

# ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

**Projet de loi  
de réforme des collectivités locales**  
***Note de veille au lendemain de la seconde lecture à  
l'Assemblée Nationale***

Septembre 2010



## Bilan des dernières séquences parlementaires

L'examen en séance publique du projet de loi de réforme des collectivités locales par l'Assemblée Nationale en seconde lecture a débuté dans la soirée du mercredi 15 septembre pour finalement s'achever dès le lendemain matin. Ce dernier n'aura de fait duré que quelques heures et se sera limité, sur l'essentiel, aux sujets suscitant des clivages au sein même de la majorité (mode de scrutin du conseiller territorial, répartition des compétences et métropoles). En revanche, les membres du Palais Bourbon ont conforté la **plupart des articles constitutifs du « volet intercommunal » (hors métropoles) qui étaient déjà sortis stabilisés dans leur économie générale de la Haute Assemblée**. Le projet de loi de réforme des collectivités (RCT) fera l'objet d'un vote solennel de l'Assemblée nationale mardi 28 septembre. La Commission mixte paritaire devrait se réunir dans les jours suivants et sera, en cas de désaccords persistants entre les deux assemblées, prolongée par une lecture supplémentaire devant chaque chambre. A l'issue du débat parlementaire, la saisine du conseil constitutionnel est très vraisemblable puisque d'ores et déjà annoncée par l'opposition.

D'ores et déjà, un grand nombre de dispositions relatives à l'intercommunalité ont été votées en termes identiques par les deux chambres, assurant ainsi leur stabilité rédactionnelle jusqu'à l'adoption définitive du texte.

### Les articles votés « conforme » au terme des deux lectures dans chacune des deux chambres :

- La répartition des sièges entre communes membres au sein du conseil communautaire (art. 3)
- L'assouplissement des conditions de création d'une communauté d'agglomération (art. 6 ter)
- La qualification des différents types de structures intercommunales (Art. 14)
- La possibilité de délégation de signature du président au DGS, DGA, DGST, DST et aux responsables de service dans des matières dont il a reçu lui même délégation de pouvoirs du conseil communautaire, sauf avis contraire de ce dernier (Art. 15 bis)
- La création du schéma départemental de coopération intercommunale (art. 16)
- L'assouplissement des conditions de fusion de communautés (Art. 20)
- Les modalités de rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux (art. 21 à 24)
- Les nouvelles règles de composition des CDCl (art. 26)
- L'encadrement des modalités de participations des conseillers municipaux aux commissions intercommunales (art. 31 A)
- Les modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale des maires au président (art. 31)
- La sécurisation des procédures de mutualisation de services (art. 33)
- La création de services communs (consolidation de la gestion unifiée) et la possibilité de mise en commun de moyens matériels entre communauté et communes membres (art. 34)
- La création d'un schéma directeur de mutualisation des services (art. 34 bis AA)
- La possibilité d'instaurer, à l'unanimité des communes, une DGF globalisée à l'échelle intercommunale (art. 34 quater)
- La sécurisation des transferts de ZAE et ZAC pour l'avenir (art. 41)

## Les changements intervenus par rapport à la première lecture

Bien que largement stabilisées, les dispositions relatives à l'intercommunalité ont néanmoins fait l'objet de quelques modifications sur différents points :

