

Les principales dispositions de la loi de réforme

LE CONSEILLER TERRITORIAL : NOUVEL ÉLU NON IDENTIFIÉ

La loi du 16 février 2010 organise la concomitance du renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Elle écourte les mandats des conseillers généraux et régionaux qui céderont leur place aux conseillers territoriaux. Le mandat des conseillers régionaux élus les 14 et 21 mars 2010 est donc de quatre ans, et celui des conseillers généraux, qui seront élus les 20 et 27 mars 2011, sera de trois ans.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 organise l'élection et la répartition des conseillers territoriaux. Les conseillers territoriaux appelés à siéger dès mars 2014 dans les assemblées régionales et départementales seront élus pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre de cantons redécoupés.

Initialement envisagée dans le projet, le gouvernement a finalement écarté l'instauration d'une dose de proportionnelle. Le seuil pour se maintenir au second tour est fixé à 12,5 % des inscrits. Pour favoriser la parité, le suppléant du conseiller territorial devra être de sexe opposé.

ENCADREMENT DES FINANCEMENTS

Le texte limite les financements croisés. Il pose le principe d'une « participation minimale de 20 % du maître d'ouvrage » au financement d'une opération d'investissement et celui du « non-cumul des subventions » du département et de la Région à un projet communal ou intercommunal.

Le département peut contribuer au financement des opérations de maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements, la contribution de la Région se limitant aux opérations « d'envergure régionale ». Les délibérations du département et de la Région accordant une subvention font état de l'ensemble des subventions versées au projet.

Ces collectivités sont tenues d'annexer à leur compte administratif un état récapitulatif des subventions aux communes (objet, montant, rapport montant/population). Ces dispositions sont applicables au 1^{er} janvier 2012.

A compter du 1^{er} janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre la Région et les départements, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement du département et de la Région, sauf ceux des communes de moins de 3 500 habitants ou des communautés de moins de 50 000 habitants. Cette interdiction n'est pas applicable aux sub-

Le financement public des partis politiques sera modulé en fonction du respect de la parité des candidatures aux élections territoriales.

Grâce à la mobilisation de l'ANEM, la loi fixe un seuil minimum de quinze conseillers territoriaux par département, qui n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel. La loi ne fait aucune référence au cumul des mandats locaux. La question récurrente s'agissant de ce nouvel élu est la suivante: quinze conseillers territoriaux dans un département de montagne d'une grande superficie et avec des conditions de transports difficiles, notamment l'hiver, seront-ils en nombre suffisant pour administrer correctement ces territoires et défendre les intérêts des communes de montagne simultanément au département et à la Région.

Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel, par sa décision du 9 décembre 2010, a globalement validé la loi, il a néanmoins censuré l'article 6 qui fixe la répartition des 3 496 conseillers territoriaux par Régions et départements (voir l'article commentant la décision du Conseil constitutionnel, p. 7).

ventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme (quelle que soit la population des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale - EPCI), ni au-delà de 2015 si un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services a été adopté dans la Région concernée.



UNE NOUVELLE ÉTAPE POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

Le calendrier de la démarche de simplification et de rationalisation de l'intercommunalité est légèrement raccourci, puisque l'ensemble du processus devra s'achever le 1^{er} juin 2013. Les pouvoirs de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) ont été renforcés et sa composition modifiée (voir p. 5). La CDCI sera associée étroitement à la définition du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), d'ici à la fin de l'année 2011. Elle peut être saisie par le préfet, ou à la demande de 20 % de ses membres, de tout projet de création d'EPCI ou de modification de périmètre. Le projet de fusion d'EPCI peut être initié par elle. L'année 2011 verra le renou-



des collectivités territoriales



vement des CDCI et la réalisation des SDCl d'ici au 31 décembre.

Le projet de schéma devrait être soumis par le préfet aux communes, EPCI et syndicats concernés, qui devraient se prononcer dans les trois mois. Puis, le projet de schéma et les avis seraient transmis à la CDCI, qui aurait quatre mois pour le modifier (à la majorité des 2/3 de ses membres). Le schéma est arrêté par le préfet et publié. Il est réactualisé tous les six ans. Toute création de syndicat devra être compatible avec le SDCl. Entre 2012 et 2013, le préfet pourrait initier par arrêté tout projet de création, de modification ou de fusion de communautés et de syndicats, pour la mise en œuvre du schéma.

