



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Paris, le 27 DEC. 2010

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer,
des Collectivités Territoriales et de l'Immigration

Le Ministre auprès du Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer,
des Collectivités Territoriales et de l'Immigration,
chargé des collectivités territoriales

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

NOR TUOICB/10/316127/C

- OBJET** : information générale sur la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale.
- P.J** : Annexe 1 : calendrier d'élaboration du premier SDCI
: Annexe 2 : données statistiques utiles à l'élaboration du SDCI

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a été publiée au Journal Officiel du 17 décembre 2010.

La présente circulaire a pour objet de vous donner les premières instructions pour la mise en œuvre des dispositions relatives à l'intercommunalité (partie I) ainsi qu'un aperçu général de la loi (partie II).

J'appelle votre attention sur le calendrier resserré de mise en œuvre des dispositions relatives à l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

Par la suite, vous serez tenus informés de la publication des décrets d'application, et notamment celui relatif à la commission départementale de coopération intercommunale. Vous serez destinataires également des circulaires nécessaires à l'application des différentes dispositions de la loi.

I. Les dispositions relatives à l'intercommunalité

Si le développement de l'intercommunalité constitue l'un des faits majeurs de l'évolution territoriale de ces dernières années¹, cette évolution a atteint aujourd'hui un palier. Par ailleurs, certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été constitués sur des périmètres inadaptés. Enfin, la diminution du nombre des syndicats, qui devrait être le corollaire du développement des EPCI à fiscalité propre, est trop lente.

Ainsi, la loi vise le triple objectif d'achever la carte intercommunale par le rattachement des dernières communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, de rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants et de simplifier l'organisation par la suppression des syndicats devenus obsolètes.

La présente circulaire a pour objet essentiel de vous communiquer les premiers éléments nécessaires à une telle mise en œuvre dans un calendrier fortement contraint par la loi. Elle sera suivie, en 2011, notamment après la publication des décrets nécessaires, de circulaires d'application plus détaillées.

L'année 2011 sera consacrée à la fois au renouvellement des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), qui devra avoir lieu au cours du premier trimestre et à la réalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui devront être achevés au plus tard le 31 décembre 2011.

Par la suite, dès la publication du SDCI et au plus tard le 1^{er} janvier 2012, les préfets disposeront de pouvoirs accrus pour mettre en œuvre le SDCI. Ils disposeront de ces pouvoirs jusqu'au 1^{er} juin 2013.

A compter du 1^{er} juin 2013, seul le droit commun de l'intercommunalité, tel que modifié par la loi de réforme des collectivités territoriales continuera à s'appliquer et vous disposerez, de manière permanente, du pouvoir de rattacher à un EPCI à fiscalité propre les dernières communes isolées ou formant une discontinuité ou une enclave.

a) Le schéma départemental de coopération intercommunale

Les préfets sont chargés d'élaborer un schéma départemental de coopération intercommunale (article 35).

Ce schéma est un document destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département.

Il vise les objectifs suivants :

¹ Au 1^{er} janvier 2010, la France compte 34 773 communes regroupées en 2 611 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit près de 95 % des communes et 90 % de la population.

- la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ;
- la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre ;
- la réduction du nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes et notamment la disparition des syndicats devenus obsolètes.

A cet égard, la loi a adapté ces objectifs au cas particulier des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, en les excluant de l'obligation de couverture intégrale en EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs, il reviendra au préfet de la région Ile-de-France de s'assurer de la cohérence d'ensemble sur le territoire régional des évolutions de la carte intercommunale et de veiller à la bonne articulation entre les périmètres des EPCI à fiscalité propre et ceux des contrats de développement territorial (CDT) prévus par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

La loi fixe les orientations à prendre en compte par le schéma.

Ces orientations, qui devront s'articuler entre elles, sont les suivantes :

- la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants. Ce seuil ne s'applique pas aux communes situées en zones de montagne au sens de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Par ailleurs, le préfet peut y déroger eu égard aux caractéristiques géographiques particulières de certains espaces telles que notamment l'insularité, une frontière physique majeure ou une très faible densité démographique.
- la définition de territoires pertinents. Ils pourront être appréhendés à partir des bassins de vie, des unités urbaines au sens de l'INSEE² et des schémas de cohérence territoriale, sans cependant que de tels périmètres soient forcément à convertir automatiquement en périmètres intercommunaux. S'il vous paraissait nécessaire de vous affranchir des frontières administratives départementales voire régionales, vos propositions devront alors être coordonnées le plus en amont possible avec les travaux menés par les préfets des départements limitrophes.
- la rationalisation des structures, notamment les syndicats, en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect du développement durable.
- l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière, notamment en ce qui concerne le rattachement de communes isolées à des intercommunalités. Il

² La notion d'unité urbaine définie par l'INSEE repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

conviendra de prendre en compte de préférence les EPCI qui sont déjà à forte intégration fiscale (fiscalité professionnelle unique) et de veiller globalement à une intégration fiscale plus poussée des EPCI à fiscalité propre.