- La date d'achèvement de la carte est finalement fixée au **30 juin 2013** (au lieu du 1er mars tel que l'avait prévu les sénateurs cet été), les députés ayant considéré que le raccourcissement des délais voté en seconde lecture au Sénat risquait de ne pas permettre une mise en œuvre effective du schéma dans les délais impartis et risquait de porter préjudice à la concertation avec les élus locaux.
- Les communautés pourront, en toute légalité, prévoir d'**associer les conseillers municipaux aux commissions thématiques intercommunales** (les contrôles de légalité s'opposant à ce jour, dans certains cas, à de telles dispositions).
- Le président de communauté sera en mesure de renoncer à l'exercice des **pouvoirs de police spéciale** s'il considère que les conditions optimales ne sont pas réunies (notamment dans l'hypothèse où plusieurs maires utiliseraient leur faculté individuelle de le conserver).
- Les conditions de transfert des **ZAC et ZAE** seront désormais entièrement sécurisées (pour le passé et pour l'avenir).
- La possibilité d'**unifier tout ou partie des impôts directs locaux**, à l'unanimité des conseils municipaux, a été maintenue et assortie de règles qui en précisent le cadre de mise en œuvre.
- Les **conditions de création et de transformation des communautés** ont été harmonisées. Le pouvoir de veto est désormais limité à la seule commune principale sous réserve qu'elle représente plus du quart de la population totale intéressée (et non aux «conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population concernée », comme le texte le prévoyait depuis juillet dernier).
- L'article introduit par le Sénat en seconde lecture sur les **cumuls de mandats locaux** (confirmé par la commission des Lois de l'Assemblée), a finalement été **supprimé en séance publique**. Il s'agissait d'une disposition importante qui limitait à deux mandats locaux les possibilités de cumul en intégrant dans la liste des mandats visés les fonctions de président, vice-président et conseiller communautaire des communautés de plus de 30 000 habitants. Un président de communauté de plus de 30 000 habitants également maire (ou adjoint) d'une commune membre n'aurait pu détenir aucun autre mandat au sein des assemblées départementale et régionale. Cette disposition a été supprimée du texte de réforme territoriale mais il n'est pas exclu que le sujet soit à nouveau abordé lors de l'examen du texte spécifique (projet de loi n°61) consacré à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.
- Un amendement adopté en seconde lecture à l'Assemblée précise que la **Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges** est créée par le conseil communautaire qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers.
- Le rapport d'activité adressé chaque année, avant le 30 septembre, par le président au maire de chaque commune membre devra désormais faire état de l'**utilisation des crédits engagés par la communauté dans chaque commune** (cet amendement adopté en 1ere lecture par les députés puis supprimé par le Sénat a finalement été réintégré dans le texte en commission des lois de l'assemblée nationale),

- Enfin, le collège des élus intercommunaux au sein du **Comité des Finances Locales** n'intègre plus de sièges spécifiques réservés aux syndicats (1 siège pour métropoles et communautés urbaines, deux sièges pour les communautés de communes à CETU, deux sièges pour les communauté de communes à fiscalité additionnelle, deux sièges pour les communautés d'agglomération et les SAN).
- La **métropole** (dont le seuil de création demeure fixé à **500 000 habitants**) réintègre finalement le droit commun sur le plan financier et fiscal, sans aucune différence avec ce que le projet de loi autorise pour les autres catégories de communautés. Les dispositifs d'**unification du foncier bâti** et l'instauration d'une **DGF globalisée** étant en effet subordonnés au **vote unanime** de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de la métropole (malgré la volonté contraire du rapporteur du texte à l'Assemblée, Dominique Perben, qui souhaitait faire franchir aux métropoles un « saut qualitatif » en prévoyant l'unification du foncier bâti de plein droit au sein de la métropole et l'instauration de la DGF territoriale à la majorité qualifiée). Ce choix contribue de fait à supprimer les dernières spécificités que présentait le statut de métropole par rapport au statut de communauté urbaine ; seul le transfert de plein droit de la voirie départementale continuant à le caractériser. A été tout de même supprimée par l'Assemblée la disposition introduite par le Sénat en deuxième lecture qui, en matière de **PLU**, prévoyait que « *le conseil municipal est seul compétent pour décider et voter sur les dispositions spécifiques concernant la commune qu'il représente* ». Une telle disposition avait pour effet de placer les métropoles en retrait des communautés urbaines. Les députés sont donc finalement revenus sur les dispositions adoptées par leur commission des Lois en seconde lecture et ont adopté les amendements proposant un retour à la version issue du Sénat, amoindrissant considérablement la portée de ce nouveau dispositif.
- Enfin, sur les autres volets du texte, l'examen en seconde lecture à l'Assemblée Nationale s'est traduit par la **réintroduction de nombreuses dispositions supprimées par le Sénat**. Les députés ont ainsi adopté les amendements visant à rétablir l'élection du futur conseiller territorial au **scrutin uninominal majoritaire à deux tours** et la **nouvelle répartition des compétences des collectivités**, en limitant les capacités d'intervention des départements et régions et les co-financements.
- Le texte prévoit ainsi que les compétences attribuées par la loi à une catégorie de collectivités le sont à titre **exclusif** (prohibant ainsi l'intervention conjointe de collectivités appartenant à différentes catégories dans un même domaine). D'un point de vue formel, seule la commune continue de bénéficier de la « clause de compétence générale », qu'elle partagera de fait avec sa communauté.  
A titre exceptionnel, la loi pourra toutefois prévoir qu'une compétence est **partagée** entre plusieurs catégories de collectivités. Au-delà de l'exception explicitement accordée à certains domaines (culture, sport et tourisme), la nouvelle version de l'article 35 prévoit également que le département et/ou la région peuvent, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout **objet d'intérêt départemental et/ ou régional** pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.  
Par ailleurs, la **délégation conventionnelle de compétences** entre les différentes catégories de collectivités fait désormais l'objet d'une disposition à part entière au sein du CGCT.

