

La réforme des collectivités territoriales

Éliane Conseil
Santé Social

www.elianeconseil.com

Le contexte du rapport

La loi réformant les collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010. Elle s'appuie principalement sur les propositions faites par le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, ainsi que sur les conclusions d'une mission du Sénat.

Cette réforme s'inscrit dans la droite ligne de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a pour but de réorganiser les services déconcentrés de l'Etat. Elle obéit à trois priorités :

- *simplifier et rationaliser l'organisation administrative pour mettre fin au « mille-feuille » administratif que représente la superposition de 36 789 communes, 101 départements, 26 régions et 15 900 syndicats intercommunaux ;*
- *redonner de l'attractivité aux territoires français, en particulier aux grandes agglomérations ;*
- *clarifier le partage des compétences entre les niveaux d'administration.*

De plus, cette réforme doit permettre d'importantes économies, car les chevauchements institutionnels coûtent cher. En effet, entre 2003 et 2007, en dehors de tout transfert de compétences, les dépenses locales ont augmenté de 40 milliards d'euros, ce qui équivaut à six fois le budget de la justice.

En synthèse

◆ La principale volonté est de renforcer l'intercommunalité

L'objectif est la couverture intégrale du territoire par des intercommunalités en 2013

La loi vise principalement à **réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-régions et un pôle communes-intercommunalité**, mais aussi à **simplifier et à achever la carte de l'intercommunalité**. Les préfets doivent donc mener avec les élus locaux un travail conjoint pour achever, rationaliser et simplifier la carte : avant fin 2011 des schémas départementaux de coopération intercommunale doivent être élaborés, pour être appliqués en 2012 et 2013. Ils pourront être amendés à chaque étape par la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI).

Le projet de loi fixe également deux autres objectifs :

- **l'approfondissement de l'intercommunalité** à travers la rénovation de son cadre juridique ;
- offrir la liberté de **créer des métropoles** pour permettre à nos agglomérations de se confronter aux grandes villes européennes et internationales.

Enfin, **les communes sont confortées comme l'échelon de base de la démocratie locale** : l'élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunaux se fera par un système de « fléchage » dès 2014, qui amènera les premiers de liste à siéger à la fois dans les conseils municipaux et communautaires, afin d'asseoir la légitimité des communes. La répartition des sièges de délégués dans les communautés de communes et d'agglomération se fera selon le principe de l'accord local en respectant trois règles : chaque commune disposera au minimum d'un siège, aucune commune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges, leur répartition se fera en « tenant compte » de la population de chaque commune.

Trois nouveaux outils de regroupement des communes

La loi veut renforcer la structuration des territoires en **facilitant les fusions de communes** par la substitution d'un nouveau dispositif au mécanisme prévu par la loi "Marcellin", et en créant des structures de coopération spécifiquement dédiées aux agglomérations très urbaines. Ces nouveaux outils reposent sur le volontariat :

- **Les métropoles intégrées** : elles pourront résulter d'une création ex-nihilo par regroupement de communes, avec l'accord des conseils municipaux concernés, ou de la transformation d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. **Elles devront**

compter plus de 500 000 habitants, être d'un seul tenant et sans enclave. Elles seront constituées pour conduire un projet d'aménagement et de développement de leur territoire. Elles bénéficieront de **transferts de compétences des départements et des régions**; l'Etat pourra aussi leur confier de grands équipements ou infrastructures. Sur le plan financier, elles recevront des transferts de fiscalité locale ou de dotations de l'Etat si toutes les communes membres sont d'accord. **Il existe un second statut pour ces métropoles : la métropole en réseau, ou "multipolaire".** Elle est conçue comme un outil souple, qui permettra à plusieurs agglomérations de mener des coopérations ciblées en matière de développement économique et d'attractivité de leur territoire ;

- **Les pôles métropolitains** : ils doivent permettre une coopération renforcée entre des EPCI à fiscalité propre voulant mener des actions d'intérêt commun sur un large périmètre. Ils seront constitués par accord entre les EPCI, à condition que l'ensemble compte plus de 300 000 habitants et comprenne au moins un EPCI de plus de 150 000 habitants ;

- **Les communes nouvelles** : elles visent à reprendre le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, en reprenant à leur compte toutes les compétences de leurs communes membres. Les petites communes sont largement incitées à fusionner pour les constituer. Cependant, leur création ne pourra s'effectuer sans une consultation de la population, et ne pourra être décidée que si le projet est approuvé par les électeurs dans chacune des communes concernées, sauf si tous les conseils municipaux sont d'accord. Les anciennes communes pourront conserver une représentation au sein des nouvelles en tant que communes déléguées.