- la réduction très significative du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes. Il vous appartiendra d'apprécier d'une part leur activité réelle, en considérant le nombre de compétences transférées au regard de leur mise en œuvre effective, et d'autre part la cohérence de leurs périmètres en recherchant la possibilité de transférer leurs attributions à des EPCI à fiscalité propre, notamment lorsque les périmètres sont proches. Vous vous attacherez à cibler votre action sur les communes qui sont membres d'un nombre élevé de syndicats sans que cette situation apparaisse justifiée. En effet 61 % des communes sont membres de 4 syndicats ou davantage et 1 100 communes sont membres de plus de 9 syndicats. Il vous reviendra notamment, mais pas seulement, de recenser ceux d'entre eux qui n'exercent aucune activité depuis deux ans et pour lesquels vous pouvez, en vertu de l'article L. 5212-34 du CGCT, prononcer la dissolution après simple avis des conseils municipaux.

Sur ce dernier point, j'appelle votre attention sur les outils juridiques créés par la loi qui seront à votre disposition :

- le préfet dispose, dans le cadre des pouvoirs temporaires, de la possibilité de prononcer la dissolution de tout syndicat qu'il jugerait inutile, en veillant toutefois à ce que cela n'entraîne pas une restitution des compétences concernées aux communes sans que celles-ci aient la capacité de les exercer et en privilégiant le transfert de ces compétences à des EPCI à fiscalité propre. Il dispose également de la possibilité de modifier le périmètre ou de prononcer la fusion de tels syndicats (article 61) ;

- la loi a étendu les cas de dissolution des syndicats, soit résultant d'une superposition avec le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre (article 48), soit de plein droit (article 47) ;

- enfin, la procédure de dissolution a été simplifiée par l'article 59, en prévoyant la possibilité pour le préfet de suspendre la dissolution afin de conserver la personnalité morale pour les seuls besoins de la liquidation et de nommer un liquidateur chargé de répartir le passif et l'actif.

En ce qui concerne **la méthode de travail technique** :

- Vous conduirez une expertise sur la base de critères objectifs pertinents, notamment statistiques, cartographiques, géographiques et économiques (prise en compte des bassins de vie, des unités urbaines voire des aires urbaines, des déplacements domicile-travail...). L'annexe 2, jointe à la présente circulaire, récapitule les informations qui sont déjà à votre disposition sur le site de l'INSEE, de l'Observatoire des Territoires de la DATAR et de la DGCL. Elle précisera aussi les outils qui seront développés par l'INSEE et la DGCL.

- vous pourrez identifier et recenser les compétences des différents EPCI et notamment des syndicats en vous fondant sur les éléments disponibles de la base BANATIC³ gérée par la DGCL (cf. annexe 2). Je vous rappelle cependant que la qualité des informations de cette base de données est dépendante du renseignement des préfetures via les applications départementales ASPIC. Aussi, je vous recommande de faire vérifier l'exhaustivité des données renseignées sur votre base.

- vous pourrez enfin solliciter, à compter du 10 janvier 2011, les directions régionales de l'INSEE. Celles-ci pourront mettre à votre disposition un dossier type, établi au niveau départemental, comportant des indicateurs communaux ou par EPCI, et les cartes associées, dont la liste figure en annexe, conçu pour vous permettre de dresser un état des lieux de l'intercommunalité au regard des objectifs assignés par la loi à l'élaboration du SDCI et d'alimenter la réflexion sur les périmètres pertinents. Ces cartes pourront être jointes au SDCI.

- vous pourrez éventuellement utiliser, s'il y a lieu, les informations contenues dans les schémas déjà existants, notamment les schémas d'orientation de l'intercommunalité réalisés en 2006 à la suite de la circulaire du 23 décembre 2005, sans que ceux-ci constituent une référence obligatoire.

