

Petites Villes



HEBDO

N° 20 – Mercredi 9 juin 2010

SPECIAL REFORME TERRITORIALE

L'Assemblée nationale a adopté à une très courte majorité (276 voix contre 240) le mardi 8 juin 2010 en première lecture le projet de loi de réforme des collectivités territoriales que le Sénat avait déjà adopté au mois de février.

Ce texte doit encore être examiné en seconde lecture par le Sénat, en seconde lecture, à partir du 28 juin.

Il est donc susceptible de modification.



A l'issue du vote à l'Assemblée nationale, l'APVF prend acte de l'adoption de plusieurs amendements permettant de renforcer l'intercommunalité tout en préservant la place des communes en son sein. L'APVF avait en effet plaidé pour que la création des communes nouvelles ou encore l'unification de la dotation globale de fonctionnement à l'échelle de la communauté requièrent l'accord unanime des conseils municipaux concernés. L'Assemblée nationale a également entendu le souhait des élus des petites villes que l'intérêt communautaire des compétences des communautés de communes reste défini par les communes membres.

L'APVF reste néanmoins vigilante et continuera lors de la seconde lecture au Sénat à **défendre un meilleur équilibre dans la répartition des pouvoirs entre les élus locaux et le préfet** dans le cadre de

la rationalisation de la carte intercommunale. Conformément à la résolution finale adoptée à l'unanimité lors de ses XIII^è Assises, l'APVF s'opposera notamment au **«blanc-seing» laissé au préfet pour la modification des périmètres intercommunaux en 2013**. L'évolution de ces périmètres doit en effet relever d'une décision majoritaire des communes concernées par le projet.

Enfin, alors que le projet de loi prévoit d'encadrer strictement les cofinancements entre collectivités territoriales, l'APVF réaffirme sa volonté de **défendre le droit des départements et des régions à soutenir financièrement les projets des petites villes**, afin de garantir la libre administration des collectivités territoriales, l'impératif de solidarité entre territoires et le maintien de l'investissement public local.

1. Le conseiller territorial

Le projet de loi crée le mandat de conseiller territorial, en prévoyant que les conseillers territoriaux siègent à la fois au conseil général et au conseil régional et sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, pour six ans, dans le cadre d'un « canton » qui devra être redécoupé d'ici à la première élection, prévue en 2014. Le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région est fixé

dans un tableau annexé au projet de loi (entre 15 pour les départements les moins peuplés, comme la Lozère, l'Ariège ou la Meuse, jusqu'à 91 pour la Haute-Garonne, 79 pour la Gironde et 76 pour le Nord).

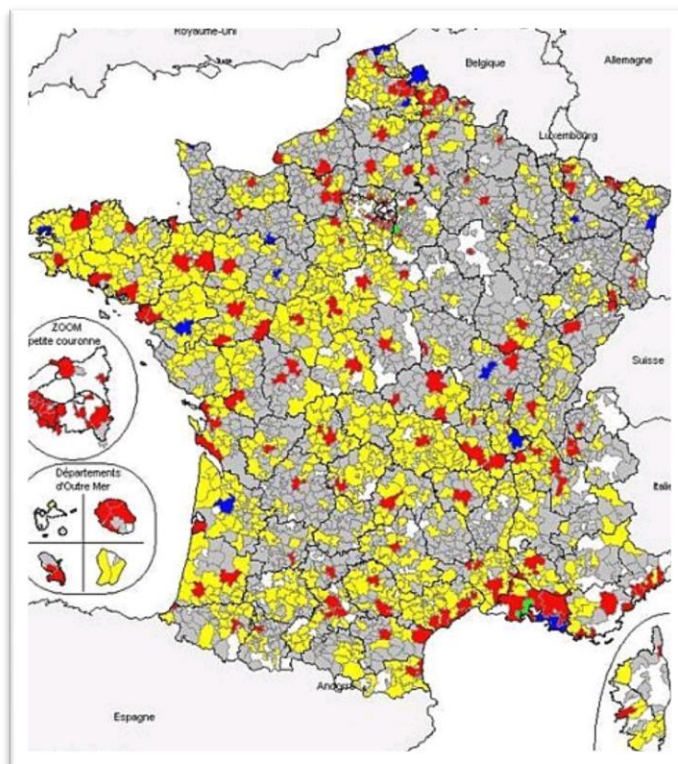
L'APVF, à l'instar des autres associations de maires, n'a pas souhaité se prononcer sur le principe de la création du conseiller territorial, qui ne concerne pas au premier chef les communes, à la différence des autres volets du texte.

