



KPMG Secteur public

## **Loi de réforme territoriale**

Note de synthèse N°6 – Texte adopté  
par le Sénat et l'Assemblée nationale.

Décembre 2010

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>1</b>
<b>1. Rénovation de l'exercice de la démocratie locale</b>	<b>2</b>
Les conseillers territoriaux (art. 1 à 7)	2
Le statut de l'élu (projet de loi relatif au renforcement de la démocratie locale non encore examiné)	2
L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires (art.8)	3
La composition des conseils communautaires (art. 9)	3
La limitation de la taille des bureaux des EPCI (Communauté, Métropoles et Syndicats intercommunaux).	5
<b>2. L'adaptation des structures à la diversité des territoires</b>	<b>6</b>
Un nouvel EPCI à statut particulier : La Métropole (art. 12 à 19)	6
Une « nouvelle forme de coopération » : Le pôle métropolitain (art. 20)	9
Les communes nouvelles (art. 21 à 25)	10
La modification des seuils pour la création de certaines communautés d'agglomération et des communautés urbaines (art. 18, 19 et 43)	12
Le regroupement des Départements (art.26)	13
Le changement de région de rattachement d'un Département (art. 27)	13
Le regroupement de Régions (art. 28)	13
Le regroupement de Départements et d'une Région dans une collectivité territoriale à statut particulier (art. 29)	13

<b>3.</b>	<b>Organisation des compétences des collectivités territoriales</b>	<b>14</b>
	La répartition des compétences (art. 73 à 75)	14
	La limitation des cofinancements (art. 76 à 78)	15
<b>4.</b>	<b>Le développement de l'intercommunalité</b>	<b>16</b>
	La consécration par la loi des schémas départementaux de coopération intercommunale (art. 35 et 37)	16
	Le renforcement du rôle de la CDCI et l'adaptation de sa composition (art. 53 à 56)	16
	Les dispositifs exceptionnels d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité (art 38, 60, 61)	17
	La simplification des procédures de fusion des EPCI à fiscalité propre (art.42)	18
	La simplification des procédures de fusions des syndicats (art 44, 46 à 49)	18
	La suppression des Pays (art. 51 et 52)	19
<b>5.</b>	<b>Approfondissement de l'intercommunalité</b>	<b>20</b>
	Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale du Maire au Président de l'EPCI (art. 63 et 64)	20
	La mutualisation des moyens humains et matériels	20
	La mutualisation de la DGF et de la fiscalité locale	21
	La mise en place d'une fiscalité locale unifiée	21

## Avant-propos

Face à une réforme qui pourrait contribuer à faire évoluer le paysage territorial de notre pays, les équipes de KPMG Secteur public ont engagé un processus de veille permanent pour permettre aux clients de KPMG de disposer d'une information actualisée et analysée.

Cette note propose une synthèse des principales dispositions contenues dans le texte définitivement adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale les 9 et 17 novembre 2010.

Ce document fait suite à :

- Une première série de cinq notes élaborées depuis le projet de loi connu (juillet 2009) et actualisées en fonction de l'avancement du débat parlementaire.
- Une deuxième série de notes d'analyse relatives à la suppression de la TP dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Pour toute information, vous pouvez contacter :

**Pierre Breteau**

[pbreteau@kpmg.fr](mailto:pbreteau@kpmg.fr)

Associé, directeur du développement

KPMG Secteur public

# 1. Rénovation de l'exercice de la démocratie locale

## Les conseillers territoriaux (art. 1 à 7)

Les conseillers territoriaux remplacent les conseillers généraux et conseillers régionaux :

Dans sa décision du 9 décembre 2010, le conseil constitutionnel a annulé l'article 6 de la loi qui fixait le nombre de conseillers territoriaux au sein de chaque Région et Département, notamment car le dispositif retenu conduisait à une sur représentation « manifestement disproportionnée » des territoires ruraux.

- **Les conseillers territoriaux siègent au Conseil Général de leur département d'élection et au Conseil Régional de la région à laquelle appartient leur département :**
  - Ils sont élus pour 6 ans et sont rééligibles ;
  - Les assemblées du Conseil Régional et du Conseil Général sont renouvelées intégralement tous les 6 ans (nouveau pour les Conseils généraux).
- Le texte défini prévoit finalement que les conseillers territoriaux sont élus au **scrutin majoritaire à deux tours**. Seuls les candidats ayant obtenu un minimum de 12,5 % des suffrages (et non plus 10%) du nombre des électeurs inscrits peuvent être candidats au second tour.
- Les conseillers territoriaux sont élus dans le cadre de cantons qui devront faire l'objet d'un redécoupage sur la base d'un cadre arrêté par la Loi :
  - Tous les cantons doivent respecter les limites des circonscriptions déterminées pour l'élection des députés ;
  - Toute commune de moins de 3500 habitants doit être incluse dans un seul canton.

Le nombre de conseillers territoriaux par Département et par Région a été fixé par l'article 6 de la Loi. Cette disposition a été annulée par le Conseil constitutionnel considérant que les écarts de représentation de population entre les départements d'une même région étaient « dans une mesure manifestement disproportionnée ». Le Parlement devra donc se prononcer de nouveau sur le nombre de conseillers territoriaux de chaque Région et Département.

## Le statut de l'élu (projet de loi relatif au renforcement de la démocratie locale non encore examiné)

Le projet de texte prévoit de renforcer les droits des élus en matière de formation, d'indemnisation ou d'absence pour les élus salariés.