Enfin, **deux articles de la loi permettent les regroupements de départements, de régions ou les fusions de départements** avec une région limitrophe, avec trois caractéristiques :

- Les collectivités territoriales peuvent solliciter un regroupement elles-mêmes ;
- Le regroupement s'opère par décret en Conseil d'Etat ;
- La population de chaque commune concernée doit donner son accord.

En revanche, la création d'une collectivité unique, qui fusionne la région et le département dans les régions monodépartementales, relève seulement de la loi. Jusqu'à présent, cette organisation n'a été adoptée qu'en Guyane et en Martinique.

◆ **Création d'un mandat de conseiller territorial pour favoriser les synergies entre la région et le département**

Les conseillers territoriaux vont remplacer en 2014 les conseillers généraux et régionaux

Le nombre d'élus de ces assemblées serait en conséquence divisé par deux : au total quelques 3 490 conseillers territoriaux vont se substituer aux 5 660 conseillers régionaux et généraux. Cette disposition qui va réduire le nombre d'élus a pour but de dégager des économies et de renforcer le poids de l'élus local.

Il s'agit par cette réforme de **renforcer la complémentarité entre le département et la région**, tout en respectant leurs spécificités, ainsi que de simplifier et accélérer les démarches pour les différents acteurs. En effet, le conseiller territorial aura une perception globale de ces deux niveaux de collectivités. Il donnera aux assemblées locales la légitimité indispensable pour exercer leurs responsabilités en rapprochant les élus des citoyens. Il sera aussi l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux, notamment les maires. Enfin, le conseiller territorial devrait donner de la cohérence dans les choix de financement et permettra d'accélérer le montage des projets.

Modalités d'élection

Leur mandat serait de six ans, avec un renouvellement intégral de l'assemblée, et non par moitié, comme c'était le cas pour les conseils généraux. Les règles concernant leurs conditions d'éligibilité seraient pour l'essentiel les mêmes que celles actuellement en vigueur pour les conseillers généraux et régionaux. Seule s'y ajouterait l'interdiction de candidature dans plusieurs circonscriptions d'élection ou sur plusieurs listes.

Le mode de scrutin choisi est le scrutin mixte. Il comprend :

- pour 80 % des conseillers territoriaux, une élection au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ;
- pour les 20 % restants, une élection selon une répartition des suffrages obtenus, à l'échelon du département, par des listes à la proportionnelle au plus fort reste.

Cependant, le nombre de ces conseillers et leurs zones d'élection restent indéterminés à l'heure actuelle. En effet, le Conseil constitutionnel a censuré deux fois le tableau prévoyant leur répartition territoriale : ce point de la réforme reste donc en suspens.

◆ Clarification de la répartition des compétences et des financements entre les différentes collectivités territoriales

La loi a enfin pour objectif de fixer des principes permettant l'élaboration d'une future loi visant à cette clarification. Cette loi devra mettre fin à l'enchevêtrement des responsabilités locales, auquel répond celui des financements.

Des compétences strictement réservées à chacune des différentes collectivités

A compter du 1er janvier 2015, la loi attribuera des compétences exclusives à la région et au département, sauf cas exceptionnel comme les domaines du tourisme, du sport et de la culture. Ces collectivités disposeront cependant d'une capacité d'initiative leur permettant d'intervenir hors de leurs attributions lorsque la loi n'a donné compétence à aucune personne publique. Elles perdent en revanche avec la réforme la "clause de compétence générale", qui autorise une collectivité à se saisir de compétences autres que celles qui lui sont strictement attribuées par la loi, dès lors qu'elle juge utile de le faire pour l'intérêt public local, départemental ou régional. Cette clause sera réservée aux seules communes.

La loi prévoit enfin qu'un **schéma élaboré entre le conseil régional et les conseils généraux de la région, dans un délai de 6 mois après l'élection des conseillers territoriaux, définira la répartition optimale des compétences et ses conséquences** en termes de réorganisation des interventions financières et de mutualisation des services.

Un meilleur encadrement des financements croisés

A compter du 1er janvier 2012, régions et départements pourront continuer à contribuer au financement des opérations conduites par les communes et leurs groupements dans le respect des règles suivantes :

- **une participation minimale de 20% du montant total des financements publics** sera exigée de toute collectivité assurant la maîtrise d'ouvrage pour une opération d'investissement, sauf exceptions, comme une catastrophe naturelle ou des opérations figurant dans les contrats de projets Etat-régions ;
- le schéma d'organisation des compétences et des services devra prévoir des **règles de répartition des financements entre la région et les départements** qui la composent. Si ce n'est pas le cas, un même projet ne pourra pas cumuler des subventions départementales et régionales hormis des exceptions liées à la démographie ou au secteur d'activité concerné.

