

23 septembre 2011

LA LOI PORTANT REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET SON VOLET « INTERCOMMUNALITE »

Fondements juridiques :

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
Décret n° 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

Présentation générale de la loi :

La loi portant réforme des collectivités territoriales constitue une étape nouvelle majeure de la décentralisation initiée en 1982 :

1- renforcer la démocratie locale par l'élection au suffrage universel des conseillers territoriaux et des conseillers communautaires ;

Les 19 conseillers territoriaux « gersois » seront élus en mars 2014 et siègeront à la fois au conseil régional et au conseil général. Un projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale sera prochainement examiné par le Parlement qui complètera ces dispositions.

Les délégués des communautés de communes et communautés d'agglomération gersois seront élus au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales de 2014 par un système de « fléchage » pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste (500 habitants, à ce stade, prévu par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale). La répartition des sièges des délégués communautaires entre les communes pourra être définie par un accord local respectant les règles suivantes : un siège minimum par commune, aucune commune ne peut avoir plus de la moitié des sièges et un nombre de sièges supérieur à celui de son conseil municipal, la répartition tient compte de la population de chaque commune membre et la taille maximale du conseil communautaire et le nombre des vice présidents sont fixés par la loi.

2- accroître l'efficacité de l'action publique au plus près du citoyen par la clarification des compétences et des financements.

Un nouveau régime des compétences plus clair et lisible entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015, soit un an après l'élection du conseiller territorial qui sera l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux et notamment des maires.

L'innovation réside dans la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions. Ces deux catégories de collectivités seront conduites à se spécialiser davantage en se concentrant sur les compétences au caractère désormais exclusif qui leur sont dévolues par la loi.

Cependant, le sport, la culture et le tourisme sont spécialement identifiés comme des compétences partagées. De plus les départements et régions conserveront une capacité d'initiative et pourront intervenir dans tout domaine n'ayant fait l'objet d'aucune attribution à aucune collectivité publique dès lors qu'un intérêt local le justifiera.

Enfin d'autres outils de régulation de ce nouveau régime permettront des coopérations entre les collectivités : délégation de compétence et schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOCMS).

Seule la commune, au plus près des besoins du terrain conserve la clause de compétence générale.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2015, entrera en vigueur un principe de non cumul de subventions apportées par le département et la région sauf en cas d'adoption d'un SOCMS ou s'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants ou d'une communauté de communes ou d'agglomération de moins de 50 000 habitants. Cette disposition permettra de réduire les logiques de guichet (« saupoudrage ») et présenter des projets mobilisateurs susceptibles d'obtenir un financement significatif par le département ou la région qui pourront mieux cibler leurs interventions.

Ainsi la loi vise donc trois objectifs principaux :

1° Réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité ;

2° Simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus ; en créant des métropoles en offrant aux grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté

3° Clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

L'ambition de cette loi est d'ancrer durablement la décentralisation et d'adapter l'organisation territoriale aux défis de notre temps. Elle répond aux besoins spécifiques du monde rural par l'achèvement et le renforcement de l'intercommunalité qui constituent une réponse aux enjeux de la gestion locale des territoires ruraux.

Le volet intercommunal de la loi :

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a pour objectifs d'achever, de rationaliser et de simplifier la carte intercommunale d'ici au 1^{er} juin 2013.

Deux chantiers sont à mener de front en 2011 :

⇒ L'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui devra être achevé au plus tard au 31 décembre 2011.

Article 35 : « *un projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département* » en concertation avec la commission départementale de la coopération intercommunale et les élus.

⇒ L'élection des membres de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) qui a eu lieu au premier trimestre 2011.

Article 55 : « *une nouvelle élection des membres de la commission départementale de la coopération intercommunale est organisée, dans chaque département dans un délai de 3 mois à compter de la promulgation de la présente loi* ».

I. L'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale

▪ Un schéma visant 3 objectifs :

1. La couverture intégrale par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
2. La rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre, en recherchant une taille critique ;

3. La réduction « très significative » du nombre de syndicats et la disparition de ceux qui sont devenus obsolètes.
- A cet égard, la loi fixe les orientations suivantes :
- ⇒ La disparition des communautés de communes regroupant moins de 5 000 habitants ;
- ⇒ une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre par la prise en compte des bassins de vie, des unités urbaines et des SCOT (un seul dans le département aujourd'hui) ;
- ⇒ l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière ;
- ⇒ la réduction du nombre de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes en privilégiant l'exercice effectif des compétences par les communautés de communes ;
- ⇒ la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de la protection de l'environnement et du respect des principes de développement durable.
- Un calendrier serré puisque le SDCI devra être arrêté par le préfet (art. 37 de la loi) et publié dans au moins une publication locale diffusée dans le département (art 35) au plus tard le 31 décembre 2011.
 - Un schéma opposable

Il constituera la base légale des décisions de création, modification de périmètre, transformation d'EPCI ainsi que la suppression, transformation et fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes qui seront prises ultérieurement.

