

4
M A R S
2 0 1 1

22

La réforme des collectivités territoriales

CHRISTINE BRÉMOND

*Christine Brémond
est directrice du pôle intercommunalités
du service de la Caisse des dépôts
mis en place pour accompagner
les collectivités
dans leur développement,
Mairie-conseils.*

*Les 40 000 communes
que compte la France ont
profondément influencé
l'histoire de son organisation
territoriale.*

*Ces collectivités, maintenues
envers et contre tout
depuis la Révolution,
ont-elles aujourd'hui les moyens
d'organiser les services
dont la population a besoin?*

I. LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE 2010

I.1 DE L'ÉTAT SOUVERAIN AUX PREMIÈRES LOIS DE DÉCENTRALISATION

ON ne peut que constater que la révolution de 1789 a hérité du caractère centralisateur de l'État français: la République et ses représentants sont dépositaires de la légitimité incarnée auparavant par le roi. Ainsi, lorsque la loi du 8 pluviôse de l'an VIII crée les communes, à la place des anciennes paroisses, et les départements, les membres des conseils municipaux et départementaux sont nommés par les représentants de l'État. Les col-

lectivités locales sont donc soumises à une étroite tutelle des préfets.

Il faudra attendre la révolution « bourgeoise » de 1830 (lois du 21 mars 1831 et du 22 juillet 1832) pour que les membres des conseils municipaux et des conseils généraux soient élus; mais ne peuvent voter que ceux qui paient l'impôt (scrutin censitaire). Le maire reste nommé par le gouvernement et la tutelle des représentants de l'État sur les collectivités locales s'exerce de manière très étroite, témoignant de la méfiance des fonctionnaires de l'État vis-à-vis des représentants locaux.

Ainsi, au long du XIX^e siècle, la plupart des 40 000 communes n'ont pas de compétences

PROFESSION
BANLIEUE

légales, pas de services publics, et donc pas de dépenses propres. Notons qu'il n'existe alors ni réseaux d'eau¹, ni routes², ni ramassage des déchets, et que l'État civil est assuré par l'Église.

Les lois de 1882 et 1884 instaurent l'élection des maires et des présidents de conseils généraux par les conseillers. Mais la tutelle de l'État reste très présente, sur l'opportunité et la conformité des décisions locales. Cette tutelle s'exerce dans le domaine technique, par les représentants des administrations de l'État qui définissent les projets, et dans le domaine financier, les communes étant dépendantes des subventions de l'État et des crédits attribués pour réaliser leurs projets. Les délibérations du conseil municipal sont soumises à l'accord

préalable et explicite du représentant de l'État dans le département. C'est ce que l'on appelle le contrôle *a priori*.

Cette situation de tutelle se poursuit pendant près d'un siècle. Cependant, après la Deuxième Guerre mondiale et avec l'implication croissante des collectivités locales dans les projets d'aménagement, la tutelle de l'État est remise en cause de façon de plus en plus manifeste.

C'est dans ce climat qu'interviennent, dès la fin de la première année du septennat de François Mitterrand, les lois dites de décentralisation, préparées par Gaston Defferre, qui marquent la volonté du gouvernement de réformer les collectivités locales. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits

et libertés des communes, des départements et des régions affirme le principe de la liberté des collectivités locales face à l'État: ce dernier n'exercera désormais qu'un contrôle de légalité et le fera *a posteriori*.

Les lois qui suivent (une quinzaine) définissent successivement la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales (7 janvier et 22 juillet 1983), les moyens humains (loi du 26 janvier 1984 créant la fonction publique territoriale) et les dispositions financières relatives aux finances des collectivités locales (taxe d'habitation et taxe professionnelle en 1985). Enfin, des lois particulières adaptent la législation existante, ministère par ministère, à l'esprit et à la lettre de la décentralisation.

¹ C'est lors de la seconde moitié du XIX^e siècle seulement que s'élabore la conception moderne de l'assainissement. Jusqu'en 1960, seulement 12 % des Français bénéficiaient d'un raccordement aux égouts. Il faudra aussi attendre la fin des années 1980 pour que la totalité des habitants bénéficient de l'eau courante à domicile. Contrairement à d'autres services publics, la gestion de l'eau n'est pas centralisée. La Révolution de 1789 l'a confiée à l'échelon territorial le plus proche du public: la commune qui a été responsable de l'approvisionnement en eau potable puis de l'assainissement. Ce qui explique qu'environ 29 000 services des eaux, 12 300 services de distribution d'eau ainsi que 16 700 pour l'assainissement se partageaient cette compétence en France en 2008. La gestion de l'eau potable était (en 2008 toujours) prise en charge par un groupement de communes pour les trois quarts des communes. Aujourd'hui, les communes tendent à déléguer cette compétence au niveau intercommunal alors que l'assainissement est plus souvent encore assuré par la commune (seules 44 % des communes s'étaient groupées en 2008 pour ce service). Source Wikipédia.

