

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

ETUDE D'IMPACT

Document joint au projet de loi, conformément à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et conformément à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX.....	4
1.1. Considérations générales.....	5
1.2. Articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration et son impact sur l'ordre juridique interne	17
1.3. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées.....	18
1.4. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités	20
1.5. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat	23
1.6. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.....	27
2. CREATION DU CONSEILLER TERRITORIAL.....	28
3. ELECTION ET COMPOSITION DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES	30
3.1. Election, nombre et répartition des délégués communautaires au sein des EPCI à fiscalité propre	31
3.2. Impact sur le coût des indemnités des élus communautaires.....	32
3.3. Impact sur l'équité de la représentation des communes membres.....	33
4. METROPOLES	35
4.1. Objectifs poursuivis	36
4.2. Agglomérations potentiellement concernées.....	37
4.3. Impact budgétaire et fiscal	38
4.4. Impact au titre des transferts de charges et de ressources des communes, des départements et des régions à la métropole.....	40
4.5. Pôle métropolitain.....	42
5. COMMUNES NOUVELLES.....	44
5.1. Etat d'application du droit actuel.....	45
5.2. Impact juridique : tableau de comparaison entre le régime actuel et le régime communes nouvelles.....	47
5.3. Objectif poursuivi : un dispositif plus simple, plus souple et plus incitatif.....	51
6. REGROUPEMENT DE DEPARTEMENTS ET DE REGIONS	54

6.1. Une phase d'initiative des conseils généraux.....	55
6.2. Une phase, facultative ou obligatoire, de consultation des électeurs organisée par le Gouvernement.....	56
6.3. Une phase de décision du Gouvernement.....	56
7. DEVELOPPEMENT ET SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITE ...	57
7.1. Etat d'application du droit et motifs du recours à une nouvelle législation.....	58
7.2. Objectif : achèvement et simplification la coopération intercommunale	65
7.3 Objectif : une gestion plus efficace, la mutualisation de services.....	75
8 . CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	77
8 .1. Etat d'application du droit, objectifs poursuivis, motifs de recours à une nouvelle législation, impact juridique	78
8 .2. Impact financier.....	80
9. ANNEXES	85
9.1 Simulation de répartition des délégués communautaires	86
9.2. Les différentes formes de coopération intercommunale	92
9.3. Communes isolées : au 1 ^{er} janvier 2009, 2 516 communes doivent encore être rattachées à un EPCI à fiscalité propre pour achever la couverture intégrale du territoire.....	99
9.4. Les dépenses par fonction des collectivités territoriales	104
9.5. Subventions croisées	108
9.6 Tableau des compétences	109
9.7. Liste des personnes auditionnées par le comité pour la réforme des collectivités locales.....	119
9.8. Liste des personnalités auditionnées par la mission de réflexion présidée par le Sénateur Belot	123
Table des acronymes	126

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX

1.1. Considérations générales

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit notamment que « l'étude d'impact accompagnant un projet de loi définit les objectifs poursuivis par le projet de loi, recense les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et expose les motifs du recours à une nouvelle législation. »

La présente étude d'impact est organisée en développements thématiques, correspondant à chacune des grandes composantes du projet de loi. Il s'agit des parties 2 à 9 de l'étude, consacrées respectivement au statut de l'élu, la désignation des élus communautaires, aux métropoles, aux communes nouvelles, aux regroupements de départements et de régions, aux compétences, à l'approfondissement de l'intercommunalité.

La première partie présente ceux des aspects qu'il est préférable d'exposer de manière transversale, et en suivant l'ordre des mentions de la loi organique, à savoir :

- « *articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* » (chapitre 1.2)
- « *modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées* » (chapitre 1.3)
- « *conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités* » (chapitre 1.4)
- « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat* » (chapitre 1.5)
- « *la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires* » (chapitre 1.6)

Le présent premier chapitre de la première partie a pour objet de résumer les développements thématiques suivant l'ordre des autres mentions de la loi organique, qui sont : « *les objectifs poursuivis par le projet de loi* » ; « *les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et les motifs du recours à une nouvelle législation* » ; « *l'état d'application du droit sur le territoire national dans les domaines visés par le projet de loi* » ; « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales concernées, en indiquant la méthode de calcul retenue* » ; « *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* ».

L'exposé qui en est fait dans le présent chapitre est très résumé ; ces aspects sont développés dans chacune des parties thématiques.

Par ailleurs, une autre loi déterminera le mode de scrutin des conseillers territoriaux.

1.1.1. Objectifs poursuivis

L'acte II de la décentralisation, notamment la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a représenté une étape importante de transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, confirmant leur rôle essentiel dans l'administration de notre pays, au service de la population.

De nombreuses réflexions ont depuis débouché sur le constat qu'il était nécessaire de moderniser l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales afin qu'elles assurent au mieux leurs responsabilités. Il convient de citer plus particulièrement le rapport sur la maîtrise et le pilotage des dépenses locales de M. Pierre RICHARD¹, remis le 11 décembre 2006, le rapport du groupe de travail présidé par le Sénateur Alain LAMBERT², remis le 7 décembre 2007, le rapport d'information sur une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités locales remis le 8 octobre 2008 en conclusion des travaux de la mission d'information présidée par M. Jean-Luc WARSMANN³, président de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, ou encore les rapports d'étape⁴ et définitifs⁵ de la mission temporaire de réflexion sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par M. Claude BELOT.

S'appuyant entre autres sur ces travaux et réflexions, le comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard BALLADUR, ancien Premier Ministre, a formulé des propositions de mesures de modernisation⁶. La mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par M. Claude BELOT, a présenté ses propres propositions.

Les objectifs du projet de loi sont les suivants :

- L'administration des régions et des départements par les mêmes élus a pour but de faciliter la bonne articulation des interventions de ces deux niveaux de collectivités.

¹ *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Pierre Richard

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000886/index.shtml>

² *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Alain Lambert

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000741/index.shtml>

³ *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Jean-Luc Warsmann, Didier Quentin, Jean-Jacques Urvoas

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000667/index.shtml>

⁴ *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)* Yves Krattinger et Jacqueline Gourault

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000174/index.shtml>

⁵ *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, Yves Krattinger et Jacqueline Gourault

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000321/index.shtml>

⁶ Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » - rapport au Président de la République, Edouard Balladur

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/index.shtml>

- Dans un souci de renforcement de la compétitivité de nos grandes agglomérations, il est proposé la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, disposant de compétences renforcées, et bénéficiant de transferts de compétences, de plein droit ou facultatifs, du département et de la région.

- Pour faciliter les fusions de communes tout en respectant la liberté de choix des communes, le dispositif dit des « communes nouvelles » est proposé, plus simple, plus souple et plus incitatif que le dispositif MARCELLIN.

- La clarification des compétences des différents niveaux de collectivités est un enjeu d'efficacité dans la dépense, de lisibilité pour les différentes catégories d'usagers et de bon exercice de la démocratie locale. Il est donc proposé de retenir le principe de l'exercice de compétence exclusive pour les départements et les régions. Dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de la présente loi, un second texte précisera la répartition des compétences des régions et des départements ainsi que les règles destinées à encadrer les cofinancements entre les collectivités territoriales.

- Achever la couverture intercommunale du territoire par les EPCI et rationaliser leurs périmètres.

1.1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation

1°) Le recours à une loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (art. 72 et 34 de la Constitution). Il résulte du texte de la Constitution que les matières dont il s'agit sont du domaine législatif. Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas être atteints par voie réglementaire, ni plus généralement par l'exercice du pouvoir exécutif.

Il a été vérifié que les dispositions proposées n'étaient pas de niveau réglementaire.

2°) Les développements thématiques montrent qu'il ne paraît pas possible d'atteindre les effets recherchés sans l'intervention du législateur.

En matière de statut de l'élu, les collectivités n'ont évidemment pas la faculté juridique de décider par elles-mêmes les évolutions attendues.

Il serait peu réaliste d'espérer que les objectifs puissent être atteints dans un cadre législatif inchangé :

- si les communautés urbaines fournissent un cadre institutionnel aux grandes agglomérations, des transferts supplémentaires sont nécessaires pour reconnaître le fait métropolitain dans toute sa dimension ;

- les possibilités actuelles de fusions de communes sont peu utilisées, et des cas de défusions sont enregistrés ;
- l'achèvement et plus récemment la rationalisation de la carte de l'intercommunalité sont bien une tendance actuellement constatée, à travers la diminution du nombre de « communes isolées » et à travers une légère baisse, ou une stabilisation, du nombre d'EPCI ; cependant une intervention du législateur est nécessaire pour donner une véritable impulsion ;

Aussi, alors même que, dans ces derniers domaines, le projet laisse une très large place à l'initiative des collectivités territoriales, l'intervention du législateur est nécessaire pour donner pour accélérer cette évolution.

1.1.3. Etat d'application du droit dans les domaines visés par le projet de loi

L'état d'application du droit est intégré à chacun des développements thématiques.

La présente étude d'impact développe plus particulièrement :

- au titre des communes nouvelles : le bilan de la législation actuelle sur les fusions de communes ;
- au titre de la clarification des compétences : la répartition actuelle des compétences et la répartition des dépenses par grandes fonctions ;
- au titre du développement de l'intercommunalité : l'état présent et les tendances actuelles de la coopération intercommunale ; le nombre et les caractéristiques des communes dites isolées.

1.1.4. Evaluation des conséquences financière : coûts et bénéfices financiers attendus de la réforme

- Les incidences en termes **de frais de structure** ne peuvent pas être chiffrées mais seront nécessairement positives (cf. à ce sujet le § 1.1.10. ci-après « évaluation des conséquences sur l'emploi public »).

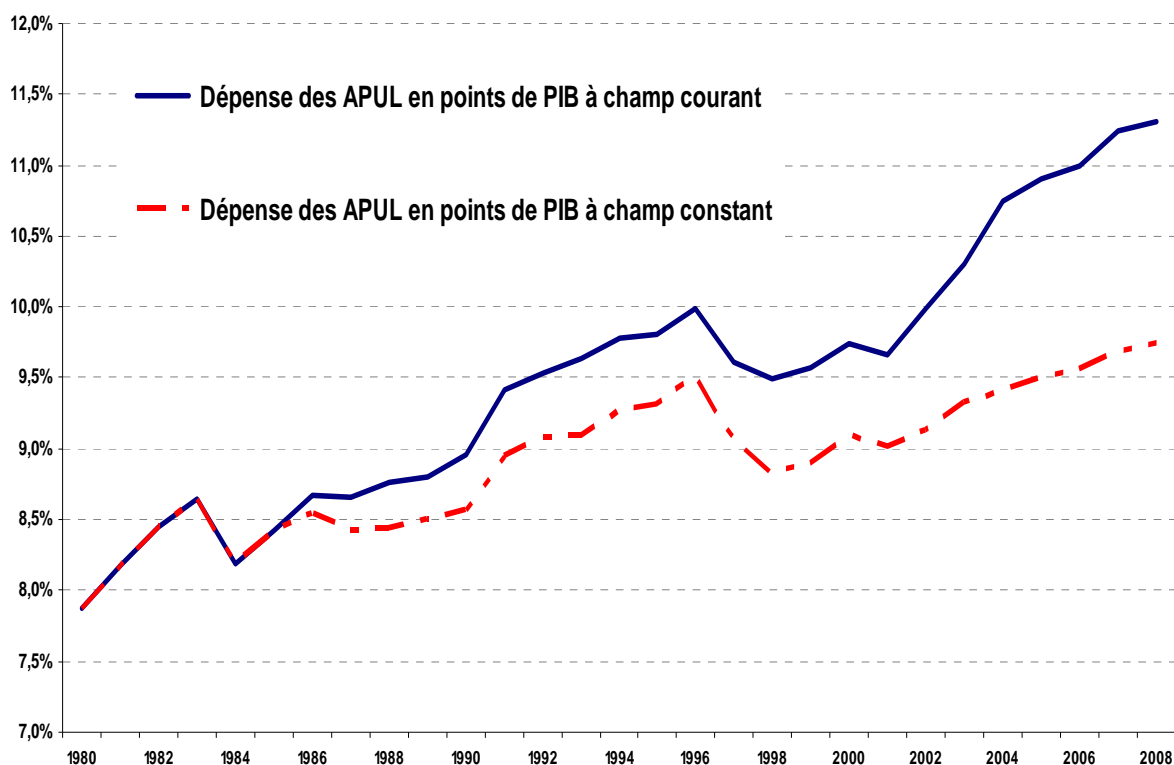
- En ce qui concerne les **dépenses liées à l'exercice des compétences**, la clarification et la coordination sont de nature, en réduisant les doublons, à générer des économies.

Cet effet résultera, dès la première étape qui correspond au présent projet de loi, de l'administration des régions et des départements par les mêmes élus, et de l'unification de certaines compétences au sein des métropoles. Il sera amplifié par la nouvelle répartition des compétences qui résultera de la deuxième loi.

Le graphique ci-après illustre la forte progression des dépenses locales au cours des vingt-cinq dernières années.

Entre 1980 et 2007, les dépenses locales ont augmenté nettement plus vite que la richesse nationale (150% en volume contre 75%) ; la part du PIB a ainsi progressé de 3 points sur la période pour atteindre 11,2%

Cette appréciation relative à cette évolution doit être nuancée du fait du transfert aux collectivités locales depuis vingt-cinq ans de compétences nouvelles qui appellent des dépenses nouvelles. Il n'en reste pas moins que, même à périmètre constant de compétences, la progression est encore de l'ordre de 1,8 point de PIB sur la même période.



Sources : Insee, DGCL

Le chapitre 7.2 permet de mieux cerner l'enjeu financier de l'articulation des dépenses des départements et des régions : le périmètre des domaines dans lesquels ces deux catégories de collectivités interviennent l'une et l'autre et qui paraît donc susceptible d'être concerné par une démarche de clarification peut être estimé à environ 25% des dépenses des régions et à près de 20% des dépenses des départements, soit un total de l'ordre de 15 à 20 Mds €.

La répartition des compétences entre communes et EPCI étant variable d'une communauté à l'autre, les données agrégées de la comptabilité par fonction ne permettent pas de mesurer, même de manière approximative, les chevauchements éventuels entre communes et intercommunalités. Des marges de rationalisation en ce domaine sont possibles. En effet, en vertu du principe dit d'exclusivité, les communes ne doivent théoriquement plus intervenir dans le champ des compétences transférées ; mais ce principe connaît des dérogations. Par ailleurs, les compétences sont rarement transférées sous la forme de blocs homogènes, comme l'a montré le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005. La création des métropoles et plus généralement l'approfondissement de l'intercommunalité sont de nature à répondre à ces préoccupations.

▪ **Les transferts de charges et de ressources** entre les différents niveaux de collectivités et d'EPCI concernent essentiellement les métropoles. En effet, celles-ci bénéficieront de transferts de compétences en provenance des régions et des départements. L'évaluation des charges transférées et leur compensation se feront suivant des modalités directement inspirées de celles mises au point dans le cadre des lois de décentralisation. Cet aspect est développé au chapitre 4.4.

1.1.5. Conséquences économiques

La maîtrise des frais de structure et l'amélioration de la qualité de la dépense ont par définition un effet favorable sur l'efficacité économique.

Les mesures exposées plus haut pour mieux articuler les compétences sont susceptibles de trouver un champ d'application dans le domaine des interventions économiques des collectivités territoriales. Le rapport public thématique sur les interventions économiques des collectivités territoriales de la Cour des Comptes, publié en novembre 2007, fait en effet état de marges de progression possibles quant à l'efficacité de la dépense.

Investies de compétences élargies, les métropoles sont susceptibles de disposer de l'ensemble des leviers qui conditionnent le développement économique. En effet, elles recevront toutes les compétences des communes en matière économique et elles pourront exercer tout ou partie des compétences des régions et des départements en matière économique. L'Etat pourra leur transférer certains grands équipements et infrastructures.

1.1.6. Conséquences sociales

Dans les métropoles, le projet donne aux élus, s'ils en décident ainsi, la possibilité d'unifier la compétence sociale au sein d'un seul niveau d'administration, par le transfert facultatif des attributions du département à la métropole.

1.1.7. Conséquences environnementales

- Le tableau des compétences présenté à l'annexe 9.6 montre que l'environnement est un des domaines où les compétences des différents niveaux de collectivités se chevauchent. Les mesures prises pour mieux articuler les compétences trouveront donc à s'exprimer dans ce secteur.

- Encore aujourd'hui, des retards sont constatés localement dans la création ou la mise en œuvre d'infrastructures de base intéressant l'environnement : déchets, assainissement, qualité de l'eau, prévention des inondations. Ces retards tiennent en partie à des causes institutionnelles : ressources trop faibles des communes, fragilité de certains syndicats, développement insuffisant de l'intercommunalité, difficulté à structurer les équipements et les services à une échelle territoriale appropriée. L'achèvement, la rationalisation et l'approfondissement de l'intercommunalité sont de nature à permettre une amélioration.

- Le « développement écologique » est au nombre des objectifs que le projet retient dans l'article qui définit les métropoles. Cette ambition se trouve ainsi reconnue, à égalité avec le « développement urbain et d'aménagement du territoire » qui était la vocation première des communautés urbaines.

- Les débats dits du « Grenelle de l'environnement » ont montré qu'un des déterminants du développement durable est l'exercice des compétences en matière d'urbanisme à une échelle territoriale qui permette notamment d'assumer les enjeux d'économie de l'espace.

A cet égard, les communautés urbaines détiennent déjà la compétence en matière de documents de planification. Les métropoles seront en outre compétentes pour les autorisations individuelles.

- D'une manière plus générale, les dispositions proposées pour faciliter le renforcement des compétences des intercommunalités dans le respect du libre choix des élus permettront la prise en charge à un niveau approprié de compétences qui conditionnent le développement durable.

1.1.8. Evaluation des conséquences pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes morales concernées

Conséquences pour l'Etat (services déconcentrés)

▪ La **création de métropoles** impliquera que les services de l'Etat se tiennent en mesure d'accompagner les initiatives des élus et plus particulièrement d'apprécier la cohérence du périmètre, puisque le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'appréciation pour prendre le décret de création.

Les services fiscaux devront mettre en œuvre l'unification de la fiscalité.

Pour la mise à disposition des services chargés des compétences transférées de plein droit par le département ou la région, les services de l'Etat devront se tenir en mesure de préparer l'arbitrage par arrêté ministériel dans le cas où les parties ne parviendraient pas à s'accorder pour la régler par convention. Dans une deuxième phase, ils devront préparer le décret de transfert définitif des services. Les services de l'Etat devront donc être en mesure d'apprécier les éléments produits par la métropole d'une part, le département et la région d'autre part, pour mettre au point des modalités appropriées, dans un esprit de dialogue, d'exactitude, de sécurité juridique et d'équité.

Pour la compensation des charges transférées, les services de l'Etat contribueront aux travaux de la commission consultative d'évaluation des charges et lui apporteront, si besoin, leur expertise. Ils se tiendront en mesure de préparer, au vu de l'avis de la CCEC, l'arrêté préfectoral constatant le montant des charges transférées.

L'Etat pourra en outre transférer aux métropoles qui en feront la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Les services de l'Etat seront mobilisés pour mettre en œuvre cet article.

Tout au long du processus de création de la métropole, les services de l'Etat, conformément à leur mission traditionnelle, apporteront aux élus le conseil juridique que ceux-ci souhaiteront.

▪ La création de **communes nouvelles** mobilisera les préfetures qui devront organiser, avec les communes, la consultation des électeurs, lorsque celle-ci sera légalement requise. Elles devront aussi mettre l'autorité préfectorale en situation de prendre en toute connaissance de cause l'arrêté préfectoral créant la commune nouvelle, le préfet disposant, lorsque les conditions de la création sont réunies, d'un pouvoir d'appréciation.

Les services de l'Etat devront mettre en œuvre les conséquences fiscales (unification de la fiscalité).

Dans le cadre de leur mission de conseil, les services de l'Etat accompagneront les élus tout au long du processus de création.

- La nouvelle **clarification des compétences**, dans le cadre d'une seconde étape qui résultera d'une loi ultérieure, est susceptible de faciliter la conduite des politiques publiques, en limitant le nombre de cas où l'Etat se trouve obligé de conventionner simultanément avec tous les niveaux de collectivités territoriales.

- Les services des préfetures seront fortement sollicités par le **développement de l'intercommunalité**, et plus spécialement pendant la période d'application des dispositifs temporaires pour l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité, puisqu'ils devront concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma départemental, en coopération avec la commission départementale de la coopération intercommunale.

Fondamentalement, ce rôle n'est pas différent de celui déjà exercé (les autorités préfectorales ont, depuis plusieurs années, reçu mission d'encourager les élus à rattacher les communes isolées et à rationaliser la carte). Mais il s'exercera dans un cadre juridique plus favorable et dans un calendrier prédéterminé.

Par exemple, les préfets et les commissions départementales de la coopération intercommunale élaborent déjà un schéma départemental, mais celui-ci, prévu par circulaire, n'a pas de force juridique. Le nouveau schéma sera soumis à des prescriptions de fond et de forme nettement plus exigeantes, et comportera des conséquences juridiques vis-à-vis des EPCI .

Au-delà de l'exercice des compétences juridiques du préfet, le travail à accomplir comportera une très forte dimension de négociation locale, puisque les mesures à prendre appellent la mise en œuvre combinée des pouvoirs du préfet, de ceux de la commission départementale, et de ceux des élus communaux et intercommunaux.

Ce travail de dialogue avec les élus locaux pour assurer l'application des lois et mettre en œuvre la politique du Gouvernement ressortit à la mission traditionnelle de l'autorité préfectorale.

Les services compétents auront à mettre en œuvre la fiscalité unifiée dans les cas où les élus auront fait ce choix.

- **Au total**, l'impact pour les services de l'Etat n'est pas à proprement parler la création de tâches nouvelles, mais leur mobilisation au titre de missions traditionnelles telles que l'organisation des élections, la promotion de l'intercommunalité, le dialogue avec les élus. Les services de l'Etat tireront parti à cet égard du surcroît d'efficacité qui doit résulter de la réorganisation, en cours, de

l'administration déconcentrée. Celle-ci réaffirme notamment la vocation première des préfetures de département quant à l'application des lois et quant aux relations de proximité avec les collectivités territoriales. Pour les aspects financiers, l'unification des directions précédemment chargées des impôts et de la comptabilité publique est de nature à faciliter la prise en compte des implications fiscales et budgétaires de la future loi. Les services auront à assimiler le nouveau cadre législatif comme après toute autre réforme d'envergure ; les plans de formation seront adaptés en conséquence ; l'administration déconcentrée a fait la preuve à de nombreuses reprises de sa capacité à s'adapter à un enjeu de ce type.

Conséquences pour l'Etat (services centraux)

Les chapitres 1.3 et 1.6 présentent les projets de loi futurs à préparer ainsi que les décrets d'application. Il s'y ajoutera la préparation des circulaires nécessaires. En outre, le ministère de l'intérieur aura à gérer l'unification de la DGF dans les métropoles et dans les communes nouvelles (ainsi que dans les EPCI dans les cas où les élus décideront d'avoir recours à cette faculté). L'impact de cet ensemble sur le plan de charge des services centraux ne comporte pas de difficulté particulière.

La préparation de la deuxième loi, relative à une clarification des compétences, mobilisera tous les ministères et mettra en jeu des législations très diverses (cf chapitre 7.1)

Conséquences pour les collectivités territoriales

Ces conséquences forment la substance même de la présente étude d'impact et seront analysées de ses développements thématiques.

Conséquences pour les entreprises, les professionnels, et les autres catégories de personnes morales

Dans la mesure où l'administration des départements et des régions par les mêmes élus est de nature à faciliter leur coordination, les interlocuteurs des collectivités territoriales peuvent espérer une organisation plus simple et plus lisible. Cet effet sera accentué par la nouvelle clarification des compétences qui résultera de la deuxième loi.

Il est permis d'espérer que cet effet sera particulièrement caractérisé dans les métropoles. En cas de transfert de la compétence économique de la région et du département, les entreprises auront à faire à un seul interlocuteur, au lieu de devoir traiter avec le service des affaires économiques de la communauté urbaine, celui du département, celui de la région. Disposant de l'ensemble des leviers qui conditionnent le développement économique, les métropoles pourront assurer dans les meilleures conditions leur expansion et leur rayonnement.

Il est permis d'attendre un effet de même nature pour l'ensemble des partenaires des collectivités locales : socio-professionnels, associations, organismes publics.

1.1.9. Conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques concernées

- **L'utilisateur** bénéficiera, comme précédemment exposé pour les personnes morales, des avantages d'une organisation plus claire. Par exemple, l'émergence du couple départements-régions est de nature à favoriser la mise en place de guichets uniques.

- **Le contribuable** est par définition concerné par les conséquences en termes de maîtrise de la dépense.

Plus spécifiquement, il sera concerné par l'unification de la fiscalité directe locale, qui est proposée de plein droit dans les métropoles, et à la libre décision des communes dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il est proposé que les conditions de cette unification soient fixées par une loi ultérieure. Celle-ci prévoira les modalités utiles pour assurer le « lissage » et les transitions nécessaires, à l'exemple des dispositifs déjà éprouvés pour la taxe professionnelle unique.

1.1.10. Evaluation des conséquences sur l'emploi public

Pour l'essentiel, les conséquences sur l'emploi public dépendront de décisions que les collectivités territoriales prendront librement. Il est donc par définition impossible de proposer une estimation chiffrée.

Cependant un des effets attendus du projet de loi est d'aider les collectivités dans la maîtrise de l'évolution des effectifs.

- Le fait que **les régions et les départements** soient administrés par les mêmes élus les mettra en mesure de décider une répartition de leurs activités de nature à limiter les doublons de services.

- La création des métropoles entraînera des **transferts de services et de personnels** du département et de la région aux métropoles. En ce qui concerne les transferts de plein droit (transports scolaires, routes départementales), le projet s'inspire des modalités qui ont été éprouvées par l'expérience des lois de décentralisation (mise à disposition puis partage). L'expérience des lois de décentralisation montre que ces techniques permettent de concilier la continuité du service public et le respect des droits des agents.

En ce qui concerne les transferts facultatifs (collèges, lycées, action sociale), il est proposé de s'en remettre à la volonté des parties, ce qui permet notamment d'éviter des partages systématiques de services lorsque les élus jugeront que le partage n'est pas la formule la plus appropriée.

- La création de communes nouvelles est de nature à faciliter les rationalisations de services.

- **L'approfondissement de l'intercommunalité** permettra une répartition plus rationnelle des activités entre les communes et leurs groupements et donc une meilleure organisation des services. Un effet attendu est de maîtriser la tendance constatée dans les années récentes, à savoir une hausse rapide des effectifs des EPCI qui n'a pas eu pour contrepartie une diminution des effectifs des communes.

- La clarification du droit des **mutualisations de services** entre communes et intercommunalités, et sa sécurisation au regard des impératifs communautaires, faciliteront le développement de services communs, de nature à générer des économies d'échelle ou, selon le cas, d'éviter les surcoûts qui pourraient résulter d'un partage de services qui ne serait pas optimale.

1.2. Articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration et son impact sur l'ordre juridique interne

Parmi les dispositions du projet de loi, seules celles relatives à la mise à disposition de services entre un EPCI et ses communes membres doivent s'articuler avec des normes communautaires, en l'espèce le droit de la concurrence.

Dans le droit actuel, la mise à disposition de services entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres est possible selon des modalités prévues à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans une mise en demeure du 12 octobre 2005, la Commission européenne a indiqué qu'elle considérait que la passation de conventions de mise à disposition aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des services de leurs communes membres manquait aux obligations qui découlent des procédures de passation des marchés publics.

Par lettre du 27 juin 2007, elle a officiellement adressé à la République française un avis motivé sur ce système juridique de mise à disposition, estimant que celui-ci méconnaissait les directives 2004/17/CE⁷ et 2004/18/CE⁸, et lui a enjoint de prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux mois.

Dans ses observations adressées à la Commission le 30 août 2007, le Gouvernement a écarté ce type de conventions du champ d'application des directives précitées, arguant du fait que, dans ce cas de figure, il ne s'agit pas pour les communes d'intervenir en qualité de prestataires de services d'un EPCI, mais de formaliser un mode d'organisation interne de l'administration locale (par mutualisation des moyens) et d'en définir les modalités de fonctionnement.

A la suite des discussions menées avec la Commission européenne, l'articulation de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales a été revue et son contenu clarifié afin d'encadrer de manière plus précise les conditions dans lesquelles une commune peut être amenée à mettre, par convention, des services à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre.

La nouvelle rédaction de cet article a pour objet de donner toutes garanties que ces conventions de mise à disposition interviennent exclusivement dans le cadre des transferts de compétence et n'empiètent pas sur le champ concurrentiel.

Pour tenir compte des contingences pratiques liées à certains transferts de compétences, dans le cadre d'une bonne organisation des services, des tempéraments au principe de transfert des services concomitant à celui des compétences ont été organisés.

⁷ Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux

⁸ Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

En effet, les transferts de compétences peuvent affecter des services qui ne sont pas toujours facilement sécables. Il s'avère notamment que le partage d'un service dont une partie a vocation à rester dans la commune, lorsque l'exercice d'une compétence est soumis à la définition d'un intérêt communautaire, peut être préjudiciable à son fonctionnement et nécessiter une scission coûteuse, avec pour résultat de créer des structures redondantes.