J'appelle votre attention sur le fait que cette analyse préalable est obligatoire et qu'elle doit être explicitement présentée, puisque, aux termes de la loi, le schéma « *est établi au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants* ».

* * *

L'élaboration du SDCI est conçue comme un exercice de production conjointe entre le préfet et les élus, par le biais notamment de la commission départementale de la coopération intercommunale (cf. *infra*). Il est donc impérativement nécessaire qu'il fasse l'objet d'une concertation.

Vous conduirez ce large travail de réflexion et de concertation pour la recomposition de la carte intercommunale, en associant les élus les plus concernés (notamment les parlementaires, les membres du conseil général, l'association représentative des maires dans le département) afin de connaître leurs projets et, plus généralement, l'ensemble des interlocuteurs intéressés au débat (représentants du monde socio-économique). **Je tiens tout particulièrement à ce que cette concertation soit approfondie**, car la réussite de ce volet de la réforme des collectivités territoriales suppose que les échanges avec les élus aient lieu suffisamment en amont pour que le consensus qui a globalement prévalu dans la discussion parlementaire sur les objectifs de la révision de la carte intercommunale se prolonge sur le terrain.

Vous pourrez aussi, préalablement à leur présentation à la CDCI, évoquer les perspectives du schéma à l'occasion d'une séance du comité de l'administration régionale.

³ www.banatic.interieur.gouv.fr

J'appelle tout spécialement votre attention sur le fait que **le schéma n'est pas un simple document d'orientation mais comporte des effets juridiques**. Concrètement, 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 que vous serez amenés à prendre dans une étape ultérieure. **Ses prescriptions doivent donc être explicites et ne laisser aucune place à des interprétations divergentes⁴**. Vous pourrez, le cas échéant, étudier, en complément du projet de schéma soumis au processus de consultation, des projets de « variantes ». Ces dernières pourraient, soit constituer des projets d'amendements au schéma que la CDCI a la faculté d'adopter à la majorité des deux-tiers de ses membres, soit vous servir ultérieurement pour proposer, faute de pouvoir mettre en œuvre l'intégralité du schéma, à la CDCI des projets alternatifs ne figurant pas dans le schéma, mais en respectant les orientations, comme la loi vous y autorise (deuxième alinéa des articles 60 et 61).

L'ensemble des propositions contenues dans le schéma doivent être « *reportées sur une carte annexée au schéma comprenant notamment les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux.* » La plupart des périmètres existants seront rendus disponibles par les éléments mis à votre disposition (cf. annexe 2). Vous pourrez, pour une meilleure lisibilité de cette carte, la diviser en plusieurs fonds de cartes distincts annexés au projet de schéma. Aux termes de la loi, cette présentation sous forme de cartes est obligatoire (article L.5210-1-1 nouveau du CGCT).

Dès lors que vous aurez établi le projet de schéma, vous le présenterez officiellement à la CDCI. Le projet sera ensuite adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante. **Ils devront se prononcer dans un délai de trois mois, à défaut la réponse sera réputée favorable.**

Si votre projet concerne des EPCI dépassant le cadre du département, vous vous rapprocherez du préfet concerné afin de disposer de l'avis de la CDCI compétente dans un délai de 3 mois. A défaut de réponse, celle-ci sera réputée favorable.

Le projet, accompagné des avis que vous aurez sollicités, sera alors transmis à la CDCI, **qui disposera de quatre mois pour se prononcer**. A défaut son avis sera réputé favorable. Les propositions de modifications adoptées par la commission à la majorité des deux tiers de ses membres devront être intégrées dans le projet de schéma, à condition qu'elles soient « *conformes aux I à III* » du nouvel article L.5210-1-1, c'est-à-dire qu'elles respectent les objectifs fixés par ces paragraphes, à savoir, en résumé : la couverture intégrale par les EPCI à fiscalité propre, la suppression des enclaves et discontinuités ; la rationalisation des périmètres ; la taille suffisante, la cohérence spatiale et la solidarité financière.

Le schéma sera arrêté au plus tard au 31 décembre 2011, par la suite il sera révisé tous les six ans. Ces délais sont resserrés. Aussi je vous demande :

⁴ A cet égard, l'article L. 5210-2 du CGCT a posé le principe selon lequel une commune ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre.