Dès sa publication et jusqu'au 31 décembre 2012, le préfet disposera de pouvoirs accrus temporaires pour mettre en œuvre le schéma en proposant notamment l'adhésion de communes isolées, la fusion de communautés de communes, la dissolution des syndicats, ... En cas d'éventuels désaccords, il pourra, après avis de la CDCI entériner au plus tard le 1er juin 2013 les décisions correspondantes (art 60 et 61 de la loi).

La date du 1er juin 2013 doit donc être considérée comme une date butoir pour l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et notamment la couverture totale du territoire et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales (après le 1er juin 2013, il sera possible de procéder à un rattachement d'office à une communauté de communes d'une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité - art 38 de la loi).

II. L'élection des membres de la CDCI

- Un renouvellement au premier trimestre 2011

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) a été renouvelée dans un délai de 3 mois à compter de la promulgation de la loi, selon l'article 55.

Le décret n° 2011-122 du 28 janvier 2011 a fixé les nouvelles modalités de calcul de l'effectif global de la CDCI et les nouvelles conditions de désignation.

- Une nouvelle composition renforçant la représentation des EPCI à fiscalité propre
 - 40 % de maires, adjoints ou conseillers municipaux (au lieu de 60%);
 - 40 % de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant leur siège dans le département (au lieu de 20%) ;
 - 5 % de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes (nouveau) ;
 - 10 % de représentants du conseil général (au lieu de 15%) ;
 - 5 % de représentants du conseil régional dans la circonscription départementale (sans changement).

La nouvelle CDCI du Gers présidée par le préfet est composée de 40 membres élus et a été installée le 28 avril 2011

▪ Des pouvoirs renforcés

- Une association à l'élaboration du SDCI ;
- Un pouvoir d'amendement : les propositions de modification adoptées par la CDCI à la majorité des 2/3 sont intégrées au projet de schéma, à condition qu'elles soient « conformes aux I à III » (art. 35) – c'est-à-dire qu'elles respectent les objectifs fixés par ces paragraphes : couverture intégrale du département par des EPCI à fiscalité propre, rationalisation des périmètres et solidarité financière -.
- Un extension du champ des consultations obligatoires : elle doit émettre un avis sur tout projet de création d'un EPCI sur initiative du préfet (y compris les syndicats intercommunaux) et sur tout projet de création d'un syndicat mixte. En outre, elle devra aussi être consultée sur tout projet de modification d'un périmètre d'un EPCI ou de fusion d'EPCI qui diffère des propositions du schéma.
- Un pouvoir d'autosaisine à la demande d'au moins 20% de ses membres.

III- Méthodologie d'élaboration du SDCI

3-1 Le travail mené localement depuis le début de l'année a été le suivant :

○ Début janvier 2011 : diffusion aux élus de la plaquette gouvernementale présentant les principales dispositions de la loi ;

○ Courant janvier 2011 : prise de contact par les sous-préfets d'arrondissements avec les présidents de communautés de communes de moins de 5 000 habitants et les maires des communes « isolées » ;

○ 21 février 2011 : présentation à l'ensemble des parlementaires, au président du conseil général, au président de l'association des maires du Gers, aux présidents d'EPCI à fiscalité propre et aux maires des communes isolées des objectifs de la loi, du calendrier et des éléments de réflexion, en leur demandant de faire remonter leurs propositions jusqu'au 31/03/2011 ;

○ 16 mars 2011 : élection des membres de la CDCI ;

○ 30 mars 2011 : présentation aux 3 chambres consulaires (monde socio-économique) des objectifs de la loi, du calendrier et des éléments de réflexion ;

○ 28 avril 2011 : installation de la nouvelle CDCI et présentation du projet de schéma.

Pour mémoire, le projet de SDCI est articulé en 3 parties : un état des lieux de l'intercommunalité, un diagnostic territorial et des propositions qui seront opposables.

Les propositions ont été élaborées sur la base :

- de l'ensemble des contributions reçues des élus et notamment des présidents de toutes les communautés de communes et de la communauté d'agglomération ainsi que des maires des communes « isolées », dans le prolongement de la réunion du 21 février 2011 qui associait également les parlementaires et le président du conseil général ;

- des réflexions des 3 chambres consulaires représentant le monde socio économique consultées conformément aux dispositions de la circulaire du 27 décembre 2010 ;

- des propositions du SDCI de 2006 ;

- des bassins de vie INSEE, et autres éléments structurants des territoires présentés dans le diagnostic territorial.

4 principes directeurs ont été retenus :

- une large concertation (élus, chambres consulaires) ;
- un projet fondé sur les propositions des élus concernés ;
- éviter l'éclatement des communautés de communes existantes (préoccupation portée par l'association des maires de France visant à soutenir les territoires vécus et à éviter des conséquences difficile sur les personnels) ;
- éviter les effets centrifuges avec le départ des communes limitrophes vers des départements voisins.

