



## Actualité politique

### Réforme des collectivités : Le Sénat adopte le projet de loi en première lecture

Le Sénat a achevé dans la nuit du 4 au 5 février l'examen en première lecture du projet de loi. Synthèse des principales dispositions adoptées sur l'intercommunalité.

#### Périmètres, CDCI

Les sénateurs ont maintenu l'objectif de **réaliser les schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) avant le 31 décembre 2011.**

Ils ont enrichi le texte en prévoyant un seuil minimal de 3000 habitants pour la création de communautés, seuil auquel il pourra néanmoins être dérogé dans des situations particulières (ex. espaces de montagne). La « petite loi » prévoit que les schémas devront viser à l'amélioration spatiale des communautés au regard des unités urbaines, des schémas de cohérence territoriale et des bassins de vie tout en poursuivant des objectifs de renforcement des solidarités financières et de réduction du nombre de syndicats. Sur leur fondement, les préfets pourront, à partir du 1er janvier 2014, procéder au rattachement des communes isolées mais avec l'accord de l'organe délibérant de la communauté d'accueil.

Ces dispositions ne s'appliqueront pas à Paris ni dans les trois départements de petite couronne.

Par ailleurs, les sénateurs ont confirmé la nouvelle composition des CDCI qui repondrera à la hausse le collège de représentants des communautés (40% des sièges) conformément à la demande de l'AdCF.

Enfin, les sénateurs ont entériné les dispositions du projet de loi qui prévoyaient que du 1er janvier au 31 décembre 2012, le représentant de l'Etat sera chargé de mettre en œuvre le SDCI, après l'accord des communes et/ou communautés concernées. A défaut d'accord, entre le 1er janvier et le 31 décembre 2013, le représentant de l'Etat pourra créer de nouvelles communautés, en faire fusionner ou modifier leur périmètre, après avis de la CDCI. Ces dispositions seront également applicables aux périmètres des syndicats.

#### Exercice des compétences et moyens des communautés

Malgré l'avis favorable du gouvernement, on regrettera que les sénateurs aient rejeté les amendements défendus par Dominique Braye visant à confier au conseil communautaire la responsabilité de définir l'intérêt communautaire dans les communautés de communes (à l'instar des dispositions existantes dans les communautés d'agglomération). De même ont-ils souhaité préserver le statu quo sur les règles de majorité requises pour cette définition.

Ils ont en revanche entériné, à défaut d'opposition d'un maire dans les 6 mois suivant l'élection du président, **le transfert automatique du pouvoir de police au président de la communauté**, lorsque celle-ci est compétente en matière d'élimination des déchets ménagers, d'assainissement et d'accueil des gens du voyage. Ce transfert ne sera que facultatif en matière de voirie.

S'agissant de la mutualisation des services, les dispositions du projet de loi ont été adoptées et élargies. Outre les communautés et communes, les départements, régions et leurs établissements publics pourront gérer en commun des services publics et conclure des conventions de mutualisation du personnel.

Enfin, les communautés pourront instituer une DGF unifiée, mais avec l'accord de l'ensemble des conseils municipaux. Cette disposition, qui figurait dans l'avant-projet de loi, a été réintroduite à l'initiative de Dominique Braye.

#### Analyse AdCF

Les orientations retenues pour la réalisation des schémas donnent satisfaction sur l'essentiel aux propositions de l'AdCF. L'AdCF regrette néanmoins les échéances trop tardives prévues pour effectuer le rattachement des dernières communes. Elle regrette également que les sénateurs aient exclu, par voie d'amendements, les départements des Hauts-de-Seine, du Val de Marne et de Seine-Saint-Denis de l'objectif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

Les progrès constatés cette année dans ces départements et les projets en cours montrent que l'objectif d'achèvement et de rationalisation de la carte dans ces départements n'est pas hors de portée et sera même une nécessité pour améliorer la gouvernance du « Grand Paris » dans le cadre de la conférence métropolitaine.

Ont aussi été adoptés les articles relatifs au nouveau statut prévu pour les métropoles ainsi que les conditions de création des « pôles métropolitains ».

**Le seuil démographique retenu pour la création des « métropoles » demeure celui de 450 000 habitants** alors qu'il a été abaissé à 300 000 pour les « pôles métropolitains ». Après de longs débats les sénateurs se sont opposés aux amendements présentés par Charles Guené et la commission des finances du Sénat pour réintroduire les dispositions du projet initial du gouvernement visant à assortir le statut de la « métropole » d'une unification de fiscalité directe locale et d'une DGF consolidée.