2. L'intercommunalité

2.1 L'achèvement de la carte intercommunale

Le texte prévoit que le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) sera élaboré par le préfet pour servir de cadre de référence pour l'élaboration et l'examen de tout projet de création ou de modification d'EPCI. Le texte énonce les principes directeurs qui devront guider la réalisation de ces schémas : la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5000 habitants (sauf en zones de montagne ou abaissement exceptionnel du seuil décidé par le préfet), l'amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale, l'accroissement de la solidarité financière ou encore la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes.

Ce schéma est adressé, pour avis, aux conseils municipaux et aux groupements concernés par les propositions de modification de la situation existante. Il est ensuite transmis à la commission



départementale de la coopération intercommunale (CDCI) qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. Le préfet est tenu d'intégrer au schéma les amendements que la CDCI adopte à la majorité des deux tiers dès lors qu'ils respectent les objectifs de couverture intégrale et de suppression des enclaves et discontinuités.

Le schéma doit être approuvé au plus tard le 31 décembre 2011.

Puis le texte confié aux préfets, durant une période limitée (du 1er janvier 2012 au 30 juin 2013), des pouvoirs renforcés par rapport au droit actuel.

Dès publication du schéma et en tout état de cause à compter du 1er janvier 2012, le préfet pourra proposer la création ou la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre sur un périmètre conforme au schéma. Cependant, le préfet peut s'écarter du schéma après avis de la CDCI et celle-ci a, alors, la possibilité d'imposer des modifications au projet si elles sont adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres. L'accord des communes concernées est préalablement recherché. Toutefois, par dérogation au droit commun, la majorité qualifiée requise pour les communes concernées est abaissée (50 % des communes représentant 50 % de la population).



Mais si cette majorité n'est pas réunie, le préfet pourra, jusqu'au 30 juin 2013, créer l'EPCI en application du schéma après avis de la CDCI qui peut faire, dans un délai d'un mois, une nouvelle proposition de périmètre qui s'impose alors si la commission l'adopte à la majorité des deux tiers.

Enfin, à compter du 1er juillet 2013, lorsque le préfet constatera qu'une commune n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre ou crée, au sein du périmètre d'un tel établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache, par arrêté, cette commune à un EPCI à fiscalité propre, après accord de l'organe délibérant de ce dernier et avis de la CDCI.

II LA POSITION DE L'APVF

L'APVF estime que l'objectif d'achèvement de la carte intercommunale justifie de confier aux préfets des pouvoirs exorbitants, afin d'intégrer dans des EPCI existants des communes aujourd'hui encore isolées.

Au contraire, le chantier de la rationalisation des périmètres existants ne saurait, lui, donner lieu à des dérogations de même ampleur. Sur ce plan, elle considère que la consultation de l'ensemble des communes concernées doit être assurée, et que la **volonté majoritaire des communes doit s'imposer à tous les stades de la procédure.**

Or, si le respect de cette volonté majoritaire est garanti, dans le cadre de l'application du SDCI en 2012, il n'est plus requis, en 2013, si la majorité des communes concernées a refusé le projet du préfet l'année précédente.

L'APVF considère que l'assouplissement des conditions de majorité requises pour refondre la carte intercommunale constitue d'ores et déjà une avancée substantielle. Il convient donc, à tout le moins, que la décision de la majorité des communes concernées continue d'être requise. À défaut, l'organisation de la consultation des communes, en 2012, serait inutile et hypocrite : en cas d'accord, le projet peut être réalisé ; en cas de désaccord, le projet pourrait s'imposer...

A ce stade, en 2013, le fait que la CDCI puisse encore s'opposer, à la majorité des deux tiers de ses membres, au projet préfectoral ne suffit pas à rendre le dispositif acceptable. En effet, en l'état, le texte aboutit à ce qu'un projet préfectoral puisse être mené à bien alors même qu'il rencontre l'opposition :

- de la majorité des communes,
- représentant la majorité de la population,
- et de la majorité des membres de la CDCI.

L'APVF soutient donc le dispositif proposé pour 2011 et 2012, mais n'est pas favorable aux règles prévues pour 2013, qui déséquilibrent le projet de loi en faveur des autorités préfectorales.