- **La formation des élus serait confortée par l'instauration d'un crédit annuel minimum égal à 1% des indemnités versées** et un maximum relevé à 30 % de l'enveloppe totale des indemnités des élus ;
- **Les allocations de fin de mandat seraient élargies aux mandats des communes inférieures à 1000 habitants** (actuellement cette possibilité n'était pas ouverte pour les communes de moins de 1000 habitants) ;
- De même, **le seuil d'applicabilité du congé électif pour les élus salariés serait applicable aux communes de moins de 500 habitants** (jusqu'ici le seuil était fixé à 3500 habitants) ;
- **L'enveloppe des indemnités serait désormais basée sur le nombre maximal d'adjoints et non plus sur le nombre réel**. Cette évolution permettrait de dégager une marge de manœuvre pour relever les indemnités individuelles si le nombre d'adjoints devaient être inférieur au nombre maximal prévu par la loi ;

- Enfin, **la loi élargirait aux délégués des communes dans les communautés de communes la possibilité de percevoir un régime indemnitaire** (à l’instar du régime existant dans les communautés d’agglomération et urbaine) mais celui-ci serait calculé au sein de l’enveloppe destinée à indemniser le Président et les vice-présidents (régime différent de celui applicable aux CA et CU de plus de 100 000 habitants) et plafonnée à 6% de l’indice brut 1015 de la fonction publique territoriale.

**Les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux dans l’ordre de la liste municipale (« système du fléchage ») pour les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste (+ de 3500 habitants en l’état actuel du code électoral). Ils restent désignés par le conseil municipal pour les autres communes**

### **L’élection au suffrage universel direct des délégués communautaires (art.8)**

Le Sénat a largement fait évoluer la proposition du gouvernement en limitant le système du fléchage aux communes dont les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste (communes de plus de 3500 habitants). Cette proposition reste maintenue dans la version définitive.

**Ainsi pour les communes de plus de 3500 habitants, les délégués communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux dans l’ordre de la liste municipale (« système du fléchage ») à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne. Pour les autres, le système reste identique au système actuel (désignation par un vote du conseil municipal).**

L’assemblée nationale a repris cette proposition en précisant la possibilité que les communes ne disposant que d’un seul délégué titulaire pouvait désigner un délégué suppléant (du sexe opposé) qui siège avec voix délibérative en cas d’absence du titulaire.

**Le nombre de sièges au sein du Conseil communautaire serait désormais fixé par la loi pour les Métropoles et les communautés urbaines. En cas d’absence d’accord à la majorité « super-qualifiée », il sera également fixé par la Loi pour les Communautés de communes et d’agglomération. Le nombre de sièges ne peut excéder de plus de 10% le nombre de sièges prévus par la loi.**

### **La composition des conseils communautaires (art. 9)**

Le Sénat avait renoncé à fixer pour tous les EPCI à fiscalité propre le nombre de délégués communautaires par la loi (sauf pour les Métropoles et les Communautés urbaines) en préférant proposer des dispositions visant à encadrer la composition des conseils communautaires. L’assemblée nationale a limité la portée de cette modification en limitant à 10% la possibilité de s’écarter du nombre de sièges prévus par la loi (cf. tableau ci-après).

Le texte de loi définit que la composition du conseil communautaire est :

- **fixée par la Loi pour les Métropoles et les Communautés Urbaines** selon le tableau présenté ci-après;
- **fixée par accord des deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant les deux tiers de la population pour les Communautés d’agglomérations et les Communautés de communes. Le nombre total de sièges ne peut excéder de plus de 10% le nombre de sièges qui serait attribué en fonction du tableau arrêté par la Loi.** Cet accord devra permettre la représentation de chaque commune, une représentation cohérente tenant compte du poids démographique de chacune des communes sans permettre à aucune d’entre elles de détenir seule la majorité du conseil communautaire. A défaut d’accord, la représentation des communes sera fixée selon les mêmes critères que pour les Métropoles et Communautés Urbaines par application du tableau suivant :

Population municipale de la communauté	Nombre de sièges
Moins de 3500 habitants	16
De 3500 habitants à 4999 habitants	18
De 5000 habitants à 9999 habitants	22
De 10 000 habitants à 19 999 habitants	26
De 20 000 habitants à 29 999 habitants	30
De 30 000 habitants à 39 999 habitants	34
De 40 000 habitants à 49 999 habitants	38
De 50 000 habitants à 74 999 habitants	40
De 75 000 habitants à 99 999 habitants	42
De 100 000 habitants à 149 999 habitants	48
De 150 000 habitants à 199 999 habitants	56
De 200 000 habitants à 249 999 habitants	64
De 250 000 habitants à 349 999 habitants	72
De 350 000 habitants à 499 999 habitants	80
De 500 000 habitants à 699 999 habitants	90
De 700 000 habitants à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

- **Les sièges à pourvoir sont répartis entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne.** Le système prévoit deux correctifs :
  - une commune qui ne pourrait être représentée par application de ce système se verrait attribuer au moins un siège au-delà de l'effectif prévu au tableau ;
  - une commune qui verrait son nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges de l'assemblée par application du mécanisme de représentation proportionnelle verrait son nombre de délégués limité au nombre entier inférieur à la moitié des sièges.
- **Dans les Métropoles et les communautés Urbaines, une commune seule peut détenir un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges du conseil communautaire sous réserve d'une approbation par les 2/3 des conseils municipaux représentant 50% de la population ou l'inverse.**
- **Les conditions de constitution du futur Conseil communautaire sont définies au moins 6 mois avant le 31 décembre précédant les dates de renouvellement général des conseils municipaux (30 juin 2013 pour les prochaines échéances municipales).** Le Préfet constate la répartition par un arrêté pris avant le 30 septembre.