² On peut estimer à 25 000 km la longueur totale des routes en France vers 1550, la technique routière restant rudimentaire jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. À la fin du XIX^e siècle, la France (37 000 km de routes nationales) et le Royaume-Uni possèdent les meilleurs et les plus longs réseaux routiers du monde. En 2006, une grande partie des routes nationales deviennent routes nationales d'intérêt local (RNIL) et les conseils généraux en assurent désormais la gestion complète. En décembre 2009, la longueur totale du réseau routier départemental français est de 377 986 km. Source Wikipédia.

1.2 INTERCOMMUNALITÉ, DÉCENTRALISATION ET... AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS

AVEC la montée en puissance des besoins d'équipement du territoire apparaissent les premiers problèmes de financement et les premières intercommunalités.

En 1830 sont signées les premières ententes intercommunales. Mais c'est en 1890 seulement que sont créés les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). Ces

derniers ne disposent alors que d'une compétence fixée dans leurs statuts. Cette intercommunalité est de nature financière en milieu rural, essentiellement associative, et destinée à gérer des activités ou des services publics naissants. Elle est plutôt fédérative en milieu urbain: il s'agit d'organiser rationnellement les territoires pour faire face aux grands enjeux d'aménagement³.

³ On distingue deux types d'intercommunalité, et deux types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI):

- une forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes qui en sont membres, leur permettant de gérer ensemble des activités ou des services publics;
- une forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre. La fiscalité propre est le moyen de recourir de manière autonome au financement de ses dépenses en levant l'impôt dont l'EPCI fixe le taux en fonction de ses besoins. Le taux d'imposition choisi s'applique alors à tous les contribuables d'une communauté, quelle que soit leur commune d'appartenance. L'existence d'une fiscalité propre intercommunale suppose que l'impôt correspondant serve à l'ensemble des contribuables de la communauté et pas seulement aux habitants de certaines communes. La fiscalité propre est une condition pour accéder à la dotation globale de fonctionnement à laquelle les syndicats intercommunaux ne sont pas éligibles. On peut noter que le pouvoir de lever l'impôt est une raison mise en avant pour instaurer le suffrage universel au niveau intercommunal: des élus intercommunaux élus au suffrage universel seraient directement et régulièrement soumis à la sanction électorale.

Les syndicats mixtes, regroupant des communes, des groupements de communes, des départements, des régions ou même d'autres établissements publics comme les chambres consulaires, sont instaurés en 1955.

Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) apparaissent eux en 1959.

Les districts (urbains en 1959 et étendus en 1975 aux communes rurales), puis les communautés urbaines (1966) et les villes nouvelles (1970), sous la forme de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), complètent la panoplie des institutions intercommunales nées notamment pour accompagner la mise en place de l'urbanisation.

À la fin des années 1980, campagnes et villes ont largement

utilisé ces formes de regroupement, puisqu'il existait, en 1989, 16 000 syndicats intercommunaux (mais peu de districts : 165), 9 SAN et 9 communautés urbaines (dont 4 créées par la loi). Ces organisations ont toutes la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Au cours de cette même période, l'attachement à la commune a paradoxalement été renforcé par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes, fusions majoritairement rejetées par les élus locaux.

La lente marche vers la décentralisation, concrétisée de manière irréversible par la loi du 2 mars 1982 et celles des années suivantes, ne modifie pas l'attitude réservée des élus vis-à-vis de l'intercommuna-

lité. On voit ainsi se légaliser en 1986 une pratique largement répandue : le SIVOM à la carte, qui permet à une commune d'adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

La France est ainsi dans une configuration particulière par rapport au reste du monde. En Grande-Bretagne par exemple, où la privatisation des services de l'État est bien avancée, certaines collectivités n'ont plus de personnel ni de locaux, mais une petite équipe qui se réunit une fois par an pour distribuer les contrats aux entreprises privées gérant les services au prix du marché. La France, elle, résiste, défend la notion de services publics et tente de trouver les solutions pour les financer.

1.3 LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE

LA loi du 6 février 1992, dite loi d'administration territoriale de la République (ATR), est une première tentative d'inventer l'intercommunalité urbaine. La loi crée la communauté de communes, formule de regroupement relativement souple, plutôt adaptée aux zones rurales, qui s'en emparent, et la communauté de villes, aux compétences obligatoires plus contraignantes, destinée à faciliter l'organisation des territoires urbains. Cette catégorie de communauté connaît un échec retentissant : les élus urbains ne veulent pas de l'intercommunalité.