- Nouveauté introduite en seconde lecture à l'Assemblée, le texte prévoit désormais une **clause de revoyure** dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, afin de donner un gage au Sénat qui souhaite quant à lui que ce sujet fasse l'objet d'une loi distincte votée dans les prochains mois. Ainsi, avant la fin de la troisième année d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations compétentes de l'État et présidé par un représentant élu des collectivités procédera à l'évaluation de la mise en œuvre de ce dispositif et proposera les mesures d'adaptation qu'il juge nécessaires.
- Le texte prévoit également la possibilité pour une **région et les départements** qui en font partie d'élaborer conjointement un **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services**. Le document devra prévoir notamment prévoir les délégations de compétence entre les différentes entités, les interventions financières respectives de chacune des collectivités, les conditions d'organisation et de mutualisation des services...
- En matière de **co-financement**, la participation minimale du maître d'ouvrage devra être de 20% du montant total des financements apportés au projet pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les communautés de moins de 50 000 habitants (communautés de communes), et pour toutes les collectivités lorsqu'il s'agit d'investissement en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés. Pour toutes les autres collectivités (communes de plus de 3500 habitants, communautés de communes de plus 50 000 habitants, communauté d'agglomération et urbaines...) et tout autres projets, l'autofinancement minimum du maître d'ouvrage devra être de 30% du total des financements, sauf dérogation spéciale accordée par le préfet (notamment pour des projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques).
- Ces restrictions au cofinancement ne sont pas applicables lorsqu'il s'agit pour les collectivités de financer des opérations figurant dans les **contrats de projet** et toute opération dont la **maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat** ou de ses établissements publics...
- A compter du **1er janvier 2012**, le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement en provenance de la région et du département pour un même projet est interdit par principe. Il est autorisé à titre dérogatoire pour les communes de moins de 3500 habitants et les communautés de moins de 50 000 habitants. A titre d'exception également, le cumul est permis en ce qui concerne les subventions de fonctionnement versées en matière de culture, sport et tourisme, quels que soit la catégorie et le poids démographique de la collectivité concernée. A partir du **1er janvier 2015**, le texte indique explicitement que l'absence de schéma de mutualisation entre régions et départements rend effective ces règles (ce dernier point ne manquant pas d'ailleurs de susciter une certaine perplexité au regard des principes énoncés à l'alinéa précédent).