- de présenter votre projet de schéma à la CDCI dès le mois d'avril 2011 ;
- de transmettre alors avec la plus grande diligence le projet de schéma aux communes et organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par des propositions de modification de la situation existante ;
- de veiller à saisir dans les meilleurs délais à l'issue du délai de trois mois, la CDCI pour valider le schéma. Celle-ci pourra d'ailleurs se prononcer, si le projet n'appelle plus de débats, dans un délai sensiblement inférieur aux quatre mois maximum qui lui sont alloués.

Avant de procéder à la présentation de votre projet de schéma à la CDCI, vous voudrez bien m'adresser, sous le timbre de la DGCL, les principales orientations que vous proposez de retenir, au regard du triple objectif de rattachement des communes isolées, de rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre et de suppression des syndicats devenus obsolètes. Le cas échéant, vous me ferez part de toute difficulté dans la préparation du SDCI. Votre proposition pourra faire l'objet d'échange avec la DGCL ou mon cabinet. Vous me communiquerez enfin le schéma après avis de la CDCI et en tout état de cause en fin d'année 2011.

Toute modification ultérieure de la carte intercommunale devra tenir compte du SDCI. Le calendrier d'élaboration du SDCI, joint en annexe 1, récapitule les opérations à mener pour 2011.

Enfin, je vous rappelle que vous aurez la possibilité de vous écarter de l'application du schéma lors de la prise de vos arrêtés de périmètre, notamment si vous constatez une évolution de la situation locale après la publication du schéma (deuxième alinéa des articles 60 et 61). Dans ce cas de figure, vous devrez solliciter l'avis de la CDCI dans sa nouvelle composition qui disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer et pourra faire usage du pouvoir d'amendement à la majorité des deux-tiers.

b) La commission départementale de la coopération intercommunale

La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) dont la composition est modifiée (article 53), doit être renouvelée dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, **soit au 16 mars 2011 au plus tard**. Un décret en Conseil d'Etat d'application de la loi, sera publié au début de l'année 2011, notamment pour fixer les nouvelles modalités de calcul de l'effectif global de la CDCI (l'effectif pourra dans certains cas augmenter à raison du nombre et de l'importance démographique des EPCI à fiscalité propre), ainsi que les conditions de désignation dans les collèges des EPCI à fiscalité propre et des communes. Il sera suivi d'une circulaire d'application qui vous précisera les changements à opérer dans les modalités d'élection des membres de la CDCI⁵. La loi précise (article 55) que le mandat des membres des actuelles CDCI est prorogé jusqu'à l'installation des CDCI renouvelées. Il vous appartient de déterminer s'il est opportun d'engager d'ores-et-déjà la réflexion sur la réorganisation intercommunale de votre territoire avec les actuelles CDCI sachant que celles-ci ne seront pas compétentes pour se prononcer sur le projet de schéma.

⁵ Il est à noter qu'en raison des élections cantonales prévues les 20 et 27 mars, vous aurez à solliciter à nouveau la désignation des représentants du conseil général à la CDCI à l'issue du renouvellement cantonal.

La nouvelle composition de la CDCI, que vous continuerez de présider, renforce la représentation des EPCI à fiscalité propre et accorde une représentation aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes. Elle réunira désormais :

- 40 % de représentants des communes ;
- 40 % de représentants des EPCI à fiscalité propre ;
- 5% de représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes ;
- 10 % de représentants du conseil général ;
- 5 % de représentants du conseil régional.

Une représentation des communes et des EPCI à fiscalité propre des zones de montagne est garantie au sein des trois premiers collèges dans des conditions qui seront précisées par le décret en Conseil d'Etat en cours d'élaboration.

Par ailleurs, ses pouvoirs sont substantiellement renforcés par la loi.

En premier lieu, elle est étroitement associée à l'élaboration du SDCI (cf. *supra*), à l'égard duquel elle dispose d'un pouvoir d'amendement. En effet, elle peut modifier le projet élaboré par vos soins dès lors que deux tiers de ses membres se prononcent en ce sens.

En second lieu, elle dispose de compétences élargies. Ainsi, outre l'avis qu'elle doit émettre sur tout projet de création d'un EPCI sur l'initiative du préfet (y compris les syndicats intercommunaux), elle devra désormais émettre un avis sur tout projet de création de syndicat mixte. En outre, elle devra aussi être consultée sur tout projet de modification de périmètre d'un EPCI ou de fusion d'EPCI qui diffère des propositions du schéma.