**De l'intercommunalité à la supra-communalité : une commune pourrait détenir seule la majorité dans les Métropoles et les Communautés Urbaines.**

**Les exécutifs des EPCI sont resserrés et ne pourront excéder 15 vice-présidents ou 20% des membres de l'assemblée délibérante**

### **La limitation de la taille des bureaux des EPCI (Communauté, Métropoles et Syndicats intercommunaux).**

Le bureau des EPCI est composé du Président, d'un nombre de vice-présidents déterminés par le conseil et d'un ou plusieurs autres membres.

Le nombre de vice-présidents est limité par une double condition :

- Il ne peut excéder 20% des membres de l'assemblée délibérante ;
- Il ne peut excéder 15 vice-présidents et peut être composé d'au moins 4 vice-présidents.

## 2. L'adaptation des structures à la diversité des territoires

Dans le prolongement des préconisations du rapport Balladur, la loi prévoit la création d'un nouvel EPCI (et non plus collectivité territoriale) de plus de 500 000 habitants, la Métropole, dotée des compétences actuelles des communautés urbaines, de certaines compétences du Département ou de la Région.

### Un nouvel EPCI à statut particulier : La Métropole (art. 12 à 19)

- **La Métropole est un EPCI de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave qui exerce des compétences très élargies.** Par ailleurs les Communautés urbaines créées à titre obligatoire par la loi en 1966, et dont la population totale est inférieure à 500.000 habitants peuvent également prétendre au statut de Métropole (en pratique cette disposition ne concerne que Strasbourg). Par exception au principe de continuité territoriale, une Métropole peut comporter une discontinuité territoriale dès lors qu'elle intègre dans son périmètre une communauté d'agglomération créée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et qui a bénéficié des dispositions dérogatoires de la loi Chevènement (12/7/1999).
- **Les dispositions relatives aux Métropoles ne s'appliquent pas à la Région Ile-de-France.**
- En l'état actuel des limites territoriales des EPCI, **sont concernées les agglomérations de : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice et Strasbourg.**

### La création d'une Métropole

- Une métropole est créée selon les dispositions usuelles prévues dans le CGCT (création ex-nihilo, transformation d'un EPCI à fiscalité propre, préexistant avec ou sans extension de périmètre, fusion d'EPCI) avec quelques dispositions particulières :
  - Le projet de création est soumis pour avis à la Région et au Département dont font partie chaque commune intéressée par le projet (qui disposent d'un délai de 4 mois pour donner leur avis);
  - La création de la Métropole est décidée par décret après accord des communes (2/3 des conseils municipaux représentant 50% de la population ou l'inverse) et accord de la commune dont la population est la plus nombreuse (sous réserve qu'elle représente au moins le 1/4 de la population totale).

La création d'une Métropole respecte les règles de droit commun mais suppose un avis préalable du Département et de la Région ainsi que l'accord de la ville centre dès lors qu'elle représente plus du 1/4 de la population totale.

## Les compétences d'une Métropole

**La Métropole est une super-communauté urbaine qui exerce la totalité des compétences communales en matière d'aménagement et de développement du territoire et de gestion des grands services publics locaux. Elle peut exercer des compétences significatives du Département, de la Région mais aussi de l'Etat. Dans ce cadre, les communes conservent exclusivement la gestion des équipements et des services de proximité.**

- **La Métropole exerce de plein droit des compétences plus larges que celles des communautés urbaines.** Ainsi la Métropole est seule compétente en matière :
  - de développement économique : ensemble des zones d'activités (gestion et création) et des actions de développement économiques ;
  - d'aménagement de l'espace : SCOT, PDU, PLU, PAE et secteurs d'aménagement, création et réalisation de ZAC, logement social, voirie communale et départementale. Dans ce domaine, les Métropoles sont significativement plus intégrées que les communautés urbaines, notamment pour la politique du logement et les outils opérationnels de l'aménagement (ZAC) qui sont intégralement transférés à la Métropole à la différence des communautés urbaines où seules les actions reconnues d'intérêt communautaires dans ces domaines sont transférées.
  - de gestion des grands services publics locaux : Eau, Assainissement, Transports (y compris l'organisation des transports scolaires assurés par le Département), Déchets, Environnement ;
  - de construction et gestion des équipements culturels, socioculturels, sportifs, socio-éducatifs reconnus d'intérêt métropolitain à la majorité des 2/3 du conseil métropolitain.

Dans ce schéma, si les communes conservent la clause de compétence générale, celle-ci se trouve limitée par le principe de spécialisation de compétences, et **dans ce schéma les communes ne restent compétentes que pour les équipements non reconnus d'intérêt métropolitain, la gestion des espaces verts, l'action sociale, l'instruction des autorisations d'urbanisme sur la base des règlements d'urbanisme arrêtés par la Métropole (SCOT, PLU, ZAC).**

- **La Métropole se substitue de plein droit au Département pour les compétences suivantes : Transports scolaires, voirie départementale, zones d'activités économiques départementales et promotion du territoire à l'étranger.**
- **La Métropole se substitue de plein droit à la Région pour les compétences suivantes : « promotion du territoire à l'étranger ».**
- **Dans un cadre conventionnel, la Métropole peut se substituer :**
  - **à l'Etat** pour l'exercice des compétences **« grands équipements ou grandes infrastructures »** sous réserve de l'accord de l'Etat ;
  - **à la Région** pour l'exercice des compétences **« Lycées »** et **« développement économique »**, la demande de transfert de compétences s'imposant à la Région ;
  - **au Département** pour l'exercice de tout ou partie des compétences **« action sociale », « collèges », « tourisme », la « culture et le patrimoine », les « équipements sportifs »** et le **« développement économique »**, la demande de transfert de compétences s'imposant au Département ;
- La Métropole est associée de plein droit à l'élaboration, la modification ou la révision des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

**Le conseil de la Métropole est désigné selon les mêmes dispositions que les autres catégories d'EPCI (cf. supra)**

Les grands principes de fonctionnement d'une Métropole

- **Le conseil de la Métropole est désigné selon les mêmes dispositions que pour les autres catégories d'EPCI** (cf. supra).