\* \* \*

## Récapitulatif de l'ensemble des dispositions relatives à l'intercommunalité dans le projet de loi RCT à la veille de la Commission Mixte Paritaire

- Achèvement de la carte intercommunale au 1er juillet 2013,
- Instauration du scrutin fléché pour la désignation des conseillers communautaires dans les communautés de communes, d'agglomération, urbaines et les métropoles lors des prochains renouvellements généraux des conseils municipaux,
- Renforcement du régime d'incompatibilité entre un mandat municipal d'une commune membre et l'occupation de fonctions de directeur de cabinet ou de directeur général des services de la communauté,
- Limitation de la taille de l'exécutif à 20% de l'effectif total du conseil communautaire dans la limite de 15 vice-présidents,
- Nouvelles règles de répartition des sièges entre communes membres (plafonnement du nombre d'élus, possibilité d'accord local encadré, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en cas d'absence d'accord),
- Harmonisation des conditions de majorité en cas de création et d'extension de communautés,
- Création de métropoles à compter de 500 000 habitants : Compétences obligatoires en provenance des communes (modèle CU), appel de compétence possible en direction de régions et départements, possibilité de délégation de gestion de grandes infrastructures de l'Etat dans les métropoles ; définition de l'intérêt métropolitain à la majorité qualifiée du conseil,
- Diminution du seuil de création des communautés urbaines à 450000 habitants
- Assouplissement des conditions de création de communautés d'agglomération sous le seuil de 50 000 habitants dans certains cas limitativement énumérés,
- Elargissement des conditions de création des pôles métropolitains pour les territoires transfrontaliers,
- Assouplissement des conditions de majorité pour la création de commune nouvelle (majorité qualifiée des conseils municipaux/ en cas d'absence d'une telle majorité, consultation des électeurs),
- Suppression de la dérogation « enclave » issue de la loi du 13 août 2004 en cas d'extension de périmètre,
- Dispositions techniques favorisant la dissolution de syndicats,
- Maintien des dispositions relatives à la qualification des communautés et syndicats,
- Suppression de la catégorie des Communautés d'agglomération Nouvelle (CAN),
- Assouplissement des conditions de transformation des SAN en CA ou CC,
- Assouplissement du régime des délégations de signature dans les communautés,
- Conséquence de l'annulation de l'élection d'un conseil municipal sur la composition de l'assemblée communautaire
- Délibérations systématiques des conseils municipaux sur les statuts en plus de l'arrêté de périmètre, en cas de création de nouvelles communautés,
- Encadrement des conditions de participation des élus municipaux aux commissions intercommunales,

- Présentation de l'utilisation des crédits communautaires utilisés commune par commune dans le rapport annuel d'activité,
- Meilleure association des conseils municipaux et communautaires à l'élaboration des SDCI,
- Maintien de la date d'élaboration des schémas au 31 décembre 2011,
- Assouplissement de la procédure de fusion de communautés,
- Impossibilité de créer de nouveaux pays (gel de l'existant),
- Amélioration de la composition et des conditions de renouvellement des CDCI,
- Maintien des pouvoirs renforcés du préfet mais sur une période réduite (six mois) et encadrés par la CDCI (à la majorité des deux tiers de ses membres),
- Prohibition du conditionnement du versement d'aides entre collectivités à l'appartenance à une structure déterminée,
- Transferts des pouvoirs de police spéciale des maires au président de communauté dans des cas limitativement énumérés et sous réserve de l'accord des deux exécutifs,
- Renforcement des procédures de mutualisation des services,
- Création d'un schéma directeur de mutualisation des services devant être adopté dans chaque communauté en début de mandat,
- Possibilité d'instaurer une DGF Territoriale à l'unanimité des conseils municipaux,
- Possibilité d'unifier tout ou partie de la fiscalité ménage (TH, FB ou FNB) à l'unanimité des communes,
- Dispositif de clarification des compétences entièrement revu (plus de renvoi à une loi ultérieure) et limitation des cofinancements,
- Nouvelle composition du CFL plus conforme au poids réel des communautés (plus de représentation des syndicats de communes),
- Ouverture des conférences des exécutifs locaux aux présidents de communautés de communes,
- Maintien de la composition des assemblées communautaires et des bureaux des communautés existantes jusqu'au prochain renouvellement de 2014 (sauf hypothèses d'extension, transformation et fusion après promulgation de la loi),
- Sécurisation des conditions patrimoniales et financières des transferts de zones d'activité économique.