En 1999, la loi du 12 juillet, dite loi Chevènement, est accueillie en revanche plus favorablement, probablement parce que la crise

urbaine a marqué les esprits. Les élus prennent alors conscience qu'il leur est impossible de gérer la crise sociale à la seule échelle de leur territoire. La loi Chevènement maintient les communautés de communes, tandis que les communautés de villes sont supprimées et remplacées par les communautés d'agglomération. Les principales caractéristiques de la relance de l'intercommunalité sont la possibilité de « *se regrouper de manière volontaire au sein d'un périmètre de solidarité pour élaborer un projet commun de développement* » afin d'exercer obligatoirement des compétences d'aménagement et de développement. Ces nouveaux établissements publics de coopération intercommunale ont accès à des moyens financiers provenant principalement d'un

impôt local spécifique à l'intercommunalité (une fiscalité propre) contrairement aux syndicats, qui dépendent des budgets communaux pour l'exécution des compétences qui leur sont confiées par leurs membres.

En 1966, les premières communautés urbaines, incitées en outre par une dotation globale de fonctionnement (DGF) plus importante que celle des communes.

En 1999, la DGF est de 45 euros par habitant pour les communautés d'agglomération et de 100 euros par habitant pour les communautés urbaines (60 euros pour les nouvelles). La carte de l'intercommunalité évolue progressivement. Mais il reste encore des zones non cou-

Les grandes étapes de l'intercommunalité

- **Décembre 1789** : la France des provinces et des paroisses cède la place à celles des départements et des communes.
- **22 mars 1890** : première loi sur l'intercommunalité avec le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). C'est l'intercommunalité associative ou de gestion.
- **5 janvier 1959** : ordonnance créant les districts urbains.
- **31 décembre 1966** : loi instituant les communautés urbaines (intercommunalité dite fédérative, ou à fiscalité propre, ou encore de projet).
- **Loi du 16 juillet 1971** sur les fusions de communes (et échec de cette loi).
- **Loi du 6 février 1992** (dite loi ATR, administration territoriale de la République) : création des communautés de communes et des communautés de villes. Affirmation du principe de libre volonté des communes en vue d'élaborer des projets de communes de développement au sein de périmètres de solidarité. Les objectifs assignés à la loi sont :
 - la création de communautés de villes en agglomération, avec l'instauration de la taxe professionnelle unique au sein d'un territoire cohérent géographiquement et économiquement (fin de la compétition entre communes relevant d'un même territoire).
 - la création de communautés de communes : EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes. Elles ont pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.
- **Loi du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua) instaure, toujours sur la base du volontariat, les « Pays », espaces non institutionnels, de dialogue, d'échange et de projet entre les urbains, les péri-urbains et les ruraux.
- **Loi du 12 juillet 1999** (dite loi Chevènement) : les communautés urbaines ont désormais 500 000 habitants au moins au total, d'un seul tenant et sans enclave, pour des agglomérations de moyenne et grande taille (50 000 habitants), des communautés d'agglomération (50 000 habitants au moins au total, d'un seul tenant et sans enclave, avec une commune centre de plus de 15 000 habitants) et des communautés de communes d'un seul tenant et sans enclave.
- **Loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales. Cette loi apporte des précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales.

vertes, et notamment le cas très particulier de l'Île-de-France.

L'organisation politique et administrative de la France est en effet fondée sur une Constitution prônant l'autonomie des collectivités (article 72) : l'intercommunalité ne peut être imposée aux élus. Ce sont eux qui choisissent leur mode d'organisation.

De fait, la notion d'autonomie communale est très forte en France, dans les mentalités, dans les pratiques ou politiquement, l'hostilité à l'intercommunalité est parfois très importante. Certains élus affirment que ce n'est pas la DGF qui les incitera à créer une intercommunalité et que d'autres profitent de cette manne financière pour créer des coquilles vides⁴. Des lois intermédiaires tentent d'améliorer l'organisation intercommunale en obligeant les communautés à exercer réellement leurs compétences et à définir l'intérêt communautaire. Par ailleurs, des associations d'élus s'engagent pour accélérer le processus intercommunautaire.