**Le régime de financement des Métropoles est identique à celui des Communautés urbaines.**

Le financement des compétences transférées à la Métropole

- La Métropole bénéficie du financement applicable à la catégorie des communautés urbaines en matière de DGF ainsi que d'une dotation de compensation égale à la somme des dotations de compensation de la part salaire perçue par les EPCI préexistants et par les communes non membres d'un EPCI à CETU (TPU).
- La Métropole peut percevoir en lieu et place des communes l'ensemble des produits fiscaux et des dotations de l'Etat aux communes et aux EPCI inclus dans son périmètre, sous réserve de l'accord conjoint de l'ensemble du conseil communautaire et de toutes les communes membres ;

**La version définitive du texte est finalement plus proche de la position défendue par le Sénat que de celle de l'Assemblée nationale, qui proposait d'aller beaucoup plus loin en facilitant le transfert de la DGF aux Métropoles ainsi que la perception directe des impôts des ménages.**

**Le montant des transferts de charges entre le Département ou la Région et la Métropole est arrêté par une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées composée paritairement de représentants de la Métropole et du Département ou de la Région, et présidée par le Président de la CRC territorialement compétente.**

- Les charges transférées des communes vers la Métropole sont financées selon les dispositions usuelles applicables à l'intercommunalité (évaluation des charges transférées et calcul d'une attribution de compensation positive ou négative) ;
- Les transferts de charges du département ou de la Région vers la Métropole s'accompagnent, pour les financer :
  - d'une compensation financière, égale aux dépenses effectuées par le conseil général et régional. Son niveau initial est déterminé la 1<sup>ère</sup> année d'existence par une CLECT composée à parité de représentants de la métropole et du conseil général ou régional, et présidée par le président de la CRC territorialement compétente (reprise du schéma appliqué pour les collectivités d'outre-mer) et est constaté par arrêté préfectoral.
  - Sauf accord unanime, les dépenses de fonctionnement sont compensées sur la base de la moyenne des 3 dernières années, actualisées selon l'IPC (indice des prix à la consommation), tandis que les dépenses d'investissement sont compensées sur la base de la moyenne de 10 dernières années (sauf voirie : 5 ans), actualisées selon l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations publiques.

**Le pôle Métropolitain est un syndicat mixte regroupant un ensemble d'EPCI à fiscalité propre et formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. Au moins un EPCI doit avoir une taille supérieure à 150 000 habitants.**

**Aucune condition de continuité territoriale n'est fixée par la Loi.**

### **Une « nouvelle forme de coopération » : Le pôle métropolitain (art. 20)**

**Le pôle Métropolitain est un syndicat mixte** formant un ensemble de plus de 300 000 habitants regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre, dont au moins un de plus de 150 000 habitants. Cette possibilité n'est pas ouverte aux EPCI de la Région Ile-de-France.

Sa création peut être décidée par le représentant de l'Etat dans le département siège de l'EPCI le plus important, après accord de l'ensemble des EPCI concernés et avis des Régions et Départements concernés.

Le **Pôle Métropolitain est constitué en vue de mener des actions d'intérêt métropolitain en matière :**

- de développement économique,
- de promotion de l'innovation,
- d'enseignement supérieur et de culture,
- d'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT
- de développement des infrastructures et des services de transports<sup>1</sup> afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.

*1 Le Pôle Métropolitain peut notamment être autorité organisatrice des services de transports au sens de la LOTI (loi d'orientation relative à l'organisation des transports intérieurs du 30/12/1982).*

## Les communes nouvelles (art. 21 à 25)

**La loi vise à favoriser la fusion de communes par l'instauration de « communes nouvelles » (modernisation de loi « Marcellin » de 1971) sur une base volontaire par fusion de communes ou transformation d'un EPCI en commune nouvelle.**

### Les compétences et les conditions de création d'une commune nouvelle

La loi vise à favoriser la fusion de communes par l'instauration de « communes nouvelles » (modernisation de loi « Marcellin » de 1971) sur une base volontaire par fusion de communes ou transformation d'un EPCI en commune nouvelle. **La commune nouvelle dispose donc de toutes les compétences de la commune, y compris la clause de compétence générale.** La législation actuelle continuera à s'appliquer pour les communes fusionnées avant l'entrée en vigueur de la loi.

- La procédure de création d'une « commune nouvelle » peut être engagée soit :
  - à la demande de l'ensemble des conseils municipaux de communes contiguës ;
  - à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale ;
  - soit à la demande du conseil communautaire en vue de sa transformation en commune nouvelle.
  - ou encore à l'initiative du Préfet.
  - Dans ces deux dernier cas, l'initiative doit être soumise à l'accord, dans un délai de 3 mois, des 2/3 des conseils municipaux représentant au moins 2/3 de la population totale. A défaut la délibération de la commune est réputée favorable.
- La création d'une commune nouvelle peut être prononcée soit après :
  - accord unanime des conseils municipaux de toutes les communes concernées par le projet ;
  - accord des 2/3 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population et celui des électeurs concernés dans chaque commune concernée.
- La création est décidée par arrêté du Préfet.