Enfin, normalement saisie à votre demande, elle pourra également s'autosaisir à la demande d'au moins 20 % de ses membres.

c) Les dispositifs temporaires d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité

Ils débiteront dès la publication du SDCI ou, en l'absence de schéma, à compter du 1^{er} janvier 2012 et s'achèveront au 1^{er} juin 2013 (articles 60 et 61). Ces procédures, qui s'effectueront sur la base du SDCI, vous permettront de faciliter l'intégration des communes isolées dans un EPCI à fiscalité propre, de rendre plus cohérent le périmètre des EPCI et des syndicats mixtes (par des fusions et des modifications de périmètre notamment) et de réduire le nombre de syndicats. Les pouvoirs temporaires dont vous disposez en la matière ne s'appliquent pas aux syndicats mixtes ouverts.

Ces prérogatives temporaires doivent être pour vous des moyens d'agir lorsque la concertation ne permet pas de faire aboutir la mise en œuvre opérationnelle du schéma départemental de coopération intercommunale.

Concrètement, il vous sera possible jusqu'au 1^{er} juin 2013 :

- de prendre l'initiative des projets prévus dans le schéma ou d'un projet n'y figurant pas dès lors qu'il est conforme aux objectifs que la loi assigne au schéma ;
- de décider, après consultation des organes délibérants des collectivités concernées, la mise en œuvre de ces projets.

Au cours de cette période, lors de la consultation des conseils municipaux des communes membres d'un EPCI ou de l'organe délibérant des membres d'un syndicat mixte, **les conditions d'accord seront différentes de celles du droit commun de l'intercommunalité**. La moitié des organes délibérants représentant la moitié de la population regroupée est en effet requise au lieu de deux tiers des organes délibérants représentant la moitié des membres ou l'inverse.

La CDCI doit être consultée lorsque le préfet propose un projet différent de ceux du schéma et/ou lorsqu'il poursuit son projet alors que celui-ci n'a pas recueilli la majorité requise des conseils municipaux. Elle peut alors, à la majorité des deux tiers de ses membres, faire une proposition alternative au projet du préfet, qui devra obligatoirement intégrer cette proposition s'il poursuit la procédure.

d) Conduite à tenir à l'égard des projets qui vous seraient présentés avant l'approbation du schéma

Il est possible qu'avant l'approbation du schéma, notamment d'ici à la fin de l'année 2010, ou dans le courant de l'année 2011, vous soyez saisis de projets de création ou de modification d'EPCI.

Comme cela vous a été indiqué le 5 mai 2010 en réunion des préfets, je vous demande de vous opposer aux projets qui ne correspondraient pas aux objectifs fixés par la loi, notamment ceux qui auraient pour objet ou pour effet de rendre plus difficile la démarche de rationalisation des périmètres, par exemple les projets dits d'intercommunalité « défensive ». A cette fin, vous ferez un plein usage du pouvoir discrétionnaire que les textes vous reconnaissent pour refuser la création d'un EPCI ou de la modification de son périmètre.

A l'opposé, il ne serait pas de bonne administration de « geler » les projets qui s'inscrivent dans l'objectif de rationalisation et qui ne sont pas de nature à rendre plus difficile l'élaboration et l'application du futur schéma. A cet égard, en ce qui concerne plus précisément les démarches de création, fusion ou transformation d'EPCI qui auraient été commencées avant l'entrée en vigueur de la loi mais non achevées, l'article 83 III précise qu'elles restent régies par les règles de procédure fixées par la législation antérieure.

II. Les autres dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales

La publication de la loi de réforme des collectivités territoriales m'amène à vous en rappeler les grandes orientations et vous préciser leur calendrier d'application.

1. Le conseiller territorial à l'échéance de 2014

La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. Les mandats actuels expireront donc en mars 2014. Les conseillers territoriaux, institués par l'article 1^{er} de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, prendront le relais en mars 2014. Les conseillers territoriaux, qui siègeront à la fois au conseil régional et au conseil général de leur département d'élection, seront élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Ces dispositions seront complétées par celles issues du projet de loi *relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale*, qui a été examiné en Conseil des ministres le 21 octobre 2009 et déposé sur le bureau du Sénat et dont l'examen sera engagé prochainement par le Parlement.

2. L'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en 2014

La loi a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Le projet de loi *relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale* prévoit, à ce stade, pour les élections municipales un abaissement du seuil du scrutin de liste, de 3 500 habitants à 500 habitants.