A partir du 1^{er} juin 2013, le préfet peut rattacher une commune isolée ou créant une enclave ou une discontinuité territoriale à un groupement et passer outre le désaccord de la communauté de rattachement sauf si la CDCI s'est prononcée en faveur d'un autre projet.

A partir de 2014, les EPCI à fiscalité propre seront administrés par un organe délibérant composé de délégués élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale pour toutes les communes dont le conseil est élu au scrutin de liste.

Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués seraient élus par le conseil municipal en son sein. Un projet de loi, examiné prochainement par le Sénat, traitera de l'abaissement du seuil du scrutin de liste dans les communes⁽¹⁾. Le nombre de vice-présidents d'EPCI est plafonné à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant, dans la limite de quinze, ce nombre pouvant être porté à quatre dans les petites communautés.

(1) Le seuil de 500 habitants figurant dans le projet pourrait être revu.

EXTINCTION PROGRESSIVE DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

A partir du 1^{er} janvier 2015, les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif, sauf lorsqu'elle prévoit, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités. C'est le cas en matière de tourisme, de culture et de sport, domaines partagés entre les communes, les départements et les Régions.

Une collectivité peut déléguer à une collectivité d'une autre catégorie (ou à un EPCI à fiscalité propre) une compétence dont elle est attributaire, exclusive ou partagée, par convention d'objectifs et pour une durée limitée.

La loi prévoit une spécialisation des compétences des départements et des Régions. Ces collectivités peuvent néanmoins se saisir, par délibération spécialement motivée, de « tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune

autre personne publique ». Ces nouvelles règles feront l'objet d'une évaluation après trois ans d'application et, le cas échéant, de propositions de mesures d'adaptation nécessaire.

Dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux peuvent élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences (qui fixe les délégations de compétences, l'organisation des interventions financières de la Région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement) et de mutualisation des services.

Les départements, les Régions, leurs établissements publics, leurs groupements ou les syndicats mixtes peuvent, par convention, assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée entre eux.

LA CRÉATION DE TROIS NOUVEAUX ÉCHELONS ADMINISTRATIFS

La métropole est un EPCI regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social, afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion (les quatre communautés urbaines créées en 1966 peuvent obtenir ce statut).

La continuité territoriale entre les communes n'est pas exigée. La métropole est compétente de plein droit pour la totalité de la politique du logement et de la réhabilitation de l'habitat insalubre. Ses compétences en matière d'équipements sportifs, culturels, socio-éducatifs et socioculturels sont soumises à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, qui est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole.

La métropole exerce en lieu et place du département, sur son périmètre, notamment l'organisation des transports scolaires et la gestion des routes départementales. La métropole se substitue aux EPCI inclus dans son périmètre. Le régime fiscal est aligné sur celui d'une communauté urbaine.

Le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, l'un d'entre eux devant compter plus de 150 000 habitants. Par dérogation, le pôle métropolitain peut cependant regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants, comprenant au moins un EPCI de plus de



50 000 habitants, limitrophe d'un Etat étranger. Les communes nouvelles pourront être créées en lieu et place de communes contiguës, à la demande des conseils municipaux, des 2/3 des communes membres d'une communauté représentant les 2/3 de la population totale, d'un EPCI ou du préfet.

La décision est prise par arrêté du préfet, soit après accord unanime des conseils municipaux, soit après accord des 2/3 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population, et consultation des électeurs de chaque commune. Aucune commune ne pourra ainsi être intégrée sans son accord au sein de la commune nouvelle.

QUESTIONS À PHILIPPE RICHERT, ministre chargé des Collectivités territoriales



PLM: Au-delà de l'intercommunalité, la spécificité montagne est-elle véritablement prise en compte dans la loi de réforme des collectivités territoriales?

Philippe Richert: De façon générale, la loi de réforme des collectivités territoriales prend en compte dans ses dispositifs les spécificités des territoires. En effet, la mise en œuvre de la loi se fera essentiellement dans les départements par un dialogue construit entre l'Etat local et les élus, et les solutions seront nécessairement différentes d'un territoire à l'autre.

Vous avez déjà remarqué que les communes et les établissements publics de coopération intercom-

munale (EPCI) classés en tout ou partie en zone de montagne se voient garantir par la loi une représentation identifiée à la commission départementale de coopération intercommunale, dont les compétences sont renforcées à l'occasion de la révision de la carte des intercommunalités décidée par le législateur.