Les modifications législatives proposées, qui seront complétées par des dispositions réglementaires, établissent clairement que les conventions de mise à disposition de services entre EPCI et communes membres ne concernent pas la réalisation de prestations réalisées à titre onéreux, et définissent un mode d'organisation administrative dans lequel les coûts engendrés par la mise à disposition donnent lieu exclusivement à des remboursements de frais de fonctionnement.

1.3. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées

1.3.1. Calendrier

Composition des conseils communautaires : ces dispositions entrent en vigueur dès la promulgation de la loi. Toutefois, jusqu'au prochain renouvellement municipal, les EPCI qui ne changent pas de périmètre restent régis par les dispositions antérieures à la loi.

Métropole : l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la métropole est conditionnée à l'adoption de dispositions législatives relatives au régime fiscal de la métropole.

Communes nouvelles : entrée en vigueur dès publication de la loi.

Regroupement de départements et régions : entrée en vigueur dès publication de la loi.

Clarification des compétences des collectivités territoriales : Une loi ultérieure précisera dans un délai de 12 mois la répartition des compétences ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements.

Développement de l'intercommunalité : les dispositions entrent en vigueur dès publication de la loi.

1.3.2. Lois et ordonnances ultérieures

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de quatre ensembles de textes législatifs ultérieurs :

a) des dispositions fiscales pour organiser l'unification de la fiscalité directe locale dans les métropoles et les communes nouvelles ainsi que pour ceux des EPCI dont les élus et les communes membres auront fait ce choix ; des dispositions financières pour fixer les règles relatives à la dotation de reversement aux communes membres des EPCI précités.

b) des dispositions sur la répartition des compétences

c) des ordonnances pour adapter le régime du conseiller territorial en Guadeloupe, Guyane et Martinique.

Rappel des lois postérieures annoncées par le projet de loi ou son exposé des motifs

Article de la loi	Article du CGCT	Objet
5	L.5217-14	Une loi ultérieure modifiera le code général des impôts au titre du régime fiscal des métropoles, notamment en ce qui concerne l'unification de la fiscalité
9	L.2113-22	Le code général des impôts devra être modifié pour faire référence aux communes nouvelles
35		Une loi déterminera la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales et les possibilités de cofinancement entre collectivités territoriales.
40		habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation du régime du conseiller territorial en Guadeloupe, Guyane et Martinique.

1.4. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités

Le projet de loi ne s'applique pas de la même manière aux départements et régions d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

1.4.1. Les départements et régions d'outre-mer

En ce qui concerne les départements et régions d'outre-mer, le régime législatif et réglementaire est celui de l'identité législative, les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Ce principe d'identité législative n'exclut toutefois pas la possibilité de procéder à des adaptations pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires.

En application de ce principe d'identité législative, les dispositions du présent projet de loi ont vocation à s'appliquer de plein droit aux départements et régions d'outre-mer et cela sans qu'il soit nécessaire de procéder à des adaptations. Il n'y a pas lieu, dès lors, de consulter les conseils généraux et régionaux concernés.

Toutefois, le projet de loi habilite le Gouvernement à fixer les mesures d'adaptation des dispositions relatives aux conseillers territoriaux pour les départements et régions d'outre-mer de la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe, à l'exclusion de La Réunion, par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Le congrès de la Martinique a saisi le Gouvernement d'une demande pouvant conduire à des évolutions institutionnelles ou statutaires. La Guyane vient de demander une évolution vers l'article 74 de la Constitution. Des consultations sont prévues à cet égard en janvier dans ces départements. En Guadeloupe, les élus ont sollicité un délai de réflexion avant de saisir le congrès d'un projet équivalent. Le projet de loi permet donc de ne pas préjuger du résultat des procédures en cours et préserve la liberté des électeurs qui seront appelés à se prononcer.

La Réunion n'ayant pas manifesté l'intention de s'engager dans une démarche de ce type, il n'est pas utile de prévoir, pour ce département d'outre-mer, de mesure particulière d'adaptation.

1.4.2. Les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie

Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables sont définies par la loi organique.

Mayotte : le régime législatif et réglementaire applicable à Mayotte est déterminé par le statut de cette collectivité, qui depuis la loi organique n°2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, est prévu par le livre 1^{er} de la sixième partie du code général des collectivités territoriales

(article LO 6113-1). En vertu de l'article LO 6113-1, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à l'exception de certaines matières dont les finances communales qui relèvent de la spécialité législative. Dans ces matières, les dispositions législatives et réglementaires ne sont applicables que sur mention expresse.

En application de ces principes, la plupart des dispositions du projet de loi sont applicables à Mayotte à l'exception de celles relatives aux finances communales. Ces dernières dispositions sont donc expressément rendues applicables à Mayotte.

Le projet de loi est donc applicable dans la collectivité sans aucune adaptation, dans la mesure où les dispositions du projet relatives aux conseillers territoriaux, aux départements et aux régions sont sans objet, ni en l'état du régime actuel de Mayotte qui relève de l'article 74, ni à compter de 2011 lorsque son régime relèvera de l'article 73.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin : le régime législatif et réglementaire applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin est déterminé par le statut de ces collectivités qui, depuis la loi organique n°2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, est prévu par les livres deuxième et troisième de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (articles LO 6213-1 et LO 6313-1). Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à l'exception de celles qui interviennent dans le domaine de compétence de la collectivité.

En application de ce principe d'identité législative, les dispositions du projet de loi sont applicables de plein droit dans ces collectivités. Toutefois, la plupart des dispositions du projet sont de fait inapplicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. En effet, les dispositions relatives aux régions, aux départements, aux communes et aux établissements publics intercommunaux sont sans objet pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, car de telles collectivités n'y existent pas.

Les dispositions du projet de loi applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne nécessitent aucune adaptation. Il n'est donc pas nécessaire de consulter les assemblées locales.

Saint-Pierre-et-Miquelon : le régime législatif et réglementaire applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon est déterminé par le statut de cette collectivité, qui depuis la loi organique n°2007-223 du 21 janvier 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, est prévu par le livre quatrième de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (article LO 6413-1). Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à l'exception de celles qui interviennent dans le domaine de compétence de la collectivité.

En application de ce principe d'identité législative, les dispositions du projet de loi sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles relatives aux départements, aux régions et aux établissements publics de coopération intercommunale, qui sont sans objet.

Les dispositions applicables du projet de loi ne nécessitent aucune adaptation. Il n'est donc pas nécessaire de consulter l'assemblée locale.

Polynésie française : le régime législatif et réglementaire applicable à la Polynésie française est défini à l'article 7 de loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Aux termes de cet article, les dispositions législatives et réglementaires, dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, ne sont applicables que si elles comportent une mention expresse à cette fin.

Le présent projet de loi comporte des dispositions relatives au droit électoral et à l'organisation et à la compétence des communes et de leurs groupements, qui relèvent de la compétence de l'Etat en application de l'article 14 de la loi organique précitée. Par conséquent, les dispositions du présent projet de loi ne sont applicables à la Polynésie française que sur mention expresse. Le présent projet de loi contient donc un article d'extension de certaines de ses dispositions à la Polynésie française.

Toutes les dispositions du projet de loi n'ont pas été étendues afin d'une part, de respecter la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française et d'autre part, de tenir compte des spécificités des communes polynésiennes et de leurs groupements. La situation embryonnaire de l'intercommunalité en Polynésie française a ainsi justifié la non-extension de la plupart des dispositions relatives à l'achèvement et à la rationalisation de la carte de l'intercommunalité.

Les dispositions rendues applicables du présent projet de loi ont été étendues sans aucune adaptation. Il n'est donc pas nécessaire de consulter l'assemblée de la Polynésie française.

Wallis-et-Futuna : le régime législatif et réglementaire de Wallis-et-Futuna relève de la spécialité législative. Les lois et les règlements n'y sont applicables que sur mention expresse.

En l'absence de communes, de départements et de régions, il n'y a pas lieu de procéder à l'extension des dispositions contenues dans le projet de loi à cette collectivité.

Nouvelle-Calédonie : le régime législatif et réglementaire de la Nouvelle-Calédonie relève de la spécialité législative. Les lois et les règlements n'y sont applicables que sur mention expresse.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas rendre applicable le projet de loi en Nouvelle-Calédonie. En effet les communes de ce territoire ne sont pas régies par le code général des collectivités territoriales mais par un code des communes

spécifique. Le Gouvernement procédera donc ultérieurement à l'extension, avec les adaptations nécessaires, des dispositions pertinentes, par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.

Il convient de préciser qu'à ce jour le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ne contient pas de dispositions relatives à l'intercommunalité.

1.5. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

1.5.1. Consultations obligatoires

Le projet de loi n'est soumis à aucune consultation obligatoire.

1.5.2. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi

Le présent projet est la traduction législative de la vaste réflexion sur la réforme des collectivités locales en France impulsée par le comité pour la réforme des collectivités locales voulu par le Président de la République. Le comité a procédé à de très nombreuses consultations de personnalités.

L'ampleur et la qualité de ses travaux a suscité un large débat public auquel les parlementaires ont activement participé. Cette démarche a également présidé à la rédaction du rapport d'information sur une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités locales découlant des travaux de la mission d'information présidée par Jean-Luc WARSMANN, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale.

Il en a été de même à travers la mission temporaire du Sénat présidée par le sénateur BELOT qui a été également l'occasion de consulter des personnalités d'horizons les plus divers.

1.5.2.1. Concertation dans le cadre du comité pour la réforme des collectivités locales

Créé par un décret du 22 octobre 2008 et placé sous la présidence de M. Edouard BALLADUR, le comité pour la réforme des collectivités locales a reçu du Président de la République la mission d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, clarifier la répartition de leurs compétences et permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute autre recommandation qu'il jugerait utile.

Le comité a remis son rapport, intitulé « Il est temps de décider » le 5 mars 2009, formulant 20 propositions.

La liste des personnalités auditionnées par le comité se trouve à en annexe 9.7

1.5.2.2. Concertation dans le cadre de la mission temporaire de réflexion sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales

Une mission temporaire de réflexion sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales a été créée en octobre 2008, sous la présidence du sénateur Claude BELOT. Elle a consacré son travail à la gouvernance des collectivités territoriales, à la clarification des compétences et aux finances locales.

Un rapport d'étape a été publié en mars, qui a été l'objet d'un débat en séance publique au Sénat le 18 mars, auquel le ministre de l'intérieur a participé. La mission a remis son rapport définitif le 17 juin 2009, qui a également fait l'objet d'un débat en séance publique au Sénat le 30 juin, auquel le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales ont participé.

La liste des personnalités auditionnées par la commission se trouve en annexe 9.7

1.5.2.3. Consultations conduites par le Gouvernement après la remise du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales

Après la remise du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République le 5 mars dernier, le Premier ministre a lancé, lors de la conférence nationale des exécutifs (CNE) du 26 mars, la seconde étape de la concertation.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi que le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales ont conduit une concertation avec les associations nationales représentatives des catégories de collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ces consultations se sont déroulées selon deux cycles :

- 1) Avant de présenter un avant-projet, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales ont réuni en atelier l'ensemble des associations à trois reprises :
 - a) le 9 avril 2009 sur l'intercommunalité (achèvement et rationalisation de la carte intercommunale, mode d'élection des délégués communautaires) et sur les compétences ;
 - b) le 24 avril sur les métropoles et les communes nouvelles ;
 - c) le 14 mai sur les cofinancements, les fusions de collectivités et le conseiller territorial.

Le ministre de l'intérieur a indiqué, à l'issue de ces ateliers, les points qui ont abouti à un accord :

- l'objectif d'achever la carte des intercommunalités et de définir des périmètres plus pertinents ;
- la réforme de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) afin d'améliorer la représentation des intercommunalités ;

- la définition d'un cadre juridique renforcé pour les zones urbaines les plus intégrées ;
- la possibilité, à partir du volontariat, de faciliter les fusions de collectivités ;
- la volonté de renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action locale ;
- le souhait de limiter les financements croisés dans l'objectif de responsabiliser la maîtrise d'ouvrage des investissements.

La formalisation détaillée de ces réactions se trouve, dans la plupart des cas, consignés sur les sites Internet des associations.

- 2) Dans un second temps, un document de travail, présenté en forme d'avant-projet de loi, a été transmis le 15 juillet 2009 aux associations d'élus. Sur cette base, le ministre et le secrétaire d'Etat ont rencontré les grandes associations nationales d'élus :
 - a) le 20 juillet avec M. Claudy LEBRETON, président de l'association des départements de France ;
 - b) le 22 juillet avec M. Jacques PELISSARD, président de l'association des maires de France ;
 - c) le 22 juillet avec M. Alain ROUSSET, président de l'association des régions de France.

Ces consultations se sont poursuivies d'août à octobre avec l'ensemble des associations nationales d'élus locaux, notamment :

- Association des Communautés urbaines de France (ACUF) ;
- Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) ;
- Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) ;
- Association des petites villes de France (APVF) ;
- Assemblée des communautés de France (ADCF) ;
- Association de promotion et de fédération des pays (APFP).

Dans le même temps, les perspectives de réforme ont suscité de très nombreuses prises de position notamment de la part des associations d'élus exprimées lors de la Conférence nationale des exécutifs du 15 octobre dernier.

L'association des maires de France (AMF), s'exprimant au nom de l'ensemble des représentants du « bloc communal », a récemment souligné que le message porté par l'AMF a été entendu sur plusieurs points, notamment sur la préservation de la compétence générale des communes.

L'AMF émet cependant certaines préoccupations au regard du projet actuel :

- le statut des métropoles, qui fait craindre, malgré le caractère volontaire de leur création dans le cadre de majorités qualifiées, une perte d'autonomie des communes membres ;

- les modalités d'achèvement de la carte de l'intercommunalité : partageant l'objectif d'achèvement et de rationalisation de cette carte et approuvant le cadencement de la méthode proposée, il formule toutefois deux propositions : le raccourcissement du calendrier, l'échéance du 31 décembre 2013 lui paraissant trop proche des échéances municipales ; le rééquilibrage des pouvoirs respectifs du préfet et de la CDCI lors de la dernière phase d'échange avant la décision du préfet définissant les périmètres des EPCI ;

- les pouvoirs de police du maire et du président de l'EPCI : rappelant que le pouvoir de police constitue un pouvoir propre des maires, le président de l'AMF indique que le transfert au président de l'EPCI des polices spéciales relatives aux gens du voyage, à l'assainissement et au traitement des déchets ménagers ne soulève pas, de son point de vue, de difficultés, mais qu'en revanche d'autres transferts, en particulier s'agissant de la voirie, se heurteraient à des objections fortes.

L'assemblée des départements de France (ADF) a indiqué que, si l'analyse du Gouvernement repose sur des « couples » (commune-intercommunalités / régions-départements), celle de l'ADF repose sur des « blocs » (« bloc de la proximité » avec les communes et les départements, « bloc stratégique » avec les intercommunalités et les régions) ; il considère en outre que la « théorie des couples » porte en elle, à terme, la fusion entre niveaux de collectivités territoriales, à laquelle l'ADF manifeste sa forte opposition.

L'association des régions de France (ARF) considère que le projet du Gouvernement s'inscrit en rupture avec le mouvement de décentralisation engagé depuis trois décennies, malgré l'efficacité avérée de la décentralisation. Elle souligne également que, dans son économie actuelle, le projet du Gouvernement comporte des ambiguïtés sur le caractère obligatoire voire automatique des transferts de compétences des régions vers les métropoles, et que, dans cette hypothèse, le repositionnement des départements et régions sur les seuls territoires non-métropolitains ne leur permettrait pas d'avoir une démarche cohérente d'aménagement du territoire.

1.6. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

1.6.1. Décrets d'application

Article du projet	Article du CGCT modifié	Décret	Objet
8	L2113-4	CE	modalités applicables à l'organisation des consultations prévues pour la création de communes nouvelles
12	L. 3114-1	Simple	modalités applicables à l'organisation des consultations dans le cadre d'un regroupement de départements
13	L. 4123-1	Simple	modalités applicables à l'organisation des consultations dans le cadre d'un regroupement de régions
33	L. 5211-4-1	Simple	modalités de remboursement d'un EPCI par ses communes membres pour l'exercice de leurs compétences

1.6.2. Décrets ponctuels et éventuels dont le projet de loi sera le fondement

Article	Article du CGCT modifié	Décret	Objet
5	L. 5217-2	Simple	création de la métropole après accord des conseils municipaux des communes concernées
5	L. 5217-6	CE	désaccord sur le transfert des biens et droits appartenant au patrimoine de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à la métropole
5	L. 5217-7	Simple	modalités et date du transfert définitif de chaque service ou partie de service
14	L. 3114-1	CE	regroupement de plusieurs départements
13	L. 4123-1	CE	regroupement de plusieurs régions
5	L.5217- 4 V	Simple	Décret autorisant le transfert à la demande des métropoles de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des grands équipements et infrastructures
5	L5217-4		Décret autorisant le transfert des compétences en matière de développement économique au profit des métropoles en l'absence de signature de convention dans les 18 mois (métropole)

2. CREATION DU CONSEILLER TERRITORIAL

Afin de favoriser la complémentarité entre l'action des départements et des régions, le projet de loi prévoit la création d'un nouvel élu, le conseiller territorial. Le débat public s'est focalisé ces dernières années sur l'opportunité de la suppression des départements et/ou de leur fusion avec les régions. Force est de constater que cette perspective divise profondément. Aussi, la démarche du Gouvernement se veut différente, à la fois pragmatique et ambitieuse. Il s'agit de rapprocher ces deux collectivités territoriales à travers un élu commun.

Le conseiller territorial siègera à la fois au sein du conseil général de son département d'élection et au sein du conseil régional. Il s'agit de faire confiance à un élu local, au plus près de la réalité des territoires, pour clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité.

Ce nouvel élu développera à la fois une vision de proximité du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la région. Sa connaissance du mode de fonctionnement des structures des deux collectivités, de leurs compétences respectives et de leurs modalités d'interventions juridiques, techniques et financières lui permettra de favoriser une articulation plus étroite de leurs interventions respectives afin d'éviter les actions concurrentes ou redondantes sur un même territoire.

Parallèlement, il sera engagé un chantier de clarification des compétences exercées par les deux catégories de collectivités. L'objectif sera de conforter le département dans son rôle essentiel de garant des solidarités sociales et territoriales et la région dans ses missions stratégiques et de préparation de l'avenir.

La création du conseiller territorial aura pour effet de réduire le nombre des quelques 6000 conseillers généraux et régionaux actuels et de renforcer leur ancrage territorial. Moins nombreux, les conseillers territoriaux seront plus légitimes et plus influents.

La meilleure articulation de l'action des deux collectivités et la clarification des compétences qu'elles exercent engendrera des économies. Le chapitre 7 de la présente étude d'impact développe ce point.

Le mode de scrutin ainsi que le statut de ce nouvel élu local font l'objet du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale qui dispose de sa propre étude d'impact.

3. ELECTION ET COMPOSITION DES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

3.1. Election, nombre et répartition des délégués communautaires au sein des EPCI à fiscalité propre

Le projet de loi prévoit que les délégués communautaires au sein des EPCI à fiscalité propre seront élus au suffrage universel direct dans les conditions et sous les réserves fixées par une autre loi modifiant le code électoral.

Les nouvelles dispositions relatives aux élections des délégués communautaires fixent un cadre unique et commun à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre pour déterminer le nombre et la répartition de ces délégués.

Il est prévu que ces dispositions s'appliquent immédiatement. Toutefois, jusqu'au prochain renouvellement municipal, les EPCI qui ne changent pas de périmètre restent régis par les dispositions antérieures à la loi.

Des simulations ont été réalisées dans deux exemples joints en annexe 9.1.

D'un point de vue générale, la mise œuvre de ces nouvelles règles devrait se traduire par une réduction significative du nombre de délégués communautaires.

Une illustration de cette réduction peut être donnée en considérant les conséquences qu'auraient ces nouvelles règles sur le nombre de délégués communautaires connu au 1^{er} janvier 2009. Le total du nombre de délégués passerait ainsi de 92 091 à 71 496, soit une réduction de 22 %.

En moyenne, chaque communauté urbaine devrait perdre 2 délégués. Cette mesure aurait une amplitude assez large (-48/+17) selon les cas.

Avec une diminution de 3 678 délégués, les communautés d'agglomération perdront en moyenne un quart des sièges.

16 882 sièges de délégués de communautés de communes seront supprimés, soit en moyenne 7 sièges par communauté.

périmètre et population municipale au 1.1.2009	Existant au 1.1.2009			projet de loi		
	Type d'EPCI à fiscalité propre	Nombre	Nb de communes	Nb total de délégués	Nb de délégués total	Gain ou perte
CU	16	409	1 492	1 461	-31	-2%
CA	174	2 983	14 619	10 941	-3 678	-25%
CC	2 406	30 745	75 789	58 907	-16 882	-22%
SAN	5	29	191	187	-4	-2%
Ensemble EPCI	2 601	34 166	92 091	71 496	-20 595	-22%

Source fichier DGCL-DESL /ASPIC BANATIC. Le recensement de 2241 communautés sur 2601 compte 80000 conseillers. L'extrapolation sur 2601 communautés donne 92000 conseillers. L'extrapolation est faite en tenant compte de la nature juridique

La limitation à 50% des sièges devrait avoir une incidence faible.

Le projet de loi prévoit de limiter à 50% le poids de toute commune au sein du conseil communautaire. Au 1^{er} janvier 2009, 489 groupements sont dans le cas où une commune représente plus de la moitié de la population de l'intercommunalité (dont les 29 intercommunalités à 2 communes, et au total 155 de moins de 5 communes). Il n'existe actuellement que 5 cas où une commune dispose de plus de 50% des sièges (ce plafond est, dans la législation actuelle, déjà applicable aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération).

3.2. Impact sur le coût des indemnités des élus communautaires

3.2.1. Indemnités des élus des communautés de communes et d'agglomération : impact de la baisse des effectifs de conseillers et de vice-présidents (cf. fiche méthodologique en annexe 9.1.3)

Le nombre de conseillers peut être actuellement estimé à 90 000. Alors qu'actuellement, il est fixé librement ce qui induit une situation très hétérogène, il résulterait à l'avenir d'un tableau établi par la loi en fonction du nombre d'habitants et du nombre de communes. **L'effectif passerait à 69 800 soit - 23 %.**

Le nombre maximum de vice-présidents qui est aujourd'hui de 30 % de l'effectif du conseil, passerait à 20 %. Cette baisse se combinant avec celle du nombre de conseillers, **le nombre maximum de vice-présidents baisserait de 49 %.** (45% avec la disposition prévoyant que l'on peut passer dans tous les cas à quatre vice-présidents).

L'estimation de la traduction financière doit rester prudente, les communautés étant très hétérogènes.

Une **communauté d'agglomération** conforme à la médiane (85 000 habitants, 15 communes) et qui serait au plafond du nombre de vice-présidents verrait son nombre de vice-présidents passer de 18 à 12 et sa dépense baisser de 29 %.

Une **communauté de communes** conforme à la médiane (8 000 habitants, 11 communes) verrait le nombre de vice-présidents passer de 8 à 4 et la dépense baisser de 38%.

Ces résultats ne peuvent pas être extrapolés à l'ensemble des communautés puisque beaucoup d'entre elles n'atteignent ni le plafond du nombre de vice-présidents, ni le plafond des indemnités.

Si l'on fait l'hypothèse que la baisse du nombre maximum de vice-présidents (49%) se traduit par une baisse de seulement 20% de la masse salariale, ce qui paraît une hypothèse prudente, l'économie serait de 36 M€.

3.2.2. Indemnités des élus des communautés urbaines

Le nombre de sièges est presque stable (1 461 contre 1 492) et le nombre de vice-présidents passe de 438 à 298 soit une baisse de 30%.

3.2.3. Indemnités des élus des syndicats : impact de la baisse du nombre de vice-présidents

Comme pour les EPCI à fiscalité propre, le nombre maximum de vice-présidents passera de 30 % à 20 % de l'effectif du conseil. Cette économie, impossible à chiffrer, n'est certainement pas négligeable à l'échelle du coût de fonctionnement des syndicats concernés.

3.3. Impact sur l'équité de la représentation des communes membres

Le projet de loi fixe la répartition des sièges entre les communes en prenant en compte le volume démographique de l'aire communautaire. Le lien démographique entraînera une représentation plus importante des communes les plus peuplées, autrement dit les villes centres dans les cas où celles-ci sont actuellement sous-représentées. 62,7% d'entre elles connaîtront une augmentation du poids de leur représentation de plus de 10%.

La variation de représentation de la ville centre

Variation inférieure à -10%	Variation comprise entre -10 et -5%	Variation comprise entre -5 et -2%	Variation comprise entre -2 et 2%	Variation comprise entre 2 et 5%	Variation comprise entre 5 et 10%	Variation supérieure à 10%
0,3%	0,6%	0,7%	5,8%	7,5%	22,3%	62,7%

Source: DGCL-DESL, ASPIC-BANATIC

Si on mesure non plus simplement la variation de poids, mais la réduction ou l'accroissement de l'écart par rapport au poids démographique, on observe que le

système du projet de loi, construit sur ce principe, permet une représentation plus proportionnelle.

Eloignement ou rapprochement par rapport au poids démographique de la ville centre

Eloignement			Ecart de représentations inférieurs à 2%	Rapprochement		
Eloignement supérieur à 10%	Eloignement compris entre 5 et 10%	Eloignement compris entre 2 et 5%		Rapprochement compris entre 2 et 5 %	Rapprochement compris entre 5 et 10%	Rapprochement supérieur à 10%
1,1%	1,0%	1,9%	11,6%	14,4%	25,4%	44,6%

Source: DGCL-DESL, ASPIC-BANATIC

Note : dans 44,6% des cas le poids des représentants de la ville centre au sein du conseil communautaire se rapproche de plus de 10% du poids démographique par rapport au système actuel.

Au total, le projet de loi permet de se rapprocher significativement du poids démographique de la ville centre dans 85% des cas. Le nombre de cas d'éloignements est très faible.

Mécaniquement, les communes qui étaient représentées en proportion supérieure à leur poids démographique le seraient un peu moins au sein du conseil communautaire.

Toutefois, la règle d'attribution d'un siège à toutes les communes est de nature à garantir une représentation équitable des plus petites communes (cf annexe 9.1.4)

4. METROPOLES

4.1. Objectifs poursuivis

Un double constat s'est imposé ces dernières années, au fil des différents rapports consacrés à l'organisation territoriale de la France. D'une part cette dernière n'a pas suffisamment pris en compte la montée en puissance du « fait urbain » et d'autre part, la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître. Il faut donc proposer un nouveau cadre de gouvernance, plus intégré encore que celui des actuelles communautés urbaines, pour les agglomérations françaises qui décideront de franchir un cap supplémentaire dans l'intégration de leurs compétences, de leurs structures et de leurs finances

D'autres pays ont pris des mesures pour adapter leurs institutions locales à ces nouvelles réalités. Il en va ainsi en Allemagne où à côté des « villes arrondissements » (kreisfreie Städte), se développent depuis quelques années des « régions », structures de coopération intercommunale regroupant une ville-arrondissement et un ou plusieurs des arrondissements adjacents, notamment le groupement urbain de Saarbrück, l'agglomération de Francfort-sur-le-Main, le groupement régional de la Ruhr ou encore la région de Hanovre.

Pour tenter de répondre à un tel contexte, le projet de loi prévoit la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aux compétences fortement intégrées : la métropole.

La création reposera sur le volontariat des communes ou des EPCI. De ce fait, le développement qui suit ne préjuge pas du nombre de métropoles qui sera créé, mais présente les pôles urbains potentiellement concernés sachant que cet établissement doit regrouper un ensemble de plus de 450 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave.

La métropole sera chargée d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion de son territoire.

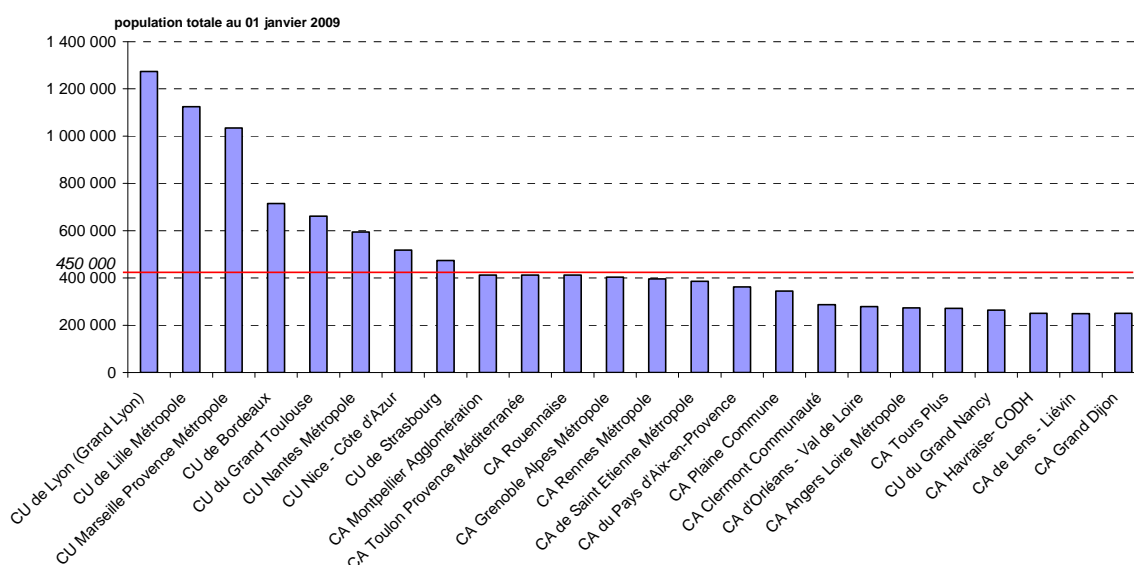
Par ailleurs, le projet de loi ouvre la possibilité de transférer au profit de la métropole des infrastructures et des équipements de l'Etat.