**La création requière l'accord unanime soit des conseils municipaux, soit de la population de chacune des communes concernées.**

**La création d'une commune nouvelle ne peut entraîner le retrait d'une commune membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole.**

Dans le cas où la commune nouvelle est créée en lieu et place des communes membres d'un même EPCI, elle se substitue à l'EPCI. Dans le cas où la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres de deux EPCI distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle dispose d'un délai d'un mois pour adhérer à l'EPCI de son choix sous réserve de l'accord du Préfet dans un délai d'un mois. En cas de désaccord, le Préfet saisit la CDCI qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. En cas de désaccord entre la commune nouvelle et le Préfet, le choix de rattachement de la commune nouvelle devra être confirmé par un vote à la majorité des 2/3 de la CDCI, dans le cas contraire la proposition de rattachement effectuée par le Préfet sera validée.

Le conseil de la commune nouvelle est constitué des membres des anciens conseils municipaux dans la limite de 69 membres sauf si cette limite ne permet pas d'intégrer l'ensemble des maires et adjoints des anciennes communes. Le nombre de conseillers issus de chaque ancienne commune est proportionnel au nombre d'électeurs inscrits de l'ancienne commune.

La commune nouvelle dispose, dès la 2<sup>ème</sup> année d'existence, de la possibilité d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre. La création d'une commune nouvelle est irréversible.

**La création d'une commune nouvelle est irréversible.**

**Une commune nouvelle peut décider d'un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales.**

La possibilité d'instituer au sein des communes nouvelles un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales

Une commune nouvelle peut décider d'un découpage en « communes déléguées » reprenant les anciennes limites communales. **Sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle, des communes déléguées sont instituées de droit dans un délai de 6 mois après la création de la commune nouvelle.**

- La commune nouvelle conserve, seule, la qualité de collectivité territoriale.
- Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également décider de la suppression des communes déléguées dans un délai à compter de la création de la commune nouvelle.
- **Chaque commune déléguée est dotée d'un maire délégué**, et d'une mairie annexe dans laquelle sont notamment établis les actes d'Etat-civil. Les fonctions de maire délégué et de maire de la commune nouvelle sont incompatibles. Le maire d'une ancienne commune exerce de droit la fonction de maire délégué jusqu'au terme de son mandat. Le maire délégué rend un avis sur :
  - les autorisations d'urbanisme ;
  - les permissions de voirie ;
  - les projets d'acquisition d'immeubles ou de droits immobiliers ;
  - les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou locaux d'habitation ;
  - et est informé des DIA.
- Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également décider à la majorité des 2/3 de la création de conseils communaux des communes déléguées. Les conseillers communaux (de la commune déléguée) sont désignés parmi les membres du conseil municipal (de la commune nouvelle). Le conseil de la commune déléguée :
  - délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocation culturelle, sociale, sportive, et d'information de la vie locale ;
  - peut recevoir, par délégation, la gestion de tout équipement ou service de la commune ;
  - est saisi pour avis de tous les projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire, les subventions aux associations, l'établissement ou la modification du PLU ou toute opération d'aménagement ;
  - peut gérer un budget annexe de la commune nouvelle financé par dotation issue du budget de la commune nouvelle (dispositif PLM).

**Le statut des communes déléguées est proche du statut des mairies d'arrondissement « Paris-Lyon-Marseille ».**

### Le financement des communes nouvelles

La loi prévoit un certain nombre de mécanismes financiers qui visent à sécuriser le niveau de ressources des communes nouvelles mais sans attribuer à cette nouvelle catégorie de mécanismes financiers incitatifs très significatifs.

- Les dotations des communes nouvelles sont calculées sur des bases identiques à celles des actuelles communes ;

- Le niveau de dotation des communes est au moins équivalent à la somme des dotations perçues par les anciennes communes qui composent la commune nouvelle ;
- Lorsque la commune nouvelle regroupe toutes les communes membres d'un ou plusieurs ECPI à fiscalité propre, elle perçoit une dotation complémentaire correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le(s) EPCI à fiscalité propre préexistant(s).
- L'ensemble des dotations est indexé selon un taux fixé par le CFL.

### **La modification des seuils pour la création de certaines communautés d'agglomération et des communautés urbaines (art. 18, 19 et 43)**

- Le seuil démographique de 50 000 habitants permettant de créer une communauté d'agglomération peut être réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération intègre le chef lieu du Département ;
- Le seuil démographique peut également être apprécié en fonction de la population DGF (intégration des résidences secondaires) sous réserve des deux conditions cumulatives suivantes :
  - La population DGF est supérieure de plus de 20% au seuil démographique (de 50 000 ou 30 000 habitants) ;
  - La population DGF est supérieure de plus de 50% à la population totale (INSEE).

**Cette disposition a été introduite par le Sénat pour régler la question de quelques situations particulières ; elle vise à prendre en compte les variations de population saisonnières dans les territoires fortement impactés par la fréquentation touristique.**

- **Le seuil de création d'une communauté urbaine est ramené à 450 000 habitants (contre 500 000 habitants dans la loi du 12/07/1999).** Contrairement aux dispositions prévues pour les Métropoles, les autres conditions de création des communautés urbaines ne sont pas aménagées, notamment au regard de la condition de continuité territoriale qui reste impérative.

Les projets de regroupement de Départements, de changement de rattachement de Département, de regroupement de Régions ou de fusion de Régions et Départements dans une même collectivité territoriale ne peuvent intervenir qu'après délibérations concordantes des collectivités concernées et accord de la population dans chaque entité concernée à la majorité des voix représentant au moins le ¼ des électeurs inscrits.

### **Le regroupement des Départements (art.26)**

La loi comble une lacune du CGCT qui prévoyait cette possibilité pour les communes et les régions, mais pas pour les départements.

