

# AMD90 ACTUALITÉS

## La Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République



## Le point en 10 questions

### 1 Quel est le contexte de cette réforme ?

La loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 est le troisième temps de la réforme territoriale voulue par l'exécutif.

Elle intervient après la loi d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM du 27 janvier 2014) et la loi modifiant la carte des régions (loi du 16 janvier 2015).

Présentée comme « l'acte III de la décentralisation » - après les lois Defferre de 1982 et Balladur de 2004 - le texte de Loi affiche l'ambition d'en finir avec le « mille feuille territorial », cette superposition d'échelons politico-administratifs locaux aux compétences redondantes, censée être préjudiciable à l'efficacité de l'action publique.

Après les tentatives de réforme sur le même sujet menées par le gouvernement de François Fillon en 2010, la Loi NOTRe doit donc être considérée comme la dernière tentative en date pour clarifier le rôle de chaque niveau décentralisé. Pas moins de 136 articles sont requis pour traiter cette question.

### 2 Qu'en est-il des compétences des régions ?

La région fait l'objet d'une spécialisation de ses compétences. La conséquence est la suppression de la clause de compétence générale (CCG) qui lui permettait d'intervenir jusqu'alors dans tous les domaines jugés d'intérêt régional.

Les compétences de base de la région sont renforcées, en particulier et surtout l'économie.

Ainsi, elle détient, sur son territoire, une compétence exclusive pour les interventions économiques directes et indirectes auprès des entreprises. Par ailleurs, dans chaque région, un schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) sera mis en place d'ici au 31 décembre 2016.

Un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) se substituera aux divers schémas régionaux existants dans ce domaine. Il aura une valeur prescriptive envers les documents infrarégionaux confirmant ainsi le primat de la région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire.

Les régions prennent également la main sur le transport interurbain, y compris les transports scolaires en 2017.

Elles auront la possibilité de les déléguer aux départements. Ce transfert de toute la chaîne de transports en dehors des agglomérations (gares routières, transports interurbains par cars, transports scolaires, transports à la demande) vient compléter les compétences régionales en matière ferroviaire. Cela devrait leur permettre d'assurer l'inter-modalité des types de transports.

### **3 Et des compétences des départements ?**

Les départements, promis en juin 2014 à une disparition progressive, sont quant à eux maintenus. Ils perdent leur clause de compétence générale au profit de compétences spécialisées qui au demeurant ne changent pas énormément par rapport au dispositif existant.

Ils sont particulièrement maintenus comme l'échelon territorial de gestion des prestations sociales (RSA, APA et PCH), d'organisation de la protection maternelle infantile (PMI) et de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Ils conservent également la gestion des collèges et des routes départementales.

Privé de la responsabilité des transports scolaires, les départements conservent toutefois celle du transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

Dans le domaine économique, en revanche, ce niveau de collectivité ne pourra plus apporter directement d'aides aux entreprises, une compétence réservée aux régions. Cependant, il pourra continuer d'accompagner financièrement des filières agricoles locales, dans le cadre d'une convention avec la région.

De plus, communes et EPCI pourront lui déléguer par convention des compétences en matière de gestion du foncier et d'immobilier d'entreprise.

Enfin, le département est chargé d'élaborer le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, avec les préfets et en associant les EPCI.

La Loi consacre également la vocation de solidarité territoriale du département, grâce à sa capacité à venir en soutien de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes.

### **4 Quels changements cette réforme va-t-elle amener pour les communes ?**

Peu à priori puisque les communes conservent leurs compétences principales.

Elles restent notamment le seul niveau de décentralisation à conserver une clause générale de compétence, comme cela était déjà proposé en 2010 par le projet de réforme territoriale portée par le gouvernement Fillon.

La loi prévoit néanmoins le transfert à l'intercommunalité des compétences eau (distribution et assainissement), déchets (collecte et traitement) et promotion touristique dont les offices de tourisme.

Par ailleurs, la création d'un Centre communal d'action sociale (CCAS) est dorénavant facultative dans les communes de moins de 1500 habitants.

L'action sociale peut alors être gérée directement par la commune ou transférée au centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

### **5 Cela veut-il dire que les interventions croisées des collectivités territoriales entre elles sont impossibles ?**

Pas tout à fait... Bien que la Loi NOTRe promette la disparition de ces compétences « redondantes », elle ne les supprime pas toutes.