Je tiens à rappeler aussi que le rattachement d'une commune isolée, classée en zone de montagne à un EPCI à fiscalité propre, ne pourra intervenir sans l'avis du comité de massif concerné. Pour prendre un exemple en dehors de l'intercommunalité, la prohibition de principe du cumul des subventions de la Région et du département ne s'appliquera pas notamment aux communes de moins de 3 500 habitants. De nombreuses communes de montagne sont dans cette situation.

PLM: Un minimum de quinze conseillers territoriaux est-il suffisant pour administrer certains départements de montagne d'une grande superficie?

Ph. R.: Cette question est complexe, car le législateur devait trouver le point d'équilibre entre une juste représentation des territoires, le respect du principe de représentation démographique, et la nécessité de ne pas créer des conseils régionaux pléthoriques. Le mode de scrutin finalement retenu garantit la représentation de chaque territoire dans le département.

PLM: En tant que président d'une Région de montagne, quel avenir imaginez-vous pour la politique interrégionale de massif?

Ph. R.: J'observe en premier lieu que la réforme des collectivités territoriales favorise la coopération interrégionale en lui donnant de nouveaux outils. Les différents niveaux de collectivités voient leurs financements et leurs compétences clarifiés, ce qui doit dégager des synergies entre les Régions et les départements pour coordonner leurs politiques dans le massif et devrait faciliter la mise en œuvre des dispositifs propres aux zones de montagne prévus par la loi de 1985 modifiée.

Des avancées significatives dues aux élus de la montagne

En engageant la réflexion très en amont grâce à l'ANEM, et en alimentant le débat de leurs propositions, les parlementaires de montagne sont parvenus à obtenir une visibilité montagnarde sur plusieurs aspects importants de la réforme.

Devançant l'adoption en Conseil des ministres des quatre projets de loi relatifs à la réforme territoriale, l'ANEM s'est exprimée dès juin 2009 dans un dossier spécial de PLM, intitulé *Réforme des collectivités locales: la montagne revendique sa spécificité*. L'objectif était de prendre position avant le lancement officiel du chantier de la réforme pour que celle-ci intègre les données propres aux collectivités de montagne: une population dispersée, des distances importantes, la permanence du handicap naturel, et des territoires de grande surface.

L'Association a publié un deuxième dossier spécial de PLM en juin 2010, après l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, qui faisait le point sur le conseiller territorial et le risque d'une sous-représentation des territoires de montagne au sein des futures assemblées délibérantes. Ces deux publications ont été relayées et nourries par les deux derniers congrès, à L'Argentière-La Bessée et à Pontarlier, consacrés très majoritairement à la place de la montagne dans la future gouvernance territoriale.

Un travail sans relâche entrepris dès juin 2009.



A l'issue d'un an de débats, les parlementaires de la montagne ont obtenu les avancées suivantes:

● Pas de seuil minimum de population pour

Une ligne constante de propositions d'une présidence à l'autre.

