s'il n'y figure pas après avis de la CDCI. A défaut d'accord des communes, le préfet pourra créer l'Etablissement public de coopération intercommunale par décision motivée et après avis de la CDCI au plus tard le 1^{er} mars 2013.

Il peut selon la même procédure proposer :

- la fusion d'Etablissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins est à fiscalité propre
- la dissolution de tout syndicat de communes ou syndicat mixte : accord nécessaire de la moitié au moins des organes délibérants des membres du syndicat ou en cas de désaccord dissolution possible par décision motivée après avis (conditions de majorité) de la CDCI auquel le préfet devra se conformer

Une carte intercommunale élaborée par la Commission départementale de coopération intercommunale, par le biais du Schéma départemental de coopération intercommunale, devra être élaborée d'ici le 31 décembre 2012.

Chapitre III

Renforcement de l'intercommunalité (articles 31 A, 31, 33, **34 bis AA**, 34 bis A, **34 quater**, 34 quinquies)

(articles 32 bis, 34, 34 ter et 34 quinquies A supprimés)

Objectifs : renforcement de l'intercommunalité et facilitation des transferts de compétences aux Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et facilitation de la mutualisation par convention, en vue de rationaliser l'action publique et d'assurer une bonne gestion locale. Développement des coopérations entre collectivités locales et groupements.

Application : les conseillers municipaux des communes membres pourront participer à certaines commissions de l'Etablissement public de coopération intercommunale. Pouvoirs de police transférés en même temps que la compétence pour les déchets, la voirie et les Gens du voyage. Ces dispositions prévoient la possibilité de conclure des conventions de gestion de services publics par des mises à disposition de services ou d'équipements entre communes, départements, régions, Etablissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes ou encore par le regroupement de services ou d'équipements existants, avec la possibilité d'effectuer des remboursements de dépenses.

Une recherche de mutualisation des services techniques sera également recherchée. Ainsi la création d'un syndicat mixte en vue d'un service unifié pour assurer des services fonctionnels sera possible pour les régions, les départements, leurs Etablissement public de coopération intercommunales ou les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent;

Des conventions de gestion de services publics communs ou d'équipements peuvent être conclues entre communes, départements, régions, Etablissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes.

Possibilité pour un Etablissement public de coopération intercommunale et ses communes membres d'unifier les impôts directs (TH, TFB, TFNB).

TITRE IV : CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Encadrement des cofinancements (articles 35, 35 bis AA) *(articles 35 bis A, 35 bis à 35 quinquies supprimés)*

Objectifs : clarifier les financements, découlant de la répartition des compétences et mettre un terme à l'illisibilité des compétences et des financements croisés.

Application : Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre collectivités territoriales, ainsi que des dispositions spécifiques aux territoires de montagne (dans un délai de deux ans).

TITRE V : DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

(articles 36 A, 36 D, 36, 37, **38, 39, 39 bis, 40, 41**, et 42)

(articles 36 B et 36 C – supprimés)

La mise en œuvre des dispositions concernant la composition des établissements publics de coopération intercommunale se fera à l'occasion du renouvellement prochain des conseils municipaux (2014) et dispositions spécifiques applicables aux territoires ultramarins.

NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX PAR DEPARTEMENT

Alsace	74
Bas-Rhin	43
Haut-Rhin	31
Aquitaine	211
Dordogne	33
Gironde	79
Landes	27
Lot-et-Garonne	27
Pyrénées-Atlantiques	45
Auvergne	146
Allier	35
Cantal	21
Haute-Loire	27
Puy-de-Dôme	63
Bourgogne	134
Côte d'Or	41
Nièvre	21
Saône-et-Loire	43
Yonne	29
Bretagne	190
Côtes-d'Armor	35
Finistère	55
Ille-et-Vilaine	57
Morbihan	43
Centre	184
Cher	27
Eure-et-Loir	29
Indre	21
Indre-et-Loire	39
Loir-et-Cher	27
Loiret	41
Champagne-Ardenne	136
Ardennes	33
Aube	33
Marne	45
Haute-Marne	25
Franche-Comté	104
Doubs	39
Jura	27
Haute-Saône	23
Territoire de Belfort	15
Guadeloupe	43

Ile-de-France	308
Paris	55
Seine-et-Marne	35
Yvelines	37
Essonne	33
Hauts-de-Seine	41
Seine-Saint-Denis	39
Val-de-Marne	35
Val-d'Oise	33
Languedoc-Roussillon	167
Aude	27
Gard	39
Hérault	55
Lozère	15
Pyrénées-Orientales	31
Limousin	91
Corrèze	29
Creuse	19
Haute-Vienne	43
Lorraine	134
Meurthe et Moselle	37
Meuse	19
Moselle	51
Vosges	27
Mayotte	23
Midi-Pyrénées	246
Ariège	15
Aveyron	31
Haute-Garonne	75
Gers	21
Lot	21
Hautes-Pyrénées	25
Tarn	33
Tarn-et-Garonne	25
Basse-Normandie	117
Calvados	49
Manche	39
Orne	29
Haute-Normandie 98	98
Eure	35
Seine-Maritime	63

Nord - Pas-de-Calais	138
Nord	81
Pas-de-Calais	57
Pays de la Loire	173
Loire-Atlantique	51
Maine-et-Loire	39
Mayenne	21
Sarthe	31
Vendée	31
Picardie	109
Aisne	33
Oise	39
Somme	37
Poitou-Charentes	124
Charente	25
Charente-Maritime	41
Deux-Sèvres	27
Vienne	31
Provence-Alpes-Côte d'Azur	226
Alpes-de-Haute-Provence	15
Hautes-Alpes	15
Alpes-Maritimes	49
Bouches-du-Rhône	75
Var	45
Vaucluse	27
Réunion	49
Rhône-Alpes	298
Ain	33
Ardèche	19
Drôme	27
Isère	49
Loire	39
Rhône	69
Savoie	25
Haute-Savoie	37