En mai 2008, le projet de loi Marleix⁵, qui reprend l'essentiel des demandes de ces associations (notamment l'achèvement de la carte intercommunale) et doit être voté à la fin de l'année 2011, est différé par la décision du chef de l'État, Nicolas Sarkozy, de confier à Édouard Balladur un rapport sur l'organisation territoriale. Le rapport Balladur, remis le 5 mars 2009, va beaucoup plus

⁴ Cf. « Les finances locales », *Note rapide*, n° 16, IAURIF, avril 2000.

⁵ Ce projet de loi avait notamment pour objectif de simplifier la carte de l'intercommunalité. Une des mesures phares était l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct.

II. LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010)

II.1 LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME

LA réforme de 2010 concerne principalement l'intercommunalité, mais touche également les communes, les régions et les départements.

La question des départements et des régions est attaquée par un point extrêmement sensible : à partir de 2014, le conseiller régional sera remplacé par le conseiller territorial, qui siègera simultanément au sein du conseil général et du conseil régional. Mais les oppositions sont si fortes que les propositions du rapport Ballardur (les compétences des régions et des départements et leur fusion éventuelle, avec la disparition des départements) sont repoussées à 2015. Des départements et des régions, sous l'impulsion de certains élus, s'emparent cependant des mesures optionnelles de la loi dont la possibilité de regrouper des départements ou des régions : ainsi, la région Alsace entame actuellement la fusion de ses deux départements et de la région. Ces initiatives seront peut-être un moteur pour les autres collectivités...

Les objectifs de la réforme sont de couvrir la France d'intercom-

munalités d'ici à juin 2013⁶, de rationaliser les périmètres des communautés existantes (celles qui ne sont pas au bon niveau par rapport à leurs compétences et à leurs moyens) avec les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)⁷, de faciliter la fusion des communautés, de réduire le nombre de syndicats intercommunaux, de renforcer les mutualisations entre EPCI et entre EPCI et communes membres, enfin d'organiser la représentation des élus communautaires, avec un système de fléchage sur scrutin de listes. La refonte doit être opérée avant la fin 2011.

Par ailleurs, pour les régions et les départements, la réforme prévoit de supprimer la compétence générale qui permettait à ces collectivités de financer tous les types d'activités à partir du moment où elles présentaient un intérêt général local. Les élus sont ainsi tous mobilisés, leur mode d'organisation étant de fait en complète transformation.

Par ailleurs, la complexité des textes sur la fiscalité des EPCI est telle qu'elle risque de devenir une affaire de spécialistes. On peut citer à titre d'exemple deux possibilités : une fiscalité additionnelle (taux intercommunaux sur les quatre taxes locales : taxe d'habitation – TH –, taxes foncières bâtie et non bâtie – TFB et TFNB –, taxe professionnelle – TP) qui s'ajoute à celle des communes ; ou une fiscalité se substituant partiellement à celle des communes.

De nombreux élus s'inquiètent de cette perte de maîtrise, qui devrait se traduire sur le terrain par une difficulté à prendre des décisions en toute connaissance de cause, mais aussi de la réforme de la taxe professionnelle qui réduit sérieusement leurs possibilités d'action.

La réforme des collectivités territoriales de 2010 en bref

- La création des **conseillers territoriaux**
- La possibilité de **regrouper des départements ou régions**
- L'impossibilité de créer de nouveaux « **pays** »
- L'assouplissement des **critères démographiques** pour créer une communauté d'agglomération
- La création de **métropoles** (plus de 500 000 habitants)
- La création de **pôles métropolitains** : plusieurs EPCI représentant plus de 300 000 habitants au total, dont une communauté de plus de 150 000 habitants
- La création de **communes nouvelles**
- La recomposition de la **commission départementale de coopération intercommunale**
- La couverture intégrale du territoire par des **EPCI à fiscalité propre**, à l'exception des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

⁶ La loi ménage une exception pour Paris et la petite couronne, le débat autour du Grand Paris ayant atteint un tel degré de crispation que l'on a préféré exclure cette partie du territoire pour que la loi puisse être votée.

⁷ Institué par la loi du 16 décembre 2010, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) sont en cours d'élaboration. Le SDCI est destiné à rationaliser les structures de coopération intercommunale des départements en les cartographiant et en fixant des orientations d'évolution. www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/12/cir_32307.pdf

II.2 LA TRANSFORMATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANT la réforme territoriale de 2010, le territoire français est morcelé en communes, syndicats de communes, syndicats mixtes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, départements de régions.

La loi met l'accent sur les bassins de vie, les bassins d'habitat et le schéma de cohérence territoriale. Ainsi, avec la réforme, le paysage évolue.

1. Les communes

Les communes demeurent, mais elles deviennent soit :

a) des communes nouvelles

Ces communes se substituent à plusieurs communes contiguës (dans ou à l'extérieur d'un EPCI) qui ont fusionné. Toutes les communes d'une communauté peuvent être concernées.