2.2 La gouvernance

L'article 2 du projet de loi institue l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils communautaires des EPCI à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes). Dans les communes de plus de 500 habitants, le système retenu est celui dit (improprement) du « fléchage » : les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de la liste siégeant à la fois au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune.

En ce qui concerne la répartition des sièges entre communes au sein du conseil communautaire, l'Assemblée nationale a encore complexifié le système mis en place par le Sénat. En l'état actuel du texte, les règles sont différentes selon la nature de l'intercommunalité :

- **dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération**, la répartition des sièges pourra continuer de s'opérer par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population (ou l'inverse). Cette répartition « libre » sera toutefois soumise à plusieurs contraintes :
 - elle devra « tenir compte de la population de chaque commune », c'est-à-dire qu'une représentation inversement proportionnelle à la population serait par exemple interdite,
 - chaque commune devra disposer d'au moins un siège,
 - aucune commune ne pourra disposer à elle seule de plus de la moitié des sièges,
 - le nombre total de sièges distribués ne pourra pas excéder de plus de 10% le nombre de sièges découlant de l'application du schéma obligatoire applicable aux métropoles et aux communautés urbaines.
- **dans les métropoles et les communautés urbaines (et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération)**, la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale est établie selon un mécanisme automatique découlant de l'application de la loi, en pas moins de huit étapes :

II LA POSITION DE L'APVF

Dans son « Manifeste des petites villes pour un aménagement équilibré des territoires » de février 2009, l'APVF se prononçait majoritairement pour une modernisation du couple communes-intercommunalité passant par « l'élection sur le même bulletin de vote des conseillers municipaux et communautaires ».

Dès lors que le projet de loi garantit ce lien entre l'élection municipale et l'élection intercommunale et donc la cohérence politique du choix de l'électeur, l'APVF ne s'oppose pas au principe de la réforme.

1 : il convient de déterminer le nombre de sièges (entre 16 et 130) dont disposera chaque organe délibérant d'EPCI, en fonction de la population intercommunale totale.

2 : ces sièges à pourvoir sont répartis entre les communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale telle qu'elle résulte du dernier recensement authentifié.

3 : à l'issue de cette distribution, les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges se voient attribuer un siège, aboutissant à augmenter si nécessaire l'effectif total prévu au tableau initial.

4 : s'il s'avérait, à ce stade, qu'une commune obtenait seule plus de la moitié des sièges du conseil, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui serait finalement attribué.

5 : si le nombre de sièges de la commune centre a fait l'objet du plafonnement à la moitié des sièges effectué à l'étape précédente, alors les sièges qui se trouvent « libérés » par ce plafonnement sont répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale telle qu'elle résulte des derniers recensements authentifiés.

6 : si, à ce stade, le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges de l'organe délibérant de l'EPCI est alors réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que, à l'issue du calcul mené aux étapes 2 à 5, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

7 : si, à ce stade, il apparaît, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, que les petites communes qui disposent seulement de leur siège de droit représentent ensemble plus de 30% du total de l'assemblée, alors un volet supplémentaire de sièges, égal à 10% du nombre auquel on aboutit à la fin de l'étape 6 est distribué conformément aux étapes 2 à 6.

8 : enfin et sauf si l'étape 7 a donné lieu à l'attribution de 10% de sièges supplémentaires, les communes membres peuvent créer et répartir librement entre elles un volet de sièges supplémentaires, qui ne peut excéder 10 % du nombre total de sièges tel qu'il apparaît à ce stade. Cette décision est prise à la majorité statutaire classique (deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou l'inverse) et doit recueillir l'accord de la commune la plus importante, dont la population est supérieure au quart de la population de l'EPCI. Seulement dans les communautés urbaines et les métropoles, cette décision peut aboutir à fixer pour une commune un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges du conseil communautaire.

II LA POSITION DE L'APVF



En ce qui concerne les modalités de répartition des sièges entre les communes membres, l'APVF considère que **la libre négociation entre communes membres doit continuer à primer, encadrée seulement par les deux principes traditionnels (un siège au moins pour chacune, pas de majorité pour une seule commune).**

Elle souligne, surtout, sur ce point, que la règle selon laquelle aucune commune ne doit détenir la majorité absolue des sièges à elle seule constitue une protection indispensable du caractère négocié de l'action intercommunale.

