

# LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (RCT)

**Jean Christophe MORAUD**  
Directeur général de l'Assemblée des  
Départements de France

Décembre 2010

# Genèse de la réforme

**Décembre 2007** : Rapport LAMBERT sur les relations entre Etat et CT

**Janvier 2008** : Rapport ATTALI sur la libéralisation de la croissance française

**Octobre 2008** : Rapport WARSMANN - *Pour un big bang territorial*

**Mars 2009** : Rapport BALLADUR = 20 propositions dont :

- création du conseiller territorial
- création des métropoles
- élection des membres d'EPCI au SU
- spécialisation des compétences des départements et des régions
- clarification de la répartition des compétences entre CT
- assemblée unique dans les départements et régions d'outre-mer ...

**Juin 2009** : Rapport du Sénat BELOT-GOURAULT-KRATTINGER

sur l'organisation et l'évolution des CT (défavorable à la création du conseiller territorial)

## Objectifs de la réforme RCT : le grand chantier territorial

**Simplifier l'organisation  
institutionnelle des CT**

**Diminuer le coût  
économique de  
l'organisation  
institutionnelle locale  
(cf.rapport Attali)**

**Clarifier la répartition des  
compétences entre CT  
pour éviter doublons et  
redondances (ex :  
financements croisés)**

**Conforter le fait  
métropolitain sur le  
territoire  
national (renforcement de  
la compétitivité locale)**

**...sans pour autant s'interdire de poursuivre d'autres objectifs politiques et électoraux**

# L'architecture de la réforme

**21 Octobre 2009** : 4 projets de lois présentés au Conseil des ministres

Projet de loi de réforme des CT

Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale

Projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des CT et des EPCI

Projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, adopté le 16 février 2010

**NB :** *un projet de loi sur la clarification des compétences et des cofinancements était également prévu par le Gouvernement. Il sera finalement intégré, comme celui relatif à l'élection des conseillers territoriaux, au projet de loi RCT, par voie d'amendement, en 1<sup>ère</sup> lecture du texte à l'AN*

# Un parcours parlementaire chaotique

## **4 février 2010 :**

adoption du texte par le Sénat en 1ère lecture (profondes modifications)

- **8 juin 2010** : adoption du texte par l'AN en 1ère lecture (retour, partiel, sur le texte initial du Gouvernement)
- **7 juillet 2010** : adoption du texte par le Sénat en 2<sup>ème</sup> lecture (importantes modifications du texte tel qu'adopté par l'AN)
- **28 septembre 2010** : adoption du texte en 2<sup>ème</sup> lecture par l'AN (ré-adoption quasi identique de son texte en 1<sup>ère</sup> lecture)
- **3 novembre 2010** : accord (de justesse) en CMP sur un texte de compromis
- **9 & 17 novembre 2010** : adoption définitive par le Sénat, puis par l'AN

## **9 décembre 2010 :**

décision du Conseil constitutionnel validant la quasi-totalité de la loi mais censurant le tableau de répartition des conseillers territoriaux (le tableau prévoyant trop de conseillers pour 6 départements : Aude, Cantal, Haute-Garonne, Mayenne, Meuse, Savoie)

# **Les principales dispositions de la loi RCT**

**Le conseiller territorial**

**Les métropoles**

**Les pôles métropolitains**

**Les communes nouvelles**

**Le regroupement de collectivités**

**La suppression / réduction de la clause de compétence générale des départements et des régions et l'encadrement des financements croisés**

**L'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité**

# Le conseiller territorial

## Définition

- **fusion des mandats de CG et CR**
- siège à la fois au CG de son département d'élection et au sein du CR
- **3496 conseillers territoriaux au total** (le nombre de conseillers par CG et CR sera fixé dans un nouveau tableau annexé à la loi suite à la censure du CC)

## Mode de scrutin

- **uninominal majoritaire à deux tours**
- Seuls les candidats ayant obtenu **12,5% des suffrages au 1<sup>er</sup> tour** pourront figurer au second. Soit un relèvement du seuil de 10 à 12,5%



**Disposition d'application immédiate, soit dès les cantonales de 2011!**

- **Renouvellement intégral** tous les 6 ans
- Circonscription d'élection : les **cantons actuels**, mais **profondément redécoupés**

## Définition

**EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, s'associant au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion**

## Peuvent obtenir le statut de métropole :

- ✓ les EPCI formant un ensemble de plus de 500 000 habitants
- ✓ les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966

➔ 8 métropoles potentiellement créées :

Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulouse



# Les métropoles (suite)

## Création

- ⌘ **soit ex nihilo** (par regroupement de communes à l'initiative d'une ou plusieurs d'entre elles), ce qui supposera l'accord des conseils municipaux des communes concernées à la **majorité qualifiée** (2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse)
  