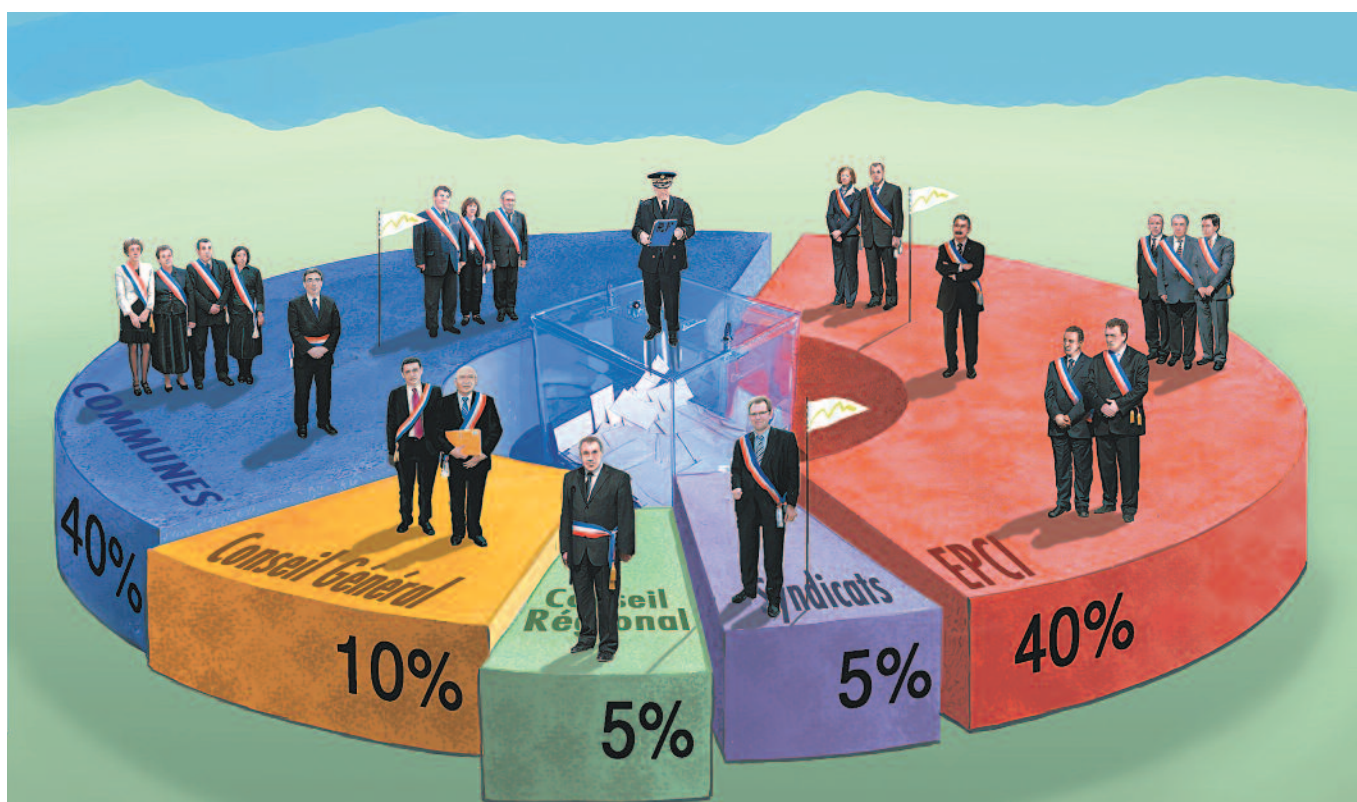
créer une intercommunalité en montagne.

● Consultation du comité de massif qui dispose d'un délai de quatre mois pour émettre un avis en cas de fusion de départements et/ou de Régions, ainsi qu'en cas de rattachement d'une commune à un EPCI, contre son gré.

● Collèges des communes et des EPCI au sein de la CDCI comprenant au minimum un représentant d'une commune de montagne et d'un EPCI de montagne. Un décret en Conseil d'Etat qui fixe la composition et le fonctionnement de la CDCI est en cours de rédaction. L'Association a été consultée avant sa publication par le cabinet du ministre chargé des Collectivités territoriales.

● Abaissement du montant de l'autofinancement à 20 % et cumul possible des financements du département et de la Région au profit des communes de moins de 3 500 habitants et des groupements de collectivités de moins de 50 000 habitants.

L'enjeu du renouvellement de la CDCI



La loi prévoit que les communes de montagne disposent d'une représentation spécifique au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale. Pour les élus locaux de montagne cela constitue un enjeu majeur pour la reconnaissance de la spécificité de leurs territoires.

La loi de réforme des collectivités territoriales rééquilibre la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) au profit des EPCI à fiscalité propre. Désormais, la nouvelle composition de la CDCI s'établit comme suit :

- Collège des communes : 40 % (contre 60 % auparavant).
- Collège des EPCI à fiscalité propre : 40 % (contre 20 % auparavant).
- Collège des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes : 5 %.
- Collège du conseil général : 10 % (contre 15 % auparavant).
- Collège du conseil régional : 5 %.

Mais l'innovation majeure introduite par cette loi, grâce à la mobilisation des parlementaires de l'Association, porte sur la représentation

Innovation majeure :
grâce à la mobilisation des
parlementaires de l'Association,
les communes de montagne seront
représentées au sein des CDCI.

spécifique des territoires de montagne au sein de cette instance. Désormais, le nouvel article L. 5211-44-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) garantit, au sein des trois premiers collèges concernés, une représentation spécifique pour les communes et EPCI situés en zone de montagne au sens l'article 3 de la loi du 9 janvier 1985.

D'après la loi, l'ensemble des CDCI devront être intégralement renouvelées avant le 17 mars 2011 dans chaque département. Un décret en Conseil d'Etat⁽¹⁾ relatif à la composition et au fonctionnement de la CDCI, sur lequel l'ANEM a été consultée, détaille le dispositif applicable dans les départements comportant des communes, EPCI et syndicats intercommunaux situés en zone de montagne, et opère une répartition des sièges sur une base proportionnelle au sein des trois collèges électoraux.