- **Le regroupement de départements est initié à la demande des départements concernés par délibérations concordantes.**

**Le texte définitif réintroduit la possibilité d'inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil général dès lors que la demande est formulée par au moins 10% de ses membres.**

- **Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande de regroupement que si le projet recueille, dans chaque département, la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.**
- **Le regroupement est ensuite décidé par décret en Conseil d'Etat,**

### **Le changement de région de rattachement d'un Département (art. 27)**

Cette disposition a été introduite par le Sénat (à titre d'exemple : cas du département de la Loire-Atlantique et de la région Bretagne)

- **Le changement de région de rattachement d'un département peut intervenir par délibérations concordantes des trois assemblées délibérantes concernées** (le Département et les deux régions concernées):
- Le gouvernement ne peut donner une suite favorable qu'**à l'issue d'une consultation des électeurs et l'accord de la majorité absolue des suffrages correspondant au moins** au ¼ des électeurs inscrits dans le département et dans chacune des régions concernées.

### **Le regroupement de Régions (art. 28)**

La procédure existante actuellement est modifiée et alignée sur la procédure proposée pour les Départements ; elle suppose un avis consultatif des départements concernés.

### **Le regroupement de Départements et d'une Région dans une collectivité territoriale à statut particulier (art. 29)**

Cette disposition a été introduite par le Sénat (A titre d'exemple : cas de la région Alsace)

- **Par délibérations concordantes, une région et les départements qui la composent peuvent demander à fusionner au sein d'une collectivité territoriale à statut particulier** (regroupant les compétences des départements et de la région).
- Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande de regroupement que si le projet recueille, dans chaque département, la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.
- Le regroupement est ensuite décidé par la loi qui définira le statut juridique de la nouvelle collectivité.

### 3. Organisation des compétences des collectivités territoriales

#### La répartition des compétences (art. 73 à 75)

La loi renvoie à une loi ultérieure la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales,

Plusieurs principes sont posés dans le texte :

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Département et la Région ne disposeront plus de la compétence générale.**

- **La suppression de la notion d'intérêt départemental ou d'intérêt régional** (articles L 3211-1 pour les Départements et L.4221-1 pour les Régions) se traduit pour le Département et la Région par la suppression de la clause dite de compétence générale. Seules les communes continueront de disposer, outre des compétences attribuées par la loi, d'une compétence générale leur permettant d'agir en fonction de l'intérêt local.
- **Dans les 6 mois qui suivent le renouvellement des conseillers territoriaux, les Présidents du conseil régional et des conseils généraux arrêtent un schéma d'organisation des compétences.** Ce schéma fixe l'organisation des interventions financières de la Région et des Départements *a minima* pour les compétences « Développement économique », « formation professionnelle », « collèges et lycées », « transports », « infrastructures (voies et réseaux) », « aménagement des territoires ruraux » et « actions environnementales ». Ce schéma est approuvé par délibérations concordantes. Il peut prévoir des mutualisations de services entre Départements et Régions.
- **La notion de « blocs de compétences » est confortée** et le texte précise que « les compétences sont exercées en tout ou partie par une seule catégorie de collectivité territoriale » ; **le principe de spécialisation des compétences serait ainsi généralisé à l'ensemble des collectivités territoriales** ;
- Le projet autorise cependant l'exercice coordonné de certaines compétences (tourisme, culture et sport) qui associeraient l'ensemble des collectivités concernées.
- Enfin **le texte prévoit la possibilité pour une collectivité territoriale de déléguer une compétence (partagée ou exclusive) à une autre collectivité territoriale par voie de convention qui en fixe la durée et les objectifs à atteindre.**

## La limitation des cofinancements (art. 76 à 78)

Le texte prévoit **d'encadrer les possibilités de cofinancement** :

**A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, tout maître d'ouvrage devra assurer un minimum de 20% de prise en charge de toute opération d'investissement.**

- **en imposant, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, une prise en charge minimale du maître d'ouvrage d'au moins 20% du montant de la dépense totale** (sauf exceptions : programme national de rénovation urbaine, opérations de rénovation des monuments protégés au titre du patrimoine sous réserve de l'accord du Préfet, dégâts causés par les calamités publiques...);
- **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, en l'absence de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement du Département et de la Région sauf pour :**
  - les communes de moins de 3500 habitants ;
  - les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ;
  - les subventions accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.
- **La loi prévoit malgré tout une dérogation à ces dispositions pour les projets relevant de l'Etat : les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans un contrat de projet Etat-région ou dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics**

## 4. Le développement de l'intercommunalité

### La consécration par la loi des schémas départementaux de coopération intercommunale (art. 35 et 37)

Un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) devra être arrêté avant le 31 décembre 2011. En intégrant les délais de saisine, tous les SDCI seront donc adoptés au plus tard le 31 juillet 2012.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) seront élaborés par le préfet avant le 31 décembre 2011 dans le cadre d'une procédure de consultation. Ils devront être adoptés dans un délai maximal de 7 mois (3 mois de délai pour les communes concernées pour rendre un avis, 4 mois pour la CDCI). Les SDCI sont actualisés tous les 6 ans. Ils devront intégrer les objectifs suivants :

- **Achèvement de la carte des EPCI à fiscalité propre** (sauf pour les départements de la petite couronne parisienne : 75, 92, 93, 94) afin de supprimer les enclaves ou discontinuités territoriales ;
- **Constitution « dans la mesure du possible » d'entités d'au moins 5000 habitants ;**
- **Amélioration de la cohérence spatiale au regard du périmètre des unités urbaines INSEE et des SCOT ;**
- Accroissement de la solidarité financière ;
- Réduction du nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes ;
- Rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement.

