

Les collectivités territoriales

I. A la découverte des collectivités territoriales

Nous allons tâcher de répondre aux questions ci-dessous:

- Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale?
- Quelles sont leur domaine de compétences?

Nous verrons ensuite plus en détail le fonctionnement d'une collectivité en particulier: la Région:

- Quels sont les organes qui la dirigent? Quel est son mode de fonctionnement?
- Comment est élu le président d'une collectivité territoriale?

A. Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale?

Définition

Une collectivité territoriale est une administration autre que celle de l'Etat. C'est une personne morale de Droit public. Elle est donc investie de prérogatives d'intérêt général ce qui implique qu'elle doit prendre en charge les intérêts d'une population d'un territoire donné . La personnalité morale lui permet d'agir en justice et de conclure des contrats.

Les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (notamment la collectivité territoriale de Corse qui est assimilée parfois à une Région) et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (article 72 de la constitution).

Les grands principes régissant les collectivités territoriales¹

- Principe de libre administration des collectivités: les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence².

Ici il faut préciser que les collectivités disposent de compétences propres qui sont prévues par la loi et d'« une 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.

- Principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre qui découle du principe précédent : puisque les collectivités s'administrent librement, aucune d'entre elles ne peut dicter à une autre la manière dont elle doit agir³.
- Principe d'autonomie financière des collectivités locales : les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Les recettes fiscales et les autres

1 <http://www.datar.gouv.fr>

2 Article 34 et 72 de la Constitution

3 Article L1111-3 Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

ressources propres des collectivités doivent en représenter une part déterminante. C'est à dire que les collectivités ne doivent pas dépendre majoritairement des dotations de l'Etat⁴.

- Principe de contrôle de l'Etat a posteriori : l'Etat exerce un contrôle sur l'action des collectivités, mais ce contrôle n'est effectué qu'après l'intervention des collectivités.

L'expérimentation

Développé par les récentes lois de décentralisation, le principe d'*expérimentation* permet aux collectivités locales d'*expérimenter* (exercer) temporairement une compétence de l'Etat. Si le bilan de cette expérimentation s'avère positif, la compétence pourra alors être transférée définitivement.

Les finances des collectivités territoriales

Le financement des collectivités locales repose sur 4 types de ressources :

- les impôts locaux, c'est la principale ressource des collectivités
 - impôts directs payés par les particuliers et les entreprises (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation, taxe professionnelle),
 - impôts indirects (taxes et droits d'enregistrement d'actes administratifs) ;
- les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- les emprunts ;
- les ressources de services rendus par les collectivités et du domaine public (cf. cotisation des cours artistiques municipaux, recette de location d'immeubles...).

Les recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter une part déterminante des ressources des collectivités locales. Ces dernières ne peuvent pas créer de nouvel impôt, mais sont autorisées à faire évoluer, dans certaines limites, l'assiette et les taux des impôts existants qu'elles perçoivent. Enfin, tout transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités doit s'accompagner d'un transfert de ressources équivalentes.

B. Quels sont les domaines de compétences des collectivités territoriales?

Voir tableau des compétences sur le site internet suivant:

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/missions_collectivit/tableau_de_repartiti/view

C'est la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locale qui a marqué le transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Avec l'approche des prochaines élections régionales, concentrons-nous maintenant sur les organes et le fonctionnement de la Région.

4 Article 72-2 de la Constitution

C. Quels sont les organes qui dirigent la Région? Quels sont leurs modes de fonctionnement?

	Conseil Régional	Commission permanente	Président du Conseil Régional	Conseil économique et social Régional
T y p e d'organe	Assemblée délibérante	Emanation du Conseil régional	Organe exécutif	A s s e m b l é e consultative
Rôle	Elabore le règlement intérieur. Détermine le nombre, les compétences Et le mode de fonctionnement des commissions.	Décide l'attribution des financements Suit les affaires courantes.	Réunit et préside le conseil régional; Prépare et exécute les délibérations du conseil; Chef de l'administration régionale	Donne son avis sur certains documents Relatifs à la vie régionale
Membres	Conseillers régionaux	Président du Conseil régional, 4 à 15 vice président, et plusieurs Membres		Représentants de catégorie socio Professionnelle
M o d e d'élection	Suffrage universel direct au scrutin de liste À 2 tours	Elus parmi les Conseillers régionaux	Elu lors de la première réunion suivant le renouvellement du Conseil régional par ses paires	Fixé par arrêté préfectoral
Mode de Fonctionnement	Réunion de plein droit ou sur demande	Se réunit une fois par mois Assure la permanence du Conseil Régional entre les séances plénières.	Assisté par le Cabinet	Saisi par le conseil régional ou de sa Propre initiative

Pour de plus amples informations consulter

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/acteurs/>

II. Le projet de réforme des collectivités territoriales

A travers la découverte des collectivités territoriales que nous venons d'aborder, nous avons pu constater que l'existence des collectivités territoriales a été jalonnée de diverses lois qui ont réformé l'activité des collectivités territoriales.