2.3 Les compétences intercommunales

Dans l'article 32 du projet de loi tel qu'il avait été présenté par le Gouvernement, le **transfert de nouvelles compétences communales** à l'EPCI était décidé par la moitié des communes représentant la moitié de la population (et non plus dans les conditions requises pour la création de l'EPCI).

Le même article prévoyait que **l'intérêt communautaire des compétences transférées** serait défini, dans tous les cas, par le conseil communautaire à la majorité simple, alors qu'il est défini, aujourd'hui, dans les communautés de communes, par la majorité qualifiée des communes membres (avec droit de veto des communes représentant plus d'un quart de la population totale) et, dans les

communautés d'agglomération, à la majorité des deux tiers du conseil communautaire.

Or, au mois de février le Sénat a supprimé l'article 32, et l'Assemblée nationale a confirmé cette suppression, aboutissant donc au maintien de l'état actuel du droit.

!! LA POSITION DE L'APVF

L'APVF a soutenu la suppression de l'article 32, afin de préserver les équilibres politiques dont les statuts et la répartition des compétences actuelle sont les fruits.

2.4 Création de trois nouvelles structures

A. La métropole

Les articles 5 et 6 du projet de loi créent un nouvel EPCI, dénommé « métropole » et regroupant plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. En termes de compétences, par rapport aux communautés urbaines, le champ d'intervention de la métropole est élargi. Ainsi, la métropole reçoit de plein droit les attributions du département en matière de transports scolaires, de gestion des voies départementales et les compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.. De même, la métropole exerce de plein droit en lieu et place de la région, les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

Enfin, sur le plan financier, les métropoles sont substituées aux communes membres pour la perception de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En ce qui concerne les dotations, la métropole peut percevoir, après accord du conseil de la métropole et

des conseils municipaux, une dotation communale composée de la somme des dotations dues aux communes membres l'année précédant la création de la métropole au titre de la dotation globale de fonctionnement. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressés représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.



II LA POSITION DE L'APVF

Métropoles

L'APVF s'inquiète que les métropoles puissent aboutir à priver de toute compétence stratégique les communes membres. Il convient de ne pas oublier que, selon la loi du 13 août 2004, les communes constituent « le premier niveau de l'administration publique et le premier échelon de proximité ».

Dès lors, l'APVF avait proposé que les compétences métropolitaines, à l'instar des compétences des communautés urbaines puissent être partagées avec les communes via la définition de leur intérêt communautaire : elle a été entendue en matière d'équipements sportifs, socio-éducatifs et culturels, mais pas dans le domaine du logement.

Enfin, l'émergence de métropoles ne justifie pas que des communes puissent être contraintes de passer sous la dépendance financière totale d'un EPCI, via l'unification au niveau métropolitain des DGF communales. Une telle unification devrait relever de l'unanimité des communes membres, et non de leur majorité, fût-elle qualifiée.

Pôles métropolitains

L'APVF considère que ces « pôles métropolitains » peuvent d'ores et déjà être librement créés sous la forme de syndicats mixtes (auxquels le texte renvoie, d'ailleurs, pour le fonctionnement des pôles métropolitains). Alors même que le projet de loi entend poursuivre un objectif de simplification du paysage administratif, l'APVF souligne que cette nouvelle forme de coopération n'apporte rien de nouveau et contribue au contraire à l'illisibilité de la répartition des compétences sur le territoire.

Communes nouvelles

L'APVF s'est montrée très réservée sur l'utilité d'une telle création : le cadre des « communes nouvelles » ne répond pas à un besoin réellement identifié par ses adhérents, sur le terrain. Ces communes nouvelles n'ont pas vocation à remplacer la coopération intercommunale qui doit demeurer le mode privilégié de collaboration entre communes.

L'APVF est surtout attachée à ce que ces communes nouvelles soient créées sur la base d'un réel volontariat, ce que le texte élaboré par le Sénat et l'Assemblée nationale garantit en l'état.

B. Les pôles métropolitains

L'article 7 du projet crée un nouvel EPCI dénommé « pôle métropolitain », constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport.

Le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300.000 habitants. L'un d'entre eux doit comporter plus de 150.000 habitants. Son mode de fonctionnement est similaire à celui des syndicats mixtes, mais la répartition des sièges de chaque EPCI au sein de l'assemblée du pôle métropolitain devra dépendre de leur population respective.

C. Les communes nouvelles

Les articles 8 et 9 du projet organisent la création des « communes nouvelles », qui constituent en réalité le nouveau régime juridique des fusions de communes : ces « communes nouvelles » deviendront en effet des communes de plein exercice par fusion des anciennes communes composant leur territoire.