La métropole permettra de concentrer à un même niveau local l'exercice de compétences structurantes, qu'elles soient communales, départementales ou régionales afin d'éviter la fragmentation des intérêts sur le territoire métropolitain. Le projet de loi prévoit ainsi que ce nouvel EPCI à fiscalité propre soit doté de l'intégralité des compétences communales en matière de développement et d'aménagement économique mais bénéficie également de certaines compétences départementales ou régionales par l'effet de la loi ou par transfert d'un commun accord.

4.2. Agglomérations potentiellement concernées

Au 1^{er} janvier 2009, huit communautés urbaines dépassent le seuil nécessaire à la constitution d'une métropole.

Population des groupements à fiscalité propre les plus peuplés.



Sources: DGCL, Insee
population totale au 01 janvier 2009 et géographie des intercommunalités au 01 janvier 2009

Rang	Nom de l'EPCI	Département	Capital e de région	Nombre de communes	Population totale 2009 (référence 2006)	Taux d'accroissement annuel, en composition communale 2009	% de la population départementale couverte
1	CU du Grand Lyon	69	•	57	1 274 069	0,7 %	75 %
2	CU de Lille Métropole	59	•	85	1 124 816	0,6 %	43 %
3	CU Marseille Provence Métropole	13	•	18	1 034 304	0,6 %	53 %
4	CU de Bordeaux	33	•	27	714 761	0,9 %	50 %
5	CU du Grand Toulouse	31	•	25	661 535	1,5 %	55 %
6	CU Nantes Métropole	44	•	24	594 732	0,7 %	47 %
7	CU Nice - Côte d'Azur	06		24	517 699	0,5 %	48 %
8	CU de Strasbourg	67	•	28	473 828	0,5 %	43 %

* Les Communautés urbaines dépassant le seuil de 450 000 habitants
DESL - janvier 2009

Quatre de ces communautés urbaines regroupent plus la moitié de la population départementale, jusqu'au $\frac{3}{4}$ pour le Grand Lyon. La population cumulée de ces communautés urbaines s'élève à 6,4 millions d'habitants. Ainsi, près d'un habitant sur 10 pourrait être concerné par cette transformation administrative.

Géographiquement, les métropoles « potentielles » sont naturellement réparties selon un certain équilibre. Elles sont situées, à l'exception du Grand Lyon, dans des départements côtiers ou frontaliers. Seule la communauté urbaine de Nice - Côte d'Azur n'est pas un chef-lieu de région.

Dans l'hypothèse où ces communautés urbaines évolueraient toutes en métropoles, la catégorie demeurerait néanmoins puisqu'il existe huit autres communautés urbaines regroupant entre 264 657 et 51 942 habitants.

Par ailleurs, des transformations de communautés d'agglomération en métropoles semblent possibles. Ainsi, quatre EPCI à fiscalité propre couvrent une population comprise entre 400 000 et 450 000 habitants. La plus importante, la communauté d'agglomération de Montpellier compte 412 070 habitants. Si son taux d'accroissement reste identique, elle atteindra le seuil des 450 000 en 2016, sans prendre en compte l'intégration éventuelle de nouvelles communes membres.

Rang	Nom de l'EPCI	Département	Capitale de région	Nombre de communes	Population totale 2009 (référence 2006)	Taux d'accroissement annuel, en composition communale 2009	% de la population départementale couverte
9	CA Montpellier Agglomération	34	•	31	412 070	1,5 %	40 %
10	CA Rouennaise	76	•	45	411 721	0,01 %	32 %
11	CA Toulon Provence Méditerranée	83		11	411 582	0,3 %	41 %
12	CA Grenoble Alpes Métropole	38		26	403 217	0,3 %	34 %

DGCL DESL – janvier 2009

Mise en œuvre

En cas de création avant le renouvellement général des conseils municipaux, la métropole est administrée par un organe délibérant composé de délégués désignés par les communes selon le droit commun. A compter du premier renouvellement général, les délégués sont élus au suffrage universel.

4.3. Impact budgétaire et fiscal

4.3.1. Impact sur les maquettes budgétaires

Le projet de loi prévoit l'application aux métropoles des dispositions budgétaires applicables aux communes. S'agissant de mettre en œuvre un dispositif de droit commun préexistant, ce projet est sans incidence financière directe.

La mise en œuvre pratique de ce dispositif est néanmoins susceptible de nécessiter, outre une éventuelle adaptation des maquettes budgétaires et du plan comptable aux compétences spécifiques des métropoles, une adaptation des projets de dématérialisation des documents budgétaires.

Ces projets, actuellement en cours de réalisation à la suite de marchés publics passés avec plusieurs prestataires informatiques, sont menés conjointement par les services de la direction générale des finances publiques et de la direction générale des collectivités locales.

4.3.2. Impact fiscal

La mise en place d'une métropole a pour conséquence le transfert de l'intégralité de la fiscalité directe locale au profit de cette nouvelle catégorie d'EPCI. Il est proposé qu'une loi ultérieure fixe les modalités de l'intégration fiscale.

D'une manière générale, l'élaboration de la loi sur les dispositions financières et fiscales relatives aux métropoles devra comporter une analyse approfondie de ces impacts et en tenir compte.

Le tableau ci-dessous mesure le produit des recettes fiscales des futures métropoles (par construction, ont été considérées les communautés urbaines réunissant plus de 450 000 habitants dans leur périmètre actuel, mais cette présentation ne préjuge évidemment pas de ce que seront les métropoles, puisque leur création et leur périmètre procèdent d'abord des choix que feront les élus).

Nom groupement	communes membres	habitants	TOTAL Recettes perçu par l' EPCI en 2009	TOTAL RECETTES estimé Métropole	Différence	Evolution en %
CU MARSEILLE PROVENCE METROPOLE	18	1 034 304	439 990 243	885 984 801	445 994 558	101%
CU DU GRAND TOULOUSE	25	661 535	274 830 044	602 748 571	327 918 527	119%
CU DE BORDEAUX	27	714 761	390 161 944	820 672 965	430 511 021	110%
CU NANTES METROPOLE	24	594 732	277 021 174	573 475 349	296 454 175	107%
CU NICE COTE D'AZUR	24	517 699	120 505 505	420 360 110	299 854 605	249%
CU DE LILLE	85	1 124 816	503 686 294	959 097 583	455 411 289	90%
CU DE LYON	57	1 274 069	624 736 069	1 246 820 867	622 084 798	100%
CU DE STRASBOURG	28	477 476	239 079 970	442 334 708	203 254 738	85%
			2 870 011 243	5 951 494 954	3 081 483 711	107%

La mise en place des quatre taxes unifiées peut conduire à des changements de taux d'imposition pour les contribuables (particuliers ou professionnels). Ils devront être corrigés par la mise en œuvre de la procédure d'unification progressive des taux comme au sein des EPCI à taxe professionnelle unique. L'expérience de ces derniers montre qu'il est possible d'assurer les « lissages » nécessaires.

Pour les services de l'administration fiscale, en ce qui concerne le calcul des différents impôts, l'unification des quatre taxes aura pour effet un changement de référentiel demandant une modification de ces logiciels (les taxes ménage n'ayant encore jamais été traitées de façon unifiée).

4.4. Impact au titre des transferts de charges et de ressources des communes, des départements et des régions à la métropole

4.4.1. Objectif

Le projet de loi prévoit le transfert à la métropole de compétences actuellement exercées par les communes, les départements et les régions, ainsi que le transfert des ressources des communes. Afin de permettre à la métropole d'exercer pleinement et efficacement ses nouvelles compétences, le projet de loi prévoit un dispositif pour garantir le respect de la neutralité budgétaire, vis-à-vis du budget de la métropole comme de celui des collectivités ayant transféré leurs compétences et/ou leurs ressources, tout au long du processus de transfert : de la fixation des modalités d'évaluation des charges transférées à la détermination des moyens alloués à la métropole.

4.4.2. Options

Les dispositions s'inspirent des celles qui encadrent les transferts de compétences intervenant entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit de transposer les règles prévues à l'article 72-2 de la Constitution et aux articles L. 1614-1 et suivants du CGCT.

4.4.3. Impact

L'obligation de verser pour chaque transfert de compétence une compensation concomitante, qui devra être évaluée selon son coût historique, suppose un travail important d'évaluation des charges transférées, placé sous le contrôle d'une instance de dialogue et de concertation.

A chaque création d'une métropole, le projet de loi prévoit en effet que l'évaluation des charges s'effectuera sous le contrôle d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources, composée exclusivement d'élus représentant les métropoles et les trois catégories de collectivités territoriales et présidée par un magistrat financier.

L'instauration d'une telle commission va mobiliser les services de la métropole qui vont en assurer le secrétariat. La création de cette instance suppose la mise en place d'une structure spécifique au sein de la métropole en charge de l'évaluation du périmètre des compétences transférées et de l'organisation des réunions de cette commission. Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) nécessaire au fonctionnement variera en fonction de la taille de la métropole ; cette structure pourrait être constituée de 2 ETP voire de 3 ETP au regard de l'expérience acquise par les services de l'Etat dans l'évaluation de la compensation des transferts de compétences effectués vers les collectivités d'outre-mer.

Afin de préparer les travaux de la commission, des réunions inter-administrations, organisées avec les services des collectivités intéressées par les transferts, pourraient avoir lieu. La concertation se manifesterait alors dans la phase préparatoire des séances de la commission.

Les travaux de cette commission pourront se décliner en deux phases pour chaque transfert :

- une phase de débat général qui permettra d'examiner la problématique du service transféré et de définir la période de référence pour l'évaluation du montant des charges en fonction du résultat des réunions inter-administrations qui auraient pu avoir lieu au préalable ;
- une phase d'approbation des arrêtés de compensation.

La commission pourrait se réunir selon un rythme soutenu puisque le projet de loi prévoit qu'elle doit rendre ses conclusions au plus tard dans l'année qui suit celle de la création de la métropole.

A titre d'exemple, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) nationale s'est réunie à 13 reprises en 2005 et à six reprises en 2006 pour fixer les modalités d'évaluation de la compensation des charges transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et les deux CCEC qui avaient été créées pour évaluer les charges transférées aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, créées par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, se sont réunies à six reprises au cours du premier semestre 2008.

Les services de l'Etat interviendront tout au long du processus. En effet, le magistrat financier placé à la tête de la commission participera aux réunions et sera certainement associé aux travaux préparatoires. En outre, aux termes du processus d'évaluation l'arrêté fixant le montant des charges transférées à la métropole par chaque collectivité sera pris par le représentant de l'Etat dans le département.

S'agissant des moyens à la disposition de la métropole lui permettant d'exercer ses nouvelles compétences et selon la même logique qui préside aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, chaque transfert de compétence s'accompagnera du transfert des biens mobiliers et immobiliers et des droits et obligations attachés aux compétences transférées.

Une évaluation contradictoire de ces biens sera alors effectuée et donnera lieu à l'établissement d'un procès verbal précisant la consistance et la situation juridique des biens.

Les mécanismes ainsi définis, qui assurent la neutralité budgétaire initiale de la création de la métropole, contribuent par là au maintien des liens de solidarité qui existent entre le territoire de la métropole et le territoire de la région et du département dans son ensemble. Le fait que certains transferts de compétences, et notamment la compétence sociale des départements, soient laissés à la libre appréciation des collectivités concernées est de nature à concourir à ce dernier

objectif, les élus concernés étant par définition les mieux à même d'apprécier préalablement les impacts à cet égard.

En outre, chaque transfert de compétence s'accompagnera du transfert à la métropole des services ou des parties de services du département et de la région participant à l'exercice des compétences transférées.

Après une période de mise à disposition les personnels du département et de la région affectés à l'exercice des compétences transférées seront, après la publication du décret de transfert de services, affectés de plein droit dans la métropole à compter du transfert de service.

Les services de l'Etat seront mobilisés pour suivre ces transferts de personnels car les transferts de services requièrent la publication d'un décret.

Par ailleurs, le département et la région devront verser à la métropole une dotation de compensation d'un montant équivalent au montant des charges transférées afin de respecter la neutralité budgétaire. Cette dotation de compensation constituera pour ces deux collectivités une dépense obligatoire. En contrepartie, la région et le département conserveront les compensations qu'ils reçoivent actuellement de la part de l'Etat.

Enfin, les services de l'Etat pourront être mobilisés dans le cadre des transferts possibles de grands équipements et d'infrastructures aux métropoles.

4.5. Pôle métropolitain

En plus de la création de métropole qui obéit à des critères définis dans la loi (ensemble d'un seul tenant, sans discontinuité territoriale ni enclave, et regroupant plus de 450 000 habitants), il est souhaitable de permettre la création d'une structure visant à fédérer l'action entreprise par des établissements publics à fiscalité propre d'une certaine taille. Cette structure répond à un véritable besoin, tel que celui exprimé par les élus de Metz, de Nancy, d'Epinal et de Thionville, fédérés par le projet du « Sillon Lorrain ».

Cette structure prend la forme d'un syndicat mixte dont les modalités de composition et l'objet diffèrent de ceux actuellement prévus pour ce type de syndicat, afin de cibler les structures de coopération ainsi que les missions les plus adaptées pour traiter des problématiques d'intérêt commun.

Ce syndicat mixte prend le nom de « pôle métropolitain ».

Il se distingue des syndicats mixtes ouverts déjà prévus dans le CGCT en raison de :

- sa composition
- ↳ présence exclusive d'EPCI à fiscalité propre ;

- ↳ critères démographiques : les EPCI à fiscalité propre doivent constituer un ensemble de plus de 450 000 habitants (correspondant au seuil requis pour la métropole), et l'EPCI le plus important doit regrouper plus de 200 000 habitants.
- et de son objet : celui-ci est ainsi précisément défini. Il est proposé que le pôle métropolitain soit constitué en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, écologique et éducatif, de promotion de l'innovation, d'organisation d'événements culturels, et de développement des infrastructures et des services de transport, afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire.

L'exercice de ces missions se fera selon les modalités applicables au syndicat mixte fermé.

5. COMMUNES NOUVELLES

5.1. Etat d'application du droit actuel

Le nombre élevé de communes françaises (36 682 au 1^{er} janvier 2009) et leur diversité constituent une particularité en Europe. Le développement de l'intercommunalité entrepris depuis 1992 s'est progressivement imposé comme une réponse à cette situation. Près de vingt ans plus tard et fort d'un pays presque entièrement « intercommunalisé », il paraît possible d'aller, le cas échéant, plus loin et de revoir la législation des fusions de communes en tenant compte des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi renouvelée par la constitution des « communes nouvelles », la fusion pourrait constituer une autre réponse lorsque les élus feront ce choix.

Les dispositions actuelles permettant de réduire le nombre de communes sont issues de la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971 dans laquelle la fusion de communes est décidée par le préfet, à l'initiative des conseils municipaux de communes limitrophes et après une consultation favorable de la population de chaque commune concernée.

- Elle peut prendre deux formes distinctes :
 - la fusion simple : elle donne droit à la création d'annexes de la mairie dans certaines des communes fusionnées ;
 - la fusion-association : elle permet, sur demande des conseils municipaux des communes concernées que le territoire et la dénomination de ces dernières soient maintenus en qualité de communes associées emportant institution d'un maire délégué, création d'une annexe à la mairie permettant l'établissement des actes de l'état civil et création d'une section du centre communal d'action sociale. Dans les communes fusionnées comptant plus de 100 000 habitants, il est créé un conseil consultatif pour chaque commune associée.

Ces dispositions n'ont eu, en France, qu'un succès très limité par rapport à la plupart des pays européens qui ont, au cours des années 1970, réduit, de manière souvent significative, le nombre de leurs communes.

Evolution du nombre de communes entre 1950 et 2007 dans 14 pays européens

Pays	Nombre de communes en 1950	Nombre de communes en 2007	Diminution %
Allemagne	14 338	8 414	- 41
Autriche	4 039	2 357	- 42
Belgique	2 359	596	- 75
Bulgarie	1 389	264	- 81
Danemark	1 387	277	- 80
Espagne	9 214	8 111	- 12
Finlande	547	416	- 24
France	38 800	36 783	- 5
Hongrie	3 032	3 175	+ 5
Italie	7 781	8 101	+ 4
Norvège	744	431	- 42
République tchèque	11 459	6 244	- 46
Royaume-Uni	1 118	238	- 79
Suède	2 281	290	- 87

Source : Conseil de l'Europe, Comité de la démocratie locale et régionale, 2007

En France, non seulement le nombre de communes n'a pas diminué d'une manière significative mais il tend même à augmenter, annuellement, de quelques communes qui décident de « défusionner », ainsi que le montre le tableau qui suit.

Années	Nombre de fusions prononcées	Nombre de communes supprimées par fusions A	Nombre de défusions	Nombre de communes créées par défusions B	Nombre de communes réellement supprimées par fusions A-B
1971 - 1995	912	1 308	151	211	1 097
1996 - 1999	16	19	11	11	8
2000 - 2009	15	16	18	21	- 5
1971 - 2009	943	1 343	180	243	1 100

5.2. Impact juridique : tableau de comparaison entre le régime actuel et le régime communes nouvelles

Fusions de communes Comparaison entre le régime actuel et le régime communes nouvelles

	Régime actuel dit « Marcellin »	Communes nouvelles
Initiative	Conseils municipaux « des communes désirant fusionner » (L. 2113-1)	<ul style="list-style-type: none"> - Tous les conseils municipaux. - Ou, dans le périmètre d'un EPCI, les 2/3 des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population - Ou le conseil d'un EPCI (L. 2113-2) - Ou le préfet
Accord préalable nécessaire des conseils municipaux	« La délibération par laquelle les conseils municipaux décident de procéder à une fusion comporte la ratification d'une convention déterminant les modalités de la fusion » (L. 2113-9). Donc accord nécessaire de tous les conseils municipaux.	Accord nécessaire des 2/3 des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population (L. 2113-2)
Accord préalable nécessaire de la population	« Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes » (L. 2113-2)	« A défaut de délibération concordante des conseils municipaux intéressés [...], les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. » (L. 2113-3) Si les conseils municipaux sont tous favorables, pas de consultation de la population
	« Une commune ne peut être contrainte à fusionner si les 2/3 des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des inscrits ont manifesté leur opposition au projet » Nécessité en outre de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant le quart des inscrits, mesurée à l'échelle du périmètre tout entier (L. 2113-3)	Nécessité de l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des inscrits. Cette majorité se mesure à <u>l'échelle du périmètre tout entier</u> (L. 2113-3)
Décision	L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononce la fusion. Si les conditions sont réunies, le préfet ne peut pas refuser la fusion (compétence liée) (L. 2113-5) Décret en Conseil d'Etat si le périmètre comprend différents cantons ou départements (L. 2112-5)	L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononce la fusion. Si les conditions sont réunies, le préfet peut cependant refuser la fusion (pouvoir d'appréciation) (L. 2113-2 et L. 2113-3) Décret en Conseil d'Etat si le périmètre comprend différents cantons ou départements

Fiscalité	Art. 1638 du CGI Unification obligatoire des taux des 4 taxes directes locales. Application d'une procédure d'intégration fiscale progressive d'une durée maximum de 12 ans	Art. 1638 du CGI Unification obligatoire des taux des 4 taxes directes locales. Application d'une procédure d'intégration fiscale progressive d'une durée maximum de 12 ans
Aide financière de l'Etat liée à l'intégration fiscale progressive	L. 2335-4 Cette aide financière est destinée à compenser le manque à gagner qui résulte de la montée en régime du taux de fiscalité unique. L'aide est temporaire, dégressive sur 13 ans.	Supprimée
Incitation par la DGF	Aucune disposition particulière. La nouvelle commune perçoit la DGF selon les règles normalement applicables	Attribution pérenne d'une « dotation particulière », égale à 5 % de la dotation forfaitaire des anciennes communes (L. 2113- 21) Mais, en cas de fusions successives, pas de cumul de dotations particulières successives, sauf au-delà d'un délai de 10 ans (L. 2113- 21) Si la commune nouvelle correspond à un EPCI (supprimé par conséquent) elle garde le bénéfice de la dotation d'intercommunalité (L. 2113-22)
DGE - DDR	Aucune disposition particulière	Maintien pendant 3 ans, le cas échéant, de l'éligibilité à la DGE et à la DDR
Majoration des subventions d'équipement	Art. L2335-6 à 8 Les subventions d'équipement attribuées par l'Etat sont majorées de 50 %, sans que l'ensemble de la subvention puisse excéder 80 % du montant de la dépense subventionnable.	Supprimée
Création d'entités correspondant aux anciennes communes	Ces entités s'appellent « communes associées » (L.2113-11) Création à la décision du conseil municipal <u>de chaque ancienne commune</u> pour ce qui la concerne et avant la fusion (L. 2311-11) Création possible dans la totalité des anciennes communes ou pour une partie d'entre elles seulement Création interdite pour l'ancienne commune où se trouve le chef-lieu de la commune nouvelle (L.2113-11)	Ces entités s'appellent « communes déléguées » (L. 2113-10) Dans les six mois suivant la création de la commune nouvelle, institution automatique des communes déléguées dans la totalité des anciennes communes, à moins que le conseil municipal de la commune nouvelle en décide autrement. Au cours de ce délai de 6 mois, le conseil municipal peut refuser les créations de communes déléguées ou se prononcer en faveur d'une partie d'entre elles.
Suppression de ces entités	Demande du conseil municipal <u>et</u> accord de la population de la commune associée ; puis arrêté du représentant de l'Etat dans le département (pouvoir d'appréciation). (L. 2113-16)	A la libre décision du conseil municipal de la commune nouvelle, statuant à la majorité simple (L. 2113-12)

Institutions des entités correspondant aux anciennes communes	<p>Obligatoirement : un maire délégué ; une annexe de la mairie ; une section du CCAS (L.2113-13)</p> <p>Obligatoirement dans les anciennes communes de plus de 100 000 habitants : un « conseil consultatif » (L. 2113-17) ; des adjoints (L. 2113-19)</p> <p>Facultativement dans les anciennes communes de moins de 100 000 habitants, par décision unanime des conseils municipaux avant la fusion : une « commission consultative » (L. 2113-23)</p>	<p>Obligatoirement : un maire délégué ; une annexe de la mairie (L. 2113-11)</p> <p>A la libre décision du conseil municipal de la commune nouvelle: un conseil de la commune déléguée, composé de « conseillers communaux ; des adjoints (L.2113-15)</p>
Election ou désignation des institutions de ces entités	<p>Election du conseil consultatif par les électeurs de la commune associée, à la manière d'un conseil municipal (plus de 100 000). (L. 2113-17)</p> <p>Si moins de 100 000, désignation de la commission consultative par le conseil municipal de la nouvelle commune (L. 2113-23)</p> <p>Election du maire délégué par le conseil consultatif (plus de 100 000) (L. 2113-19) ou désignation par le conseil municipal de la nouvelle commune (moins de 100 000) (L. 2113-22)</p> <p>Adjoints (plus de 100 000) désignés par le conseil consultatif (L.2113-19)</p>	<p>« Le nombre de conseillers communaux est déterminé par le conseil municipal de la commune nouvelle. Les conseillers communaux sont désignés par le conseil municipal parmi ses membres (L. 2113-16)</p> <p>Le maire délégué est désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres (L. 2113-14)</p> <p>Adjoints désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle (L.2113-15)</p>
Compétences des conseils de ces entités	<p>Plus de 100 000 : les mêmes que celles de conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (rôle consultatif ; gestion des équipements de proximité ; dotation de gestion locale ; dotation d'animation locale...) (L. 2113-20)</p> <p>Moins de 100 000 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rôle consultatif (L. 2113-25) - peut être chargé par le conseil municipal de veiller au bon fonctionnement de certains équipements ou services (L. 2113-25) - le conseil municipal peut lui donner tout ou partie des compétences d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (L. 2113-26) 	<p>Les mêmes que celles des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (L.2113-19)</p>
Pouvoirs du maire de l'entité	<p>« Le maire délégué remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police » et recevoir délégations du maire (L. 2113-15)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Officier d'état civil et OPJ - Peut être chargé par le maire de l'exécution des lois et règlements de police - Dans les communes associées de plus de 100 000 : les pouvoirs d'un maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (attribution de logements ; certaines affaires électorales ; avis sur les permis de construire ; exécution de l'état spécial des dépenses...) (L. 2113-20) 	<p>« Il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police » et recevoir du maire délégation du maire (L. 2113-14)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peut être chargé par le maire de l'exécution des lois et règlements de police - Peut recevoir délégation du maire - Les pouvoirs d'un maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (L.2113-19)

Statut des élus des entités correspondant aux anciennes communes	Le même que celui des élus municipaux	Le même que celui des élus municipaux, mais les indemnités sont votées par le conseil municipal de la commune nouvelle et pas par le conseil communal de la commune déléguée (L. 2113-21)
Situation en l'absence d'entité correspondant aux anciennes communes	<p>Cette situation est appelée « fusion simple » (L. 2113-9 et L. 2113-10)</p> <p>Des mairies annexes peuvent être créées par la convention de fusion signée par toutes les communes</p> <p>Ces annexes peuvent être chargées des actes de l'état civil</p>	Il est évident que rien n'interdit à la commune nouvelle d'avoir des bureaux dans les anciennes communes

5.3. Objectif poursuivi : un dispositif plus simple, plus souple et plus incitatif

5.3.1. Des conditions de création élargies et allégées

- Outre le regroupement de communes contiguës par accord unanime des conseils municipaux, tel qu'il s'opérait dans le cadre des fusions, la création d'une commune nouvelle peut également s'opérer à partir d'un ensemble de communes qui ont pour particularité d'être toutes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.
- La consultation du corps électoral n'est plus systématique :
 - soit le projet de commune nouvelle recueille l'accord unanime des conseils municipaux (c'est toujours le cas pour le regroupement proposé conjointement par des communes limitrophes) et le préfet peut décider de sa création ;
 - soit toutes les délibérations ne sont pas concordantes, et seule une majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci y est favorable, la population est alors appelée à se prononcer sur la constitution du nouvel ensemble communal. La création de la commune ne peut par la suite aboutir que si la majorité absolue des suffrages exprimés est atteinte et que si cette majorité correspond au moins au quart des électeurs inscrits sur l'ensemble des communes concernées.
- Le préfet a, comme auparavant, un pouvoir d'appréciation et peut ne pas donner suite à la demande, même unanime, de création d'une commune nouvelle dont il est saisi.

5.3.2. Une représentation institutionnelle souple des anciennes communes

Les communes nouvelles relèvent du régime juridique applicable à toute commune. En particulier, le mode de scrutin communal prévu par le code électoral leur est applicable. Elles en comportent les mêmes organes, à savoir un conseil municipal et un maire. Elles peuvent toutefois présenter certaines particularités liées au souhait des élus de conserver un rôle institutionnel aux anciennes communes.

- La création de la commune nouvelle n'emporte pas nécessairement la disparition de la référence au territoire des anciennes communes dont elle procède. Le maintien d'une représentation institutionnelle pour l'ensemble de ces anciennes communes, sous la forme de la constitution de « communes déléguées » sur leur territoire, est au contraire la solution de principe. A défaut de délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans les six mois suivant la création de celle-ci, l'institution de ces communes déléguées est en effet de droit. Toutefois, au cours du délai précité, le conseil municipal peut s'opposer à la création de tout ou partie de ces communes déléguées.

La mise en place d'une commune déléguée se traduit par l'instauration, en son sein, d'un maire délégué et d'une mairie. Un droit d'option est également donné au conseil municipal de la commune nouvelle pour décider de la création, au sein de chaque commune déléguée ou d'une partie d'entre elles, d'un conseil où siègent des conseillers communaux. Il fixe alors ensuite le nombre de ceux-ci et les désigne, de même que le maire délégué, en son sein.

➤ Alors que l'institution d'une commune associée s'effectuait dans le cadre de l'arrêté de fusion, la décision d'institution d'une commune déléguée appartient au conseil municipal de la commune nouvelle, qui peut toujours revenir sur sa décision. Il en est de même pour la création du conseil de la commune déléguée.

L'institution de ce conseil sera possible quel que soit le nombre d'habitants des communes déléguées. En revanche, la mise en place de « conseils consultatifs » dans les communes associées n'est actuellement possible que si ces communes associées comprennent plus de 100 000 habitants. En outre, alors que l'institution des conseils consultatifs est obligatoire, dans la procédure des communes nouvelles l'institution de communes déléguées pourra concerner seulement certaines anciennes communes. Le conseil municipal aura toute latitude pour décider de doter ou non les communes déléguées d'un conseil. Dans la négative, la commune déléguée n'aura alors qu'un maire délégué.

5.3.3. Des incitations financières pérennes

Les modalités de répartition de la dotation forfaitaire des communes nouvelles reprennent les grands principes de calcul des dotations communales en cas de fusion de communes.

En ce qui concerne les communes nouvelles créées à partir d'un EPCI, la dotation de compensation antérieurement perçue par l'EPCI est intégrée à la dotation forfaitaire des communes nouvelles, « consolidant » ainsi les dotations antérieurement perçues. Quant à celles créées à partir de communes contiguës n'appartenant pas au même EPCI ou dont le périmètre n'est pas exactement celui de l'EPCI d'origine, elles perçoivent une part compensation égale à l'addition des montants dus à ce titre aux anciennes communes.