Qui peut prendre l'initiative de la création d'une commune nouvelle ?

- les communes, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée des communes membres d'une communauté représentant les deux tiers de la population,
- le conseil communautaire⁸, avec l'accord des deux tiers des communes représentant les deux tiers de la population,
- le préfet, avec l'accord des deux tiers des communes re-

présentant les deux tiers de la population.

Lorsqu'il n'y a pas unanimité des communes sur le projet de création d'une commune nouvelle, il y a obligation de consulter la population.

Les communes nouvelles reçoivent deux dotations : la DGF forfaitaire composée de celle des communes « absorbées » et la DGF de consolidation. Elles bénéficient enfin pendant trois ans de la garantie de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

b) des « communes déléguées »

Ces communes reprennent le nom et les limites territoriales des anciennes communes, sauf décision contraire du conseil de la commune nouvelle dans les six mois. Elles sont gérées par un conseil composé d'un maire délégué et de conseillers communaux (dont des adjoints au maire délégué) désignés par le conseil de la commune nouvelle au sein de ses membres.

Le maire de la commune nouvelle ne peut être maire délégué. Néanmoins le maire délégué reste un officier d'état civil et de police judiciaire qui peut recevoir des délégations de compétences.

2. Les syndicats de communes

La catégorie juridique des syndicats de communes est maintenue, mais la loi prévoit de

réduire leur nombre en supprimant les syndicats obsolètes.

Ainsi, par exemple « la communauté de communes dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'ils exercent. La communauté de communes est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre [...] ».

3. Les pôles métropolitains

Afin de renforcer le niveau urbain et conformément à l'un des axes essentiels du rapport Balladur, les syndicats mixtes sont transformés en pôles métropolitains, hormis en Île-de-France.

Conçu comme un instrument souple, le pôle métropolitain est un établissement public constitué entre des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, l'un de ces EPCI au moins devant comporter plus de 150 000 habitants.

Syndicat mixte, le pôle métropolitain a pour finalité d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, de recherche et enseignement universitaire, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace (en

⁸ Le conseil communautaire est l'organe exécutif délibérant des communautés de communes, d'agglomérations et urbaines. Son rôle est similaire à celui du conseil municipal, mais à l'échelle de l'intercommunalité.

coordination avec les SCOT⁹) et de développement des infrastructures et des services de transport intérieur.

La constitution des pôles métropolitains s'appuie sur :

- la consultation des régions et des départements concernés,
- des délibérations concordantes de chaque EPCI sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées,
- une répartition des sièges entre les EPCI membres tenant compte de leur poids démographique.

4. Les communautés de communes

Les communautés de communes demeurent, mais en moins grand nombre, puisqu'elles devront fusionner.

5. Les communautés d'agglomération

Le critère du nombre d'habitants pour la constitution des communautés d'agglomération baisse à plus de 30 000 habitants au lieu de plus de 50 000 habitants si elles comprennent le chef-lieu de département, ce qui permet à de petites villes de devenir communautés d'agglomération.

⁹ Le schéma de cohérence territoriale instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux. La loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, du 12 juillet 2010, a récemment renforcé les objectifs des SCOT ainsi que des plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales notamment sur les aspects environnementaux.

¹⁰ Cf. le travail d'analyse des débats sénatoriaux sur les « pays » de Georges Gontcharoff (ADELS), dans *Territoires*, n° 514, janvier 2011.

Les compétences des communautés d'agglomération, dont celle de la politique de la ville, sont maintenues.

L'objectif de la loi, dans le prolongement des lois antérieures, est l'emboîtement des communes dans leur communauté, afin que les communes deviennent des « quartiers » de la communauté. Celle-ci devient l'échelon de gestion de l'essentiel des politiques et des services publics.

6. Les communautés urbaines

Le critère du nombre d'habitants pour la constitution des communautés urbaines est diminué, passant de plus de 500 000 habitants à plus de 450 000; celles créées antérieurement à la loi conservent cependant leur statut.

7. Les métropoles

La diminution du nombre d'habitants nécessaire à la constitution d'une communauté urbaine permet de créer en milieu urbain un nouvel outil : la métropole (plus de 500 000 habitants), outil puissant qui se rapproche des grandes villes organisées sous cette forme dans le monde.

À l'origine, la métropole devait prendre les compétences du département et de la région et récupérer la fiscalité des communes, mais les manifestations de mécontentement des conseillers généraux et régionaux et des maires ont porté leurs fruits : la métropole prend quelques compétences des départements et des régions, mais n'entame pas leur pouvoir. Il n'existe finalement que

peu de différences entre une communauté urbaine et une métropole.