Un siège au minimum est garanti aux communes de montagne au sein de la CDCI. Il est précisé en outre que seuls les maires et les présidents d'EPCI ou de syndicats intercommunaux situés en tout ou partie dans les zones de montagne participent à la désignation des représentants des communes, des EPCI et des syndicats intercommunaux de montagne.

Un arrêté préfectoral fixera la date de l'élection des membres de la commission. Il dressera la liste des différents collèges constitués et définira les modalités d'organisation matérielle du scrutin. Ce même arrêté fixe les dates et heures

limites de dépôt des candidatures à la préfecture de département. Les listes devront comprendre un nombre de candidats de 50 % supérieur à celui du nombre de sièges à pourvoir. Lorsqu'une seule liste de candidats a été déposée dans le département, les représentants sont désignés par le préfet dans l'ordre de présentation de la liste.

L'ANEM a écrit à l'Association des maires de France et à l'Association des communautés de France pour évoquer les modalités de constitution des listes dans les départements. Elles pourraient être élaborées de façon concertée, en respectant la diversité des associations.

A cette occasion, le rôle des responsables départementaux de l'ANEM, récemment désignés, prendra tout son sens. La réunion spéciale « Représentants départementaux », qui suivra le comité directeur du 27 janvier, aura pour objectif de présenter l'intérêt majeur pour les élus de la montagne d'être représentés au sein des CDCI, afin de peser sur le découpage de la future carte intercommunale.

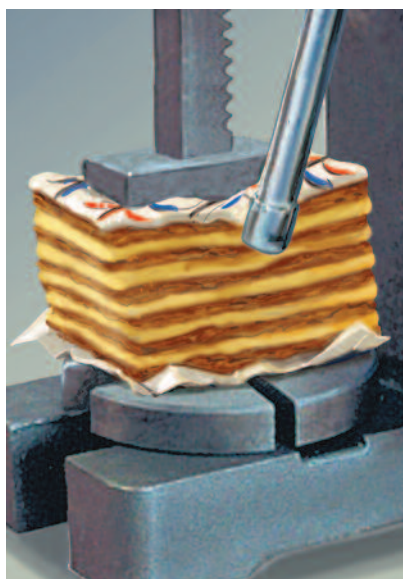
(1) Au moment où nous mettons sous presse, le décret était toujours en cours d'élaboration. Il devrait être publié fin janvier 2011.

Les CDCI, dont les membres seront élus avant le 17 mars 2011, pourront peser sur la future carte intercommunale.

Les tenants et les aboutissants de la réforme



La réforme territoriale a été précédée de multiples travaux parlementaires aux diagnostics convergents mais aux propositions souvent divergentes. Tous ont contribué à dresser un bilan critique de notre organisation territoriale en la comparant souvent à un millefeuille.



Le groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert appelait à une simplification de l'existant par le regroupement des structures territoriales. La mission d'information présidée par le député Jean-Luc Warsmann préconisait un « big-bang territorial ».

Mais c'est le comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur et installé par le président de la République, qui a confirmé, le 5 mars 2009, le diagnostic

sur la complexité de l'organisation territoriale et l'enchevêtrement des compétences.

Dans le même temps, le Sénat a créé une mission ad hoc, dont le rapport final « Faire confiance à l'intelligence territoriale », publié le 17 juin 2009, dressait le constat de la diversité territoriale, appelant des réponses différenciées. C'est donc en connaissance de cause que le Conseil des ministres a adopté le 21 octobre quatre projets de loi pour réformer nos collectivités.

LES QUATRE TEXTES DE LA RÉFORME

- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (JORF du 17.12.10).
- Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux (JORF du 17.02.10).
- Projet de loi organique n° 62 relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.
- Projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.

Le Conseil constitutionnel censure la répartition des conseillers territoriaux

Si les sages du Palais-Royal n'ont rien trouvé à redire sur la nature du conseiller territorial, ils ont en revanche censuré, au nom du principe d'égalité devant le suffrage, le tableau qui en fixait le nombre par département.

Par sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 6 (et le tableau relatif à la répartition des conseillers territoriaux par département et par Région) de la loi de réforme des collectivités territoriales. Il a rejeté l'ensemble des autres griefs formulés contre la loi. Le Conseil a opéré son contrôle traditionnel sur la répartition des conseillers territoriaux. Il a appliqué sa jurisprudence constante, comme il l'avait fait en 2009 pour le redécoupage des circonscriptions législatives.