De plus, est maintenue, pendant trois ans, l'éligibilité éventuelle à la DGE (dotation globale d'équipement) des communes et à la DDR (dotation de développement rural), même si cette éligibilité est perdue à la suite de la transformation en commune nouvelle.

En outre, une dotation particulière est instituée afin d'inciter à la création de communes nouvelles. Elle est égale à 5 % de la dotation forfaitaire perçue par la commune nouvelle la première année et bénéficie, les années suivantes, d'une garantie d'évolution. Elle évolue comme le taux de la dotation globale de fonctionnement mise en répartition.

5.3.4. Des effets potentiellement importants mais difficilement mesurables

La commune nouvelle constitue une modalité de regroupement plus souple et plus incitative que les fusions actuelles. Elle met à la disposition des communes un instrument d'amélioration de l'action publique leur permettant d'atteindre une taille critique et ainsi de mieux accomplir leur mission.

Néanmoins, l'impact des communes nouvelles dépendra de la volonté des élus de s'engager dans cette démarche, par conséquent son éventuelle utilisation dans le temps ne peut être évaluée.

6. REGROUPEMENT DE DEPARTEMENTS ET DE REGIONS

Actuellement et à la différence de ce qui est applicable pour les communes et pour les régions, il n'existe pas de dispositions autorisant les départements à se regrouper. En l'état actuel du droit, seul le législateur peut opérer un tel regroupement. Le projet de loi propose de combler cette lacune en organisant le regroupement de départements. Par ailleurs, par souci de cohérence, la procédure de regroupement de régions a été modifiée de façon à être alignée sur celle des départements. Dans tous les cas, ces dispositions reposent sur la volonté des collectivités.

Cette procédure de regroupement peut comporter de deux à trois phases :

6.1. Une phase d'initiative des conseils généraux

Le projet de regroupement doit nécessairement reposer sur l'initiative de l'un ou de l'ensemble des conseils généraux intéressés.

Lorsque la demande de regroupement émane d'un seul des conseils généraux intéressés, le ou les autres conseils disposent d'un délai de six mois pour se prononcer. A l'expiration de ce délai, en l'absence de délibération, celle-ci est réputée favorable.

Lors de cette phase d'initiative, en application du droit commun, il est possible qu'un conseil général décide d'associer la population au processus décisionnel sur ce projet :

- ① soit dans le cadre d'une consultation. La consultation des électeurs par une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale est en effet autorisée par les articles L. 1112-15 à L. 1112-22 du CGCT « *sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci.* ». Dans cette hypothèse, la consultation est organisée sur le territoire du département, elle ne lie pas le conseil général qui reste l'autorité décisionnaire et le projet de regroupement repose, pour pouvoir être pris en compte, sur une délibération du conseil en ce sens.
- ② soit dans le cadre d'un référendum à caractère décisionnel. Le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.* ». Dans cette hypothèse, le conseil général se dessaisit de son pouvoir de décision au bénéfice des électeurs et le projet de regroupement dépend, pour pouvoir être retenu, d'un vote favorable au référendum. Le référendum est organisé sur le territoire du département.

L'initiative du projet de regroupement de départements appartient aux conseils généraux. Le Gouvernement dispose quant à lui d'un pouvoir d'appréciation pour décider ou non de donner suite au projet.

6.2. Une phase, facultative ou obligatoire, de consultation des électeurs organisée par le Gouvernement

L'organisation d'une consultation de l'ensemble des électeurs résidant sur le territoire concerné par le projet de regroupement de départements n'est pas systématique.

Tout d'abord, elle suppose que le Gouvernement ait décidé de donner suite à la demande formulée par un ou plusieurs conseils généraux.

Ensuite, si tel est le cas, elle peut présenter un caractère :

- facultatif lorsque l'ensemble des conseils généraux intéressés se sont prononcés en faveur du projet. Dans cette hypothèse, le Gouvernement peut décider d'organiser ou non une consultation.
- obligatoire si le projet ne bénéficie pas d'un accord de tous les conseils généraux intéressés. En cette circonstance, le Gouvernement doit procéder à une consultation.

Cette consultation diffère de celles pouvant être organisées à l'occasion de la phase d'initiative. Elle conduit à envisager les votes des électeurs sur l'ensemble du périmètre correspondant au projet de regroupement, sans distinguer le résultat au sein de chaque département concerné. Dans cette hypothèse, il est nécessaire que le projet recueille l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées.

6.3. Une phase de décision du Gouvernement

A l'issue de la 1^{ère} ou de la 2^{ème} phase, selon qu'une consultation est ou n'est pas organisée, le regroupement de départements est décidé par décret en Conseil d'Etat. Le Gouvernement n'est pas en situation de compétence liée : il peut ne pas donner suite au projet de regroupement, y compris dans l'hypothèse où celui-ci est porté par l'ensemble des conseils généraux intéressés et qu'il a fait l'objet d'un vote favorable des électeurs consultés.

La procédure de regroupement de département ou de région est laissée à la libre initiative des élus, par conséquent aucun impact n'est actuellement mesurable.

7. RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

7.1. Etat d'application du droit et motifs du recours à une nouvelle législation

7.1.1. La couverture intercommunale au 1^{er} janvier 2009

7.1.1.1. Une progression sensible de la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre au cours de la dernière décennie

En 1999, une commune sur deux était regroupée au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Dix ans plus tard, cette forme de coopération intercommunale concerne plus de 9 communes sur dix et 22 millions d'habitants supplémentaires. Au 1^{er} janvier 2009, 2 601 EPCI regroupent en effet 34 166 communes (93,1%), soit 56 429 080 habitants (89,7%).

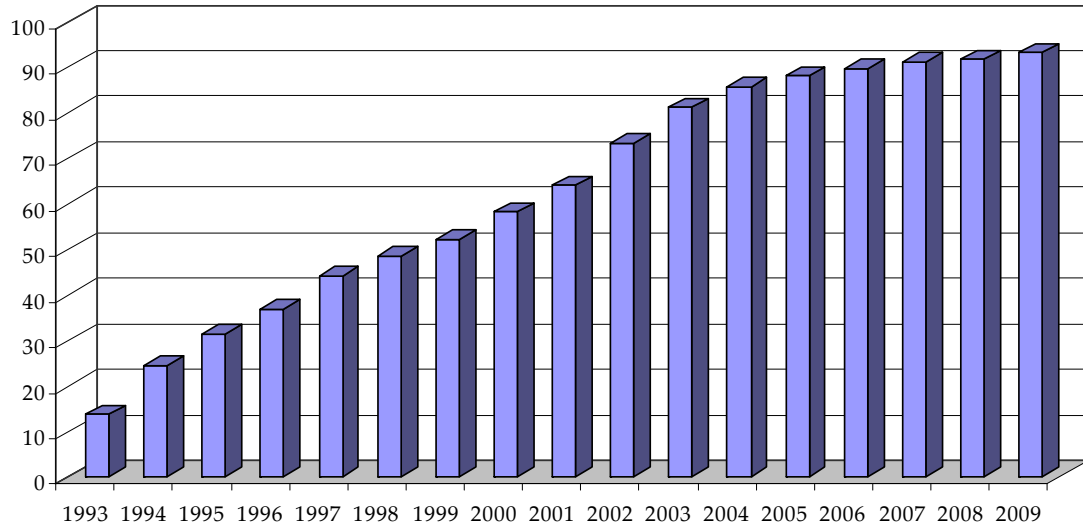
Evolution du nombre de structures intercommunales

	1999	2009
-> à fiscalité propre		
Communautés urbaines	12	16
Communautés d'agglomération	-	174
Communautés de communes	1 347	2 406
Syndicats d'agglomération nouvelle	9	5
Districts	305	-
Communautés de villes	5	-
Total	1 678	2 601
Nombre de communes regroupées	19 128	34 164
Population (en millions d'habitants)	34,0	56,4
dont Taxe Professionnelle Unique		
Nombre de groupements	111	1 261
Nombre de communes regroupées	1 058	16 944
Population (en millions d'habitants)	4,2	44,3
-> sans fiscalité propre		
SIVU	14 885	11 098
SIVOM	2 165	1 431
Syndicats mixtes	1 454	3 107
Total	18 504	15 636

DGCL - janvier 2009

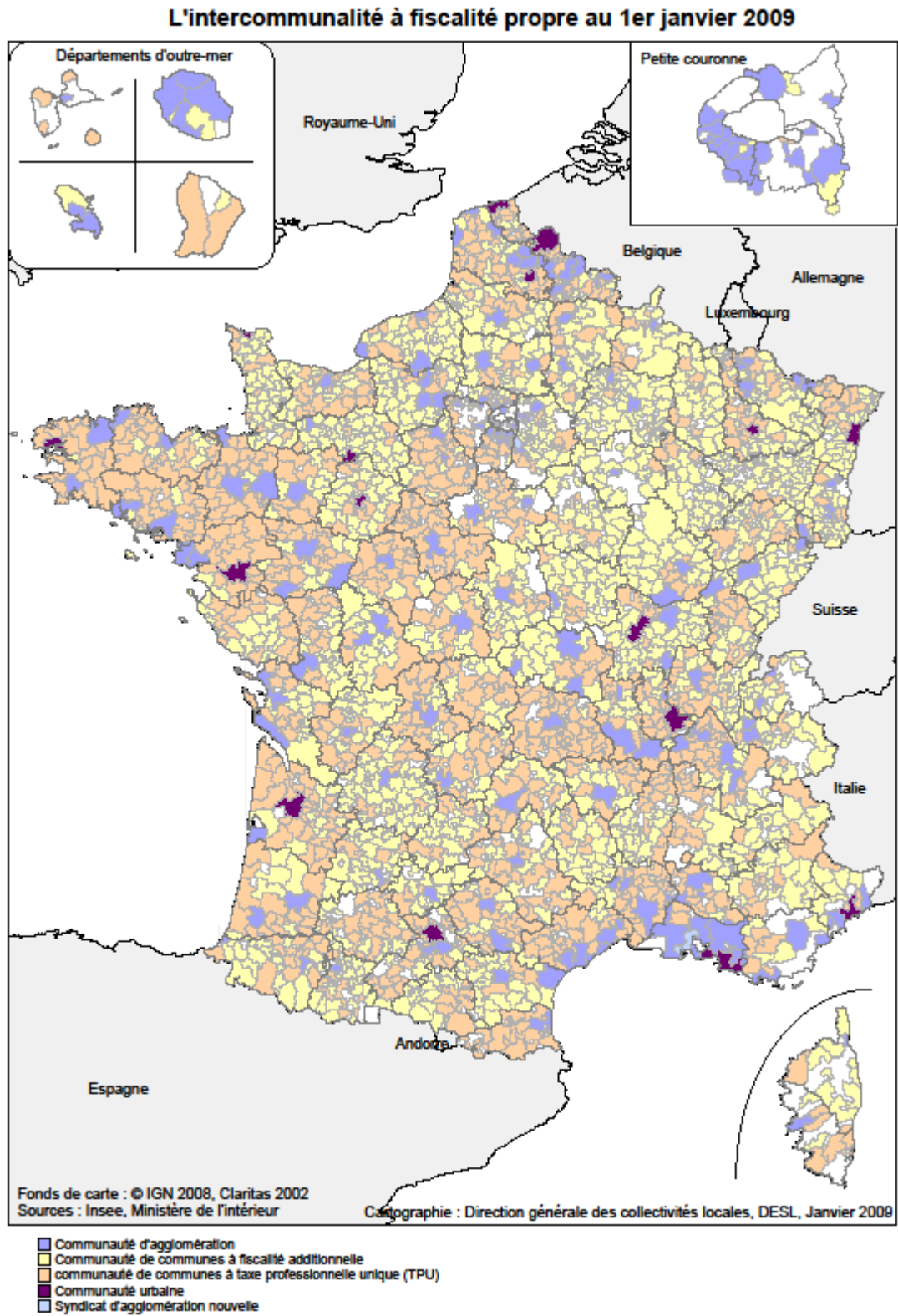
La mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale par les préfets dans l'ensemble des départements sur la base de la circulaire ministérielle de 2006 ont permis d'enregistrer des progrès en matière d'intercommunalité.

Toutefois il est apparu nécessaire d'accélérer ce mouvement d'achèvement et de rationalisation de la carte par le biais de nouvelles dispositions législatives.



Evolution du pourcentage de communes regroupées depuis 15 ans

7.1.1.2. Répartition spatiale des EPCI à fiscalité propre



7.1.1.3. Les EPCI à fiscalité propre par catégorie

Les 2 601 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se répartissent comme suit :

- 16 communautés urbaines (CU)

Elles rassemblent 409 communes et 7 596 835 habitants. Sur les 16 communautés urbaines, seules trois d'entre elles ont conservé la fiscalité additionnelle, les autres étant passés à la taxe professionnelle unique. Les 3 CU les plus peuplées dépassent le million d'habitants. Les communautés urbaines, pour lesquelles, depuis 1999, un seuil de 500 000 habitants est requis lors de leur création, regroupent entre 5 et 85 communes, avec des populations totales s'étalant d'environ 52 000 habitants à plus d'un million d'habitants. Le seuil de 500 000 habitants est dépassé par 7 CU sur les 16.

- 174 communautés d'agglomération (CA)

Elles regroupent 2 983 communes et 21 016 706 habitants. Exception faite d'une CA qui compte 29 371 habitants, toutes les autres CA ont plus de 50 000 habitants. La moitié des communautés d'agglomération ont une population comprise entre 67 000 et 140 000 habitants. La moyenne s'élève à plus de 120 000 habitants. Le nombre de communes composant une CA est beaucoup plus dispersé que pour les autres formes d'EPCI à fiscalité propre. Si 104 CA sur 174 comptent de 6 à 25 communes, on trouve 30 CA comptant 5 communes ou moins et à l'opposé 40 CA de 26 communes et plus.

- 2 406 communautés de communes (CC)

Une communauté de communes regroupe en moyenne un peu plus de 11 000 habitants, et environ 13 communes. La moitié des CC ont entre 4 400 et 14 100 habitants et le nombre de leurs communes regroupées s'échelonne entre 2 et 52 communes. Au 1er janvier 2009, 33 communautés de communes (CC) dépassent le seuil des 50 000 habitants sur les 2 406 CC.

- 5 syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN)

Il existe 5 syndicats d'agglomérations nouvelles. Les SAN restent des structures atypiques avec en moyenne 63 500 habitants regroupés dans un nombre restreint de communes (5,8 en moyenne). Sur les 5 SAN, 3 atteignent le seuil de 50 000 habitants nécessaire pour se transformer en CA.

Il est difficile d'adopter une démarche comparatiste et de rechercher dans les autres pays européens des éléments équivalents en matière d'intercommunalité en raison des spécificités de chaque pays au plan institutionnel et en terme de nombre de communes.

	Moyenne		Médiane		les minima* par nature juridique		les maxima* par nature juridique	
	population totale	nb de communes	Pop. totale	nb de communes	le plus petit EPCI en population totale	le plus petit EPCI en nb de communes	le plus grand EPCI en population totale	le plus grand EPCI en nb de communes
CU	474 792	25,6	368 759	22	51 942	5	1 274 069	85
CA	120 782	17,1	88 866	14	29 371	2	412 070	59
CC	11 427	12,8	7 896	11	199	2	173 307	128
SAN	63 525	5,8	86 602	6	15 353	4	97 967	8

* Pour les CU, les CA et les CC, le plus petit (grand) EPCI en population totale et le plus petit (grand) EPCI en nombre de communes ne sont pas les mêmes EPCI. Pour les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), il s'agit du même EPCI.

DESL - janvier 2009

7.1.1.4. Les communes isolées

Au 1^{er} janvier 2009, 2 516 communes ne sont pas regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui représente 8,2 millions d'habitants (6 millions hors Paris).

Sur les 100 départements, 5 ont toutes leurs communes regroupées dans des EPCI à fiscalité propre, 50 ont moins de 5 % de leurs communes isolées, et à l'opposé les 10 derniers départements ont plus de 30 % de leurs communes non regroupées.

2 271 communes non regroupées dans des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2009 sont de petite taille et comptent moins de 3 500 habitants, ce qui représente 90 % des communes isolées.

Communes	Communes isolées		France entière		en % de la même catégorie	
	nombre de communes	population totale	nombre de communes	population totale	nombre de communes	population totale
de moins de 500 habitants	1 480	312 591	20 493	4 723 916	7,2 %	6,6 %
de 500 à moins de 3 500	791	1 007 469	13 361	16 870 427	5,9 %	6,0 %
de 3 500 à moins de 10 000	125	759 477	1 904	11 046 319	6,6 %	6,9 %
de 10 000 à moins de 50 000	97	2 399 127	802	16 767 160	12,1 %	14,3 %
de plus de 50 000 habitants	23	3 720 407	122	15 220 329	18,9 %	24,4 %
Total	2 516	8 199 071	36 682	64 628 151	6,9 %	12,7 %

DESL - janvier 2009

A l'opposé, seulement 4,8 % des communes non regroupées ont plus de 10 000 habitants, mais elles représentent 75 % de la population des communes isolées (65 % hors Paris). Parmi les 120 communes de cette catégorie, 86 se situent en Ile-de-France. Exception faite de Cannes et de Valence, toutes les communes non regroupées de plus de 50 000 habitants se situent dans la petite couronne de l'Ile-de-France.

Une analyse plus détaillée des communes isolées est disponible en annexe 10.2.

7.1.2. Inachèvement de la coopération intercommunale

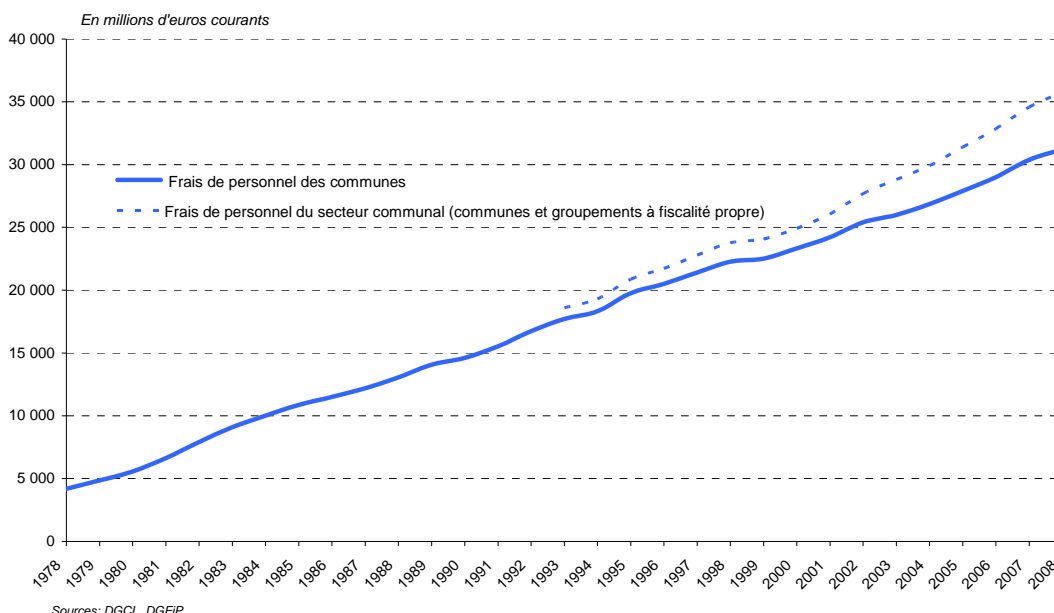
Les analyses du rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, en octobre 2008, et du rapport de la mission sénatoriale temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, en juin 2009, rejoignent celles du rapport public particulier de la Cour des Comptes de novembre 2005 sur « *L'intercommunalité en France* » qui avait dressé un constat qui reste largement d'actualité.

7.1.2.1. Un succès quantitatif de l'intercommunalité à fiscalité propre qui ne doit pas masquer des insuffisances

Quatre raisons principales invitent à nuancer le succès de l'intercommunalité à fiscalité propre :

- de nombreux périmètres d'intercommunalité apparaissent inadaptés ou trop étroits, pour cause de constitutions d'EPCI à fiscalité propre motivées par des raisons circonstancielles, « défensives » ou d'affinités politiques ;
- les projets de constitution de fusion de communautés et/ou d'intégration de communes isolées dans des EPCI existants sont peu importants, pour des motifs essentiellement d'ordre financier, politique ou liés à des considérations personnelles ;
- un certain nombre d'EPCI à fiscalité propre ont des compétences mal définies ou qui apparaissent virtuelles, notamment quand l'intérêt communautaire est établi de manière très restrictive ;
- le transfert des moyens propre à permettre aux EPCI d'exercer leurs compétences est parfois insuffisant, particulièrement pour les petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale qui ont peu de moyens d'action.

Dépenses de personnel du secteur communal



Si l'augmentation des effectifs des groupements n'est pas surprenante étant donné leur développement, il faut noter en revanche qu'elle ne s'est pas accompagnée d'une baisse des effectifs des communes.

7.1.2.2. Une nécessaire rationalisation de la carte syndicale

La montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre devait avoir pour corollaire le reflux des syndicats. Or l'effet attendu n'a pas encore atteint son plein effet. Il est donc nécessaire de poursuivre le mouvement qui s'est amorcé.

Au 1^{er} janvier 2009, il existait 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes (source DGCL). Le développement des EPCI à fiscalité propre a eu peu d'incidences sur leur nombre. Au contraire, les groupements à fiscalité propre sont très souvent venus se superposer aux syndicats alors qu'ils avaient vocation à en reprendre les compétences.

Eléments statistiques sur l'évolution du nombre de syndicats depuis 1972

	1972	1980	1988	1991	1992	1994	1995	1996	1999	2000/ 2006	2007	2008	2009 (1)
Sivu	9 289	11 664	11 967	12 907	14 596	14 584	14 490	14 614	14 885	nd	12 149	11 921	11 373
Sivom	1 243	1 980	2 076	2 287	2 478	2 362	2 298	2 221	2 165	nd	1 501	1 468	1 467
Syndicats mixtes							1 107	1 216	1 454	nd	2 749	2 921	3 063

nd : non disponible. (1) Chiffres au 1^{er} novembre 2008, Source DGCL

7.1.2.3. Conclusions à tirer

Plusieurs éléments conduisent à noter une tendance spontanée à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité et même, dans la période la plus récente, une certaine amorce de rationalisation dont témoigne une stabilisation du nombre de communautés et une légère baisse du nombre de syndicats. Ces phénomènes restent cependant limités ce qui justifie une impulsion plus forte.

7.2. Objectif : achèvement et simplification la coopération intercommunale

L'achèvement de la carte intercommunale suppose d'une part, que les communes isolées adhèrent, en fonction de leur population et de leur situation géographique, à une structure intercommunale adaptée (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes). Il convient, en outre, de revoir la pertinence des périmètres de certaines communautés, et notamment celles qui n'ont été constituées que pour des raisons circonstancielles.

La rationalisation de la carte de l'intercommunalité suppose, d'autre part, une rationalisation du paysage des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes. Celle-ci passe par une diminution importante de leur nombre, les missions qu'ils exercent étant transférées à des EPCI à fiscalité propre.

7.2.1. Définition des objectifs

Pour une meilleure évaluation locale des objectifs à atteindre, le projet de loi prévoit la réalisation dans chaque département d'un schéma départemental de coopération intercommunale.

En novembre 2005, les préfets ont été chargés d'élaborer, en s'appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale et sur les associations d'élus, un schéma d'orientation de l'intercommunalité dont l'objet est d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale. La création d'un tel schéma n'a été prévue que par une circulaire.

Son existence est consacré dans la loi en lui assignant pour finalités d'établir une couverture intercommunale intégrale du territoire, de rationaliser le périmètre des EPCI existants et de tirer les conséquences de l'abrogation du dispositif des pays. Ce document sera le cadre de référence pour l'élaboration et l'examen de tout projet de création ou de modification d'EPCI, et pour l'étude du bien fondé des EPCI existants.

7.2.2. Renforcement de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)

Le renforcement de l'intercommunalité, notamment au moyen du schéma départemental de la coopération intercommunale, pourra s'appuyer sur la légitimité d'une commission départementale de la coopération intercommunale à la représentativité confortée et aux compétences renforcées.

7.2.2.1. La CDCI dans le droit actuel

Dans chaque département est instituée, depuis la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) qui est un organe d'encadrement et d'orientation des établissements publics de coopération intercommunale. La CDCI est présidée par le préfet de département et composée d'élus locaux (maires, conseillers généraux et régionaux, représentants des EPCI).

La CDCI est un organe consultatif qui a vocation à formuler des propositions visant à renforcer la coopération intercommunale. Elle est actuellement consultée par le préfet sur tout projet de création ou de fusion d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) initiée par ses soins, ainsi que sur la transformation d'EPCI en une autre catégorie lorsqu'elle s'accompagne d'une extension de périmètre. Dans une formation restreinte, la CDCI est également saisie, pour avis, des demandes de retrait dérogatoire des EPCI formulées par les communes.

La CDCI est composée à raison de :

- 60 % de représentants des communes ;
- 20 % de représentants des EPCI et des communes associées dans le cadre d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement ;
- 15 % de représentants du conseil général ;
- 5 % de représentants du conseil régional.

7.2.2.2. Un nouveau pouvoir d'amendement et des compétences renforcées

Dans le cadre d'un effort de rationalisation de la carte intercommunale, le rôle de la CDCI est naturellement appelé à être renforcé tant dans ses attributions que dans son mode de fonctionnement.

Ainsi la CDCI disposera d'un pouvoir d'amendement sur le schéma départemental de la coopération intercommunale élaboré par le préfet : elle aura la faculté d'imposer des modifications à ce projet dès lors que deux tiers de ses membres se prononcent en ce sens. Dans les mêmes conditions de majorité qualifiée, la CDCI pourra également obtenir du préfet qu'il modifie ses projets de création, de fusion, de modification de périmètre d'un EPCI élaborés dans le cadre du dispositif temporaire.

Le champ des consultations obligatoires de la CDCI est étendu d'une part aux projets de création d'EPCI à fiscalité propre dans le cadre du dispositif précité et d'autre part aux créations de syndicats mixtes selon les modalités de droit commun.

7.2.2.3. Une nouvelle organisation de la représentation de la CDCI

Alors que les EPCI assument aujourd'hui un rôle majeur dans la structuration du territoire local, puisqu'ils couvrent 92 % des communes et regroupent 87 % de la population, leur représentation au sein de la CDCI ne traduit pas cette évolution.

Afin d'assurer une meilleure adéquation entre la composition de la CDCI et le développement des EPCI et de leurs missions, un rééquilibrage entre communes et EPCI est effectué et une représentation des syndicats est assurée. En conséquence, la CDCI sera composée de :

- 40 % de représentants des communes ;
- 40 % de représentants des EPCI et des syndicats ;
- 15 % de représentants du conseil général ;

- 5 % de représentants du conseil régional.

7.2.2.4. *Les apports d'un rôle conforté des élus locaux*

Le rôle d'encadrement de la CDCI dans la rationalisation de la carte intercommunale est primordial. En effet, s'il appartient au préfet de pouvoir impulser la dynamique de la couverture intégrale du territoire et du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre sur des périmètres pertinents, cette démarche doit se faire en concertation avec des élus locaux en intégrant les propositions de la CDCI. En effet, seule l'adhésion des acteurs locaux permettra aux EPCI ainsi constitués de fonctionner d'une manière plus efficiente.

7.2.3. Les nouveaux mécanismes prévus par la loi

Les mesures permettant d'atteindre les orientations définies par les schémas départementaux de coopération intercommunale sont de deux ordres :

7.2.3.1. La mise en place d'un dispositif temporaire donnant au préfet des pouvoirs renforcés en matière de création d'EPCI, d'extension de leur périmètre et de fusion, ainsi que pour la dissolution, la modification de périmètre et la fusion des syndicats.

Amélioration de la carte des EPCI à fiscalité propre

➤ Actuellement, certaines communes s'opposent à leur intégration dans un EPCI à fiscalité propre. Leur motivation peuvent être diverses, notamment d'ordre financier (lorsqu'une commune n'entend pas partager le produit d'une ressource située sur son territoire).

Le droit actuel ne permet pas de faire adhérer toutes les communes isolées. L'intégration d'une commune isolée peut s'effectuer dans le cadre de la création d'un EPCI ou d'une fusion de plusieurs EPCI ainsi que par extension de périmètre d'EPCI existant.

Dans les zones blanches (territoires importants non couverts), il conviendrait de constituer des EPCI à fiscalité propre. Les règles de majorité applicable pour la création d'un EPCI permettent d'inclure dans son périmètre des communes qui sont défavorables à cette création. Néanmoins, en cas d'opposition généralisée des communes, la création d'une communauté ne peut s'effectuer en l'absence de la majorité qualifiée exigée par la loi (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou l'inverse).

C'est pourquoi le projet de loi donne au préfet, sur la base des prescriptions du schéma départemental de coopération intercommunale ou, dans certaines conditions en s'en écartant, pouvoir, jusqu'au 31 décembre 2012, de créer des EPCI à fiscalité propre dès lors que son projet est approuvé par une majorité moins importante (la moitié des communes représentant la moitié de la population). Dans le cas où cette majorité n'est pas atteinte, il pourra en outre, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre

2013, créer un EPCI en motivant sa décision après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Enfin, s'il est constaté que ces procédures n'ont pas permis d'obtenir une couverture intercommunale de l'ensemble du territoire ou si ultérieurement des communes ne font plus partie d'un EPCI à fiscalité propre, à la suite de leur retrait ou de sa dissolution, des pouvoirs accrus sont attribués aux préfets, de manière permanente pour opérer le rattachement à un EPCI à fiscalité propre existant.