**Les compétences allouées de droit aux métropoles resteront peu ou prou celles des communautés urbaines**

et, pour un certain nombre d'entre elles (équipements culturels et sportifs), seront soumises à la définition préalable d'un « intérêt métropolitain ». Les transferts de compétences en provenance des départements et régions seront pour l'essentiel soumis à l'accord préalable de ces derniers, donc aucunement garantis. Seule la voirie départementale sera transférée de droit à la métropole ainsi que, à défaut d'accord dans un délai de 18 mois, les zones d'activité, les actions de promotion à l'étranger et les actions économiques du département et de la région. La globalisation de la DGF de l'EPCI et des communes (« DGF territoriale ») ne sera possible que sur délibération concordante de tous les conseils municipaux.

#### Analyse AdCF

Au fur et à mesure de l'avancement des débats, la notion de métropole ne cesse de se banaliser et de revenir vers un régime de communauté urbaine légèrement complété, ce qui conduit de plus en plus à s'interroger sur l'intérêt d'un nouveau statut juridique. Complétées par les sénateurs, les dispositions prévues pour la constitution de « pôles métropolitains » n'apportent guère de nouveautés réelles par rapport aux coopérations que les communautés pouvaient déjà formaliser sur le fondement de leur libre administration et de la constitution de syndicats mixtes. A bien des égards, tel qu'issue de la première lecture du Sénat, la constitution des métropoles ressemble davantage à un phénomène de labellisation qu'à la création d'institutions nouvelles. Nombre d'observateurs ont déploré cette évolution des débats. Il n'est pas exclu que des modifications importantes du texte soient proposées à l'Assemblée nationale, notamment à l'initiative du rapporteur Dominique Perben.

On notera également que **des modifications de seuils ont été adoptées pour la création des communautés d'agglomération**. Le seuil pourra être réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté comprend le chef-lieu de département (ex. Auch, Vesoul, Lons-le-Saunier, Cahors).

De même, la population prise en compte pourra être celle retenue pour la DGF lorsque celle-ci excède de 20% les 50 000 habitants et majore de plus de 50% la population totale. Cette disposition est issue de l'amendement n°669 du sénateur Brugère et vise essentiellement les territoires touristiques à forte affluence saisonnière. Le projet de substituer la référence à un « pôle urbain » de plus de 15 000 habitants en place du critère actuel de « ville-centre » a fait l'objet de longs échanges mais a été renvoyé à une étude d'impact durant la navette parlementaire. Enfin, l'article 22 de la LOADT du 4 février 1995 instaurant les pays a été abrogé par les sénateurs, en précisant que les contrats en cours pourront être exécutés jusqu'à leur terme. Le gouvernement a ajouté que les pays actuels pourront perdurer si leurs membres le souhaitent.

#### La composition de l'assemblée communautaire et de l'exécutif intercommunal (article 3)

Comme nous l'indiquions dans notre édition précédente, le Sénat a longuement débattu la semaine passée de la composition des assemblées communautaires. Nous revenons cette semaine plus en détail sur les nouvelles dispositions prévues par l'article 3 compte tenu de l'importance mais aussi de la complexité du dispositif. **Il est prévu que les statuts des com-**

**munautés soient révisés au plus tard 6 mois avant le 31 décembre de l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux** pour redéfinir la composition de l'organe délibérant de la communauté (taille de l'assemblée, répartition des sièges).

**Le principe retenu pour les communautés de communes et d'agglomération sera celui de l'accord local encadré.** Cet accord devra reposer sur les règles classiques de majorité statutaire (moitié des communes et deux tiers de la population ou l'inverse) et respecter les deux principes fondateurs de l'intercommunalité :

- aucune commune ne pourra détenir à elle seule la majorité des sièges,
- toute commune devra disposer a minima d'un siège au sein de l'organe délibérant.

Par ailleurs, **la répartition des sièges devra « tenir compte de la population »** ce qui exclut la possibilité d'une répartition strictement égalitaire des sièges ; pratique évaluée actuellement à 16% des communautés par l'observatoire de l'AdCF. A défaut de cet accord à la majorité qualifiée des communes, la taille de l'assemblée communautaire ainsi que le mécanisme de répartition des sièges seront largement imposés par la loi. Le format de l'assemblée sera déterminé par la population de la communauté (cf. tableau). Le tableau retenu diffère néanmoins de celui initialement prévu par le gouvernement et reprend la contre-proposition des associations d'élus (AdCF, AMF, ACUF).

Population de la communauté	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

**Les sièges correspondant au tableau seront répartis entre les communes suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne.** Des sièges supplémentaires seront attribués aux communes qui en seraient privées sur la seule base de cette répartition (car d'un poids démographique inférieur au quotient pris en compte).

Dans l'hypothèse où une commune obtiendrait plus de la majorité des sièges ou dans celle où le nombre de sièges attribués serait supérieur au nombre de ses conseillers municipaux, les sièges excédentaires seront redistribués aux autres communes en appliquant la même règle proportionnelle.