Cette volonté de réformer les collectivités territoriales s'inscrit aussi en cette année 2010 avec un projet de réforme actuellement en discussion au Sénat. Ce projet se compose d'un projet de loi de réforme des collectivités territoriales, d'un projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, d'un projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, d'un projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Cette réforme découle d'une volonté gouvernementale de simplifier et rationaliser le « millefeuille » administratif et de clarifier le partage des compétences entre les niveaux d'administration.

A. Grignoter « le millefeuille » administratif

Ce qu'il faut entendre par « millefeuille » administratif c'est le découpage actuel des collectivités entre la Région, le Département et les communes, chacun ayant un statut, des conseillers et des compétences propres. Cette réforme vise donc un nouveau découpage avec un pôle Région-Département et un autre pôle Commune-intercommunalité.

Le Pôle Région – Département

Le conseiller territorial

La première proposition du projet de réforme est de supprimer les conseillers généraux et régionaux pour la mise en place de « conseillers territoriaux » qui siègera à la fois au sein du conseil général de son département d'élection et au sein du conseil régional.

La création de ce conseiller unique divisera par deux le nombre d'élus. Il n'y aura plus que 3 000 conseillers territoriaux au lieu des 6 000 conseillers généraux et régionaux.

Avec la création du conseiller territorial a été prévu un **nouveau mode de scrutin**. Le projet prévoit un mode de scrutin mixte selon lequel 80% des futurs conseillers territoriaux sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour et 20% à la proportionnelle.

Par ailleurs, la première élection des conseillers territoriaux devrait avoir lieu en mars 2014 soit quatre ans seulement après l'élection des prochains conseillers régionaux et trois ans après l'élection des conseillers généraux (prévu en mars 2011).

Cette première simplification a fait soufflé un premier vent de contestation. Tout d'abord d'un point de vue purement pratique, comment un conseiller territorial pourra-t-il siéger à la fois aux assemblées du Conseil régional et du Conseil général si elles ont lieu le même jour.

D'un point de vue constitutionnel, Jacqueline Gourault,⁵ pose la question de la conciliation de la création du conseiller territorial avec l'interdiction, posée par la Constitution, de la tutelle d'une collectivité sur une autre. En effet, le cadre constitutionnel restant le même et donc interdisant la tutelle d'une collectivité sur une autre, comment expliquer alors que puisse subsister deux collectivités territoriales (Région et Département) avec un seul et même élu pour les deux échelons.

D'autre part, des voix se sont fait entendre sur la combinaison d'un seul conseiller territorial pour deux assemblées ayant des objectifs et des esprits différents. En effet, comment jongler entre d'une part la création de grandes infrastructures et d'autre part l'attribution du Revenu de Solidarité Active (RSA)?

L'élection du conseiller territorial

La partie la plus critiquée de cette réforme reste très certainement **le mode de scrutin utilisé**. Il s'agit d'un mode de scrutin mixte en ce qu'il permet d'élire:

- 80% des conseillers au scrutin majoritaire uninominal à un tour à l'échelon du canton: en d'autres termes, le candidat qui obtient le plus de voix emporte le siège en un seul tour.
- 20% des conseillers restant au scrutin de liste, dans le cadre du Département, et « à la proportionnelle au plus fort reste » c'est-à-dire que les voix des candidats non élu au scrutin uninominal sont répartis proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis selon l'ordre décroissant des suffrages.

Pour qu'une liste soit admise, elle doit:

- respecter les règles relatives à la parité ;
- être présente dans chaque département de la région;
- avoir un seul et unique candidat rattaché au niveau cantonal ;
- avoir obtenu au moins 5% des suffrages ;
- le nombre total de rattachements à la liste doit être au moins égal à la moitié des cantons du département.

Ce mode de scrutin fait l'objet de critique sur le fond comme sur la forme.

Sur la forme, la mixité du scrutin ne s'applique que sur le papier. En effet, comme le souligne Jacqueline Gourault, « dans les départements faiblement peuplés, la représentation proportionnelle disparaît au profit du seul scrutin uninominal ».

Sur la forme toujours, la France ne connaît pas de scrutin uninominal à un tour. En effet ce mode de scrutin serait contraire à l'article 4 de la Constitution qui prévoit que « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». Or, le scrutin uninominal à un tour ne permet pas une représentativité des petits partis politiques qui auront plus de mal à rassembler autour d'une personne un maximum de voix. Les grands partis seraient donc favorisés.