Le schéma est arrêté par le Préfet après avis des communes et EPCI du Département qui disposent d'un délai de 3 mois pour émettre un avis, réputé favorable à défaut. Le projet est ensuite transmis à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui dispose d'un délai de 4 mois pour se prononcer, au terme duquel son avis est réputé favorable. Les propositions de la CDCI, conformes aux orientations fixées par la loi et adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres sont obligatoirement reprises dans le schéma proposé par le Préfet.

Le SDCI s'impose aux communes tant pour la création d'EPCI à fiscalité propre que de groupements de communes (syndicats intercommunaux).

### Le renforcement du rôle de la CDCI et l'adaptation de sa composition (art. 53 à 56)

Les prérogatives accordées au Préfet pour faciliter l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité (cf. supra) sont exercées en partenariat avec la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) qui voit ses compétences fortement renforcées et devra être intégralement renouvelée dans un délai de 3 mois à compter de la promulgation de la loi. De ce fait sa composition évolue (art.53 à 56) pour faire une place plus importante aux représentants des EPCI et est fixée de la façon suivante :

- 40% de représentants des communes (contre 60 % antérieurement)
- 40 % de représentants des EPCI à fiscalité propre (contre 20% antérieurement)
- 5 % de représentants des syndicats intercommunaux ;
- 10 % (contre 15%) de représentants du conseil général et 5% du conseil régional.

Le rôle de la CDCI est renforcé et sa composition intègre plus fortement la représentation des intercommunalités au détriment des communes.

La CDCI devra être intégralement renouvelée dans un délai de 3 mois à compter de la promulgation de la loi.

## Les dispositifs exceptionnels d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité (art 38, 60, 61)

Un pouvoir très important des Préfets pour faciliter la mise en œuvre des SDCI :

Dès l'adoption du SDCI et au plus tard à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Préfet peut proposer la création de nouveaux EPCI ou la fusion d'EPCI.

A défaut d'accord des communes, le Préfet peut imposer la création d'EPCI ou des modifications de périmètres jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013.

Le même pouvoir est accordé au Préfet pour rationaliser la carte des syndicats intercommunaux

A compter du 1<sup>er</sup> juin 2013, le Préfet pourra rattacher d'autorité une commune isolée à un EPCI

- **A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 (ou dès la publication du SDCI), le préfet peut fixer par arrêté tout projet de périmètre de nouvel EPCI pour mise en conformité avec le SDCI (art. 60- I) ou à défaut en fonction des orientations fixées par la loi.** Les communes disposent d'un délai de 3 mois pour se prononcer. La proposition est acceptée par un accord exprimé à la majorité des communes représentant la majorité de la population (allègement de la majorité qualifiée pour faciliter l'achèvement du processus), puis matérialisée par un arrêté préfectoral.
- **A défaut d'accord des communes, le Préfet peut, au plus tard le 1er juin 2013, créer par arrêté l'EPCI envisagé par lui après avis de la CDCI.** L'arrêté vaut pour les structures des communes concernées retrait des EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, et peut également porter sur les compétences de la nouvelle entité. A défaut, les communes ont 6 mois pour définir les compétences et l'intérêt communautaire. Passé ce délai, l'EPCI est réputé exercer la totalité des compétences prévues. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer à la création d'une Métropole.
- **De même les pouvoirs du Préfet (ou de la CDCI) sont étendus afin de lui permettre de proposer des modifications de périmètre d'EPCI existants ou de fusions d'EPCI existants pour assurer une mise en cohérence avec le SDCI (art. 60 - II).** Dans l'hypothèse où le projet ne figure pas au SDCI, le projet du Préfet suppose un avis favorable de la CDCI. L'arrêté de modification du périmètre de l'EPCI suppose l'accord de la moitié des communes représentant la moitié de la population, ainsi que le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.
- **A défaut d'accord, le pouvoir exceptionnel du Préfet est étendu au 1<sup>er</sup> juin 2013 et celui-ci peut créer ou modifier d'autorité les périmètres d'EPCI existants après avis de la CDCI. L'arrêté du Préfet intègre obligatoirement les propositions de la CDCI sous réserve d'être adoptée à la majorité des 2/3 de ses membres.**
- Enfin, le Préfet peut proposer au cours de l'année 2012, puis, à défaut d'accord des communes et à l'issue des procédures de consultation, imposer la **suppression de syndicats de communes ou de syndicats mixtes (art 61) ou la modification de leurs périmètres pour mise en conformité avec le SDCI.**
- **A compter du 1<sup>er</sup> juin 2013, le Préfet peut, en conformité avec le SDCI, rattacher, par arrêté, une commune isolée ou à l'origine d'une discontinuité territoriale au sein d'un EPCI (art 38)** après avis conforme de l'EPCI de rattachement. Le Préfet ne peut imposer ce rattachement si la CDCI a proposé un autre rattachement de la commune concernée à la majorité des 2/3 de ses membres.

## **La simplification des procédures de fusion des EPCI à fiscalité propre (art.42)**

Le texte prévoit une série de mesures permettant de simplifier la fusion des EPCI :

- le projet de fusion peut être initié par une ou plusieurs communes, l'organe délibérant d'un EPCI, le Préfet ou la CDCI
- l'accord des EPCI préexistants n'est plus requis (simple avis), la décision de fusion étant alors réservée aux seuls conseils municipaux (qui devraient désormais se prononcer également sur les statuts de la future structure, et non sur son seul périmètre). Cependant pour protéger l'EPCI le moins important, la majorité requise pour procéder à la fusion doit comprendre obligatoirement le 1/3 des conseils municipaux des communes de chaque EPCI antérieur pris séparément.
- l'assouplissement des règles de transfert des compétences :
  - instauration d'une possibilité de « retour » des communes aux compétences optionnelles ou supplémentaires antérieurement exercées par l'un des EPCI dès lors que le nombre minimal de compétences optionnelles serait atteint par le nouvel EPCI (cas de fusion de structures à périmètre de compétences hétérogènes)
  - instauration d'un délai de 2 ans pour redéfinir l'intérêt communautaire à l'échelle de l'EPCI fusionné (et à défaut, exercice sur la totalité de la compétence)
- la prolongation des mandats des délégués jusqu'au premier conseil du nouvel EPCI.
- l'introduction de la possibilité de désigner des délégués communautaires suppléants.