➤ Par ailleurs, certaines communes isolées se trouvent seules au milieu d'EPCI constitués et auraient vocation à intégrer l'un d'entre eux. Dans l'état actuel du droit, aucune extension de périmètre d'un EPCI ne peut s'effectuer sans l'accord des communes à inclure. Dans ces situations, il n'y a alors aucun moyen d'intégrer les communes qui s'y opposent formellement.

En donnant au préfet les mêmes pouvoirs, évoqués ci-dessus, que pour la constitution des EPCI en matière de modification de périmètre, il va être possible de résoudre cette difficulté.

De plus, ce dispositif contribue à la rationalisation des périmètres existants. En effet, il sera possible de retirer des communes d'un EPCI pour les intégrer à un autre dans le cas où il apparaîtrait que son intégration dans le premier établissement répondait à des considérations non pertinentes et que leur appartenance au second établissement s'impose en termes de cohérence géographique et économique (bassin d'emploi, plan d'aménagement de l'espace, réseau de transport, organisation scolaire et universitaire, zone de chalandise commerciale...)

➤ L'objectif de couverture territoriale et d'organisation territoriale cohérente peut également être atteint par le biais de fusion. C'est pourquoi, il est également prévu que le préfet soit doté de pouvoirs similaires pour les fusions d'EPCI.

Celles-ci permettront à certaines structures d'atteindre la taille critique nécessaire pour disposer de moyens financiers suffisant à engager des politiques d'ensemble sur le long terme et d'intervenir sur de nouveaux champs de compétences.

➤ La cohérence des périmètres intercommunaux passe également par la suppression des enclaves ou des périmètres discontinus au sein des EPCI existants.

Afin d'assurer la cohérence des communautés, la loi du 12 juillet 1999 impose lors de leur création un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Néanmoins, les enclaves au sein des anciennes structures demeurent.

De plus, depuis la loi du 13 août 2004, il peut toutefois être dérogé à ce principe de continuité territoriale si cela permet l'élargissement de l'EPCI. Le préfet peut en effet autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre si ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune (article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales). La dérogation apportée au principe de continuité territoriale avait pour objectif d'éviter qu'une commune dont l'adhésion serait nécessaire pour respecter la continuité territoriale ne bloque l'extension du périmètre d'une communauté. Elle peut cependant avoir pour effet la création d'enclaves au sein des communautés d'agglomération. Par ailleurs, cette exigence de continuité

territoriale ne concerne pas les communautés de communes créées antérieurement à la loi.

C'est pourquoi, le projet de loi prévoit, dans le cas où les mesures prises dans le cadre du dispositif temporaire donnant des pouvoirs renforcés au préfet n'ont pas permis de résorber toutes les enclaves et discontinuités, que ce dernier est compétent, à compter du 1^{er} janvier 2014, pour intégrer les communes concernées dans un EPCI à fiscalité propre. Cette mesure étant pérenne, elle permettra également de pouvoir mettre fin aux discontinuités ou enclaves qui pourraient résulter de modifications de périmètres ou de dissolutions qui interviendraient dans le futur.

Réduction du nombre de syndicats

Les groupements à fiscalité propre sont très souvent venus se superposer aux syndicats dont ils avaient vocation à reprendre les compétences. Le projet de loi entend donner les moyens aux préfets de réduire fortement le nombre de syndicats et de rationaliser le périmètre de ceux qui subsisteront.

Ils pourront ainsi, jusqu'au 31 décembre 2012, proposer la dissolution des syndicats de communes ou des syndicats mixtes fermés sur la base des prescriptions du schéma départemental de coopération intercommunale ou, dans certaines conditions en s'en écartant, dès lors que le projet est approuvé par une majorité moins importante (la moitié des membres du syndicat représentant la moitié de la population). Dans le cas où cette majorité n'est pas atteinte, le préfet pourra, en outre, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013, dissoudre un syndicat en motivant sa décision après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui disposera d'un pouvoir d'amendement. Une telle dissolution d'office devra s'accompagner d'un important travail, de la part du préfet, de transfert des compétences exercées par ledit syndicat.

7.2.3.2. L'amélioration du dispositif de droit commun applicable aux EPCI

Parallèlement aux mesures temporaires visant à accélérer la rationalisation de la carte intercommunale, des mesures à caractère pérenne entendent également y contribuer à travers deux axes : le développement des fusions et le renforcement des moyens permettant la dissolution des syndicats.

Les établissements publics à fiscalité propre

La procédure de fusion joue un rôle clé dans la démarche de rationalisation des périmètres, tant pour atteindre la taille critique en milieu rural, la cohérence à l'intérieur des aires urbaines ou pour aider à la disparition des syndicats. Elle est également l'élément majeur de l'achèvement de la carte intercommunale.

L'évolution, depuis 2004, du nombre de fusions est la suivante : 5 en 2005, 4 en 2006, 9 en 2007 et 10 en 2008. Cette progression démontre que la démarche a rencontré un certain succès mais qu'il convient de l'amplifier, notamment en simplifiant la procédure instituée en 2004.

En effet, celle-ci suscite diverses difficultés notamment dans la définition du périmètre du nouvel établissement public et la transition entre les anciennes structures et la communauté issue de la fusion. C'est pourquoi le projet de loi institue une procédure :

- qui permet de mettre en œuvre en même temps une fusion et une extension de périmètre ;
- qui facilite les règles d'accord pour sa réalisation ;
- qui crée un régime transitoire de convergence des compétences en aménageant la procédure actuelle trop intégratrice dès lors qu'elle contraint le nouvel établissement à exercer l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles des EPCI dont il est issu.

Ces mesures permettront de fluidifier les fusions et donc d'encourager leur mise en œuvre. Elles participeront par conséquent à la rationalisation des périmètres intercommunaux, d'une part, en renforcement du dispositif provisoire mis en place entre 2012 et 2014 et, d'autre part, de manière pérenne.

Les syndicats

La rationalisation de la carte intercommunale suppose de faciliter le regroupement de syndicats entre eux, d'une part, et leur dissolution, d'autre part, lorsqu'ils ne répondent plus à l'objet pour lequel ils ont été constitués ou lorsqu'ils y répondraient encore mieux au sein d'un EPCI à fiscalité propre.

Le projet de loi répond à ce double objectif par une série de dispositions.

① Est ainsi prévue la fusion de syndicats intercommunaux entre eux, de syndicats mixtes dits fermés (regroupant des communes et EPCI ou des EPCI entre eux) ou des syndicats de communes avec des syndicats mixtes de ce type.

Ce dispositif élargit le champ des possibilités ouvert par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En effet, si des syndicats intercommunaux pouvaient fusionner avec des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ils ne pouvaient pas fusionner entre eux. Quant aux syndicats mixtes fermés, ils ne pouvaient que fusionner entre eux.

La fusion ainsi élargie devrait permettre de rationaliser le périmètre de ces structures de coopération intercommunale et de faciliter la mutualisation de leurs compétences et de leurs moyens en leur assurant une taille critique sans qu'il soit nécessaire d'organiser une procédure préalable de dissolution et de création ex-nihilo d'un nouveau groupement.

La procédure de fusion est similaire à celle prévue pour la fusion des EPCI à fiscalité propre. Les seules adaptations tiennent compte de la souplesse institutionnelle des syndicats.

Seuls sont écartés de ce dispositif de fusion les syndicats mixtes associant, outre des communes et des EPCI, le département ou la région ou des établissements publics (dits syndicats mixtes ouverts). Leur composition et leur mode de fonctionnement, régis par des règles spécifiques, dérogoient au droit commun, conduisant à écarter une telle fusion. Néanmoins, la fusion de syndicats mixtes ouverts entre eux restera possible.

② Est également facilitée la dissolution des syndicats intercommunaux. Dans ce cadre est notamment prévue leur dissolution lorsqu'ils n'ont plus d'objet, soit par suite du transfert de l'intégralité de leurs compétences à un syndicat mixte ou lorsqu'ils ne comptent plus qu'un seul membre, tous les autres ayant été autorisés à s'en retirer.

Le code général des collectivités territoriales n'appréhendant pas ces cas de figure, il convenait de combler ces lacunes pour sécuriser le dispositif et éviter la multiplication des contentieux.

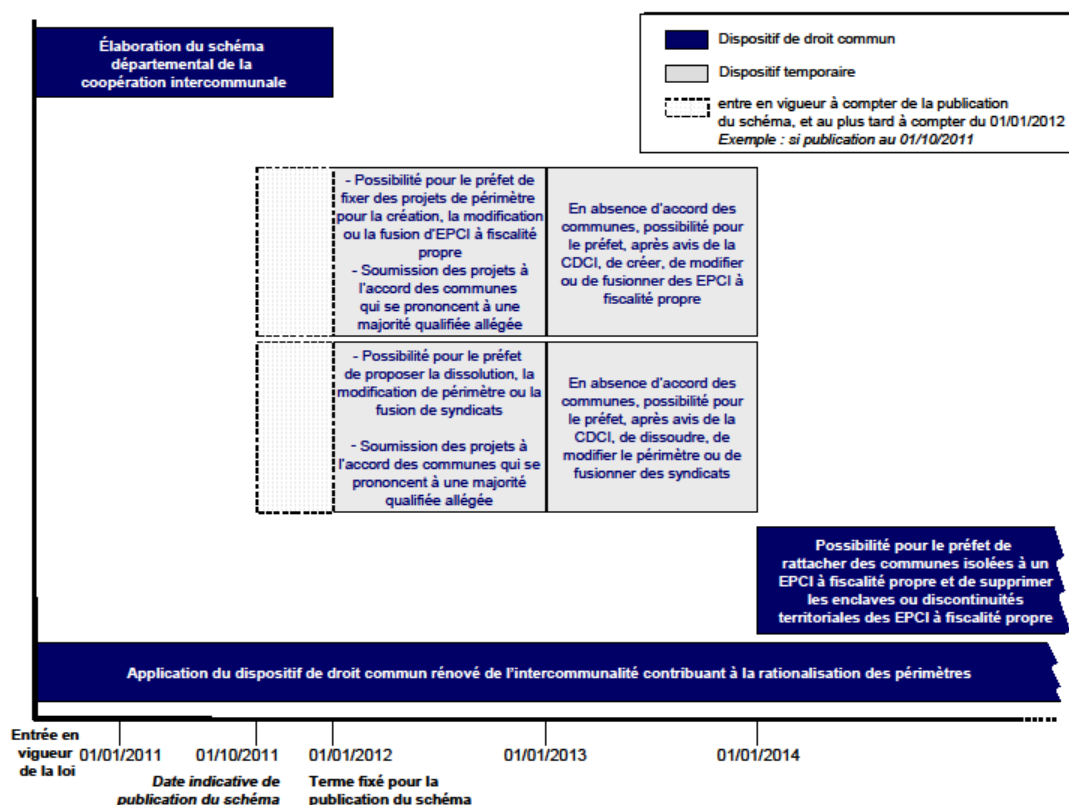
Dans le cas du transfert de l'intégralité des compétences d'un syndicat de communes à un syndicat mixte, le projet de loi prévoit par ailleurs que les communes membres du syndicat dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte auquel le syndicat de communes a transféré l'intégralité de ses compétences. Ce dispositif permet au syndicat mixte d'assurer la continuité des services qui lui ont été confiés dans le périmètre qui était le sien en assurant aux communes une représentation directe au comité syndical.

③ Enfin, le projet de loi étend aux syndicats mixtes la règle en vigueur pour les syndicats de communes selon laquelle, lorsque leurs périmètres sont identiques ou lorsque celui du syndicat est entièrement inclus dans celui d'un EPCI à fiscalité propre, ces deux structures ne peuvent coexister, l'EPCI à fiscalité propre absorbant alors le syndicat. En outre, l'identité de périmètre ou l'inclusion intégrale portera cet effet non plus seulement au moment de la création d'un EPCI à fiscalité propre mais en tout temps (à la suite par exemple à des modifications de périmètres).

7.2.4. Calendrier et résultats attendus

7.2.4.1. Calendrier

La mise en œuvre de ces dispositions s'effectuerait suivant le calendrier suivant :



7.2.4.2. Résultat 1 : une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre

Celle-ci passe par l'intégration des 2127 communes encore isolées (hors Ile-de-France) au 1^{er} janvier 2009. Il est possible qu'un certain nombre de communes isolées intègrent volontairement un EPCI avant même la mise en œuvre du dispositif dérogatoire introduit par la loi dans le cadre des dispositions de droit commun.

7.2.4.3. Résultat 2 : un renforcement de la pertinence des périmètres des EPCI à fiscalité propre

Les mesures de rationalisation entendent également permettre aux EPCI, et plus particulièrement aux communautés de communes à atteindre une taille critique. Les structures appelées à être plus particulièrement concernées sont celles avec un nombre réduit de communes membres ou regroupant une faible population. Les tableaux qui suivent ne préjugent cependant pas des objectifs, lesquels seront fixés au niveau départemental.

Groupements comportant	CC	CA	CU	SAN	Total EPCI à FP
Moins de 3 communes	21	8	-	-	29
Entre 3 et 5 communes	288	22	1	2	313
Entre 6 et 10 communes	845	30	2	3	880

Source : Banatic DGCL, mise à jour du 01/05/2009

Groupements regroupant	CC à TPU	CC sans TPU	Total EPCI à FP
Moins de 700 habitants	-	11	11
Entre 700 et 1 000 habitants	2	17	19
Entre 1 000 et 2 000 habitants	16	108	124
Entre 2 000 et 5 000 habitants	136	397	533

Source : Banatic DGCL, mise à jour du 01/05/2009

7.2.4.4. Résultat 3 : une réduction du nombre de syndicats

La conjugaison du renforcement des dispositions de droit commun de dissolution des syndicats et des pouvoirs donnés de manière temporaire au préfet permettra de réduire significativement le nombre de syndicats.

La rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre participera également de ce mouvement. En effet, le maintien de nombreux syndicats traduit l'inadaptation du périmètre de bon nombre de communautés à la gestion des services publics (en particulier ceux de l'eau, de l'assainissement, voire des ordures ménagères).

Les résultats attendus ont été évalués de la manière suivante :

7.2.4.5. Un approfondissement des compétences des EPCI

Le texte prévoit différentes mesures tendant à renforcer les compétences et les prérogatives des EPCI. Deux méritent d'être signalées :

- les pouvoirs de police spéciale du maire attachés à certaines compétences transférées à l'EPCI (assainissement, élimination des déchets ménagers, aires d'accueil des gens du voyage, voirie) sont transférés par la loi au président de l'EPCI ;
- la majorité nécessaire pour transférer des compétences des communes à l'EPCI est allégée puisqu'elle ne nécessiterait désormais que l'accord de 50% des communes représentant 50% de la population.

7.2.5. Les pays

Concrètement, les pays ne sont pas parvenus à rationaliser l'organisation territoriale. La diversité juridique a, au contraire, entraîné, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2005, une « segmentation de la politique d'aménagement de l'espace ». Le projet de loi a donc tiré les conséquences d'un tel constat d'éparpillement en proposant l'abrogation de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et la possibilité de création des pays.

A l'origine, le pays a été conçu comme un territoire de projet en tant que lieu de débat et d'élément de cohésion géographique, culturelle, économique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie.

Au 1^{er} janvier 2008, 345 pays sont reconnus. En ajoutant les projets en cours, ils représentent 371 territoires, regroupent près de 81% des communes et 47% de la population. Ces pays sont de tailles relativement hétérogènes puisque le plus petit pays rassemble 5 103 habitants et le plus grand, 419 559.

Les pays peuvent être portés par différentes structures juridiques : les groupements de collectivités territoriales (syndicat mixte ou EPCI) élaborent plus de la moitié des projets. Dans le cadre du syndicat mixte, la communauté procède à un transfert « en cascade » de compétences reçues de ses communes membres au bénéfice d'un troisième niveau d'administration locale encore plus éloigné du citoyen. En outre, il s'avère que la démarche stratégique et globale de projet de territoire tend à inciter ces syndicats à dépasser leurs compétences.

Répartition des « pays » par type de structure

	Pourcentage de Pays
Syndicat mixte fermé	31,7
Syndicat mixte ouvert	15,9
EPCI ou Fédération d'EPCI	8,1
Sous-total	55,7
Association	30,5
GIP AT	4,6
Informel	9,2
Sous-total	44,3

Source - Entreprises Territoires et Développement 2008

Le choix du mode associatif représente près d'un projet sur trois. Or ces structures ne sont pas habilitées à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions de contrats publics (portage des emplois et des financements publics).

De plus, la superposition et l'articulation imparfaite des périmètres institutionnels (communes, EPCI) des territoires de projets (agglomération, pays), des périmètres de planification spatiale (SCOT) et des périmètres spécifiques à des politiques publiques (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, PDU, PLH...) n'œuvrent pas à la définition d'une cohérence territoriale. Par ailleurs, les délais nécessaires à la mise en œuvre de ces outils sont allongés pour coordonner les procédures entre les différentes structures. Si les pays ont correspondu à un certain besoin de concertation et de coordination au niveau local à une époque, le développement de l'intercommunalité ne rend plus indispensable le développement de telles structures. Le projet de loi contient un certain nombre de mesures visant d'une part à empêcher la création de nouveaux pays et d'autre part à favoriser leur rapprochement avec les structures intercommunales existantes dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

7.3 Objectif : une gestion plus efficace, la mutualisation de services

L'intercommunalité à fiscalité propre poursuit un objectif supérieur à la seule gestion commune de services propre aux syndicats de communes : l'élaboration d'un projet de solidarité commun permettant de répondre aux enjeux contemporains qui s'imposent aux territoires, tels que l'aménagement et la structuration de l'espace, le développement économique et l'attractivité du territoire, la gestion de l'espace urbain...

Pour autant, il serait faux d'opposer l'action des syndicats de communes à celle des communautés. La gestion commune de services publics locaux essentiels contribue à la solidarité entre les collectivités et ne peut que favoriser le développement de ces dernières. De même, les EPCI à fiscalité propre ne peuvent se désintéresser des questions d'efficacité et de rationalisation de l'action publique locale.

Les compétences croissantes dévolues aux communautés et un contexte de restriction des ressources financières des collectivités ne peuvent qu'accroître l'intérêt des collectivités pour la mutualisation des moyens et des services à l'échelon intercommunal.

Trois mesures du projet de loi entendent y contribuer.

7.3.1. Sécuriser la mise à disposition de services

Souhaitée par la Commission européenne, la réécriture législative relative à la mise à disposition de services entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres (cf. 1.2. éléments transversaux) contribuera à consolider en droit interne, ce dispositif.

7.3.2. Favoriser la gestion unifiée de services

Le dispositif juridique actuel lie la mutualisation aux transferts de compétences et a donc vocation à s'appliquer aux compétences partagées entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres.

Or il convient de faciliter également, la création de services communs au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale, sans préjudice des compétences exercées par cet établissement.

En effet, l'efficacité et la rationalisation de l'action publique locale plaident pour que les services fonctionnels des communes et de l'EPCI dont elles sont membres puissent devenir des services communs, qu'il s'agisse des ressources humaines, du service informatique, du service chargé de la passation des marchés, d'un bureau d'études, des services d'analyse et de gestion financière, etc.

L'ambition d'une meilleure maîtrise de la dépense publique locale alliée à la volonté d'optimiser l'organisation interne requiert que la création de tels services puisse être encouragée.

L'organisation de services dans le cadre d'une gestion unifiée permettra également de développer le travail en commun entre l'EPCI et ses communes membres, ce qui pourra renforcer le sentiment d'adhésion des communes à l'intercommunalité et promouvoir à terme de nouveaux transferts de compétences, voire la création d'une « commune nouvelle » en lieu et place des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre.

7.3.3. Organiser la mutualisation de moyens

Le projet de loi ouvre aux EPCI la faculté de mutualiser des moyens à l'échelon intercommunal (en acquérant par exemple du matériel destiné à servir aux besoins de ses communes membres), quand bien même ils ne seraient doté d'aucune compétence pour laquelle le matériel est nécessaire.

L'intervention de l'EPCI permettra des économies d'échelle. En effet, celui-ci peut être doté de moyens financiers lui permettant des investissements plus importants qu'une commune. De plus, chaque commune peut, en raison de la nature des travaux qu'il permet de réaliser, n'avoir besoin du matériel acquis que pour des durées réduites. La mutualisation au niveau de la communauté permet une optimisation de l'utilisation de ce matériel.

Gage d'efficacité et d'économie, la mutualisation des moyens et des services entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale à laquelle elles appartiennent constituera un outil efficace pour éviter les doublons de services et doter le territoire de personnel qualifié que, parfois, aucune collectivité ne pourrait employer seule à plein temps. Elle permet notamment d'apporter un appui logistique aux communes rurales qui n'ont pas forcément les services adaptés ou de gérer en commun certains services avec les communes membres.

8 . CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

8 .1. Etat d'application du droit, objectifs poursuivis, motifs de recours à une nouvelle législation, impact juridique

8 .1.1. Le contexte

- La décentralisation

Les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 ainsi que la loi sur les responsabilités locales du 13 août 2004 avaient, en particulier, pour objectif de donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État et d'assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire.

- L'empilement des textes sectoriels au fil du temps

Depuis le début du mouvement de décentralisation, des lois portant sur les domaines et compétences les plus divers se sont accumulées. Parmi les textes majeurs, on peut citer la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et la loi du 13 août 2004 qui prévoit d'importants transferts de compétences au profit des différentes collectivités territoriales. Par ailleurs de nombreux textes sectoriels ont introduit des compétences nouvelles en fonction des besoins. Aujourd'hui, un premier recensement des sources juridiques traitant des compétences des collectivités territoriales fait apparaître que plus d'une quinzaine de codes sont concernés (cf. tableau des compétences en annexe 9.5.).

- La difficulté à constituer de véritables « blocs de compétences »

La succession des textes a conduit à un enchevêtrement des compétences. L'objectif initial de constitution de blocs de compétences pour chaque catégorie de collectivités n'a pu être pleinement réalisé, même si s'est dessiné peu à peu un paysage où les rôles des uns et des autres s'est construit autour de la proximité pour les communes, du social pour les départements et de l'action économique et de l'aménagement du territoire pour la région

- L'émergence de la notion de « clause de compétence générale »

Cette « compétence générale » se fonde sur les dispositions des articles L.1111-2, L.2121-29, L.3211-1 CGCT et L.4221-1 du CGCT. Sur la base de ces dispositions législatives, la jurisprudence a consacré une capacité à agir aux collectivités territoriales, sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à une autre collectivité et qu'elle puisse justifier d'un intérêt public local. En effet, toute collectivité territoriale, peut agir au delà des compétences dévolues expressément par la loi, dans les domaines où elles peuvent justifier l'existence d'un « intérêt public local ».

8 .1.2. Constat

Aujourd'hui les divers domaines dans lesquels les collectivités se partagent leurs compétences ne sont pas toujours juridiquement fixés et établis de façon précise. De

nombreux domaines voient l'intervention de plusieurs catégories de collectivités, tels que le développement économique, les transports, l'habitat, le tourisme. etc.

- Un manque de lisibilité de l'action publique

Les choix des élus ne sont pas facilités par cette situation où les sollicitations peuvent être nombreuses. Elle ne permet donc pas d'assurer une maîtrise optimale des dépenses publiques.

- Une complexité des politiques publiques

Les différentes formes de contractualisation, nécessaires pour mener des politiques publiques de plus en plus complexes et des projets de plus en plus lourds, engagent d'ailleurs le plus souvent à élaborer des plans de financement où figurent plusieurs financeurs. Ceci mobilise plusieurs acteurs pour un rapport coût/efficacité discutable.

- Un développement des financements croisés

La quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet de financements ou d'interventions croisées entre les acteurs publics et ce du fait des compétences conjointes entre les différentes collectivités. Cette situation comporte un risque de dispersion des ressources et de dilution de la capacité d'intervention des collectivités, ce qui peut rendre difficile la maîtrise de la dépense locale.

8 .1.3. Le besoin d'une clarification des interventions des différentes catégories de collectivités

La réorganisation de ces compétences territoriales a été évoquée dans plusieurs rapports tels que, pour citer les plus récents, le rapport RICHARD en décembre 2006, le rapport LAMBERT de novembre 2007 ou encore le rapport WARSMANN d'octobre 2008. Tous vont dans le sens d'une demande de remise en ordre des interventions des collectivités territoriales soit par une clarification des compétences soit par un encadrement des cofinancements.

Le comité pour la réforme des collectivités locales a recommandé la limitation du recours à la « clause de compétence générale », un meilleur partage des compétences entre catégories de collectivités et l'attribution exclusive à une seule catégorie de collectivité pour l'essentiel des compétences.

8 .1.4. Proposition

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les principes suivants :

- la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;

- la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local ;

- lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci ;

- la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales doit être limitée aux projets dont l'envergure le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire ; le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement.

Cet exercice de clarification des compétences et des cofinancement entre les collectivités territoriales s'effectuera dans le cadre d'une seconde loi qui interviendra dans un délai de 12 mois suivant la publication de cette loi.

8.2. Impact financier

L'objet du présent développement est de déterminer, dans les budgets des régions et des départements,

- la part qui correspond à des compétences attribuées par la loi, et qu'il serait possible de considérer dans une certaine mesure comme des dépenses « obligatoires » ou « contraintes »
- la part qui correspond à des compétences non exclusives, pour lesquelles ces deux catégories de collectivités disposent d'une marge d'initiative plus large, et sont susceptibles d'intervenir simultanément, au titre notamment de leur compétence générale.

En principe, la deuxième part est celle qui est théoriquement susceptible de donner lieu à des chevauchements et qui pourrait relever d'une clarification des compétences.

Un classement de ce type peut naturellement prêter à discussion et les estimations données sont donc à considérer comme des ordres de grandeur.

La source est constituée par la présentation fonctionnelle des budgets primitifs des départements et des régions, dont les résultats agrégés sont reproduits en annexe 9.4. Il doit être précisé à cet égard que la nomenclature par fonctions peut, dans l'application, laisser une part à l'appréciation, ce qui peut affecter l'homogénéité des données. En outre, la notion juridique de compétence et la notion comptable de fonction ne sont pas équivalentes.

Dans un premier temps, ont été exclues du calcul les dépenses qui ne sont pas réparties par fonction, à savoir :

- pour les régions, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « opérations non ventilées » ;
- pour le département, les rubriques appelées « services généraux », « annuité de la dette », « autres ».

Au titre de la présente étude, ces dépenses sont appelées « dépenses non ventilées ».

Les autres dépenses ont été classées selon les deux grandes parts définies plus haut.

Pour les départements, ces deux parts sont conventionnellement appelés « compétences exclusives » et « compétences non exclusives ». Ces appellations ont été retenues dans le but d'utiliser des expressions simples et ne doivent donc pas être entendues dans un sens trop strictement juridique.

Pour les régions, il a paru utile de dégager en outre une troisième catégorie, appelée ici « compétences intermédiaires ». Il s'agit de compétences (telles que l'aménagement du territoire ou le développement économique) que la loi attribue aux régions, mais dont les contours sont très vastes et ne sont pas précisément délimités, et dans lesquelles les autres catégories de collectivités peuvent également intervenir.

Sur les bases ainsi définies, les dépenses des départements et des régions peuvent être présentées selon les tableaux ci-après :

Départements

Compétence	en M€	En % des dépenses ventilées
COMPETENCES EXCLUSIVES	48 848	82 %
- SDIS	2365	
- collèges	4478	
- prévention médico-sociale	1051	
- action sociale hors RMI, APA, RSA	18578	
- RMI	6917	
- APA	5257	
- RSA	820	
- routes et voirie	5776	
- transports	3606	
COMPETENCES NON EXCLUSIVES	10823	18 %
- sécurité hors SDIS	159	
- enseignement hors collèges	1296	
- culture, vie sociale, jeunesse, sport, loisir	2260	
- réseaux et infrastructures hors voirie	2185	
- aménagement et environnement	2872	
- développement économique	2051	
DEPENSES VENTILEES	59671	100 %
DEPENSES NON VENTILEES	10040	
TOTAL GENERAL	69711	

Source: DGCL, budgets primitifs 2009

Régions

Compétence	en M€	En % des dépenses ventilées
COMPETENCES EXCLUSIVES	17312	73 %
- formation professionnelle et apprentissage	5247	
- lycées publics et privés	5643	
- transports	6422	
COMPETENCES INTERMEDIAIRES	3584	15 %
- aménagement des territoires	1409	
- action économique	2175	
COMPETENCES NON EXCLUSIVES	2797	12 %
- enseignement hors lycées	1001	
- culture, sport, loisir	989	
- santé et action sociale	166	
- environnement	641	
DEPENSES VENTILEES	23694	100 %
DEPENSES NON VENTILEES	5639	
TOTAL GENERAL	29333	

Source: DGCL, budgets primitifs 2009

Il apparaît que la part des dépenses exclusives est, selon ce classement, plus forte pour les départements (82 %) que pour les régions (73 %). Ce résultat n'est pas surprenant étant donné la part des dépenses sociales dans les dépenses des départements.

Les domaines dans lesquels les départements interviennent concurremment avec d'autres catégories de collectivités représentent près de 20 % de la dépense et presque 11 milliards d'euros.

Pour les régions, les dépenses dans les champs des compétences appelées ici « non exclusives » et « intermédiaires » représentent plus du quart de la dépense et presque 7 milliards d'euros.

Ces chiffres permettent d'approcher le périmètre susceptible d'être concerné par une coordination des interventions de ces catégories de collectivités et par une démarche de clarification des compétences.