8. Les « pays »

Les « pays » sont supprimés, et avec eux les conseils de développement, instance composée de représentants de la société civile et associée au conseil de communauté pour réfléchir au devenir du territoire¹⁰. Rien n'empêche cependant les élus de maintenir localement ces conseils de développement. Cependant, les pays existants continuent à contractualiser avec leur région.

9. Les départements et les régions

Dans l'état actuel des débats parlementaires, départements et régions sont maintenus. Ils ont, selon la loi, la possibilité de fusionner, mais cela dépendra de leur histoire et du contexte politique local.

La métropole

La métropole est un EPCI d'au moins 500 000 habitants ayant une fiscalité propre : des taxes additionnelles, fixées par la communauté ou transférées pour compenser de nouvelles compétences, et une dotation de l'État dans le cadre de la DGF. Les communes membres conservent la leur.

L'objet de la métropole est d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social (L. 5217-4 CGCT).

La métropole ne s'applique pas en région Île-de-France.

Compétences

- des compétences obligatoires, à la place des communes membres (quasi identiques à celles des communautés urbaines),
- des compétences obligatoires, à la place du département (transports scolaires, gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques),
- des compétences obligatoires, à la place de la région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques),
- des compétences déléguées, par convention, à la place du département ou/et de la région et de l'État.

Les villes qui composent la métropole doivent être en continuité territoriale et sans enclave, sauf pour :

- les communautés urbaines créées par la loi de 1966 qui veulent se transformer en métropole (Strasbourg, Lyon, Lille, Bordeaux),
- une métropole qui intègre une communauté d'agglomération créée avant le 1er janvier 2000 et qui a bénéficié des mesures réservées aux anciens districts.

Procédure de création

La métropole est créée de droit commun ou par décret après accord des conseils municipaux (majorité des deux tiers dont celle de la commune la plus importante si sa population est supérieure au quart de la population totale).

La métropole peut résulter d'une création ex-nihilo, d'une transformation/extension ou d'une fusion.

- 1 Délibération des conseils pour proposer le périmètre de la métropole.
- 2 Arrêté de périmètre du préfet qui doit consulter pour avis le conseil général et le conseil régional.
- 3 Délibération des conseils municipaux à la majorité qualifiée.
- 4 Arrêté de création (un décret en Conseil d'État).

••• La transformation des collectivités locales, en bref

AVANT

APRÈS

Communes.....	Communes nouvelles et communes déléguées
Syndicats de communes.....	Syndicats de communes
Syndicats mixtes	Syndicats mixtes, dont les pôles métropolitains
Communautés de communes.....	Communautés de communes
Communauté d'agglomération : plus de 50 000 habitants	Communauté d'agglomération : plus de 30 000 habitants
Communautés urbaines : plus de 500 000 habitants	Communautés urbaines : plus de 450 000 habitants
Métropoles inexistantes.....	Métropoles : plus de 500 000 habitants
Départements	Départements
Régions.....	Régions

III LE CALENDRIER PRÉVU¹¹...

• **2011.** Chaque département doit élaborer un schéma départemental de coopération intercommunale qui devra être publié par le préfet avant la fin de l'année 2011.

Dans chaque département, une commission départementale de coopération intercommunale, composée des élus représentant les communes et/ou l'intercommunalité et des conseillers départementaux et régionaux doit se constituer. Les maires et les représentants des communautés en représentent 80 %. Cette commission est chargée d'instruire le schéma préparé par le préfet.

L'État a adopté une démarche très autoritaire pour, en quelque sorte, « forcer » cette réorganisation. Mais il s'est heurté à quinze associations d'élus, à 36 680 maires et à tous ceux qui les soutiennent (parlementaires, sénateurs, etc.). L'Assemblée et le Sénat ont donc fortement corrigé le texte du gouvernement qui voulait

que le schéma soit élaboré par le préfet, la commission des élus ne faisant que donner un avis. Dorénavant, la commission instruit le projet de schéma du préfet, mais, si les deux tiers des élus se mettent d'accord sur une autre proposition que celle du préfet, c'est cette dernière proposition qui s'imposera. Le schéma sera révisé tous les six ans. À compter de la publication du schéma, les pouvoirs du préfet seront renforcés jusqu'au 1^{er} juin 2013.