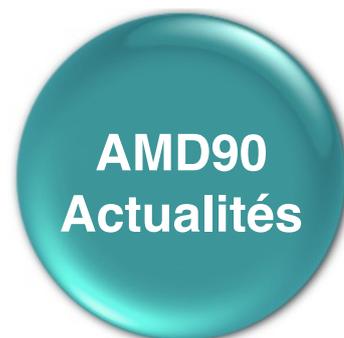
Le tourisme, la culture, le sport, l'éducation populaire, la coopération internationale constituent autant de compétences sur lesquelles, à différents titres, les trois niveaux de collectivités peuvent intervenir.

Les régions pourront également agir en matière de soutien à l'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, de politique de la ville et de soutien aux politiques d'éducation, champs d'intervention des communes et des EPCI.

Les départements pourront, quant à eux, intervenir dans des domaines qui ne sont pas de leurs compétences pour des raisons de « solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente ».

Les hypothèses de chevauchement sont donc encore légion et ne favoriseront guère l'application d'une réforme qui se veut simple et pratique...

Même si le législateur s'est échiné à maîtriser cet aspect du problème en prévoyant par exemple que lorsque l'exercice de ces compétences s'opère par le versement d'aides ou de subventions, il puisse être mis en place un guichet unique assumé par l'Etat, une collectivité territoriale ou un EPCI avec lequel les autres personnes publiques concluraient des conventions lui déléguant par suite, cette compétence.



## **6 Que deviennent les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale dans tout cela ?**

La loi NOTRe renforce les intercommunalités dans leur périmètre et leurs attributions obligatoires.

Ainsi, les intercommunalités à fiscalité propre telles que les communautés de communes devront réunir 15 000 habitants au moins, à mi-chemin du seuil de 5 000 habitants actuellement appliqué, et de celui de 20 000 habitants proposé dans le projet de Loi initial par le gouvernement.

L'idée était de construire des intercommunalités disposant d'un poids humain et financier suffisant pour en faire les « creusets » de la décentralisation de demain, tout en rapprochant bassin de vie et territoire intercommunal. Celui retenu a permis un accord entre députés et sénateurs, mais il pourrait ne concerner que peu d'EPCI.

Le seuil de 15 000 habitants retenus finalement par l'accord entre députés et sénateurs en commission paritaire ne changera certainement que peu de choses dans les faits tant il est perclus d'exceptions pour les territoires montagnards et peu denses :

- les EPCI dont la densité est inférieure à 50 % de la densité nationale bénéficieront d'adaptations
- les EPCI dont la densité est inférieure à 30 % de la densité nationale
- les EPCI de montagne, si la moitié de leurs communes se situent en zone de montagne
- les communautés de communes, créées par une fusion postérieure à 2012, sont exonérées de regroupement si elles ont plus de 12 000 habitants

## **7 Quel procédé le législateur a-t-il retenu pour parvenir à cet objectif ?**

Le législateur n'a pas apporté de grosses modifications au dispositif créé en 2010 lors de la réforme territoriale.

Tout passera donc par la révision du Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale dont l'élaboration est confiée au Préfet de département.

Ce dernier devra rendre sa copie avant le 31 mars 2016, le délai nous séparant de cette date devant être mis à profit pour opérer la consultation des communes et de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale.

Hormis la question de la taille des EPCI, ces schémas devront comporter un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice ainsi que la suppression des structures intercommunales redondantes notamment en développant le transfert des compétences syndicales vers les communautés mais aussi vers d'autres syndicats aux périmètres plus larges, répondant déjà aux objectifs de rationalisation et de solidarité.

Le législateur précise enfin que le schéma devra prendre en compte d'autres objectifs dont :

la « cohérence spatiale des communautés au regard des périmètres des unités urbaines au sens de l'INSEE, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale »,

« l'accroissement de la solidarité financière » à laquelle s'ajoute celle de « la solidarité territoriale »,

« l'approfondissement de la coopération au sein des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux »,

« et « les délibérations portant création de communes nouvelles ».

Une fois élaboré, le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale doit être mis en oeuvre avant le 31 décembre 2016 en lien avec les collectivités et la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

Pour ce faire, le préfet va, dans un premier temps, notifier les arrêtés de projet de périmètre d'EPCI, conformes au SDCI, avant le 15 juin 2016, aux présidents d'intercommunalités et aux maires intéressés pour avis.

Il est intéressant de noter qu'entre le 31 mars 2016 et le 15 juin 2016 le préfet peut s'écarter du schéma initial et définir un autre projet de périmètre, sous réserve d'en respecter les objectifs, de prendre en compte les orientations fixées par la loi et saisir la CDCI pour avis. Cette dernière peut amender le projet du préfet à la majorité des 2/3 de ses membres.