9. ANNEXES

9.1 Simulation de répartition des délégués communautaires

9.1.1 Simulation pour une communauté de communes

Les nouvelles règles de répartition des délégués communautaires sont illustrées sur la base des données suivantes issues d'une communauté de communes comprenant 26 communes regroupant 25 287 habitants (P1).

a) Détermination du nombre de délégués communautaires

Attribution d'un siège par commune (S1)	26
+ Sièges supplémentaires proportionnel à la population (S2)	18
(selon un tableau prévu par la loi)	
<hr/>	
= Nombre de délégués communautaires (S3)	44

b) Répartition de ces sièges entre les communes membres

Communes	Population p1	Attribution d'un siège par commune	Communes éligibles à la répartition des sièges supplémentaires	Base de répartition p2 = population de la commune - Q1	Première répartition = p2 / Q2	Moyenne m1 = p2 / nombre de siège déjà attribué à la commune	Siège attribué à la plus forte moyenne m1	Moyenne m2 = p2 / nombre de siège déjà attribué à la commune	Siège attribué à la plus forte moyenne m2	Moyenne m3 = p2 / nombre de siège déjà attribué à la commune	Siège attribué à la plus forte moyenne m3
A	9 743	1	*	9 168	10	833	1	764		764	1
B	4 653	1	*	4 078	4	816		816	1	680	
C	1 556	1	*	981	1	491		491		491	
D	1 178	1	*	603	0						
E	1 046	1	*	471	0						
F	893	1	*	318	0						
G	711	1	*	136	0						
H	604	1	*	29	0						
I	473	1		0	0						
J	490	1		0	0						
K	414	1		0	0						
L	386	1		0	0						
M	342	1		0	0						
N	332	1		0	0						
O	292	1		0	0						
P	281	1		0	0						
Q	268	1		0	0						
R	251	1		0	0						
S	245	1		0	0						
T	237	1		0	0						
U	215	1		0	0						
V	214	1		0	0						
W	171	1		0	0						
X	171	1		0	0						
Y	70	1		0	0						
Z	51	1		0	0						
Total	25 287	26		15 786	15		1		1		1

Le quotient d'éligibilité à la répartition (Q1) est égal à la population totale (P1) divisée par le nombre total de siège du conseil.

$$Q1 = P1/S3$$

$$Q1 = 25\,287 / 44$$

$$Q1 = 575$$

Sont éligibles les communes dont la population est supérieure à Q1 (*), soit ici les communes A à H.

Le quotient de répartition (Q2) est égal à la population des communes éligibles diminuée du quotient Q1 (P2) divisée par le nombre de sièges restant à répartir :

$P2 = \text{population de chaque commune éligible (p1) moins } Q1$

$P2 = \sum p2$

$P2 = \sum (p1 - Q1)$

$Q2 = P2 / S2$

$Q2 = 15\,786 / 18$

$Q2 = 877$

c) Comparatif entre actuelle et future répartition

Communes	Population	Poids de la commune dans la CA	Nombre de délégués actuels	Poids dans conseil communautaire	Simulation de nouvelle répartition	Poids dans nouveau conseil communautaire	Evolution en nombre de siège	Evolution du %
A	9 743	38,53%	11	22%	13	29,55%	2	7,55%
B	4653	18,40%	6	12%	6	13,64%	0	1,64%
C	1556	6,15%	3	6%	2	4,55%	-1	-1,45%
D	1 178	4,66%	3	6%	1	2,27%	-2	-3,73%
E	1 046	4,14%	3	6%	1	2,27%	-2	-3,73%
F	893	3,53%	2	4%	1	2,27%	-1	-1,73%
G	711	2,81%	2	4%	1	2,27%	-1	-1,73%
H	604	2,39%	2	4%	1	2,27%	-1	-1,73%
I	473	1,87%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
J	490	1,94%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
K	414	1,64%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
L	386	1,53%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
M	342	1,35%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
N	332	1,31%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
O	292	1,15%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
P	281	1,11%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
Q	268	1,06%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
R	251	0,99%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
S	245	0,97%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
T	237	0,94%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
U	215	0,85%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
V	214	0,85%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
W	171	0,68%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
X	171	0,68%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
Y	70	0,28%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
Z	51	0,20%	1	2%	1	2,27%	0	0,27%
Total	25 287	100%	50	100%	44	100,00%	-6	0,00%

9.1.2 Simulation pour une communauté d'agglomération avec plafond de 50%

Les effets du plafond de 50 % de délégués communautaires attribués à une même commune sont illustrés à travers l'exemple suivant d'une communauté d'agglomération comprenant 20 communes regroupant 216 479 habitants (P1).

a) Détermination du nombre de délégués communautaires

Attribution d'un siège par commune (S1) 20

+ Sièges supplémentaires proportionnel à la population (S2) 64

(selon un tableau prévu par la loi)

= Nombre de délégués communautaires (S3)

84

b) Répartition de ces sièges entre les communes membres

Communes	Population p1	Atribution d'un siège par commune	Communes éligibles à la répartition des sièges supplémentaires	Base de répartition p2 = population de la commune - Q1	Première répartition = p2/ Q2	Communes éligibles à la deuxième répartition des sièges supplémentaires	Base de deuxième répartition p2bis = population de la commune - Q1bis	Base de deuxième répartition p2 bis - Q1bis	Moyenne m1 = p2bis/ nombre de siège déjà attribué à la commune	Siège attribué à la plus forte moyenne m1	Moyenne m2 = p2 bis/ nombre de siège déjà attribué à la commune	Siège attribué à la plus forte moyenne m2	Sièges répartis sur la base des itérations suivantes	Sièges attribués
A	177 761	1	*	175 184	59									42
B	8 237	1	*	5 660	1	*	7 315	3	1 829		1 829	1	3	8
C	8 001	1	*	5 424	1	*	7 079	3	1 770		1 770		4	8
D	4 564	1	*	1 987	0	*	3 642	1	1 821		1 821		2	4
E	2 857	1	*	280	0	*	1 935	0	1 935	1	968		1	3
F	2 634	1	*	57	0	*	1 712	0	1 712		1 712		1	2
G	2 427	1		0	0	*	1 505	0	1 505		1 505		1	2
H	2 333	1		0	0	*	1 411	0	1 411		1 411		1	2
I	1 856	1		0	0	*	934	0	934		934		1	2
J	1 222	1		0	0	*	300	0	300		300		0	1
K	813	1		0	0									1
L	721	1		0	0									1
M	768	1		0	0									1
N	532	1		0	0									1
O	524	1		0	0									1
P	371	1		0	0									1
Q	321	1		0	0									1
R	312	1		0	0									1
S	134	1		0	0									1
T	91	1		0	0									1
Total	216 479	20		188 591	61		25 834	7		1		1	14	84

Le quotient d'éligibilité à la répartition (Q1) est égal à la population totale (P1) divisée par le nombre total de siège du conseil.

$$Q1 = P1/S3$$

$$Q1 = 216 479 / 84$$

$$Q1 = 2 577$$

Sont éligibles les communes dont la population est supérieure à Q1 (*), soit ici les communes A à F.

Le quotient de répartition (Q2) est égal à la population des communes éligibles diminuée du quotient Q1 (P2) divisée par le nombre de sièges restant à répartir :

$$P2 = \text{population de chaque commune éligible (p1) moins } Q1$$

$$P2 = \sum p2$$

$$P2 = \sum (p1-Q1)$$

$$Q2 = P2 / S2$$

$$Q2 = 188 591 / 64$$

$$Q2 = 2 947$$

A l'issue de cette répartition la commune A dispose de 59 sièges supplémentaires et détient par conséquent plus de 50 % des sièges du conseil.

La loi prévoit un plafond de 50 %. Ainsi la commune A se voit dotée de la moitié des sièges du conseil :

$$S4 = S3 / 2$$

$$S4 = 84 / 2$$

$$S4 = 42$$

Siège restant à répartir (S5)

42

Dont attribution d'un siège par commune(S6)

19

(la commune A n'entre plus en compte)

Dont sièges supplémentaires proportionnel à la population (S7) 23

Pour attribuer des sièges aux autres communes, une nouvelle répartition est réalisée dans laquelle la population de la commune A est neutralisée :

$$P1 \text{ bis} = P1 - p1 \text{ de la commune A}$$

$$P1 \text{ bis} = 216\,476 - 177\,761$$

$$P1 \text{ bis} = 38\,718$$

Le quotient d'éligibilité à la nouvelle répartition (Q1 bis) est égal à la population totale hors commune A (P1 bis) divisée par le nombre de siège du conseil hors ceux attribués à la commune A (S5):

$$Q1 \text{ bis} = P1 \text{ bis} / S5$$

$$Q1 \text{ bis} = 38\,718 / 42$$

$$Q1 \text{ bis} = 922$$

Sont éligibles les communes dont la population est supérieure à Q1 bis(*), soit ici les communes B à J.

Le quotient de nouvelle répartition (Q2 bis) est égal à la population des communes éligibles diminuée du quotient Q1 bis (P2 bis) divisée par le nombre de sièges restant à répartir :

$$P2 \text{ bis} = \text{population de chaque commune éligible (p1) moins Q1 bis}$$

$$P2 \text{ bis} = \Sigma p2 \text{ bis}$$

$$P2 \text{ bis} = \Sigma(p1 - Q1 \text{ bis})$$

$$Q2 \text{ bis} = P2 \text{ bis} / S7$$

$$Q2 \text{ bis} = 25\,864 / 23$$

$$Q2 \text{ bis} = 1\,124$$

c) Comparatif entre actuelle et future répartition

Communes	Population	Poids de la commune dans la CA	Nombre de délégués actuels	Poids dans conseil communautaire	Simulation de nouvelle répartition	Poids dans nouveau conseil communautaire	Evolution en nombre de siège	Evolution du %
A	177 761	82,11%	54	55,10%	42	50,00%	-12	-5,10%
B	8 237	3,80%	8	8,16%	8	9,52%	0	1,36%
C	8 001	3,70%	8	8,16%	8	9,52%	0	1,36%
D	4 564	2,11%	4	4,08%	4	4,76%	0	0,68%
E	2 857	1,32%	3	3,06%	3	3,57%	0	0,51%
F	2 634	1,22%	3	3,06%	2	2,38%	-1	-0,68%
G	2 427	1,12%	2	2,04%	2	2,38%	0	0,34%
H	2 333	1,08%	2	2,04%	2	2,38%	0	0,34%
I	1 856	0,86%	2	2,04%	2	2,38%	0	0,34%
J	1 222	0,56%	2	2,04%	1	1,19%	-1	-0,85%
K	813	0,38%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
L	721	0,33%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
M	768	0,35%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
N	532	0,25%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
O	524	0,24%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
P	371	0,17%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
Q	321	0,15%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
R	312	0,14%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
S	134	0,06%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
T	91	0,04%	1	1,02%	1	1,19%	0	0,17%
Total	216 479	100%	98	100,00%	84	100,00%	-14	0,00%

9.1.3 Fiche méthodologique concernant l'impact de la baisse des effectifs de conseillers et de vice-présidents des communautés de communes et d'agglomération (2.2.1)

Nombre actuel de conseillers dans les EPCI

Source fichier DGCL-DESL /ASPIC BANATIC. Le recensement de 2241 communautés sur 2601 compte 80000 conseillers. L'extrapolation sur 2601 communautés donne 92000 conseillers. L'extrapolation est faite en tenant compte de la nature juridique.

Nombre futur de conseillers dans les EPCI à fiscalité propre

Simulation faite sur le fichier précité en appliquant le tableau du projet de loi qui fixe le nombre de sièges en fonction de la population et du nombre d'habitants.

Communauté d'agglomération conforme à la médiane (15 communes, 85 000 habitants).

La moyenne de la strate concernée est de 60 conseillers par CA.

Avec un plafond de 30 %, le nombre maximum de vice-présidents est de 18.

La dépense actuelle est de 1 président à 4 148 euros par mois plus 18 vice-présidents à 1 658 euros par mois, soit en tout 30 000 euros.

L'application des nouvelles règles donne 1 siège par commune (total : 15) plus 42 sièges au titre de la strate de population, donc en tout 57 sièges. Les vice-présidents seront au maximum 20 % de 57, donc 12. La dépense sera de un président à 4 148 plus 12 vice-présidents à 1 658, soit 20 000 euros en tout.

La baisse est de 29 %.

Communauté de communes conforme à la médiane (11 communes, 8 000 habitants)

La moyenne de la strate concernée est de 28 conseillers par CC. Avec un plafond de 30 % le nombre maximum de vice-présidents est de 8.

Le coût est : un président à 1 555 euros plus 8 vice-présidents à 622 euros, total 6 531 euros par mois.

Avec les nouvelles règles, la CC comptera 1 conseiller par commune (total 11) plus 10 au titre de la strate de population, total 21 conseillers. Avec un plafond de 20 % le nombre de vice-présidents sera de 4.

Le coût sera de un président à 1 555 euros plus 4 vice-présidents à 622 euros, total 4 043 euros.

La baisse est de 38 %.

Dépense totale actuelle dans les communautés d'agglomération (72 M€) et les communautés de communes (109 M€)

Source : comptes provisoires 2008, comptes 6531 (indemnités), 6533 (cotisations retraite), 6533 (cotisations de sécurité sociale)

9.1.4. Tableau comparatif

Modalités de composition des organes délibérant des établissements publics de coopération intercommunale : comparaison entre le droit en vigueur et le projet de loi relatif aux collectivités territoriales

	Législation actuelle (CGCT)	Projet de loi RCT
Détermination du nombre de délégués	<p>Syndicat (L. 5212-6) :</p> <p>Deux délégués par commune sauf décision contraire des statuts</p> <p>CC (L. 5214-7) et CA (L. 5216-3) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux - soit en fonction de la population à la majorité qualifiée (2/3 des CM représentant la moitié de la population ou l'inverse, + commune représentant la moitié de la population ou l'inverse, + commune représentant la quart de la population pour les CC et commune la plus importante pour les CA) <p>CU (L. 5215-6) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par accord amiable à l'unanimité des CM - soit par application d'un tableau établi par le législateur, prenant en compte à la fois le nombre de communes membres et la population totale 	<p>Syndicat : inchangé</p> <p>CC-CU-CA (article L. 5211-6-1 issu de l'article 19 I. du projet de loi) : détermination par la loi.</p> <p>Modalités : un siège par commune + attribution de sièges supplémentaires dont le nombre dépend de la population totale de l'EPCI (de 6 à 80 selon la population de l'EPCI).</p> <p>Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas d'extension du périmètre de l'EPCI --> dépassement du nombre initial de délégués ; attribution de sièges à la commune intégrant l'EPCI ; - en cas de retrait d'une ou plusieurs communes de l'EPCI --> réduction du nombre total de délégués, correspondant au nombre de délégués attribués à la ou aux communes concernées ; - en cas de regroupement de communes --> nombre total de délégués inchangé.
Répartition des délégués entre les communes	<p>Syndicat (L. 5212-6) :</p> <p>Deux délégués par commune sauf décision contraire des statuts</p> <p>CC (L. 5214-7) et CA (L. 5216-3) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux - soit en fonction de la population à la majorité qualifiée (2/3 des CM représentant la moitié de la population ou l'inverse, + commune représentant la quart de la population pour les CC et commune la plus importante pour les CA) <p>CU (L. 5215-7) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit par accord amiable à l'unanimité - soit en respectant les modalités suivantes suivantes : d'une part, attribution d'un siège à chaque commune; d'autre part, répartition des sièges restants selon le système de la représentation proportionnelle avec la règle de la plus forte moyenne. 	<p>Syndicat : inchangé</p> <p>CC-CU-CA (article L. 5211-6-2 issu de l'article 19 II. du projet de loi) : détermination par la loi.</p> <p>Modalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - attribution d'un siège à chaque commune. - répartition des sièges supplémentaires à la représentation proportionnelle avec la règle de la plus forte moyenne. - une commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges du conseil. <p>Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas d'extension du périmètre de l'EPCI --> attribution de sièges à la commune intégrant l'EPCI arrêtée par accord des 2/3 au moins des CM représentant la moitié de la population ou l'inverse - cette majorité qualifiée doit comprendre le CM de la commune dont la population est > à la moitié de la population totale ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante ; - en cas de retrait d'une ou plusieurs communes de l'EPCI --> maintien de la répartition initiale des sièges pour les communes restant membres ; - en cas de regroupement de communes --> attribution à la commune dont le territoire s'est accru, d'un nombre de sièges correspondant au total des sièges précédemment détenus par chacune des communes concernées par le regroupement ; maintien de la répartition initiale des sièges pour les autres communes membres.
Désignation des délégués de chaque commune	<p>Syndicat (L. 5211-7 et L. 5212-7) :</p> <p>Election par les conseils municipaux de tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, au scrutin secret à la majorité absolue lors des deux premiers tours de scrutin, et à la majorité relative en cas de troisième tour</p> <p>CC-CA (L. 5211-7) :</p> <p>Election par les conseils municipaux parmi leurs membres au scrutin secret à la majorité absolue lors des deux premiers tours de scrutin, et à la majorité relative en cas de troisième tour.</p> <p>CU (L. 5211-7 et L. 5215-10) :</p> <p>Election par les conseils municipaux parmi leur membres au scrutin de liste à un tour à la représentation proportionnelle avec la règle de la plus forte moyenne.</p>	<p>Syndicat : inchangé</p> <p>CC-CU-CA (articles L.273-5 et L.273-7 du code électoral, issus de l'article 17 du projet de loi; articles L.5211-6-1, L. 5211-6-2 issu de l'article 19 II. du projet de loi) :</p> <p>Modalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communes > à 500 habitants : élection en même temps que les conseillers municipaux suivant un système de fléchage. - Communes < à 500 habitants : élection par les conseils municipaux parmi leurs membres au scrutin secret à la majorité absolue. <p>Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas de fusion d'EPCI, d'extension de périmètre de l'EPCI, pas d'élection directe --> désignation par les conseils municipaux. - en cas de vacance du mandat de délégué : dans les communes > à 500 habitants, remplacement par le conseiller municipal venant sur une liste immédiatement après le dernier délégué élu / dans les communes < à 500 habitants, désignation par le conseil municipal.

9.2. Les différentes formes de coopération intercommunale

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. » (L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales)

La coopération intercommunale est apparue voici près de cent vingt ans (loi du 22 mars 1890) avec la création d'un syndicat intercommunal. Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 l'ont renforcée puis simplifiée. Le livre II de la cinquième partie du Code Général des Collectivités Territoriales y est consacré.

La coopération intercommunale est mise en œuvre au sein d'établissements publics administratifs, intitulés Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ces établissements sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils sont administrés par des autorités qui leurs sont propres, recrutent leur personnel, et assurent la gestion de leurs services. Ils sont soumis au contrôle de légalité (art. L. 5211-1 à L. 5211-58 du CGCT).

Il existe six types d'EPCI qui peuvent être regroupés dans deux catégories distinctes :

Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)	=>	Intercommunalité dite « de gestion »
Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM)		
Communauté Urbaine (CU)	=>	Intercommunalité à fiscalité propre, dite « de projet »
Communauté d'Agglomération (CA)		
Communauté de Communes (CC)		
Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN)		

9.2.1. L'intercommunalité dite de gestion

Les syndicats de communes relèvent du chapitre II du titre Ier du livre deuxième du CGCT (L.5212-1 à L.5212-34). Ce sont des groupements de communes sans fiscalité propre, financés par des contributions de leurs communes membres. Ils ont principalement pour objet la gestion d'activités ou de services publics comme l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, l'électrification.

Il existe deux types de syndicats :

les **syndicats intercommunaux à vocation unique** (SIVU), créés par la loi du 22 mars 1890 qui ne gèrent qu'une seule activité d'intérêt communautaire ;

les **syndicats intercommunaux à vocation multiple** (SIVOM), créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, dont les activités sont multiples et l'adhésion peut être à la carte.

Création :

La création d'un syndicat est initiée par la délibération d'une commune. Le représentant de l'Etat dans le département concerné peut prendre un arrêté de périmètre qui dresse la liste des communes concernées. Les conseils municipaux se prononcent sur le périmètre, les statuts, les modalités de représentation et le mode de financement contributif. L'accord est obtenu par une majorité qualifiée des conseils municipaux et de leur population. Enfin, après appréciation du représentant de l'Etat, ce dernier prend un arrêté de création.

Fonctionnement :

Le syndicat de communes est administré par un organe délibérant, le comité syndical, composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Ce comité est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux. Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de sa compétence en application du principe de spécialité, et dans le cadre des lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes. Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante.

Des modalités de modifications des statuts, du périmètre, de fusion ou de dissolution des syndicats sont prévues dans le CGCT.

9.2.2. L'intercommunalité dite de projet

L'intercommunalité à fiscalité propre (CU, CA, CC, SAN) désigne les EPCI dont le financement est assuré par le recours à la fiscalité directe locale. Ces EPCI sont également caractérisés par l'attribution de compétences obligatoires. Ils correspondent à une forme plus approfondie de coopération intercommunale qui conduit à l'élaboration de projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme.

-> **Les communautés de communes (CC)**, créées par la loi du 6 février 1992, relèvent du chapitre IV du titre I du livre deuxième du CGCT (L.5214-1 à L.5212-29). Elles visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun. Elles doivent constituer un ensemble "d'un seul tenant et sans enclave", sans condition de population.

Elles exercent, à la place des communes membres, obligatoirement des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique. Elles exercent également au moins une compétence optionnelle choisie parmi six domaines.

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles, au minimum 1/6
Aménagement de l'espace	Protection, mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
	Politique du logement et du cadre de vie
Développement économique	Création, aménagement et entretien de la voirie
	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
Si TPU : L'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire	Action sociale d'intérêt communautaire
	Tout ou partie de l'assainissement

- Les **communautés d'agglomération** (CA), créées par la loi du 12 juillet 1999, sont régies par les articles L. 5216-1 à L.5211-10 du chapitre VI du titre I du livre deuxième du CGCT. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

Elles exercent 4 compétences obligatoires et au moins 3 compétences optionnelles, au choix parmi 6.

	Domaines	Compétences
Obligatoires	1) Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire
	2) Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi
	3) Équilibre social de l'habitat	Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire

	4) Politique de la ville dans la communauté	Dispositifs contractuels de développement urbain ; de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance
Optionnelles		Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.
		Assainissement
		Eau
	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13
		Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
		Action sociale d'intérêt communautaire

- Les **communautés urbaines** (CU), créées par la loi du 31 décembre 1966, relèvent du chapitre V du titre I du livre deuxième du CGCT (L.5215-1 à L.5215-42). Elles regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants⁹ sur un espace d'un seul tenant et sans enclave.

Les communautés urbaines relèvent d'un régime juridique distinct, notamment en termes de compétences, suivant qu'elles ont été créées avant ou après la loi n° 99-596 du 12 juillet 1999.

La communauté urbaine exerce les compétences qui lui sont transférées au lieu et place des communes membres. Certaines des compétences sont transférées par la loi, de manière obligatoire, d'autres le sont sur décision des conseils municipaux. Ces dernières constituent des compétences facultatives.

⁹ Cette condition a été introduite par la loi du 12 juillet 1999

Domaines	Compétences	
	CU créée avant 1999	CU créée après la loi de 1999
1) Développement économique et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - Actions de développement économique - Création et équipement de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; - Chartes intercommunales de développement et d'aménagement - Lycées et collèges 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement, entretien et gestion des zones d'activités précitées ; - Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ; - Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV du CGCT ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;
2) Aménagement de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma de cohérence territoriale ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ; - Signalisation, parcs de stationnement - Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ; - Transport urbains de voyageurs - Voirie - Création et réalisation de zones d'aménagement concerté 	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma de secteur - Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; - Création ou aménagement et entretien de voirie - création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire
3) Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	<ul style="list-style-type: none"> - Programme local de l'habitat ; - Actions de réhabilitation 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ; - Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;
4) Politique de la ville dans la communauté		<ul style="list-style-type: none"> - Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; - Dispositifs locaux de prévention de la délinquance
5) Gestion des services d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement et eau ; - Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; - Service d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie - Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés, crématoriums - Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires - Ordures ménagères 	<ul style="list-style-type: none"> - Translation des cimetières ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires

6) Protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie		<ul style="list-style-type: none"> - Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés - Lutte contre la pollution de l'air - Lutte contre les nuisances sonores - Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
--	--	---

- Les **syndicats d'agglomération nouvelle** (SAN), créés par la loi du 13 juillet 1983, relèvent du livre III de la cinquième partie du CGCT (L.5321-1 à L.5351-1). Ils regroupent les communes constituant une agglomération nouvelle. Ces syndicats ont été mis en place pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années 1970.

Ils ont des compétences en matière de programmation et d'investissement en urbanisme, logement, transports, réseaux divers et en matière de création de voies nouvelles et de développement économique.

Le processus de rationalisation des structures intercommunales, initié par la loi du 12 juillet 1999, a pour conséquence, à terme, la transformation des SAN en communautés d'agglomération.

Création d'un EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU)

Elle comporte deux phases :

1. détermination d'un périmètre fixant la liste des communes intéressées : l'initiative peut être prise par délibération d'une commune ou bien par le préfet après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). S'il est favorable au projet de création, le préfet prend un arrêté de périmètre, dans un délai de deux mois après réception de la première délibération transmise.
2. autorisation de créer l'EPCI : les conseils municipaux sont consultés. Ils ont trois mois pour se prononcer. L'accord doit être exprimé par 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées 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 2/3 de la population. Après appréciation du projet, le préfet prend un arrêté de création.

Les SAN relèvent d'une procédure un peu différente. La création est initiée par le préfet en concertation avec les maires et les conseillers généraux concernés afin d'établir un projet de périmètre d'urbanisation et de fixer une liste des communes intéressées. Une seconde étape vise à consulter les communes incluses dans le périmètre ainsi que le conseil général et régional concernés. L'arrêté de création est pris par le préfet si tous les conseils municipaux délibèrent favorablement ou par décret en conseil d'Etat dans le cas contraire.

Fonctionnement

L'EPCI est administré par un conseil, organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres à la majorité absolue. Ce conseil règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de la compétence de l'EPCI à fiscalité

propre en application du principe de spécialité et dans le cadre des lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes. Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante.

Des modalités de modifications des statuts, du périmètre, de fusion ou de dissolution des EPCI à fiscalité propre sont prévues dans le CGCT.

9.2.3. Autres formes de coopération

- Les **syndicats mixtes** ont été créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 et sont régies par le livre VII de la cinquième partie du CGCT (article L. 5711-1 à L. 5722-9).

Ils permettent l'association de communes avec d'autres collectivités ou établissements publics.

Lorsqu'ils associent uniquement des communes et leurs groupements, ils sont dits fermés.

Les syndicats mixtes ouverts, quant à eux, sont composés de différents échelons de collectivités territoriales (syndicats mixtes ouverts restreints) et / ou d'établissements publics (syndicats mixtes ouverts élargis).

Ces syndicats sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre, de type associatif, pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Ils sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans les champs de compétences transférées.

- Les **Pays** ont été créés par la loi du 4 février 1995. Conçu comme un lieu de débat et comme un élément de cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, à l'échelle d'un bassin de vie, ce type de coopération laisse une grande liberté aux élus locaux qui peuvent y associer des acteurs économiques locaux. Les pays sont fondés sur un principe de partenariat.

9.3. Communes isolées : au 1^{er} janvier 2009, 2 516 communes doivent encore être rattachées à un EPCI à fiscalité propre pour achever la couverture intégrale du territoire.

Au 1er janvier 2009, pour achever la couverture du territoire par les structures intercommunales, il reste 2 516 communes qui ne sont pas encore regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui représente 8,2 millions d'habitants (6 millions hors Paris).

Sur les 100 départements, 5 ont toutes leurs communes regroupées dans des EPCI à fiscalité propre (l'Allier, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, le Pas-de-Calais et la Martinique), 50 ont moins de 5 % de leurs communes isolées et, à l'opposé, les 10 derniers départements ont plus de 30 % de leurs communes non regroupées. Pour deux départements (la Guadeloupe et la Seine-Saint-Denis), le taux de communes isolées dépasse même les 50 %, avec respectivement 56,3 % et 67,5 % de leurs communes non regroupées.

60 départements ont moins de 5 % de leur population totale non regroupée dans des EPCI à fiscalité propre (19 ont moins de 1 %, 21 ont entre 1 et 2 %, 20 autres ont entre 2 et 5 %). On compte 8 départements qui ont plus de 30 % de leur population non couverte.

2 271 communes non regroupées dans des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2009 sont de petite taille et comptent moins de 3 500 habitants, ce qui représente 90 % des communes isolées. Pourtant, ces communes ne représentent que 16,1 % de la population non couverte par les EPCI à fiscalité propre.

A l'opposé, seulement 4,8 % des communes non regroupées ont plus de 10 000 habitants, mais elles représentent 75 % de la population des communes isolées (65 % hors Paris). Parmi les 120 communes de cette catégorie, 86 se situent en Ile-de-France. Exception faite de Cannes et de Valence, toutes les communes non regroupées de plus de 50 000 habitants se situent dans la petite couronne de l'Ile-de-France.