• **2012-2013.** Le schéma départemental de coopération intercommunale devra être mis en œuvre par le préfet durant la période 2012-2013: intégration des communes isolées, agrandissement de périmètres, fusions¹², suppression d'EPCI, création de communautés, de métropoles, de communes nouvelles, etc. Les pouvoirs conférés au préfet lui permettent de prendre des mesures autoritaires pour faciliter les procédures. En même temps qu'il doit accepter les propositions des élus si celles-ci sont votées à la majorité des deux tiers, il a en effet la possibilité d'imposer d'autres périmètres et de fusionner d'autorité pour éviter que les départements ne fassent des propositions contraires à l'esprit de la loi.

• **2014.** C'est l'année des élections municipales. Pour la première fois seront élus en même temps les délégués communautaires, choisis actuellement par le conseil municipal. Un système similaire sera appliqué pour Paris, Lyon et Marseille (loi PLM¹³). Modification des modes de désignation des délé-

gués communautaires, seuil des scrutins, introduction de la proportionnelle pour les sièges de délégués aux conseils communautaires, autant de modifications majeures introduites par la loi qui soulèvent de nombreuses questions et résistances des élus locaux alors qu'une nouvelle loi électorale aurait dû être adoptée au printemps 2011.

• **En 2015** devraient se clarifier les compétences entre les collectivités territoriales, dont celles du département et de la région. ■

¹¹ Ce calendrier est aujourd'hui (fin 2011) remis en cause par plusieurs propositions de loi (loi Pélissard et loi Sueur).

¹² La fusion est une procédure de droit commun qui nécessite l'avis des EPCI concernés, l'accord à la majorité qualifiée de toutes les communes (50 % des communes représentant les deux tiers de la population totale ou l'inverse) et l'absence d'opposition de plus de deux tiers des conseils municipaux de chaque EPCI. Les EPCI pouvant fusionner sont les syndicats de communes et syndicats mixtes (fermés). Cette procédure est à l'initiative des communes, des EPCI, du préfet ou de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Les EPCI fusionnés ont deux ans après la fusion pour définir l'intérêt communautaire (ce qui revient à admettre un fonctionnement à la carte au début de la fusion) et une grande souplesse dans la reprise des compétences optionnelles.

¹³ La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM, fixe un statut administratif particulier applicable aux trois villes les plus peuplées de France. Elle a été adoptée dans le contexte de la loi de décentralisation (dite loi Defferre) du 2 mars 1982.

ANNEXE - LA COMPÉTENCE « POLITIQUE DE LA VILLE » DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Les communautés d'agglomération ont quatre compétences obligatoires : aménagement de l'espace communautaire, développement économique, politique de la ville et équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire. Elles doivent en outre choisir trois parmi cinq compétences optionnelles : voirie, eau, assainissement, parcs de stationnement, équipements culturels et sportifs.

L'ARTICULATION ENTRE EPCI ET COMMUNES EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE

Dans une réponse à Denis Jacquat, député de la Moselle, sur la compétence « mise en œuvre de la politique de la ville » du projet de loi sur l'intercommunalité, l'État confirme la responsabilité des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (dès lors que l'intérêt communautaire aura été adopté par le conseil de communauté) en matière d'exercice de la compétence politique de la ville. Une circulaire toujours en vigueur (*cf. infra*) évoque les modalités possibles d'une répartition des actions entre communes et EPCI.

Dans la pratique, davantage qu'une juxtaposition des actions conduites par les communes dans les quartiers qui les composent, la politique de la ville doit faire l'objet d'une réinvention locale d'un projet d'agglomération débordant le cadre strict de la politique de la ville et touchant plus largement à l'urbanisme, au développement économique et aux services publics dans l'ensemble urbain qu'elle constitue.

Contenu de la compétence « politique de la ville »

(dans le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité)
Réponse publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale du 26 mars 2001 (p. 1840)

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé une nouvelle catégorie d'EPCI, les communautés d'agglomération, bénéficiant de larges transferts de compétences dans des domaines stratégiques pour le développement urbain. Les communautés urbaines ont elles-mêmes bénéficié de compétences élargies afin de pouvoir répondre aux objectifs de solidarité économique, financière et sociale qui sont assignés à ces grandes métropoles.

En matière de politique de la ville, les communautés d'agglomération comme les communautés urbaines sont compétentes de plein droit pour ce qui concerne les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que pour les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Leur champ de compétences en ce domaine varie suivant la nature du groupement.

- Dans les communautés d'agglomération, l'exercice des compétences en matière de politique de la ville est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire qui est déterminé par le conseil de communauté.

- Dans les communautés urbaines, qui sont des structures de coopération très intégrées, le transfert de compétences est opéré par la loi, et

leur exercice n'est nullement lié à la détermination de l'intérêt communautaire.