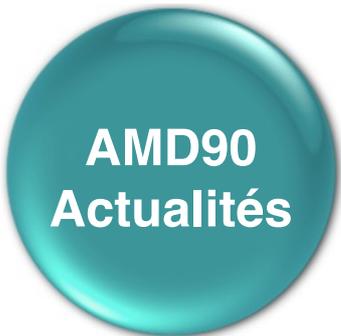
Les communes et les EPCI concernés disposent d'un délai de 75 jours pour se prononcer sur le projet de création, de fusion d'EPCI ou de modification de périmètre présenté par le préfet.

La création, la fusion ou la modification de périmètre d'EPCI sont prononcées par le préfet après accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux : c'est-à-dire la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale regroupée, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée si elle représente au moins le 1/3 de la population totale. L'absence de délibération dans le délai précité équivaut à un avis favorable.

Si le préfet n'obtient pas l'accord des communes dans les conditions de majorités rappelées ci-dessus, le préfet peut engager une procédure dite « forcée » par décision motivée et après avis de la CDCI :

favorable si le projet de périmètre ne figure pas dans le SDCI,

simple (peu importe son sens), si le projet proposé par le préfet est prévu dans le schéma



**AMD90  
Actualités**

## **8 De quelles compétences disposeront ces nouveaux EPCI ?**

La promotion du tourisme, et donc aussi les offices de tourisme, devient une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre, de même que la compétence déchets, que les communes ont déjà déléguée quasi-intégralement. C'est également le cas des aires d'accueil des gens du voyage.

Les EPCI héritent également de la gestion de l'eau et de l'assainissement, qui était largement considérée comme des compétences à transférer urgemment.

Ce transfert ne sera toutefois obligatoire qu'en 2020. Ce délai doit permettre de considérer les modalités de gestion à privilégier, et notamment de « protéger » les régies publiques. Ces deux compétences restent donc pour l'heure optionnelles.

La notion d'intérêt communautaire est maintenue, par ailleurs comme principe général d'exercice des compétences optionnelles des communautés de communes. Plus important peut être encore, il reste déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à la majorité des 2/3.

Les communautés ont jusqu'au 1er janvier 2017 pour intégrer dans leurs statuts les nouvelles compétences, exigées par la loi, sous peine de voir le préfet procéder d'office à la modification statutaire d'ici le 1er juillet 2017.

## **9 Qu'en est-il de la compétence GEMAPI et des PLUI, longtemps discutés par les parlementaires ?**

Le transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » ou GEMAPI qui devait être opéré au profit du bloc communal au 1er janvier 2016 au titre de la Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, est finalement repoussé au 1er janvier 2018.

Quant aux PLU intercommunaux, finalement, la Loi ne revient pas sur les conditions actuelles de majorité des conseils municipaux pour procéder au transfert du PLUi (à compter de mars 2017 : transfert automatique sauf opposition de 25 % des conseils municipaux représentant 20 % de la population totale dans les 3 mois précédant ce terme), telle que fixée par la loi ALUR.

Par ailleurs, le texte prévoit plusieurs dispositions pour faciliter l'achèvement des procédures communales d'élaboration ou d'évolution d'un PLU et d'une carte communale engagées avant le transfert de la compétence PLU à l'EPCI.

## **10 La Loi NOTRe comporte-t-elle d'autres nouveautés ?**

La loi comporte effectivement plusieurs autres dispositions qui intéressent le fonctionnement des collectivités territoriales.

Tout d'abord, l'ouverture des données publiques qui intéresse les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI. Ces derniers seront en effet contraints de mettre en ligne, sous format électronique, leurs documents publics au sens de la loi CADA (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, correspondances, etc.).

Cette mesure vise à faciliter une large réutilisation des informations détenues par les collectivités (transports, déchets, eau, voirie, budgets...). Elle ne s'accompagne pas d'obligation concernant le format a priori.

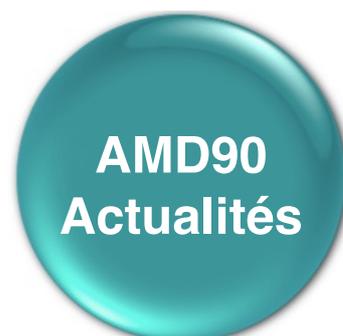
Ensuite, La loi modifie les dispositions relatives aux services communs entre EPCI et communes en supprimant, en premier lieu, la liste limitative des missions pouvant être confiées aux services communs tout en précisant qu'ils peuvent être chargés de l'instruction des décisions prises par le maire au nom de l'Etat (instruction des autorisations du droit du sol, état civil notamment).