La règle prévoyant l'interdiction de cumuler sur un même projet des subventions de la région et d'un département ne s'appliquera qu'à compter du 1er janvier 2015 et qu'à défaut de l'adoption d'un schéma régional entre la région et les départements qui la composent.

Après une période de deux ans, ces dispositions feront l'objet d'une évaluation par un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations de l'Etat, présidé par un représentant élu des collectivités territoriales. Une loi viendra alors les préciser et les adapter si besoin est.

Les enjeux et problématiques

Ce projet de réforme a globalement soulevé plusieurs inquiétudes chez les élus locaux. Ils ont formulé de nombreuses critiques, tenant en particulier aux questions laissées en suspens par la loi, celles des compétences et des ressources.

◆ La répartition des compétences reste floue et critiquée

La réforme donne la prépondérance aux représentants du pouvoir national

Le processus de refonte de l'intercommunalité est perçu par certains élus comme un **recul de la décentralisation**, notamment en raison des dispositions attribuant au préfet des pouvoirs renforcés à partir du 1er janvier 2013, qui lui permettent en particulier de passer outre les délibérations de la CDCI en cas de désaccord.

On pourrait aboutir à un effet inverse de celui recherché

Au lieu de clarifier les rôles, la fusion des conseils généraux et régionaux risque pour certains de **masquer les missions différentes des régions et des départements**, créant une confusion qui ne pourrait qu'affaiblir les deux collectivités. L'abolition de la clause de compétence générale, même tempérée par des dispositions permettant certaines délégations de compétence, irait dans le même sens.

Trop d'importance serait accordée aux métropoles

Des critiques ont vu le jour au sujet de la **captation de compétences par les métropoles**. L'idée de solidarité entre pôles urbains et zones rurales serait mise à mal. La mise en concurrence des territoires serait accentuée au profit des métropoles, considérées comme de véritables capteurs de ressources et d'activités et de ce fait vecteurs de déséquilibres territoriaux.

◆ Les élus s'inquiètent de la capacité des finances locales à assumer les dépenses prévues

La suppression de la taxe professionnelle a privé les collectivités d'une partie de leurs ressources

Les conseils généraux et régionaux sont préoccupés par **le contexte financier dans lequel s'inscrit la réforme**. En effet, les exceptions prévues pour le cumul des subventions départementales et régionales permettront juridiquement d'assurer le financement de domaines vitaux pour les communes. Cependant, les différents conseils craignent de ne pas être à même financièrement de réaliser ces dépenses.

Les départements mettent notamment en avant l'augmentation de leurs dépenses, liée au dynamisme des trois allocations universelles de solidarité qu'ils versent pour le compte de l'Etat sans avoir de maîtrise sur elles. Les régions évoquent l'amputation d'une bonne part de leur autonomie fiscale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, qui représentait la moitié de leurs recettes. Elles ne maîtrisent plus désormais que la part modulable de la TIPP et la taxe sur les cartes grises, soit seulement 12% de leurs recettes.

De nouveaux dispositifs ne suffisent pas à apaiser les craintes

Pour aider les collectivités à financer leurs dépenses, **le gouvernement prévoit une compensation de la perte de la taxe professionnelle**, par le biais d'une nouvelle ventilation de la fiscalité locale ou par la création d'une "cotisation économique territoriale", assise en partie sur **la valeur foncière des terrains occupés et en partie sur la "valeur ajoutée" dégagée par l'entreprise**. De **nouvelles taxes** pourraient également être attribuées aux collectivités et des transferts d'impôts aujourd'hui perçus par l'État pourraient aussi être mis en place.

De nombreux élus craignent toutefois que ces dispositifs soient insuffisants pour compenser les pertes de revenus provoquées par la fin de la taxe professionnelle. Face à ce constat, certains élus concluent que « **l'étranglement** » **des budgets territoriaux et la perte d'autonomie fiscale des collectivités**, conjugués à l'affaiblissement institutionnel des départements et régions inscrit dans la loi, « entraîneront la reprise par le secteur privé de nombre de services assurés aujourd'hui par les collectivités locales ». De plus, le monde associatif craint de se transformer en simple sous-traitant de l'action publique s'il n'a plus qu'un seul interlocuteur. Il pourrait cependant à l'inverse devenir une véritable partie prenante en tant que coproducteur des politiques publiques.

◆ Le mandat de conseiller territorial est très contesté

Le mode de scrutin retenu entraînerait des inégalités

Selon l'Observatoire de la parité, le mode de scrutin retenu pour leur élection, non soumis à des mesures paritaires contraignantes, entraînerait un recul de la parité. Pour l'opposition, il aurait aussi pour conséquence de favoriser le parti de la majorité présidentielle. Certains élus centristes y voient enfin un recul de la démocratie locale, compte tenu de l'abandon de la dose de proportionnelle initialement prévue et de l'adoption du seuil de 12,5% des inscrits pour la qualification au second tour.