Le projet de SDCI du Gers vise à achever la carte de l'intercommunalité et passer de 22 communautés de communes et 1 communauté d'agglomération à 15 communautés de communes et 1 communauté d'agglomération, en proposant 6 fusions de communautés de communes et 8 extensions de périmètres de communautés de communes existantes. De plus le projet de SDCI propose de dissoudre 36 syndicats sur les 119 que compte le département au 1^{er} janvier 2011.

o 09 mai 2011 : projet de schéma transmis pour avis aux 606 conseils municipaux, organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modifications. Ils devront se prononcer dans un délai de 3 mois. A défaut, la réponse sera réputée favorable (art 35) ; le SDCI a également été transmis pour information aux parlementaires, au président du conseil général et aux présidents des 3 chambres consulaires;

o 19 mai 2011 : le projet, concernant des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant aux départements 31 et 47, a été transmis aux préfets des départements concernés afin de disposer de l'avis des CDCI compétentes qui ont 3 mois pour se prononcer ; il a également été transmis aux autres préfets limitrophes pour information ;

o 12 juillet 2011 : réunion d'information et d'échanges au conseil général. Le préfet a annoncé la tenue de réunions mensuelles de la CDCI pour renforcer la concertation

o 29 juillet 2011 : réunion d'une CDCI destinée à émettre un avis sur les projets de SDCI des départements du 82, 40 et 31, émettre un avis sur la création du syndicat mixte du Pays Val d'Adour, présenter pour information les propositions des SDCI des autres départements limitrophes et faire un point quantitatif sur les retours d'avis ;

o 17 août 2011 : communication par LRAR aux 40 membres de la CDCI du projet de schéma accompagné **de l'ensemble des avis** des conseils municipaux, organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par des modifications. La CDCI a **4 mois pour se prononcer** (art 35) et dispose d'un pouvoir d'amendement à la majorité des 2/3 ;

o 9 septembre 2011 : réunion de la CDCI destinée à renforcer le processus de concertation par l'examen du contenu des avis reçus au regard des propositions du projet de SDCI.

3-2 Le travail restant à mener jusqu'à la fin de l'année est le suivant (prévisionnel) :

o 23 septembre 2011 : réunion de l'ensemble des maires et des élus du département lors de laquelle sera notamment évoquée la réforme territoriale ;

o 7 octobre, 4 novembre et 9 décembre 2011 : réunions de la CDCI destinées à renforcer le processus de concertation et poursuivre l'examen du contenu des avis reçus au regard des propositions du projet de SDCI ;

o début novembre : réunion conjointe CDCI du Gers et CDCI des Landes sur le projet de fusion entre la communauté de communes Leez et Adour et la communauté de communes d'Aire sur Adour.

o 19 décembre 2011 : dernière réunion de la CDCI pour recueillir son avis global sur le projet SDCI et ses éventuels amendements adoptés à la majorité des 2/3 ;

o 31 décembre 2011 (au plus tard) : le SDCI est arrêté par le préfet (art. 37 de la loi) et publié dans au moins une publication locale diffusée dans le département (art 35).

Au final la CDCI aura été réunie à 8 reprises dans le cadre de l'élaboration du SDCI.

*
* *

Au final, le socle de l'institution communale n'est pas ébranlé par la loi qui ne remet pas en cause le nombre de communes (pas de fusion autoritaire) et qui confirme la clause de compétence générale à la différence des départements et régions. Si la loi prévoit le transfert automatique de certaines attributions de police spéciale du maire au président de la communauté de commune compétente en matière d'assainissement, élimination des déchets ménagers ou réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage (les maires peuvent s'y opposer et le régime de transfert a été étendu à tous les groupements de collectivités), les communautés de communes ne peuvent exercer une compétence communale que lorsque celle-ci leur a été transférée par la loi ou par les communes.

De plus la mutualisation des services est devenue une nécessité pour le bon exercice des missions communales et intercommunales dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La loi a amélioré le cadre des mutualisations au sein du bloc communal (création de services communs, mutualisations de biens, conventions de prestations de services et conventions de mise à disposition de services).

La réforme a donc pour objectif, tout en réaffirmant le rôle de la commune au sein de l'organisation territoriale, de renforcer le couple commune-intercommunalité. Il constitue le niveau le plus à même de répondre aux attentes de nos concitoyens en termes d'aménagement de l'espace et de gestion des services de proximité.

Renseignements complémentaires : Préfecture du Gers

Direction des libertés publiques et des collectivités locales

Service des relations avec les collectivités locales

contacts : Didier ROTA - 05.62.61.44.20.

Bernadette SOLIRENE - 05.62.61.44.18

Sous-préfecture de Condom : Laurence CALVET - 05.62.68.43.52

Sous-préfecture de Mirande : Colette HYPOLITE - 05.62.59.07.03