De plus, la loi permet à un EPCI de créer des services communs avec les établissements publics qui lui sont rattachés (CIAS par exemple).

La loi permet également de confier la gestion d'un service commun à une commune membre choisie par l'organe délibérant de l'EPCI.

Le dispositif de la délégation de gestion est précisé et étendu. Les communautés de communes bénéficient désormais d'une habilitation législative pour confier, par convention, la création de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

L'habilitation statutaire, qui était nécessaire jusqu'à présent, n'est plus requise pour les communautés de communes (ex : une communauté instruisant les instructions ADS pour le compte d'une commune non membre).



Enfin, la Loi facilite l'unification des impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) au sein d'un EPCI à fiscalité propre par décision du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des conseils municipaux (2/3 des conseils municipaux représentant plus de 50 % de la population totale ou l'inverse) en lieu et place de l'accord unanime des conseils municipaux.

On peut encore signaler que la Loi NOTRe comporte quelques nouveautés techniques intéressantes pour les responsables administratifs que les élus.

Par exemple, l'obligation d'adopter la transmission dématérialisée aux comptes publics des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes, dans les quatre années qui viennent. La norme est applicable aux trois niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'aux EPCI de plus de 10000 habitants, aux offices publics de l'habitat (OPH) et aux établissements publics dont les recettes sont supérieures à 20 millions d'euros en 2014.

Ou encore les dispositions permettant de renforcer la transparence financière de l'administration décentralisée.

Ainsi, toute collectivité, contrôlée par une cour régionale des comptes, devra présenter à son conseil les actions correctrices mises en oeuvre dans l'année.

Les collectivités devront également publier un document synthétique et compréhensible par le public retraçant les grands indicateurs financiers

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le document d'orientation budgétaire intégrera un rapport d'orientation budgétaire présentant les engagements pluriannuels, l'évolution de la dette, ainsi que celle des dépenses et des effectifs.

Enfin, tout investissement au-delà d'un montant fixé par décret devra être accompagné d'une étude d'impact financier

#### Le billet du Président

Une fois de plus, un Président de la République aura voulu simplifier le « mille-feuille » de la Décentralisation française... pour finalement aboutir à un compromis qui loin d'alléger complique tout !

Sans doute supprime-t-on la clause générale de compétence des départements et des régions, que l'on avait soit dit en passant rétablie il y a à peine un an dans la Loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM ; sans doute contraint-on les communes à concentrer leurs actions au sein d'intercommunalités plus puissantes donc potentiellement plus efficaces... mais au prix du sens et de la clarté !

Il n'y a pas encore si longtemps, l'Etat souhaitait raisonner en blocs de compétences compacts, transférés à tel ou tel niveau, pour garder du sens à l'édifice. Aujourd'hui qui peut expliquer en deux mots à un profane quelles sont les compétences des conseils départementaux, les miraculés de la réforme promis à la disparition pure et simple en 2014 et qui finalement subsisteront

Mais le plus inquiétant peut être, c'est ce qu'aurait pu dire cette réforme...

Au cours de l'examen parlementaire de la loi, un amendement d'origine parlementaire proposait le principe de l'élection au suffrage universel direct, en dehors de la circonscription communale, des conseillers communautaires. Autrement dit, les communes passaient à la trappe purement et simplement, car qui peut croire un seul instant, qu'une commune pourra continuer d'exister à côté d'ensembles intercommunaux de 15 000 habitants et auxquels on confère une légitimité démocratique propre ?!

C'est la seule intransigeance sénatoriale, exprimée en commission paritaire lors de l'adoption du texte final commun, qui permettra la suppression de ce dispositif que le gouvernement n'avait même pas cherché à combattre ou même à corriger.

Et si l'on rapproche cette manipulation des réflexions menées par le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, en début d'année sur la souhaitable disparition des communes, il y a fort à parier que cette première ne sera sans doute pas la dernière.

Je ne peux, au travers de la lecture de ce document, qu'inciter tous les élus quelque soit leur origine ou conviction à la vigilance la plus stricte. Car une France sans communes perdrait beaucoup plus qu'elle ne gagnerait en terme économiques

Pierre REY

Maire d'Autrechêne

Président de l'Association des Maires du Département du Territoire de Belfort