L'organe délibérant d'un département ou d'une Région de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques, selon une répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions respectant au mieux l'égalité devant le suffrage.

Le Conseil a d'abord jugé que le seuil minimum de quinze conseillers territoriaux fixé dans chaque département était conforme à la Constitution, en estimant qu'il ne résultait pas d'une erreur manifeste d'appréciation. Il a rappelé le contrôle restreint qu'il exerce en la matière. Partant de ce seuil, le Conseil a considéré que les Régions où se trouvent les cinq départements avec le nombre minimum de quinze conseillers territoriaux, l'appréciation des écarts de 20 % de part et d'autre de la moyenne devait se faire en excluant ces départements.

Le Conseil a jugé que le seuil minimum de quinze conseillers territoriaux fixé dans chaque département était conforme à la Constitution.

Dans cette comparaison des écarts de population, le Conseil constitutionnel a constaté que six départements présentaient des écarts de plus de 20 % à la moyenne régionale quant au nombre de conseillers territoriaux rapportés à la population du département : en Région Lorraine (la Meuse : +41,54 %) ; en Région Auvergne (le Cantal : +22,62 %) ; en Région Languedoc-Roussillon (l'Aude : +21,63) ; en Région Midi-Pyrénées (la Haute-

Garonne : -0,24 %) ; en Région Pays de la Loire (la Mayenne : +20,49) ; en Région Rhône-Alpes (la Savoie : +20,31).

Par conséquent, appliquant sa jurisprudence constante, le Conseil a jugé que la fixation du nombre de conseillers territoriaux dans ces départements méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage. Par voie de conséquence, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 6 et le tableau annexé à la loi qui constituaient des dispositions inséparables.

La loi ayant été promulguée, amputée de l'article 6, le gouvernement devra présenter un nouveau projet de loi fixant la répartition des conseillers territoriaux. Dans ce contexte, les parlementaires de l'ANEM, soucieux de garantir une représentation plus favorable des territoires de montagne, plaideront à nouveau l'instauration d'un seuil minimum de conseillers territoriaux supérieur à quinze.



Les parlementaires de l'ANEM plaideront à nouveau l'instauration d'un seuil minimum de conseillers territoriaux supérieur à quinze.

LA MOBILISATION SE POURSUIT EN 2011

Le président de l'ANEM et la secrétaire générale rencontreront Philippe Richert, ministre chargé des Collectivités territoriales, le 11 janvier 2011, afin d'obtenir des éclaircissements sur l'interprétation de certaines dispositions de la loi, notamment sur le titre IV consacré à la « Clarification des compétences des collectivités territoriales ». L'Association a également recensé le nombre de communes de montagne de plus 3 500 habitants et le nombre d'EPCI de plus de 50 000 habitants,

à partir de sa base de données, qui seront concernés par l'interdiction du cumul des subventions départementales et régionales. Un autre axe de travail porte sur l'identification des dispositions qui nécessiteront des textes réglementaires d'application (décrets, arrêtés, circulaires) ainsi que des autres textes de loi devant compléter le dispositif législatif de la réforme territoriale. Dans cette perspective, un pointage des dispositifs juridiques qui s'appliquent actuellement aux

zones de montagne et qui garantissent les solidarités sociales et territoriales sera entrepris. Enfin, un groupe de travail composé d'une dizaine de membres du comité directeur se réunira courant janvier. Ce groupe de travail, auquel Michel Verpeaux, professeur de droit à Panthéon-Sorbonne, sera convié, devra réfléchir à la mise en œuvre de toutes les préconisations évoquées ci-dessus et aux possibilités d'adaptation (article 8 de la loi de 1985).

Pour la montagne est édité
par l'Association nationale
des élus de la montagne,
7, rue de Bourgogne,
75007 Paris.
Tél. : 01 45 22 15 13
Fax : 01 45 22 15 26.
Directeur de la publication,
directeur de la rédaction :
Pierre Bretel.
Rédaction : Hervé Benoît,
Aurore Druebert,
Olivier Riffard.
Chargé de communication :
Olivier Lamoureux.
Conception graphique,
réalisation :
Patrick Maître (GMES).
Dessins : Dom.
Impression :
L'Artésienne,
20, rue Tholozé,
75018 Paris.
N° de commission
paritaire : 0109G84199.
ISSN 0296-7987.
Ce tiré à part
de *Pour la montagne*
a été imprimé
à 7 000 exemplaires.
Dépôt légal : janvier 2011.