Des critiques le qualifient de manœuvre politique

Pour certains élus de gauche, cette création constitue en fait « le moyen de reprendre le contrôle de territoires qui ne pouvaient être gagnés par la droite via le suffrage universel ». D'autres contestent la portée de cette mesure, qui ne permettrait pas de réduire significativement le nombre d'élus et institutionnaliserait en revanche le cumul des mandats.

Son utilité réelle est remise en cause

L'Assemblée des départements et l'Association des régions de France contestent le bien fondé du projet de création de conseillers territoriaux. Pour l'ARF en particulier, il n'existe que très peu de chevauchements entre les départements et les régions : 80% de leurs budgets respectifs seraient consacrés à des politiques que seuls les départements ou les régions portent.

◆ Les outils de regroupement ne rencontrent pas le succès espéré

Les avantages apportés par le statut de métropole sont considérés comme faibles

Hors Paris, huit agglomérations peuvent prétendre au statut de métropole. Toutefois, les élus des villes concernées semblent peu convaincus : G. Collomb estime que cela n'apportera rien de plus à Lyon, tandis que le maire de Strasbourg déclare que ce statut n'est pas à la hauteur des ambitions affichées par la loi.

En effet, les métropoles ont à peine plus de compétences que les communautés urbaines, qu'elles devraient remplacer. La nouvelle loi leur transfère seulement la voirie et le transport scolaire, attributs des départements, ainsi que la promotion à l'étranger de leur territoire et de ses activités économiques, jusque-là gérée par les régions. D'éventuelles compétences supplémentaires sont à négocier avec les conseils généraux, qui ne sont pas forcément disposés à les céder.

De plus, en termes de financement, le statut de métropole ne rapporte pas de supplément, tant du point de vue des dotations de l'Etat que de la fiscalité, notamment parce que sous la pression des maires, le débat parlementaire a vu disparaître le caractère automatique du transfert de la taxe foncière des communes.

Les petites communes sont peu favorables à des fusions

En ce qui concerne les petites communes, les fusions sont rares, car elles déplaisent à la fois aux élus et aux habitants des collectivités concernées, qui sont attachés à l'identité de leurs communes. Ainsi, les prévisions prédisent aux communes nouvelles le même sort qu'ont connu celles qu'elles remplacent, les communes associées créées par la loi Marcellin de 1971 : seules 1281 fusions sont intervenues pour 37 708 communes.

Les pôles métropolitains apparaissent cependant comme la solution privilégiée

Le concept de pôle métropolitain est jugé par les grandes agglomérations comme plus adapté à leurs ambitions européennes. Ainsi, Lyon et Saint-Étienne sont prêts à coopérer dans un tel cadre, notamment pour développer et harmoniser l'offre de transports et de grands événements culturels. Les agglomérations de Metz et Nancy s'orientent également dans cette voie. Les pôles métropolitains sont également regardés comme de possibles moteurs tirant leur arrière-pays vers le développement économique. Cela reste encore à développer car à l'heure actuelle, seules les villes de Nice et de Lyon travaillent à l'élaboration d'un syndicat mixte pour un futur pôle métropolitain.

◆ Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont à apaiser

La Délégation aux collectivités locales et à la décentralisation du Sénat a rendu public au mois de février 2011 un rapport d'information sur l'état du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, notamment pour déterminer l'origine de la « défiance » des collectivités territoriales vis-à-vis de cette réforme.

Ce rapport distingue deux niveaux de dialogue entre l'État et les collectivités :

- le niveau national, entre le gouvernement et l'administration centrale d'un côté et les associations nationales d'élus de l'autre : l'existence de nombreuses instances de concertation n'empêche pas la défiance du fait d'une pratique gouvernementale souvent trop « proclamatoire » ;
- le niveau local, entre les élus de base et les représentants locaux de l'Etat : le dialogue, qui s'appuie essentiellement sur le préfet de département, est perturbé par la RGPP qui favorise le préfet de région, plus éloigné des problématiques concrètes de terrain.

Ce rapport formule des propositions pour faciliter des "relations harmonieuses" entre les collectivités locales et l'État. Les huit principales s'organisent autour de deux grands axes :

- améliorer le fonctionnement des instances de dialogue, notamment la Conférence nationale des exécutifs rassemblant des représentants du gouvernement et des associations d'élus locaux ;
- améliorer la connaissance partagée des politiques décentralisées.

Les rapporteurs insistent également sur la nécessité pour les partenaires publics de développer sur tout le territoire une culture du dialogue et de la concertation.