**Après répartition des sièges figurant au tableau, le texte adopté au Sénat prévoit en outre que les communes disposeront à nouveau d'une possibilité d'accord entre elles pour procéder à la libre répartition d'un volant de sièges inférieur ou égal à 10% des sièges déjà attribués.**

A défaut d'un accord général sur la taille et les critères de répartition des sièges, les communes pourraient ainsi s'appuyer sur le tableau tout en tempérant les rigidités. D'autres critères que les critères démographiques pourront alors intervenir. A défaut d'accord, la répartition s'opèrera sur le fondement du seul tableau. Ce dispositif assez complexe donne une prime à la recherche d'accords locaux tout en leur permettant d'intervenir à deux étapes différentes de la répartition des sièges.

**Pour les communautés urbaines et les métropoles, nous avons déjà souligné la semaine passée que la prise en compte du tableau s'appliquera d'entrée.** L'accord local à la majorité qualifiée ne pourra porter que sur le seul volant supplémentaire de 10% des sièges. Autre dérogation au principe général : l'accord permettra de déroger à la règle de plafonnement à 50% des sièges pouvant revenir à une seule commune. Cette dérogation tient compte des spécificités historiques des communautés urbaines, dans lesquelles les communes-centres détiennent parfois plus de la moitié des sièges.

### Resserrement des exécutifs

Parmi les autres dispositions de l'article 3, il convient également de noter que les sénateurs ont repris à leur compte la proposition d'amendement initiée par l'AdCF en liaison avec l'Association des maires de France au sujet de la limitation de la taille des exécutifs. Là où le projet de loi prévoyait que le nombre de vice-présidents ne pouvait ni être supérieur à 15 en valeur absolue ni excéder 20% de l'effectif de l'organe délibérant, **les sénateurs ont retenu le seuil de 15 mais en permettant d'y déroger en portant le nombre de vice-présidents à 20% de l'organe délibérant.**

Au lieu d'être cumulatifs, ces deux seuils deviennent de fait alternatifs comme l'avait demandé l'AdCF et permettront de dépasser le seuil de 15 dans les communautés de très grande dimension (en poids démographique ou en nombre de communes).

> **Contacts :** [n.portier@adcf.asso.fr](mailto:n.portier@adcf.asso.fr); [e.duru@adcf.asso.fr](mailto:e.duru@adcf.asso.fr); [f.boulay@adcf.asso.fr](mailto:f.boulay@adcf.asso.fr)



## Finances

### Comité des finances locales :

#### L'intercommunalité obtient les indexations les plus favorables permises par la loi

Réuni mardi 2 février, le Comité des finances locales (CFL) a procédé aux arbitrages - très encadrés par la loi de finances - relatifs aux différentes composantes de la DGF et fixer leurs indexations respectives en 2010.

Dans un contexte très contraint, marqué par une indexation globale de la DGF limitée à + 0,6%, soit la moitié de l'inflation prévisionnelle, **les membres du Comité des finances locales ont veillé à préserver au mieux la progression des dotations d'intercommunalité** en adoptant les indexations maximales permises par la loi.

La progression moyenne de la **dotations d'intercommunalité des communautés d'agglomération sera ainsi fixée cette année à + 1,2%** soit au niveau de l'inflation prévisionnelle (plafond légal fixé par la loi).

La progression moyenne de la **dotations d'intercommunalité des communautés de communes évoluera de 160% par rapport à celle des communautés d'agglomération, soit 1,92%**. Les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) verront leur DGF gelée en 2010, ce qui correspond néanmoins à l'hypothèse la plus favorable désormais soumise au choix du CFL (les autres hypothèses étant fondées sur des évolutions négatives).

Le caractère plutôt favorable de ces indexations, vu la progression très faible de la DGF, doit néanmoins être analysé au regard du poids atteint par les compensations salariales dans la DGF des groupements intercommunaux : plus de 4,2 milliards d'euros soit environ le double des seules dotations d'intercommunalité. L'indexation de ces compensations est, depuis 2005, plafonnée à 50% du taux d'évolution de la DGF. Même si les membres du comité des finances locales ont retenu l'indexation la plus favorable cette année, celle-ci se limitera de fait à + 0,3%. Comme le rappellent chaque année les représentants de l'AdCF au sein du Comité des finances locales, cette faible évolutivité des compensations salariales affecte fortement la DGF revenant à l'intercommunalité. **Charles-Eric Lemaigen et Michel Piron, présidents délégués de l'AdCF, ont de fait plaidé pour les indexations maximales autorisées par la loi de finances et ont été entendus.**

Compte tenu de la création d'intercommunalités nouvelles en 2010 et des extensions de périmètres recensées cette année (cf. AdCF direct de la semaine passée), la DGF globale revenant aux communautés progressera en 2010 de 1,91% (4,65% pour la seule dotation d'intercommunalité).

> **Contacts :** [n.portier@adcf.asso.fr](mailto:n.portier@adcf.asso.fr) & [c.delpech@adcf.asso.fr](mailto:c.delpech@adcf.asso.fr)