Patrick Roger⁶ explique cette volonté d'instaurer ce mode de scrutin de la façon suivante: « Sur les 56 élections cantonales partielles qui ont eu lieu depuis septembre 2008, l'UMP aurait, avec un scrutin majoritaire à un tour, gagné six sièges, alors qu'elle en a perdu huit dans le cadre du scrutin

⁵ Sénatrice de Loir et Cher et membre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

⁶ Le Monde, 23 octobre 2009

actuel à deux tours. Le résultat aurait été inversé dans un quart des cantons. »

Il s'agirait donc d'une volonté du parti majoritaire de récupérer des sièges à un niveau local.

Le Gouvernement se défend en arguant qu'il s'agit d'un système qui "a le mérite de la simplicité", et avec lequel "chaque voix peut compter". Or le Conseil d'Etat a jugé ce mode de scrutin comme étant "de nature à porter atteinte à la légalité comme à la sincérité du suffrage".

Par ailleurs, rappelons que le mode de scrutin de liste proportionnel est le seul où l'obligation de parité pouvait être appliqué. Rien n'est prévu quant au scrutin uninominal. Or, on peut penser que cette disposition devra être revue dans le respect de l'article 1er de la Constitution qui prévoit l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Ces craintes quant au mode de scrutin ne s'arrêtent pas à l'élection des conseillers territoriaux. En effet, certains y voient un premier pas vers des réformes électorales introduisant le système uninominal à un tour pour les élections législatives par exemple...

Alors qu'il s'agit de « simplifier et rationaliser le millefeuille », cette réforme promet de donner du grain à moudre aux Sénateurs et députés.

Le pôle Commune – intercommunalité

Répondons tout d'abord à la question: qu'est-ce que l'intercommunalité?

Il s'agit du regroupement de communes soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme.

Il existe 2 types d'intercommunalité:

- la forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes qui en sont membres. Elle leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics: se sont les syndicats intercommunaux;
- la forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre: ce sont les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI): communauté de commune, communauté d'agglomération et communauté urbaine.

Le projet de réforme propose tout d'abord d'achever la carte de l'intercommunalité c'est-à-dire parvenir à une couverture de l'ensemble du territoire par des structures intercommunales pour le début de l'année 2011. Cela passe par l'incitation à la fusion des communes qui ne seraient pas encore comprises dans un périmètre intercommunal.

D'autre part, les communes isolées devront rejoindre, **avant fin 2014**, une communauté de commune, d'agglomération ou urbaine. A défaut, de s'y être conformé, c'est le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale qui y procédera.

Cette obligation des communes à rejoindre des EPCI peut avoir des inconvénients pour les petites communes. En effet, les raisons de leur isolation sont souvent liées à la nature du terrain local, à des enjeux financiers forts ou des situations géographiques particulières... Il leur est donc plus difficile de rejoindre une communauté de commune pré-existante et pleinement établie.

La création de « communes nouvelles » est envisagée. Ces nouvelles communes sont des ensembles de communes toutes membres d'une EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à

450000 habitants. Les communes nouvelles sont créées à l'initiative des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet, et après consultation des populations concernées.

Au delà de 450 000 habitants, le projet de loi prévoit la création d'un nouvel EPCI sous la forme d'un syndicat mixte: la métropole. Ces métropoles se substituent aux Départements et aux Communautés urbaines.

Le projet de loi prévoit parallèlement et au même moment, l'élection au suffrage universel direct des délégués des communes et des conseillers municipaux. Il est prévu que les prétendants à la fonction intercommunale figureront sur la même liste dans les communes de plus de 500 habitants. Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués communautaires seraient le maire et les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité.

Le seuil du scrutin de liste pour les municipales sera abaissé de 3500 à 500 habitants. Cette dernière mesure devrait assurer la parité des listes. En effet, jusqu'à présent seules les communes de 3500 habitants et plus devaient respecter une stricte alternance de candidat de chaque sexe. Les communes de 500 habitants n'étaient soumises à aucune règle. Cela s'expliquait par le fait que les communes de moins de 3 500 habitants relèvent du scrutin plurinominal majoritaire à deux tours (celles de plus de 3 500 habitants relèvent du scrutin de liste à deux tours). La réforme devrait changer cela.

On peut constater, en comparaison avec l'élection des conseillers territoriaux, que ce projet de loi cantonne la parité à un niveau strictement communal.

L'élection des délégués des communes et conseillers municipaux devrait se dérouler dès 2014.