Chaque « commune nouvelle » reposerait sur une démarche engagée, soit par tous les conseils municipaux de communes contiguës, soit par l'organe délibérant d'un EPCI regroupant l'ensemble des communes concernées, soit enfin par le préfet. En tout état de cause, l'accord unanime des communes concernées sera requis.

Au sein de la commune nouvelle (et sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle), une représentation institutionnelle des anciennes communes est conservée sous le nom de « communes déléguées », disposant d'un « maire délégué » (dont les compétences seront celles d'un maire d'arrondissement à Paris,

Lyon et Marseille) et d'une annexe de la mairie.

Enfin, le Sénat et l'Assemblée nationale ont supprimé la bonification financière (5% de la DGF de la première année) dont la création d'une telle commune était assortie dans le texte initial du Gouvernement.

3. Sur l'avenir des cofinancements

L'article 35 quater touche directement les cofinancements que perçoivent les petites villes puisqu'il soumet à un taux plancher la participation des collectivités locales au financement des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés à ce projet pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité

propre de moins de 50 000 habitants. Elle est de 30 % pour les autres collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales.

Le texte prévoit par dérogation que cette participation minimale du maître d'ouvrage, quelle que soit la collectivité maître d'ouvrage, est de 20 % du montant total du financement apporté à tout projet d'investissement en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés.

LA POSITION DE L'APVF

Concernant les cofinancements, l'APVF considère, en conformité avec l'approche de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, conduite par M. Belot, que « la pratique des cofinancements est, dans une certaine mesure, indispensable à l'action publique » et que, « par conséquent, la remise en cause des financements croisés ne doit pas être à l'ordre du jour » (Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale (n°264, 2008-2009) p.146).

En effet, la défense des cofinancements des projets communaux se fonde, selon l'APVF, sur trois arguments majeurs :

- *La libre administration des collectivités territoriales, qui doit être entendue comme la liberté, pour une collectivité locale, de participer aux projets initiés par d'autres,*
- *La solidarité territoriale, qui ne peut s'exercer si les communes doivent apporter 50% du financement du projet,*
- *La nécessité d'une relance économique, qui passe, notamment dans le secteur du BTP, par le dynamisme des projets engagés par les communes, avec l'appui indispensable des départements et des régions.*

Les petites villes ont besoin, pour « boucler » le dossier de financement du gymnase, du centre culturel ou encore de la zone d'activités, de la participation du département et de la région, sans exclusive : les communes doivent continuer de pouvoir s'adresser à tous les niveaux de collectivités, dans le cadre de financements croisés librement déterminés. A défaut, de nombreux projets structurants ne pourraient pas voir le jour dans les petites villes.

L'APVF forme le vœu que le Sénat modifie largement cette partie du texte de loi au cours de la 2e lecture.

L'APVF est surtout attachée à ce que ces communes nouvelles soient créées sur la base d'un réel volontariat, ce que le texte élaboré par le Sénat et l'Assemblée nationale garantit en l'état.

II 4. Sur la répartition des compétences entre collectivités

L'article 13 du projet de loi prévoyait que, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de ce texte, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales.

Le gouvernement a finalement souhaité inclure dans ce même projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales des dispositions concernant la répartition des compétences.

Le texte remet ainsi en cause la clause de compétence générale des régions et départements, en limitant celle-ci aux seuls domaines de compétences dont la loi n'a pas déterminé d'attribution. La loi pourra néanmoins, à titre exceptionnel, prévoir

qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport seront-elles partagées entre les communes, les départements et les régions.



II LA POSITION DE L'APVF

Dans son « Manifeste des petites villes, garantes de l'aménagement équilibré du territoire », rendu public dès février 2009, l'APVF propose, plutôt que de supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions, que la meilleure coordination des acteurs publics locaux s'appuie sur une **Conférence territoriale régionale**, permettant aux représentants de la région, des départements, des EPCI et des communes de désigner, consensuellement et par la voie de la contractualisation, un chef de file dans les compétences partagées.

APVF
42 Bd RASPAIL
75007 PARIS
Tél. : 01 45 44 00 83
Fax. : 01 45 48 02 56
www.apvf.asso.fr



Rédaction :

Philippe BLUTEAU
Carlos LUCA DE TENA
Mathieu VANICATTE
Yohan WAYOLLE