- ⌘ **soit par transformation d'un EPCI à fiscalité propre préexistant**, avec ou sans extension de périmètre, ce qui nécessitera des délibérations concordantes du conseil communautaire de l'EPCI et des communes membres dans les conditions de majorité précitées
  
- + Avis des CG et du CR concernés **dans les 4 mois suivant la notification par le préfet** du projet de création de métropole.  
**A défaut d'avis** dans ce délai, celui-ci est réputé favorable

# Les métropoles (suite)

## Compétences

➤ **La métropole exerce de plein droit en lieu et place des communes membres leurs compétences en matière de :**

- développement et d'aménagement économique, social et culturel
- aménagement de l'espace métropolitain
- politique locale de l'habitat
- politique de la ville
- gestion des services d'intérêt collectif
- protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie

➤ **La métropole exerce à l'intérieur de son périmètre en lieu et place de la région :**

**1. De plein droit :**

- promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques

**2. Par voie conventionnelle si la métropole le demande et si la région l'accepte :**

- compétences du CR en matière de gestion et construction des lycées
- tout ou partie des compétences du CR en matière de développement économique

# Les métropoles (suite)

La métropole exerce à l'intérieur de son périmètre en lieu et place du département :

1. De plein droit :

- transports scolaires
- gestion de la voirie départementale
- compétences du CG relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques

## Procédure de transfert

La ou les conventions est/sont :

- signée (s) dans un **déla**i de **6 mois** à compter de la création de la métropole
- conclue(s) entre le **PCG** et le **président du conseil de la métropole**
- constate(nt) la **liste des services MAD** de la métropole en vue de leur transfert après avis des CTP compétents.
- fixe(nt) les **modalités et la date du transfert** définitifs de chaque service
- Ces services ou parties de service sont placés sous l'**autorité du président du conseil de la métropole**

## Les métropoles (suite)

### 2. Par voie conventionnelle, si la métropole le demande et si le département l'accepte :

- tout ou partie des compétences du CG dans le domaine de l'action sociale
- gestion et construction des collèges
- tout ou partie des compétences exercées par le CG en matière de développement économique, de tourisme, d'action culturelle et d'équipements sportifs

#### Procédure de transfert

La convention:

- est signée dans un **déla** de 18 mois à compter de la réception de la demande
- fixe les **conditions financières du transfert** et, après avis des CTP compétents, les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont transférés à la métropole
- constate la **liste des services ou parties de service MAD** de la métropole et fixe la **date de transfert définitif**

***NB :** pour déterminer les transferts entre le CG/CR et la métropole, il est prévu, suivant le modèle de la CCEC, à chaque création de métropole, la mise en place d'une **commission locale pour l'évaluation des charges et ressources transférées**. **Présidée par un magistrat financier**, ces commissions comprendront des représentants de la métropole, du CG et du CR*

# Les pôles métropolitains

## Définition

Etablissement public constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale

## Objectifs

- promotion d'un modèle de développement durable du pôle métropolitain
- amélioration de la compétitivité et l'attractivité de son territoire
- aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional

## Création

Délibérations concordantes de chaque EPCI sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées

## Les pôles métropolitains (suite)

### Composition

Le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants

**Par dérogation**, le pôle métropolitain peut 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 et comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un État étranger

***NB** : les assemblées délibérantes de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées par le pôle sont consultées sur le projet de création dudit pôle. Elles disposent de 3 mois pour rendre leur avis à compter de la réception de la notification du préfet.*

*A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.*

# Les communes nouvelles

Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës :

Soit :

- **à la demande de tous les conseils municipaux**
- **à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci.**  
Dans ce cas là, la création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité précitées
- **à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre,**  
en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres
- **à l'initiative du représentant de l'État dans le département.**  
Dans ce cas là, la création est subordonnée à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci

# Regroupement de collectivités

## Regroupement de départements

**Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant** peuvent, **par délibérations concordantes**, demander à être regroupés en un seul département

Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de regroupement recueille, dans chacun des départements concernés, **l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés**, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits

Le regroupement éventuel est **décidé par décret en Conseil d'État**

## Un département et deux régions contiguës

**Un département et deux régions contiguës** peuvent demander, **par délibérations concordantes**, une modification des limites régionales visant à **inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe**

(Même procédure ensuite que celle décrite ci-avant)



## Regroupement de régions

**Plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave** peuvent, par **délibérations concordantes**, demander à être regroupées en une seule région. Ce projet de regroupement est soumis pour **avis aux CG concernés**