Conclusion: le conseiller territorial est fortement critiqué tant par son statut unique pour une double casquette que par son mode de scrutin qui semble favoriser les grands partis en marginalisant les petits. La création de nouveaux échelons semble écarter les petites communes rurales au profit des grandes agglomérations et métropoles. Alors que jusqu'à présent les lois relatives à la décentralisation transféraient plus de pouvoir aux collectivités, ce projet de réforme promet un retour vers un pouvoir plus centralisé. Cela se ressent d'autant plus par le partage des compétences.

B. Le partage des compétences entre les niveaux d'administration

Dans le pôle Région – Département

Le Pôle Région – Département **ne disposeront plus de la « clause de compétence générale »**. Ainsi, les compétences de la Région et des Départements seront définies uniquement par la loi.

Attribuer au législateur la répartition des compétences risque de ralentir la vie quotidienne des usagers de la Région et du Département. En effet, la lenteur législative n'étant plus à démontrer, cela entraînerait non seulement des conséquences pour les citoyens (exemple pour l'obtention d'une bourse), et les entreprises (exemple pour assurer un appel d'offre).

De plus, dans le cadre de la vie associative, on peut s'inquiéter de la perte des subventions qu'accordaient ces collectivités dans le cadre de leur clause de compétence. Seule la loi pourra désormais les accorder.

Cette suppression de la clause générale de compétence découle d'une volonté de spécialisation des compétences de ces collectivités.

On peut penser que la spécialisation du pôle Région-Département peut conduire à faire passer l'intérêt de chaque collectivité avant l'intérêt général. Ainsi, on peut très bien imaginer des situations dans lesquelles la spécialisation conduirait à favoriser la création d'un incinérateur (polluant) dans une région alors que nous nous trouvons dans un contexte de protection de l'environnement ou encore la construction de nouveaux axes autoroutiers ou périphériques au lieu d'encourager le recours à des modes de transports en commun.

De plus, face à des situations exceptionnelles rencontrées par une région ou un département en particulier, l'échelon le plus adapté pour intervenir reste ces mêmes collectivités. Or la suppression de la clause générale de compétence au profit de la spécialisation ne permettra plus à l'échelon le plus adapté d'intervenir.

De même, la **capacité d'initiative locale est totalement supprimée au profit de l'initiative législative**. Une fois encore on peut penser que l'échelon choisi n'est pas le plus approprié.

Par ailleurs, dans le cadre de compétence partagée par plusieurs collectivités, c'est aussi la loi qui peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention. La collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci.

Dans le Pôle Communes – intercommunalité

Contrairement aux Régions et Départements, les communes bénéficient toujours de la « clause générale de compétence ».

Cependant, la seule attribution de la clause générale de compétence aux communes est un coup de couteau dans l'eau. En effet, la commune intervient pour certaines de ses actions en partenariat avec la Région et le Département. Si ces derniers se spécialisent, les petites communes peuvent craindre à juste titre de ne plus pouvoir obtenir le soutien de leur région ou de leur département sur des projets importants.

Les nouvelles communes récupèrent les personnels, les biens et les obligations des EPCI supprimés et des communes du secteur.

Comme les nouvelles communes, les métropoles récupèrent les personnels et les biens du Département et aux communautés d'agglomérations dans les zones concernées.

Les recettes correspondantes sont également transférées. Les communes et les régions pourraient aussi lui donner des compétences qui leur sont dévolues.

Les métropoles disposent des compétences actuelles des communautés urbaines (développement et aménagement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace communautaire ; politique locale de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif ; protection et mise en valeur de l'environnement) et des compétences du Département transférées de plein droit (transports scolaires et voirie départementale). D'autre part, le Département, la Région et l'Etat peuvent transférer des compétences par voie conventionnelle.

L'attribution de tant de compétences dans une même entité *pose des questions en terme de fiscalité*.

En effet, les métropoles, en intégrant de nouvelles communes et en élargissant leurs compétences, récupéreront une part grandissante de la fiscalité au détriment des zones rurales et de toute politique de péréquation⁷ pour laquelle les départements peuvent jouer un rôle important.

Ce projet ne cache pas que la création et l'attribution de toutes ces compétences aux métropoles est un moyen de concurrencer les grandes métropoles européennes et internationales.

Nous avons donc vu que le partage des compétences entre les pôles Région – Département et communes – intercommunalité est déséquilibré. En effet, autant le premier pôle perd considérablement des compétences que le second en récupère à foison. De plus, le pôle Région – Département ayant des compétences dictées par la loi, on peut craindre d'une part une lenteur législative et une prise de décision à un niveau non adapté à la réalité de la situation locale. La création d'une super structure (la métropole) attire à elle compétence et aide financière au détriment des petits échelons.

Aurélie CECILE - janvier 2010

⁷ Redistribution d'une partie de la masse financière perçue par les collectivités locales afin de favoriser une meilleure répartition des richesses et réduire ainsi les inégalités.