## **La simplification des procédures de fusions des syndicats (art 44, 46 à 49)**

De même le texte prévoit :

- **La limitation de la création de nouveaux syndicats de communes** aux syndicats explicitement prévus dans le SDCI (art.44).
- **L'instauration d'une procédure de fusion entre syndicats mixtes intercommunaux, entre syndicats mixtes fermés ou entre ces deux catégories (art 46)** selon une procédure quasi-similaire à la fusion des EPCI à fiscalité propre. La procédure de fusion peut être prise à l'initiative des communes membres des syndicats, des syndicats eux-mêmes, du Préfet ou de la CDCI. La fusion peut être décidée après accord d'au moins 2/3 des membres représentant la moitié de la population totale ou l'inverse (sauf pour les syndicats mixtes ouverts).
- **La simplification des procédures de dissolution de syndicats de communes et de syndicats mixtes (art 47 à 49), notamment par un élargissement des cas de dissolution de plein droit** en cas de :
  - Transfert de l'intégralité des compétences à un EPCI ou à un syndicat mixte ;
  - Retrait de tous les membres qui constituent le Syndicat sauf un membre (lacune du CGCT relevée par le Conseil d'Etat dans un récent arrêt) ;

**Le texte prévoit la suppression des Pays « Voynet »**

### **La suppression des Pays (art. 51 et 52)**

Le texte prévoit de supprimer les Pays au sens de la loi du 4 février 1995 (loi Voynet).

**Le sénat a cependant introduit une disposition par laquelle les contrats de Pays conclus antérieurement à la date d'approbation de la loi peuvent être menés à leur terme initialement prévu. Cette disposition a été confirmée dans le texte définitif.**

## 5. Approfondissement de l'intercommunalité

### **Le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale du Maire au Président de l'EPCI (art. 63 et 64)**

- Dans un délai d'un an suivant les transferts de compétences concernés, les pouvoirs de police spéciale du Maire (déchets, assainissement, aires d'accueil des gens du voyage,...) sont automatiquement transférés au Président de l'EPCI compétent. Dans les 6 mois qui suivent l'installation du conseil, les maires peuvent s'opposer au transfert automatique des pouvoirs de police. Dans ce cas, le Président de l'EPCI peut s'opposer au transfert automatique des pouvoirs de police spéciale.

### **La mutualisation des moyens humains et matériels**

La version initiale du texte facilitait la mutualisation des moyens entre communes et EPCI. Le Sénat a amendé cette disposition pour en élargir la portée à l'ensemble des collectivités territoriales qui peuvent ainsi, par simple convention, décider de mutualiser des moyens, services ou équipements.

- Un EPCI et celles de ses communes membres qui le demandent peuvent constituer des services communs, pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation. Les services communs sont gérés par le président de l'EPCI. Les agents communaux sont de plein droit mis à disposition ; en fonction de la mission réalisée, les services sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire ou du président de l'EPCI. L'assemblée nationale a par ailleurs prévu que le Président d'un EPCI établit, dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, un « schéma de mutualisation » des services intercommunaux et communaux.
- Auparavant limité par le principe d'exclusivité, ce principe de mutualisation de biens matériels est rendu possible nonobstant l'absence de compétence statutaire en rapport avec la nature des matériels concernés.

**Le texte facilite la mutualisation des moyens entre communes et EPCI.**

**Cette mutualisation est effectuée sur la base d'un schéma de mutualisation des services approuvé par le conseil communautaire dans un délai d'un an à compter de l'élection du Président.**

**Contrairement à la proposition gouvernementale, le Sénat a prévu que la mutualisation de la DGF au sein d'un EPCI supposerait l'accord de chacune des communes membres. Cette disposition a été conservée dans la version définitive du texte adopté.**

### **La mutualisation de la DGF et de la fiscalité locale**

- Les EPCI peuvent décider de mettre en commun la DGF.
- Le texte définitif prévoit la possibilité d'instaurer, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux une **DGF territoriale** qui se traduirait par une perception de la DGF par l'EPCI en lieu et place des communes, avec dotation de reversement aux communes, dont les règles de répartition relèvent du conseil communautaire et sont fixées à la majorité des 2/3 des membres du conseil communautaire, en tenant compte prioritairement des critères suivants :
  - Ecart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant ;
  - Insuffisance de potentiel fiscal par habitant au regard du potentiel fiscal moyen sur le territoire de l'EPCI.

### **La mise en place d'une fiscalité locale unifiée**

- Les EPCI peuvent décider de mettre en commun la fiscalité directe locale.
- Le texte définitif prévoit la possibilité d'instaurer, sur délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux une **fiscalité locale unifiée (TH, TFB, TFNB). Le taux de chacune de ces taxes étant alors fixé par le conseil communautaire :**
  - La première année le taux ne peut excéder le taux moyen pondéré constaté l'année précédente, le cas échéant majoré de la fiscalité additionnelle perçue par l'EPCI
  - La période d'unification des taux ne peut excéder 10 ans.