## Fusion d'une région et des départements qui la composent

**Une région et les départements qui la composent** peuvent, par **délibérations concordantes**, demander à **fusionner en une CT unique exerçant leurs compétences respectives**. Cette fusion est **décidée par la loi**, qui détermine l'organisation et les conditions d'administration de la nouvelle assemblée

## Rationalisation de la répartition des compétences : régions et départements au pied du mur !

### Clause de compétence générale :

#### Maintenue au profit des communes

**Supprimée pour les départements et les régions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015** (à titre de compromis puisque la suppression était initialement prévue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012)

Le département/la région règle par ses délibérations les affaires du département/de la région **dans les domaines de compétence que la loi lui attribue** (et non plus dans tous les objets d'intérêt départemental/régional !)

Une **capacité d'initiative** de la région/du département (hors champ de compétences obligatoires) **demeure** mais elle ne peut s'appliquer **qu'à des domaines pour lesquels la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique + doit être justifiée par un intérêt local** (régional ou départemental) et faire l'objet d'une délibération spécialement motivée

Les compétences attribuées aux collectivités le sont en principe à **titre exclusif**. Dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut être exercée par une autre

Toute CT pourra **déléguer à une autre collectivité** ou à un EPCI à fiscalité propre **une compétence** (exclusive ou partagée) dont elle est attributaire

**A titre exceptionnel, une compétence peut être partagée** entre plusieurs catégories de CT. Les compétences en matière de **tourisme, de culture et de sport** resteront ainsi **partagées** d'emblée mais à titre dérogatoire entre les communes, les départements et les régions

## Rationalisation de la répartition des compétences : régions et départements au pied du mur !

Le PCR et les PCG concernés devront élaborer conjointement, dans les 6 mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, un projet de **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services**

Ce schéma fixe :

- a) Les délégations de compétences du CR aux CG et des CG au CR
- b) L'organisation des interventions financières respectives du CR et des CG en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une CT ou un groupement de CT
- c) Les conditions d'organisation et de mutualisation des services

## Les financements croisés : un encadrement progressif

Le CG peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements

Le CR peut participer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements + GIP

Toute CT, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure, sauf exception, une participation minimale de **20%** au financement du projet

Les CT peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses EP

***NB : ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012***

## Les financements croisés (suite)

A compter du **1<sup>er</sup> janvier 2015** :

- à défaut d'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services évoqué ci-avant, **aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un CG et un CR**
- sauf si le projet est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants
- ou un EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants



Disposition non applicable aux **subventions de fonctionnement** accordées dans les domaines de **la culture, du sport et du tourisme**

## Un élément consensuel : le parachèvement et la rationalisation de la carte intercommunale

**Objectif** : parvenir au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à une couverture de la carte intercommunale de l'ensemble du territoire

- Un **schéma départemental de coopération intercommunale** devra être élaboré par le préfet avant fin 2011, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), à la composition revue et qui disposera d'un pouvoir d'amendement à la majorité qualifiée (2/3 de ses membres)
- A partir de ce schéma, **des pouvoirs temporaires et renforcés** jusque fin 2013 seront **accordés aux préfets** en matière de création d'EPCI, d'extension de leur périmètre et de fusion, ainsi que pour la dissolution, la modification de périmètre et la fusion des syndicats

***Observations** : si la CDCI, qui aujourd'hui n'a qu'un rôle consultatif sur les projets de création, d'extension ou de fusion d'EPCI, voit ses prérogatives consolidées par l'instauration d'un pouvoir d'amendement des projets établis par le préfet, reste à savoir si ce pouvoir, compte tenu de la majorité requise pour l'exercer, sera effectif en pratique. Néanmoins, elle pourra s'autosaisir dès lors que 20% de ses membres le décident (amendement Sénat)*

*Les pouvoirs confiés aux préfets pour parvenir à l'objectif fixé témoignent de la volonté de l'Etat de peser dans la mise en œuvre de l'intercommunalité*

## Observations terminales

### **1. Avec le conseiller territorial, élu sur une assise cantonale élargie :**

La région ne risque-t-elle pas de devenir une « fédération des départements », perdant ainsi son identité et son rôle stratégique propres ?

### **2. Dans les départements où des métropoles seront créées :**

Quelle place et quelle influence pour les CG concernés? Quel rôle en matière de développement des territoires et de mutualisation territoriale? Vers une fracture territoriale entre des territoires hyper compétitifs (métropole) et d'autres laissés à l'abandon ?

### **3. L'intention du Gouvernement était de simplifier et de clarifier l'organisation institutionnelle locale :**

Or, trois nouvelles structures territoriales ont été créées et aucune clarification dans la répartition des compétences des CT n'a été opérée...