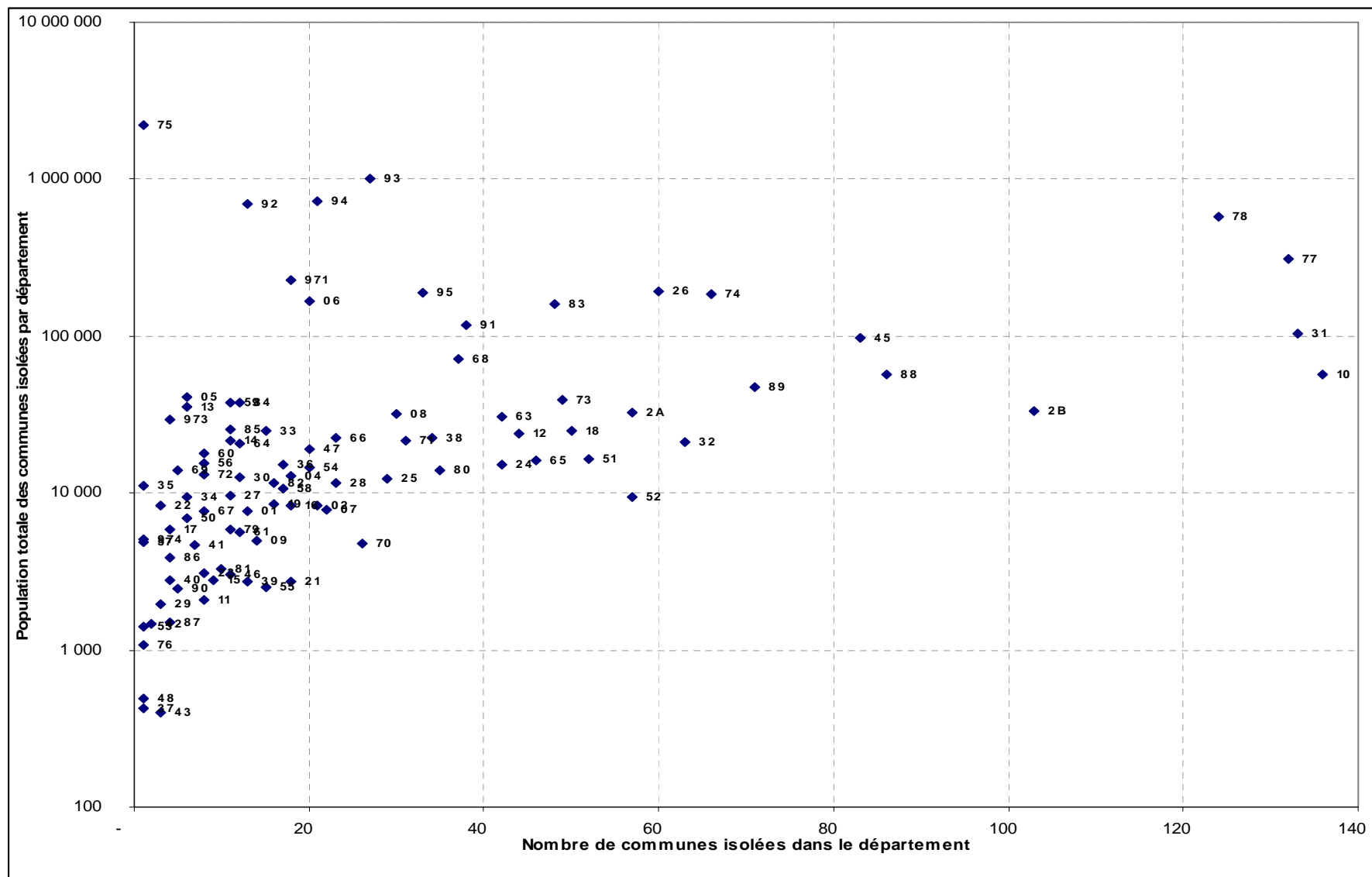
Répartition démographique des communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2009

Communes	Communes isolées		France entière		en % de la même catégorie	
	nombre de communes	population totale	nombre de communes	population totale	nombre de communes	population totale
de moins de 500 habitants	1 480	312 591	20 493	4 723 916	7,2 %	6,6 %
de 500 à moins de 3 500	791	1 007 469	13 361	16 870 427	5,9 %	6,0 %
de 3 500 à moins de 10 000	125	759 477	1 904	11 046 319	6,6 %	6,9 %
de 10 000 à moins de 50 000	97	2 399 127	802	16 767 160	12,1 %	14,3 %
de plus de 50 000 habitants	23	3 720 407	122	15 220 329	18,9 %	24,4 %
Total	2 516	8 199 071	36 682	64 628 151	6,9 %	12,7 %

Population totale au 01 janvier 2009

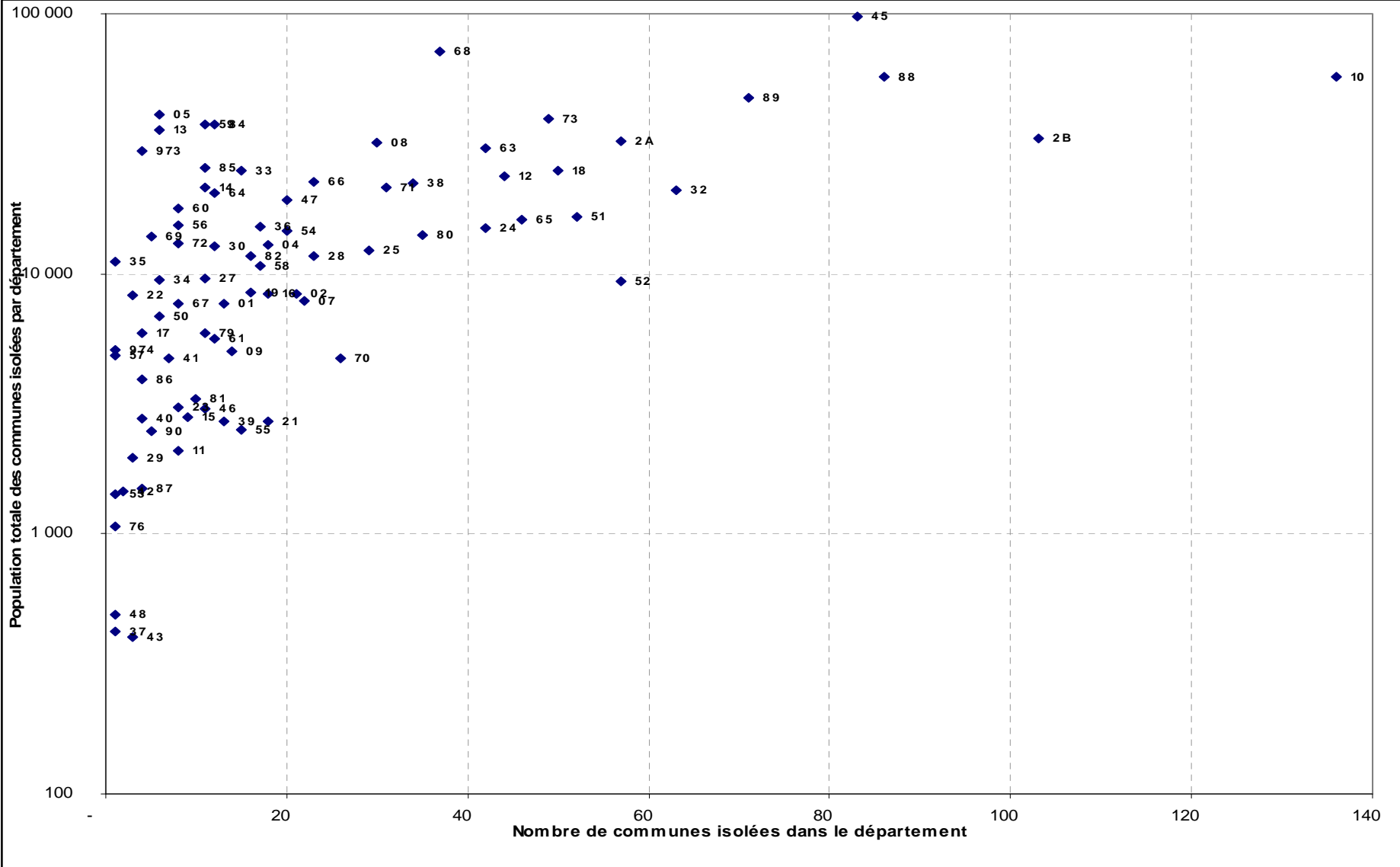
Source : Insee, recensement de la population.

Départements selon le nombre et la population des communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2009.



Population totale au 01 janvier 2009
 Source : Insee, recensement de la population.

Zoom sur les départements où moins de 100 000 habitants sont dans des communes n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre.



Population totale au 01 janvier 2009, Source : DGCL, Insee - recensement de la population.

	Nombre de départements	Population totale des communes isolées	Départements
5 communes ou moins	18	96 592	17 22 29 35 37 40 42 43 48 53 57 69 76 86 87 90 973 974
de 6 à moins de 15 communes	28	385 743	01 05 09 11 13 14 15 23 27 30 33 34 39 41 46 50 55 56 59 60 61 64 67 72 79 81 84 85
de 16 à moins de 50 communes	28	1 011 268	02 04 06 07 08 12 16 19 21 24 25 28 36 38 47 54 58 63 65 66 68 70 71 73 80 82 83 971
de 50 à moins de 100 communes	10	683 028	18 26 32 45 51 52 74 88 89 2A
plus de 100 communes	3	194 279	10 31 2B
Total (hors Ile-de-France)	87	2 370 910	

Population totale au 01 janvier 2009

Source : Insee - recensement de la population.

9.4. Les dépenses par fonction des collectivités territoriales

9.4.1. Compétences et fonctions :

La nomenclature comptable ne permet pas d'attribuer à toutes les compétences un montant précis de dépenses ou de recettes correspondants. La nomenclature par fonction, en vigueur dans les grandes collectivités (régions, départements, grandes villes) répond partiellement à ce besoin de connaissance en permettant la ventilation des dépenses selon les activités. Toutefois cette nomenclature se heurte à la difficulté de ventiler certaines tâches générales. Ainsi la nomenclature fonctionnelle comprend 2 sous fonctions particulières :

- la sous fonction « Opérations non ventilables », regroupe toutes les dépenses et toutes les recettes qui ne peuvent être classées dans les autres fonctions. S'y retrouvent l'ensemble des mouvements relatifs à la dette, une grande part des recettes de fonctionnement, notamment les impôts, taxes et dotations ainsi que les amortissements ou les provisions.
- la sous fonction 02, « Administration générale de la collectivité » rassemble, quant à elle, toutes les actions de réglementation ou d'administration.

9.4.2. La particularité des dépenses de personnel

Les dépenses (et éventuellement les recettes afférentes) sont a priori ventilées dans les différentes fonctions, sous-fonctions, rubriques et sous-rubriques concernées. Toutefois, concernant les frais de personnel, la collectivité peut regrouper ces opérations dans la rubrique 0201 « Administration générale de la collectivité – Personnel non ventilé », à l'exception de celles relatives aux personnels transférés.

Les pratiques d'une collectivité à l'autre sont très variables et les résultats moyens doivent donc être interprétés avec prudence. Ils permettent cependant de faire une photographie de l'importance financière des différentes compétences.

Pour les communes et groupements de communes les données sont indisponibles pour les collectivités de moins de 10 000 habitants. (Les communes de 3 500 à 10 000 habitants sont tenus de présenter leurs comptes par fonction mais en pratiques l'information n'est pas exploitable).

Présentation fonctionnelle des budgets primitifs 2009 des départements et des régions

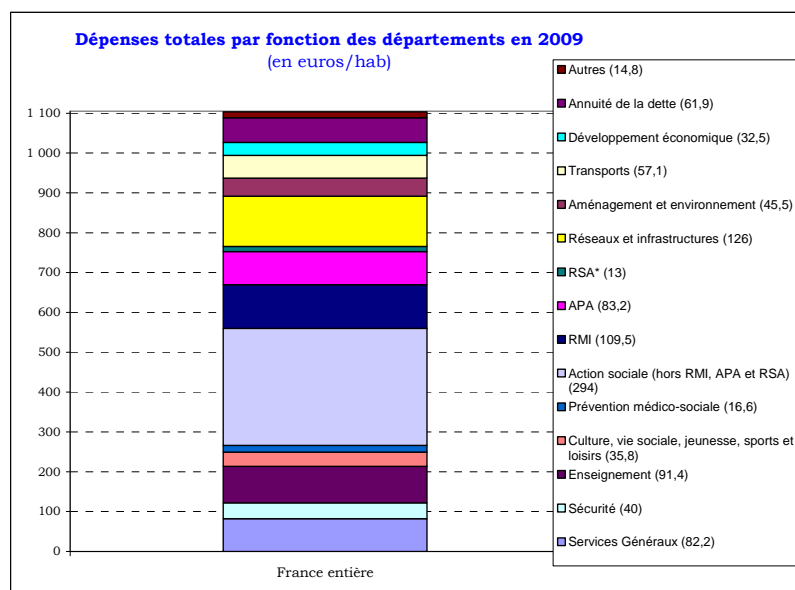
Départements (France entière)

en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	Part dans le budget	Valeurs (en euros par habitant)
Services Généraux	4 297	899	5 195	7,5%	82
Sécurité	2 342	182	2 524	3,6%	40
dont Service d'incendie et de secours	2 286	80	2 365	3,4%	37
Enseignement	2 944	2 830	5 774	8,3%	91
dont collèges	1 959	2 519	4 478	6,4%	71
dont lycées	6	20	26	0,0%	#REF!
dont enseignement supérieur	75	153	228	0,3%	4
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	1 494	766	2 260	3,2%	36
dont culture	730	428	1 158	1,7%	18
Prévention médico-sociale	977	75	1 051	1,5%	17
dont PMI et planification familiale	411	24	435	0,6%	7
dont prévention et éducation pour la santé	100	16	116	0,2%	2
Action sociale (hors RMI, APA et RSA)	17 872	707	18 578	26,7%	294
dont famille et enfance	6 757	113	6 870	9,9%	109
dont personnes handicapées	5 844	83	5 927	8,5%	94
dont personnes âgées	2 490	315	2 805	4,0%	44
RMI	6 898	18	6 917	9,9%	109
dont RMA	170	0	170	0,2%	3
APA	5 257	0	5 257	7,5%	83
RSA*	820	0	820	1,2%	13
Réseaux et infrastructures	2 349	5 611	7 961	11,4%	126
dont routes et voirie	1 268	4 508	5 776	8,3%	91
Aménagement et environnement	721	2 151	2 872	4,1%	45
Transports	3 302	304	3 606	5,2%	57
dont transports scolaires	2 007	9	2 016	2,9%	32
Développement économique	958	1 093	2 051	2,9%	32
dont développement touristique	271	252	523	0,7%	8
Annuité de la dette	1 032	2 877	3 909	5,6%	62
Opérations non ventilées	546	390	936	1,3%	15
TOTAL	51 807	17 905	69 711	100,0%	1 103

* Seuls 29 départements ont inscrit des dépenses de RSA dans les budgets primitifs 2009

Source : DGCL, budgets primitifs 2009



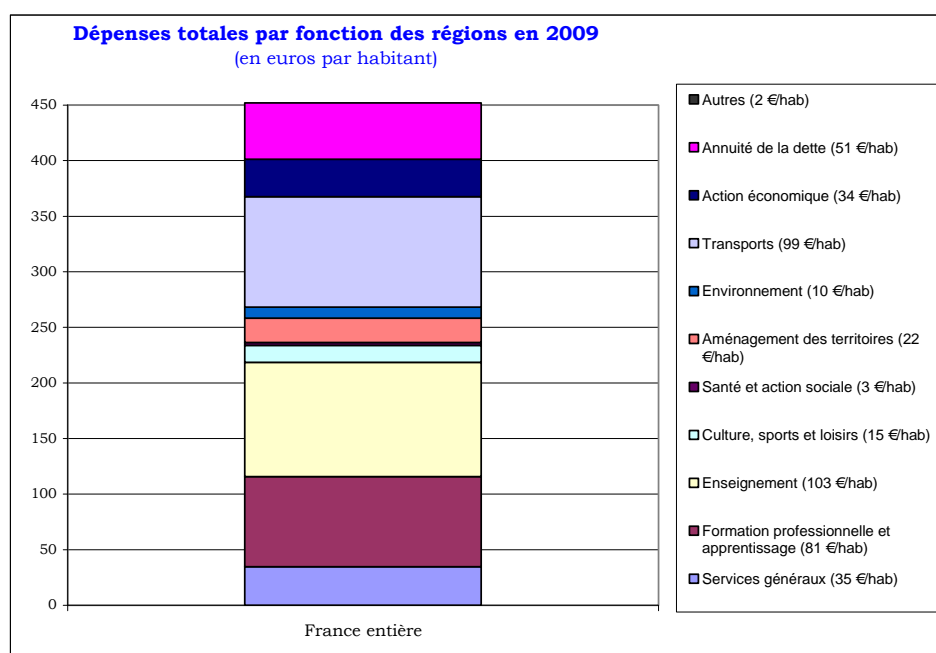
* Seuls 29 départements ont inscrit des dépenses de RSA dans les budgets primitifs 2009

Régions (France entière)

en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	Part dans le budget	Valeurs (en euros par habitant)
Services généraux	1 814	420	2 234	7,6%	35
Formation professionnelle et apprentissage	5 006	242	5 247	17,9%	81
dont formation professionnelle	2 212	49	2 261	7,7%	35
dont apprentissage	1 853	173	2 026	6,9%	31
dont sanitaire et social	856		811	2,8%	13
Enseignement	3 344	3 300	6 644	22,7%	103
dont lycées publics	2 463	2 746	5 209	17,8%	81
dont lycées privés	279	155	434	1,5%	7
dont enseignement supérieur	113	277	389	1,3%	6
Culture, sports et loisirs	641	347	989	3,4%	15
Santé et action sociale	58	108	166	0,6%	3
Aménagement des territoires	280	1 129	1 409	4,8%	22
dont agglomérations et villes	11	216	227	0,8%	4
dont espace rural	97	299	395	1,3%	6
dont habitat	15	293	308	1,1%	5
Environnement	211	430	641	2,2%	10
dont politique de l'eau	26	115	142	0,5%	2
dont politique de l'énergie	30	144	173	0,6%	3
dont patrimoine naturel	60	56	117	0,4%	2
Transports	3 619	2 803	6 422	21,9%	99
dont transp. ferroviaires de voyageurs	2 534	752	3 286	11,2%	51
dont gares et infrastr. ferroviaires	4	685	689	2,4%	11
dont voirie nationale	12	383	395	1,3%	6
Action économique	999	1 177	2 175	7,4%	34
dont recherche et innovation	266	334	600	2,0%	9
dont tourisme et thermalisme	176	134	311	1,1%	5
dont agriculture et pêche	143	220	363	1,2%	6
dont industrie et artisanat	135	306	440	1,5%	7
Annuité de la dette	711	2 565	3 276	11,2%	51
Autres	115	14	129	0,4%	2
Total	16 798	12 534	29 333	100,0%	454

Source : DGCL, budgets primitifs 2009



Présentation fonctionnelle des comptes des communes et groupements de communes à fiscalité propre

Communes de 10 000 habitants et de plus (France entière)

en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	Part dans le budget	Valeurs (en euros par habitant)
Services généraux des administrations	14 679	2 420	17 098	31,0%	545
Sécurité et salubrité publiques	1 300	91	1 391	2,5%	44
Enseignement - formation	4 747	1 367	6 114	11,1%	195
Culture	2 926	1 108	4 034	7,3%	129
Sport et jeunesse	3 504	1 381	4 885	8,8%	156
Interventions sociales et santé	2 288	171	2 460	4,5%	78
Famille	1 878	356	2 234	4,0%	71
Logement	156	464	619	1,1%	20
Aménagement et services urbains	5 718	5 552	11 269	20,4%	359
Action économique	570	252	821	1,5%	26
Opérations non ventilées	643	3 628	4 271	7,7%	136
Total	38 409	16 788	55 197	100,0%	1 759

Source: DGFIP, comptes de gestion 2007

Groupements de communes de 10 000 habitants et de plus (France entière)

en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	Part dans le budget	Valeurs (en euros par habitant)
Services généraux des administrations	3 102	1 123	4 224	19,7%	91
Sécurité et salubrité publiques	670	27	696	3,2%	15
Enseignement - formation	208	168	376	1,8%	8
Culture	601	459	1 059	4,9%	23
Sport et jeunesse	402	545	947	4,4%	20
Interventions sociales et santé	156	82	237	1,1%	5
Famille	111	33	144	0,7%	3
Logement	73	225	299	1,4%	6
Aménagement et services urbains	5 014	3 094	8 107	37,8%	175
Action économique	476	652	1 128	5,3%	24
Opérations non ventilées	2 201	2 030	4 231	19,7%	91
Total	13 011	8 437	21 448	100,0%	462

Source: DGFIP, comptes de gestion 2007

9.5. Subventions croisées

Les collectivités locales versent et reçoivent des subventions, d'investissement ou de fonctionnement. Les régions par exemple versent une part importante de leurs subventions d'équipement aux communes ou groupements de communes à fiscalité propre. Les tableaux ci après permettent d'avoir une idée des flux croisés entre collectivités.

Il faut noter que de nombreux autres acteurs que les collectivités territoriales et les groupements de communes à fiscalité propre sont concernés, pour des montant parfois très importants.

Subventions d'équipement reçues par les collectivités locales en 2007

en millions d€	Total des subventions d'investissement reçues	Subventions d'équipement de l'Etat et des EPN	Subventions d'équipement des régions	Subventions d'équipement de départements	Subventions d'équipement de communes	Subv. d'équip. groupements de collectivités	Subventions d'autres EPL	Subv. d'équip. du budget européen et de fonds structurels	Autres subventions et participations
Région	306	38	1	30	6	0	14	148	69
Département	947	294	325	6	102	4	15	127	74
Groupements de communes à fiscalité propre	1 407	356	311	398	87	9	25	100	120
Communes	4 243	804	716	1 628	18	258	58	162	482

Source: DGCL DESL, DGFIP comptes de gestion

Subventions d'équipement versées par les collectivités locales en 2007

en millions d€	Total des subventions versées	Subventions d'équipement aux organismes publics	dont versées aux régions département communes et groupements de communes à fiscalité propre	Subventions d'équipement aux personnes de droit privé	Subvention aux éta scolaires pour leurs équipements	Subv. équip. en nature
Région	5 351	4 139	1 353	1 031	166	15
Département	5 383	4 407	2 061	864	65	47
Groupements à fiscalité propre	1 089	718	271	308	0	64
Communes	1 155	687	213	398	0	70

Source: DGCL DESL, DGFIP comptes de gestion

Subventions de fonctionnement versées en 2007

en millions d€	Subventions de fonctionnement versées à l'Etat	Subv. de fonct. versées à l'Etat	Subventions de fonctionnement versées aux régions ;	Subventions de fonctionnement versées aux départements ;	Subventions de fonctionnement versées aux communes ;	Subv. de fonct. versées aux groupements de collectivités ;	Subv. de fonct. versées aux Etablissements et services rattachés ;	Subv. de fonct. versées aux autres Ets publics locaux ;	Subv. de fonct. versées aux autres orga. publics divers ;	Subv. de fonct. versées aux S.E.M. et personnes de droit privé ;	autres subv. de fonctionnement
Région	4 234	10	6	12	102	235	0	0	0	0	1 651
Département	2 367	12	2	15	299	39	0	0	0	0	293
Groupements de communes à fiscalité propre	1 930	3	1	21	127	107	170	197	277	1 028	0
Communes	5 733	2	0	138	42	64	1 951	237	162	3 136	0

Source: DGCL DESL, DGFIP comptes de gestion

9.6 Tableau des compétences

(Tableau résumé)

RÉFÉRENTIEL DES DISPOSITIONS JURIDIQUES CONCERNANT LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU 20 AOÛT 2009

I- COMPÉTENCES DE LA COMMUNE	
COMPÉTENCES	TEXTES
<u>1) aménagement local :</u>	
- eau et assainissement,	- <i>CGCT article L.2224-7 et s., art. D.2224-1 et s., art. R.2224-6 et s.</i>
- prévention des risques naturels et technologiques	- <i>code de l'environnement article L.515-16, L. 541-3, L. 563-6, L.563-3, L.564-2, L.572-4, L.572-7, L.125-1, L.125-2</i>
- distribution d'énergie	- <i>CGCT art. L.2224-31</i>
- gestion des déchets ménagers et assimilés	- <i>CGCT, article L.2224-13 et s. art. R.2224-23 et s., code de l'environnement, articles L.541-1 et s. et R.541-13 et s.</i>
- urbanisme	- <i>code de l'urbanisme art. L.110 et suivants</i>
- logement	- <i>code de la construction et de l'habitation (CCH): définition des priorités en matière d'habitat : article L. 301-4 du CCH, rattachement des OPH : art. L. 421-6 du CCH, PLH : art. L. 302-4-1 du CCH, délégation contingent préfectoral : art. L. 441-1 du CCH, obligation 20 % de logements sociaux : art. L. 302-5 du CCH, attribution de logements sociaux art. L. 441-2 du CCH, - art. L. 2254-1 du CGCT : interventions en faveur du logement social</i>
- voirie communale	- <i>code de la voirie routière, art. L.141-1 et s. et R.141-1 et s.</i>
- cimetières et opérations funéraires	- <i>code général des collectivités territoriales, chapitre III-art L2223</i>
- équipements sportifs	- <i>code du sport art. L.100-2</i>
- zones d'activité économique	- <i>CGCT art. L.5214-16, L.5215-20, L.5216-5</i>
- transports urbains, hors région Ile de France,	- <i>loi n°82-1153 articles 27 et s., loi d'orientation sur les transports intérieurs</i>
- réseaux de communications électroniques,	- <i>CGCT article L.1425-1 et art 80 loi 2009-258 du 5 mars 2009</i>
- politique du tourisme et office de tourisme	- <i>code du tourisme art L133-1</i>
*CULTURE :	
- musées municipaux	- <i>CGCT art. L.1421-6, code du patrimoine art. L.410-2 et s.</i>

- archives communales	- CGCT art. L.1421-1 et L.1421-2 et s., R.1421-1 et s., code du patrimoine art. L.212-6 et L.212-11 s.
- enseignement initial artistique spectacle vivant	- code de l'éducation art. L. 216-2 modifié par art 101 LRL
- enseignement artistique arts plastiques	- code de l'éducation art L. 216-3
- archéologie préventive d'intérêt communal (diagnostic et fouilles)	- CGCT art. L.1421-7, code du patrimoine art. L.522-7 s.
- bibliothèque de prêt municipale	-CGCT art. L.1421-4 s. -code du patrimoine art. L.310-1 s.
- culture, à l'exclusion des compétences expressément attribuées par la loi.	- cf clause de compétence générale
Equipements confiés à la commune	
- ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance et ports de commerce et de pêche transférés	- loi sur les responsabilités locales du 13 août 2004- article L.601-1 du code des ports maritimes
- aéroports civils transférés	- article 28 de la LRL
- ports intérieurs	- loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) art.32
et domaine public fluvial transférés	- article 56 de la loi n°2003-6999 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages - code général de la propriété des personnes publiques, art. L.2111-7 et s.
2) développement économique :	
- principe d'une possibilité d'intervention en matière économique et sociale	- L. 2251-1 CGCT
-possibilité d'octroyer des aides afin de favoriser le développement économique	- L. 2151-2 CGCT par renvoi au titre 1 ^{er} du livre V du CGCT (articles L.1511-2 à L.1511-8) et au L. 2251-3 CGCT.
- création et maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural	- L. 2251-3 CGCT
- aides aux entreprises de spectacle cinématographique	- L. 2251-4 CGCT
- garanties d'emprunts	- L.2252-1 à L.2252-5 CGCT et L. 1511-2 CGCT
- participation au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif après autorisation par décret en CE	- L.2253-1 CGCT
- participation au capital des SEM	- L. 2253-2 à L.2253-4 CGCT - L. 1521-1 à L. 1525-3 CGCT
- participation à des sociétés de garanties	- L.2253-7 CGCT
- aides ayant pour objectif la création ou l'extension d'activités économiques (hors aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles) :	- 2 ^{ème} alinéa de l'article L. 1511-2 CGCT - L. 1511-5 CGCT (sans la région)
- possibilité de participer au financement des aides définies par la région via une convention,	
- possibilité de créer et mettre en œuvre une aide ou un régime d'aide après accord de la région	
- aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles	- L. 1511-3 CGCT

- prise en charge des commissions de garantie d'emprunt	- <i>L. 1511-3 CGCT</i>
- subvention aux organismes ayant pour objet exclusif la création ou la reprise d'entreprises	- <i>L. 1511-7 CGCT</i>
- aide à l'installation et au maintien des professionnels de santé en milieu rural	- <i>L. 1511-8 CGCT</i>
- aide au fonctionnement des structures locales des organisations syndicales représentatives	- <i>CGCT art L. 2251-3-1</i>
<u>3) action sociale et santé</u>	
- action sociale facultative, conjointement avec le département	- <i>loi 83-663 du 22 juillet 1983, acte I de la décentralisation</i>
- création et mise en œuvre de dispositifs locaux en matière d'accompagnement vers l'emploi dans le cadre du Service public de l'Emploi	- <i>code du travail L. 5311-3, L. 5322-1 et 2, L. 5132-2, loi 2005-32 du 18 janvier 2005, loi du 29 juillet 1998</i>
- accueil petite enfance (organisation et financement des structures)	- <i>code de l'action sociale et des familles art L. 214-2 et s, code de la santé publique art L. 2324-1</i>
-accueil périscolaire	- <i>code de l'éducation art L. 133-1</i>
- service de désinfection	- <i>code de la santé publique art L. 3114-1</i>
- service communal d'hygiène et de santé	- <i>code de la santé publique art L. 1422-1</i>
<u>4) enseignement :</u>	
- implantation, construction et gestion des écoles maternelles et primaires et gestion des personnels non enseignants	- <i>code de l'éducation art. L.212-1 et s.</i>
- participation aux frais de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association	- <i>art 89 loi n° 2004-809 du 13 août 2004</i>
- aides aux élèves et aux étudiants	- <i>code de l'éducation art. L. 533-1 et L821-1</i>
- restauration scolaire (école maternelle et primaire)	- <i>code de l'éducation art. D.411-2/Conseil d'école</i>
<u>5) développement social :</u>	
- politique de la ville	- <i>loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, art.1, CGCT art. L.1111-2, L.2143-1, L.5214-16, L.5215-20, L.5216-5</i>
- prévention de la délinquance	- <i>L 2211-4 du CGCT</i>
<u>6) coopération décentralisée</u>	- <i>CGCT art. L. 1115-1 à 1115-7</i>
<u>7) clause de compétence générale</u>	- <i>CGCT L. 2121-29</i>

II - COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT	
1) action sociale et médico-sociale	
- règlement départemental d'aide sociale	- <i>CGCT art. L.3214-1.</i>
- définition et de coordination de l'action sociale au plan départemental	- <i>CASF, art. L.121-1 et s. L.123-2 [le département est désigné comme une sorte de chef de file de l'action sociale par le CASF]</i>
- action sociale facultative, conjointement avec la commune	- <i>CASF art L121-1</i>
- action sociale et médico-sociale légale, prestations légales d'aide sociale	- <i>CASF art. L.116-1 et s. art. L.311-1, art. R.311-1 et s</i>
- action sociale en faveur des personnes dépendantes : personnes âgées et personnes handicapées	- <i>CASF art. L.113-2</i>
- autorisation de création, de transformation et de contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux	- <i>CASF art. L.313-153, art. L.313-20</i>
- insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté (bénéficiaires d'aide et de minima sociaux)	- <i>CASF art. L.263-15, code du travail art. L.5134-74 s.</i>
- adoption	- <i>code de l'action sociale et des familles L 225-1</i>
- protection de l'enfance	- <i>code de l'action sociale et des familles L. 221-1 et s, L. 226-1 et s, L. 227-1 et s, L. 228-3 et s</i>
- protection et promotion de la santé maternelle et infantile et protection sanitaire de la famille et de l'enfance	- <i>code de la santé publique art L2112-1 et suivants</i>
- mise en œuvre de la lutte anti-vectorielle	- <i>loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 modifié relative à la lutte contre les moustiques</i>
- accueil petite enfance (Autorisation ou avis pour la création ou la transformation des structures et agrément des assistantes maternelles)	- <i>code de l'Action Sociale et des Familles art. L.214-2 et s, code de la santé publique art. L. 2324-1 et s et L. 2326-4.</i>
- action sociale départementale coordonnée avec la commune en matière de prévention de la délinquance	- <i>art L3214-1 du CGCT</i>
- veille sanitaire dans le cadre des laboratoires vétérinaires départementaux d'analyse	- <i>code rural L. 201.1</i>
2) Aménagement départemental	
- service départemental d'incendie et de secours	- <i>CGCT art. L.1424-1 et s. R. 1424-38 et R. 1424-42 et s.</i>
- transports routiers non urbains de personnes	- <i>article 29 de la LOTI</i>
- transports scolaires	- <i>code de l'éducation art. L.213-11</i>
- voirie départementale	- <i>code la voirie routière art. L.131-1 et s.</i>

- aménagement et équipement rural ainsi que assistance technique aux communes en matière d'eau et de milieux aquatiques	- <i>CGCT art. L.3232-1 s., R.3232-1 s., code rural art. L.151-36 s.</i>
- aménagement foncier	- <i>code rural art. L. 121-1</i>
- protection des espaces agricoles et naturels périurbains et travaux d'intérêt général ou urgents en matière agricole ou forestière	- <i>code de l'urbanisme art. L. 143-1 et L.143.7.1 et 2 et code rural L. 151.36</i>
- répartition des aides en matière d'électrification	<i>CGCT art. L.3232-2</i>
- plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée et des itinéraires de randonnée motorisée	- <i>code de l'environnement art L 361-1 et L361-2</i>
- transports ferrés ou guidés non urbain d'intérêt local	- <i>article 18-1 de la LOTI</i>
- réalisation d'équipements sanitaires en zone de montagne	- <i>art 111 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</i>
- espaces naturels d'intérêt départemental	- <i>code de l'environnement art. L.310-1</i>
- planification en matière d'élimination des déchets	- <i>code de l'environnement art L. 541-13</i>
- équipements sportifs	- <i>code du sport L. 100-1</i>
- politique du tourisme	- <i>code du tourisme art. L.111-1, L.111-2, L.132-1 à L132-4</i>
- réseaux de communications électroniques,	- <i>CGCT article L.1425-1 et art 80 loi 2009-258 du 5 mars 2009</i>
Culture :	
- musées départementaux	- <i>CGCT art. L.1421-6, D.1423-1, code du patrimoine art. L.410-2 et s. ou ayant fait l'objet d'un transfert,</i>
- bibliothèque de prêt départementale	- <i>CGCT art. L.1421-5, code du patrimoine art. L.320-1 et s</i>
- archives départementales	- <i>CGCT art. L.1421-1 s. R.1421-1 s. R.1421-14 s. code du patrimoine art. L.212-6 à L.212-10, L.212-33,</i>
- archéologie préventive d'intérêt départemental	- <i>CGCT art. L.1421-7, code du patrimoine art. L.522-7 s.</i>
- enseignement artistique spectacle vivant (définition de l'organisation du réseau)	- <i>code de l'éducation art L 216-2</i>
- enseignement artistique arts plastiques	- <i>code de l'éducation art L 216-3</i>
- culture, à l'exclusion des compétences expressément attribuées par la loi.	- <i>cf clause de compétence générale</i>
Equipements confiés au département	
- ports maritimes de pêche et ports de commerce et de pêche transférés	- <i>loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 complétant la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et en application de la LRL (article L.601-1 du code des ports maritimes) article L.601-1 du code des ports maritimes</i>
- ports intérieurs	- <i>loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) art. 32</i>
et domaine public fluvial transférés	- <i>article 56 de la loi n°2003-6999 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages - code général de la propriété des personnes publiques, art. L.2111-7 et s.,</i>

- aérodromes civils transférés	- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), art.28
3) développement économique :	
-intervention en matière économique et sociale	- L. 3231-1 CGCT
-possibilité d'octroyer des aides afin de favoriser le développement économique	- L. 3231-2 CGCT par renvoi au titre 1 ^{er} du livre V du CGCT (articles L.1511-2 à L.1511-8)
- aides à des entreprises en difficulté ; aides pour le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population ne milieu rural	- L. 3231-3 CGCT
- garanties d'emprunts	- L. 3231-4, L. 3231-4-1 et L. 3231-5 CGCT + L. 1511-2 CGCT
- participation au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif après autorisation par décret en CE	- L. 3231-6 CGCT
- participation au capital des SEM	- L. 3231-6 CGCT par renvoi à l'article L. 2253-2 (communes) + L. 1521-1 à L. 1525-3 CGCT
- participation à des sociétés de garanties	- L.3231-7 CGCT
- aides aux entreprises de spectacle cinématographique	- L. 3232-4 CGCT
Aides ayant pour objectif la création ou l'extension d'activités économiques (hors aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles) :	- 2 ^{ème} alinéa de l'article L. 1511-2 CGCT
- possibilité de participer au financement des aides définies par la région via une convention,	- L. 1511-5 CGCT (sans la région)
- possibilité de créer et mettre en œuvre une aide ou un régime d'aide après accord de la région	
- aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles	- L. 1511-3 CGCT
- prise en charge des commissions de garantie d'emprunt	- L. 1511-3 CGCT
- subvention aux organismes ayant pour objet exclusif la création ou la reprise d'entreprises	- L. 1511-7 CGCT
- aide à l'installation et au maintien des professionnels de santé en milieu rural	- L. 1511-8 CGCT
- aide au fonctionnement des structures locales des organisations syndicales représentatives	- CGCT art L.3231-3-1
5) enseignement	
- implantation, construction et gestion des collèges et gestion des personnels techniques, ouvriers, de santé et de service	- code de l'éducation art L. 213-1 et s
- participation aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré	- code de l'éducation art L. 442-9
- attribution d'aides et de bourses aux élèves et étudiants	- CGCT art L. 3214-2, code de l'éducation L.821-1
- restauration scolaire en collège	- code de l'éducation art L. 111561 à L. 1115-7
6) coopération décentralisée	- CGCT art. L. 1115-1 à L. 1115-7
7) logement	- code de la construction et de l'habitation
- définition des priorités en matière d'habitat	- art. L. 301-4 du CCH

- fonds de solidarité pour le logement	- art. 6 et s. de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée par la loi LRL
- délégation des aides à la pierre	- art. L. 301-5-2 du CCH
- plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées	- art. 2 et s. de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée
- plan départemental de l'habitat	- art. L. 302-10 et suivants du CCH
- rattachement des offices publics de l'habitat	- art L. 421-6 du CCH
8) clause de compétence générale	- CGCT L.3211-1

III- COMPÉTENCES DE LA RÉGION	
1) aménagement du territoire	- CGCT art. L.4221-3, art. L.4251-1
Compétences attribuées par les textes	
- services ferroviaires régionaux de voyageurs et services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés	- article 21-1 de la LOTI
- transports routiers non urbains d'intérêt régional	- article 29 de la LOTI
- planification en matière de développement du territoire	- CGCT art. L.4221-3, L.4251-1, R.4251-1 s.
- recherche et développement technologique - définition et développement des pôles technologiques régionaux. Détermination des programmes pluriannuels d'intérêt régional - diffusion et développement des nouvelles technologies, de la formation et de l'information scientifiques et techniques, amélioration des technologies existantes, décloisonnement de la recherche...	- L.4252-1 à L.4252-3 CGCT - loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 art.24-1
- équipements collectifs d'intérêt régional	- CGCT art L. 4211-1 4eme alinéa
- parcs régionaux et espaces naturels d'intérêt régional	- code de l'environnement art. L.333-1 et s., art. R333-1 et s.
- planification en matière d'élimination des déchets industriels spéciaux	- code de l'environnement art L. 541-13
- équipements sportifs	- code du sport L.100-2
- politique du tourisme	- code du tourisme art L111-1, L 111-2 et L 131-1 à L 131-10
- réseaux de communications électroniques	- CGCT article L.1425-1 et art 80 loi 2009-258 du 5 mars 2009
* Logement	- code de la construction et de l'habitation
- définition des priorités en matière d'habitat	- Art. L. 301-4 et L. 301-5 du CCH
* CULTURE :	
- bibliothèque de prêt régionale	- CGCT L. 1421-5, code du patrimoine L.320-1 et s
- gestion de l'inventaire général du patrimoine	- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) art.95
- musées régionaux ou ayant fait l'objet d'un transfert, archives régionales	- CGCT art L. 1421-1 art. R.1421-16, code du patrimoine L. 212-6 et s
- archéologie préventive d'intérêt régional	- CGCT art.1421-7, code du patrimoine art. L.522-7 s.
- fonds régional d'art contemporain	- CGCT art. L.4211-1 et L.4221-1/ Clause générale de compétence
- enseignement professionnel initial artistique spectacle vivant	- code de l'éducation L. 216-2
- enseignements artistiques arts plastiques	- code de l'éducation L.216-3
- culture, à l'exclusion des compétences expressément attribuées par la loi.	- cf clause de compétence générale
Equipements confiés à la région	
- ports maritimes de commerce et ports maritimes de commerce et de pêche transférés	- article L601-1 du code des ports maritimes

- ports intérieurs fluviaux transférés	- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) art.32
- domaine public fluvial transféré	- article 56 de la loi n°2003-6999 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages - code général de la propriété des personnes publiques, art. L.2111-7 et s.
- aérodromes civils transférés	- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), art. 28
2) développement économique:	
- toutes interventions dans le domaine économique dans les mêmes conditions et limites prévues pour le département	- L. 4211-1 6° CGCT par renvoi aux articles L. 3231-1 et L. 3231-2 (département)
- aides à des entreprises en difficulté ; aides pour le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population ne milieu rural	- L. 4211-1 6° CGCT par renvoi à l'article L.3231-3 (département)
- participation au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif après autorisation par décret en CE	- L. 4211-1 6° CGCT par renvoi à l'article L. 3231-6 (département)
- participation au capital des SEM	- L. 4211-1-6° CGCT par renvoi à l'article L. 3231-6 (département) - L. 4211-1 8° CGCT + L. 1521-1 à L. 1525-3 CGCT
- aides aux entreprises de spectacle cinématographique	- L. 4211-1 6° CGCT par renvoi à l'article L. 3232-4 (département)
- participation au capital de sociétés de développement régional, de sociétés de financement interrégional ou propres à chaque région	- L. 4211-1 8° CGCT
- constitution par versement de dotations de fonds d'investissement gérés par des sociétés de capital-risque	- L. 4211-1 9° CGCT
- souscription de parts de fonds commun de placement à risque	
- constitution auprès d'une société de garantie d'un ou plusieurs fonds de garantie	- L. 4211-1-10° CGCT
- financement et aide à la mise en œuvre de fonds d'investissement de proximité	- L. 4211-1 11° CGCT
- dotation pour la constitution de fonds de participation	- L. 4211-1 12° CGCT
- garanties d'emprunts	- L.4253-1 à 4253-2 + L. 1511-2 CGCT
- participation au capital de sociétés de garanties	- L. 4253-3 CGCT
Chef de file en matière de développement économique	- L. 1511-1 CCGT
- coordination des actions de développement économique sur le territoire régional, sous réserve des missions de l'Etat,	
- élaboration du rapport annuel des aides	
- concertation avec les présidents des CG et des groupements de CT intéressés en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.	
- élaboration du schéma régional de développement économique	- article 1 ^{er} de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 (non codifié)
- aides ayant pour objectif la création ou l'extension d'activités économiques (hors aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles - article L. 1511-3) : définition du régime et octroi des aides aux entreprises dans la région.	- L. 1511-2 CGCT
- aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles	- L. 1511-3 CGCT

- prise en charge des commissions de garantie d'emprunt	- <i>L. 1511-3</i>
- subvention aux organismes ayant pour objet exclusif la création ou la reprise d'entreprises	- <i>L. 1511-7 CGCT</i>
- aide à l'installation et au maintien des professionnels de santé en milieu rural	- <i>L. 1511-8 CGCT</i>
- aide au fonctionnement des structures locales des organisations syndicales représentatives	- <i>CGCT art L. 4253-5</i>
<u>3) formation tout au long de la vie professionnelle et d'apprentissage</u>	
- définition et mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle continue des jeunes et des adultes	- <i>code de l'éducation, art L. 214-12 et s et R. 1614-10 et s</i>
- définition et mise en œuvre de la politique de formation des travailleurs sociaux	- <i>CASF, art. L.451-1</i>
- formations sanitaires et sociales	- <i>CASF art. L.451-2</i>
- bourses sanitaires et sociales	- <i>CASF art. L.451-3</i>
- définition de la politique d'apprentissage	- <i>code de l'éducation, art. L.214-12 et s.</i>
- formation des professionnels paramédicaux	- <i>code la santé publique art L 4383-1 et suivants</i>
<u>4) enseignement</u>	
- schéma prévisionnel des formations des collèges et lycées	- <i>code de l'éducation art. L.214-1 à L.214-4</i>
- participation aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré	- <i>code de l'éducation art L. 442-9</i>
- attribution d'aides aux élèves et aux étudiants	- <i>code de l'éducation art L. 533-1 et L.821-1 à modifier</i>
- restauration scolaire en lycée	- <i>code de l'éducation, article L.421-23</i>
- implantation, construction et gestion des lycées et gestion des personnels techniques, ouvriers, de santé et de service	- <i>code de l'éducation art. L.214-5 à L.214-11</i>
<u>5) coopération décentralisée</u>	- <i>CGCT art. L. 1115-1 à L. 1115-7</i>
<u>6) clause de compétence générale</u>	- <i>CGCT L 4221-1</i>

9.7. Liste des personnes auditionnées par le comité pour la réforme des collectivités locales

1. Ministres¹⁰

M. Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale

M. Hubert Falco, secrétaire d'état à l'aménagement du territoire

2. Parlement

Assemblée nationale

M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois

M. Didier Migaud et M. Gilles Carrez, président et rapporteur général de la commission des finances

Sénat

M. Gérard Larcher, président du Sénat

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois

M. Jean Arthuis et M. Philippe Marini, président et rapporteur général de la commission des finances

M. Philippe Dallier, sénateur

M. Alain Lambert, sénateur

M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, sénateur

3. Partis politiques

Mme Martine Aubry, première secrétaire du Parti socialiste, M. Jean-Marc Ayrault, président de groupe à l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Bel, président de groupe au Sénat et Mme Elisabeth Guigou, députée, secrétaire nationale à la réforme de l'Etat et aux collectivités territoriales

M. Jean-Michel Baylet, sénateur, président du Parti radical de gauche, et M. Paul Giacobbi, député

M. François Bayrou, député, président du Mouvement démocrate

M. Xavier Bertrand, député, secrétaire général de l'Union pour un mouvement populaire, M. Jean-François Copé, président de groupe à l'Assemblée nationale et M. Henri de Raincourt, président de groupe au Sénat

Mme Marie-George Buffet, députée, secrétaire nationale du Parti communiste français, M. Jean-Claude Sandrier, président de groupe à l'Assemblée nationale et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, présidente de groupe au Sénat

Mme Cécile Duflot, secrétaire nationale des Verts, M. Jean-Vincent Placé, secrétaire national adjoint chargé de la région, de l'organisation, de la communication internationale et des relations extérieures, et M. Jean-Marc Brulé, secrétaire national adjoint chargé des élections et des institutions

¹⁰ Le Comité a également rencontré M. François Fillon, Premier ministre, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, et M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer.

M. Jean-Marie Le Pen, président du Front national, Mme Marine Le Pen, présidente de groupe au conseil régional d'Ile-de-France, et M. Bruno Gollnisch, président de groupe au Parlement européen

M. Michel Mercier, sénateur, président du groupe Union centriste du Sénat

M. Hervé Morin, président du Nouveau centre, ministre de la défense

M. Philippe de Villiers, président du Mouvement pour la France

4. Collectivités locales

Associations d'élus

M. Jean-Pierre Balligand, député, et M. Adrien Zeller, co-présidents de l'Institut de la décentralisation

M. Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre, président de l'Association des maires ruraux de France

M. Bruno Bourg-Broc, député, maire de Châlons-en-Champagne, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), M. Philippe Bonnecarrère, maire d'Albi, M. Raymond Courderc, sénateur, maire de Béziers, M. Arsène Lux, maire de Verdun, M. Christian Pierret, maire de Saint-Dié-des-Vosges, et M. Pierre Regnault, maire de la Roche-sur-Yon

M. François Cuillandre, maire de Brest, président de la communauté urbaine de Brest, président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF), M. Gérard Collomb, sénateur, maire de Lyon, président de la communauté urbaine de Lyon, et M. Jean-Claude Boulard, maire du Mans, président de la communauté urbaine du Mans

M. Daniel Delaveau, maire de Rennes, président de la communauté d'agglomération de Rennes, président de l'Association des communautés de France (AdCF), M. Jo Spiegel, président de la communauté d'agglomération de Mulhouse, M. Dominique Braye, sénateur, président de la communauté d'agglomération de Mantes, et M. Charles-Eric Lemaignan, président de la communauté d'agglomération d'Orléans

M. Michel Destot, député, maire de Grenoble, président de l'Association des maires des grandes villes (AMGVF), M. Serge Grouard, député, maire d'Orléans, M. Philippe Duran, député, maire de Caen, M. André Rossinot, maire de Nancy, et Mme Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris

M. Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, président de l'Association Villes et banlieues, Pierre Cardo, député, maire de Chanteloup-les-Vignes, et M. François Pupponi, député, maire de Sarcelles

M. Claudy Lebreton, président du conseil général des Côtes-d'Armor, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), et M. Bruno Sido, sénateur, président du conseil général de Haute-Marne

M. Martin Malvy, président du conseil régional de Midi-Pyrénées, premier adjoint au maire de Figeac, président de l'Association des petites villes de France (APVF), M. Pierre Méhaignerie, député, maire de Vitry, M. Jean-Pierre Balligand, député, maire de Vervins, M. Yves Daugé, sénateur, premier adjoint au maire de Chinon, et M. Pierre Jarlier, sénateur, maire de Saint-Flour

M. Jacques Péliissard, député, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des Maires de France (AMF)

M. Claude Pernès, maire de Rosny-sous-Bois, président de l'Association des maires d'Ile-de-France

M. Alain Rousset, député, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France (ARF)

Elus d'Ile-de-France

M. Bertrand Delanoë, maire de Paris, Mme Anne Hidalgo, première adjointe, et M. Pierre Mansat, adjoint chargé de Paris Métropole

M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France

M. Christian Favier, président du conseil général du Val-de-Marne, M. Pierre Bédier, député, président du conseil général des Yvelines, M. Claude Bartolone, député, président du conseil général de Seine-Saint-Denis, M. François Kociusko-Morizet, vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine, M. Michel Berson, président du conseil général de l'Essonne, M. Vincent Eblé, président du conseil général de Seine-et-Marne, M. Didier Arnal, président du conseil général du Val-d'Oise et Mme Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris

Autres élus

M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, et M. Guy-Dominique Kennel, président du conseil général du Bas-Rhin

M. Claude Lise, sénateur, président de la commission outre-mer de l'ADF

M. Jean-Jacques Panunzi, président du conseil général de la Corse du Sud, M. Paul Giacobbi, député, président du conseil général de Haute-Corse, M. Camille de Rocca Serra, député, président de l'Assemblée de Corse, et M. Ange Santini, président du conseil exécutif de Corse

Administration et personnels

M. Bernard Derosier, député, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

M. Stéphane Pintre, directeur général des services de la ville d'Antibes, président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

5. Prospective, comparaisons internationales, autres personnalités

M. Jean-François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, et M. Bruno Bonduelle, président de la chambre de commerce de Lille

M. Pierre Dartout, préfet, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

M. Alain Even, président de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France

M. Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat, président de la commission de réforme de la taxe professionnelle (2004)

Mme Bernadette Malgorn, secrétaire générale du ministère de l'intérieur

M. Gérard Marcou, professeur à l'université Paris-I (Panthéon-Sorbonne), président du Groupement de recherches coordonnées sur l'administration locale en Europe (GRALE)

M. Pierre Richard, ancien président de Dexia

M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes

6. Organisations professionnelles et syndicales

Table ronde :

CFDT : Mme Anousheh Karvar, secrétaire nationale chargée de la réforme de l'Etat et de la décentralisation et M. Maher Tekaya, secrétaire confédéral en charge de la décentralisation, des territoires et de la politique de la ville

CFE-CGC : M. Gérard Labrune, secrétaire général et M. Jean Conan, secrétaire national chargé des questions économiques

CGT : M. Nasser Manssouri-Guilani responsable des questions économiques et M. Bruno Bouvier secrétaire du comité régional Rhône-Alpes, coordinateur des comités régionaux CGT

FO : Mme Marie-Suzie Pungier, secrétaire confédérale chargée du secteur économique

UNSA : M. Jean-Marie Poirot, conseiller national.

CFTC : Non représentée

Medef : Mme Marie-Christine Coisne-Roquette, présidente de la commission fiscalité du Medef

CGPME : M. Jean-Eudes du Mesnil, secrétaire général et M. Pascal Labet, directeur des affaires économiques

UPA : M. René Rigaud, membre du conseil national

9.8. Liste des personnalités auditionnées par la mission de réflexion présidée par le Sénateur Belot

M. Jean-Luc Boeuf, directeur général des services du conseil général du Val-d'Oise, maître de conférences à l'IEP de Paris

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, adjoint au maire de Figanières, conseiller général du Var, conseiller à la communauté d'agglomération dracénoise, premier vice-président de la mission

M. François Patriat, sénateur de la Côte-d'Or, président du conseil régional de Bourgogne, président de la commission économique de l'Association des régions de France, membre de la mission

M. Jean-Robert Pitte, professeur à l'université Paris IV-Sorbonne, membre de l'Institut (Académie des sciences morales et politiques)

M. Jean-Bernard Auby, professeur titulaire de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public » de Sciences-Po

M. Pierre Dartout, préfet en service détaché, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

M. Claudy Lebreton, président du conseil général des Côtes-d'Armor, président de l'Assemblée des départements de France (ADF)

M. Gérard Marcou, professeur, université Paris-I Panthéon-Sorbonne, directeur du GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe)

Mme Anne-Marie Escoffier, sénateur de l'Aveyron, conseillère générale de l'Aveyron, membre de la mission

M. Claude Lise, sénateur de la Martinique, président du conseil général de la Martinique, membre de la mission

M. Yves Krattinger, sénateur de la Haute-Saône, conseiller municipal de Rioz, président du conseil général de la Haute-Saône, président de la communauté de communes du Pays Riolais, co-rapporteur de la mission

M. Jacques Lévy, géographe et professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

M. Pierre Martin, ingénieur de recherche à l'Institut d'études politiques de Grenoble, spécialiste des modes de scrutin

M. Jacques Péliissard, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France

M. Philippe Richert, questeur du Sénat, sénateur du Bas-Rhin, membre de la mission

M. Charles Guené, sénateur de la Haute-Marne, maire de Vaux-sous-Aubigny, vice-président du conseil général de la Haute-Marne, président de la communauté de communes de Prauthoy-en-Montsaigeonnais, membre de la mission

M. Philippe Dallier, sénateur de la Seine-Saint-Denis, maire des Pavillons-sous-Bois, membre de la mission

M. Daniel Delaveau, maire de Rennes, président de Rennes Métropole, président de l'Assemblée des communautés de France, accompagné de **MM. Michel Piron, Dominique Braye, Charles-Eric Lemaignan et Joseph Spiegel**, membres de cette association

M. Alain Rousset, député de la Gironde, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France

M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre, sénateur du Territoire de Belfort

M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, sénateur du Nord, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales

M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales

M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, premier vice-président du conseil général de la Vendée, membre de la Mission

M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier ministre, sénateur de la Vienne

M. Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales, président de l'Association du corps préfectoral

M. Michel Verpeaux, professeur à l'Université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales

M. John Loughlin, professor of European politics, Cardiff University of Wales, professeur invité à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence (spécialiste droit comparé des collectivités territoriales)

M. Henri Nayrou, député de l'Ariège, président de l'Association nationale des élus de la montagne

M. Vincent Descoeur, député du Cantal, secrétaire général de l'Association nationale des élus de la montagne

M. Jacques Mézard, sénateur du Cantal, conseiller municipal d'Aurillac, président de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, membre de la Mission

M. Philippe Laurent, maire de Sceaux, vice-président de l'Association des maires de France (AMF) et président de la commission des finances de cette association

M. Philippe Valletoux, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), rapporteur des avis sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (2006 et 2008)

M. Jean-François Bernardin, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Mme Marie-Christine Coisne-Roquette, présidente du groupe SONEPAR, présidente de la commission fiscale du MEDEF

M. Jean-Paul Bailly, président de la Poste

M. Jean-Marie Euvrard, président de la Chambre de commerce et d'industrie de la Haute-Saône, président de Vesoul Electrodiesel Groupe

M. Jérôme Bédier, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution

M. Philippe Bassot, consultant de CM International, rédacteur du rapport de la DIACT sur le bilan des pôles de compétitivité

M. Philippe Valletoux, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), rapporteur des avis sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (2006 et 2008)

M. Jacques Péliissard, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France

M. Benoît Huré, sénateur, président du conseil général des Ardennes

Mme Estelle Grelier, présidente de la communauté de communes de Fécamp

M. Bruno Lucas, membre de la commission développement des territoires du MEDEF, président du MEDEF de la région Pays-de-la-Loire

M. Guy-Dominique Kennel, président du conseil général du Bas-Rhin

M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin
M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace
M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, président du Comité pour la réforme des collectivités locales
M. Martin Malvy, président de l'Association des petites villes de France
M. Serge Grouard, vice-président de l'Association des maires des grandes villes de France
M. Philippe Adnot, sénateur, président du conseil général de l'Aube
M. Patrick Kanner, président de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale
M. Bertrand Delanoë, maire de Paris
M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France
M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris
M. Jacques Pélissard, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France
M. Claudy Lebreton, président du conseil général des Côtes-d'Armor, président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
M. Jean-Jack Queyranne, représentant le président de l'Association des régions de France
M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'Etat
M. Michel Berson, président du conseil général de l'Essonne
M. Vincent Eblé, président du conseil général de Seine-et-Marne
M. Daniel Guiraud, vice-président du conseil général de Seine-Saint-Denis
M. Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale
M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée
M. Guy Pustelnik, directeur de l'établissement public interdépartemental de Dordogne, délégué général de l'association française des établissements publics territoriaux de bassins (EPTB)
M. Jean-Pierre Dufès, vice-président de l'association des maires et élus des communes associées de France (AMECAF)
M. Emile Blessig, député du Bas-Rhin, président de l'Association de promotion et de fédération des pays
M. Alain Even, président du conseil économique et social de Bretagne, président de l'assemblée des conseils économiques et sociaux de France

Table des acronymes

ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
BP	Budget primitif
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CPER	Contrats de projet Etat-région
CU	Communauté urbaine
DDR	Dotations de développement rural
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Dotations globales d'équipement
DGF	Dotations globales de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
PDU	Plan de déplacement urbain
PLH	Programme local de l'habitat
PMI	Protection maternelle et infantile
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
TPU	Taxe professionnelle unique