Le contenu des compétences « politique de la ville » peut donc être différent entre les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, d'une part, et entre les communautés d'agglomération elles-mêmes, suivant la définition de l'intérêt communautaire qu'elles donneront à cette compétence.

Dans tous les cas cependant, les compétences ainsi dévolues à ces groupements ne recouvrent pas l'ensemble de celles que mobilise la politique de la ville.

La politique de la ville n'est en effet pas une politique sectorielle, mais fait appel à toutes les interventions de droit commun pour combattre les processus de ségrégation urbaine et sociale sur un territoire donné. Elle constitue une dimension de toutes les politiques publiques. Les EPCI ne sont pas seuls habilités à y répondre. Ainsi, l'État est partie prenante à la politique de la ville à raison des compétences propres qu'il détient.

Ne font ainsi pas partie des compétences transférables aux EPCI celles qui sont relatives à la Justice, à la Police nationale ou à l'Éducation nationale, en raison de leur nature.

Les communes elles-mêmes, au titre de la compétence générale qui leur est reconnue pour

gérer les affaires de la commune, ont vocation, aux côtés des EPCI, à être associées à la politique de la ville. Leur participation sera d'autant plus justifiée qu'elles peuvent avoir conservé des compétences de proximité, après définition de l'intérêt communautaire, dans d'autres domaines qui se rattachent à la politique de la ville tels que les équipements socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, ou le logement.

Le statut d'établissement public reconnu aux communautés d'agglomération comme aux communautés urbaines limite au demeurant leur capacité d'intervention aux seules compétences que la loi reconnaît ou que les communes leur transfèrent.

La circulaire du Premier ministre en date du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 évoque les modalités possibles de répartition des actions entre les communes et les EPCI. Bien qu'antérieure à la loi du 12 juillet 1999, cette circulaire reste valable. Elle précise que le contrat de ville doit comporter des programmes d'action à l'échelle des communes et de l'agglomération concourant à la lutte contre le processus de ségrégation urbaine et sociale, des actions favorisant la mixité de l'habitat, la diversification des quartiers d'habitat social, la coordination des interventions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions, d'emploi et de développement économique local, de désenclavement des quartiers dans le cadre d'une politique cohérente des transports et de déplacement urbain, d'égalité des citoyens devant le service public (éducation, santé, culture, justice, accès aux droits), de prévention de la délinquance et de tranquillité

publique, d'intégration des immigrés et de leurs familles. Il résulte également de la circulaire que le contrat de ville doit comporter des interventions à mener sur des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers).

À l'échelle de ce site prioritaire doivent être poursuivies et développées, dans le cadre d'un projet global, les actions de développement social et culturel, les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation de logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartier ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité.

La circulaire prévoit également que le contrat de ville reposera dans toute la mesure du possible sur une démarche intercommunale, s'appuyant sur les EPCI quand ils existent et qu'ils disposent des compétences essentielles à la mise en œuvre de la politique de la ville. C'est pourquoi les contrats de ville comportent deux niveaux d'intervention :

- Des conventions cadres déterminent les objectifs et les programmes d'actions thématiques à mener au plan intercommunal, qui mobilisent les EPCI dans le cadre de leurs compétences spécialisées et les communes concernées dans le cadre des compétences qu'elles ont conservées après définition de l'intérêt communautaire.
- Des conventions territoriales, qui indiquent les programmes d'actions à mener sur les sites prioritaires (îlot, quartier, ensemble de quartiers). Par le caractère de proximité des actions qu'elles prévoient, ces conventions territoriales peuvent nécessiter la participation des communes à leur mise en œuvre même si l'EPCI est en charge de leur réalisation.

D'une manière générale, l'exercice des compétences en matière de politique de la ville prévu par la loi du 12 juillet 1999 susvisée ne s'oppose pas à la participation des communes aux contrats de ville.

Enfin, les communes dont le territoire comporte des sites prioritaires identifiés comme tels dans le contrat de ville doivent être signataires des contrats de ville. Si les conseils communautaires y sont favorables, l'ensemble des communes membres d'un EPCI peuvent demander à être co-signataires du contrat, indiquant par là leur volonté de faire du territoire de l'agglomération un espace de développement solidaire et de cohésion sociale. ■

■■■ Pour en savoir plus

B. GUIGOU ET A. PARNAIX, **Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France (tome I. Synthèse régionale; tome II. Monographies)**, IAU-ÎdF, juin 2010. www.iau-idf.fr ■

PROFESSION
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- La Préfecture de l'Île-de-France
- L'Acse
- Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis
- Les villes et EPCI de la Seine-Saint-Denis