Les délégués communautaires seront donc élus pour la première fois au suffrage universel direct dans le cadre des élections municipales de mars 2014.

La répartition des sièges des délégués communautaires entre les communes pourra être définie, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par un accord local en respectant les règles suivantes :

- un siège minimum par commune ;
- aucune commune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges ;
- la répartition devra tenir compte de la population de chacune des communes membres ;
- la taille maximale du conseil communautaire et le nombre de vice-présidents sont encadrés par la loi.

Concernant les communautés urbaines et les métropoles et – en l'absence d'accord – les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le nombre de sièges sera fixé par le tableau figurant dans la loi. Les sièges seront attribués aux communes membres selon le système de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sachant que chaque commune disposera au moins d'un siège à l'issue de la répartition.

L'ensemble de ces dispositions ainsi que les évolutions législatives relatives aux mutualisations de services et de moyens, aux transferts des pouvoirs de police et au droit

commun de l'intercommunalité, vous seront exposées dans une circulaire *ad hoc* au premier semestre de l'année 2011.

3. La métropole et le pôle métropolitain

La loi offre la possibilité, aux grandes agglomérations qui le souhaitent, d'adopter un nouveau statut intégré, leur permettant de mieux assurer leur rayonnement international.

A ce titre, elle crée la **métropole** (article 12), établissement public de coopération intercommunale de plus de 500 000 habitants (seuil non opposable aux communautés urbaines créées à titre obligatoire par l'article 3 de la loi de 1966), regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent « *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* ».

Outre les compétences transférées par les communes, la métropole bénéficiera de compétences transférées à titre obligatoire par le département (transports scolaires, routes, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques) et par la région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques). D'un commun accord avec le département et la région, elle pourra en outre se doter de compétences supplémentaires, déterminées par convention. L'Etat pourra également, le cas échéant, leur confier la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

Par ailleurs, la loi crée également le **pôle métropolitain** (article 20), structure destinée à renforcer la coopération spécifiquement entre EPCI « *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 [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...], afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional* ».

Le pôle métropolitain sera exclusivement composé d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants. A titre dérogatoire, les territoires frontaliers pourront constituer un pôle métropolitain sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 50 000 habitants.

Sur le plan juridique, le pôle métropolitain suivra les règles applicables aux syndicats mixtes.

4. Une procédure de fusion modernisée : les communes nouvelles

La commune nouvelle est destinée à remplacer l'actuel dispositif de fusion de communes issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Elle est destinée à unifier, si elles le décident, des communes contiguës ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI.

Si l'ensemble des conseils municipaux concernés par le projet de création de la commune nouvelle y est favorable, le préfet pourra décider de la créer sans consultation électorale obligatoire.

En l'absence d'une telle unanimité et à condition que les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des deux tiers de la population totale y soient favorables, une consultation électorale doit être organisée. La création ne pourra être autorisée par le préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et si le projet recueille, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

La commune nouvelle se substituera aux anciennes communes, qui pourront devenir des « communes déléguées », sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création.

5. Les règles de regroupement des départements et des régions

Les articles 26, 27, 28 et 29 de la loi fixent de nouvelles règles pour la modification des limites territoriales des départements et régions et pour leur regroupement. La fusion d'une région et des départements reste de la compétence du législateur ; les autres modifications peuvent être décidées, après délibérations concordantes et favorables des assemblées locales et accord des électeurs, par décret en Conseil d'Etat.

Des circulaires spécifiques relatives aux métropoles, communes nouvelles et regroupements de départements et régions seront diffusées au cours du premier semestre 2011 après publication des décrets d'application.

6. La clarification des compétences et des financements

Maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions (article 73), à compter du 1^{er} janvier 2015, afin de spécialiser l'action de ces collectivités territoriales et d'en améliorer la lisibilité. Cette suppression a été expressément validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°618-2010 DC du 9 décembre 2010.

Ainsi les départements et les régions auront-ils des compétences d'attribution. Ils pourront néanmoins, se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné aucune compétence à aucune autre personne publique. Cette répartition des compétences est à distinguer des règles d'encadrement des subventions, lesquelles sont précisées à l'article 77 de la loi.

Si les compétences sont attribuées par la loi aux collectivités territoriales à titre exclusif, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 prévoit d'ores et déjà que les compétences relatives au tourisme, à la culture et au sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions.

La loi prévoit également (article 75), dans l'objectif de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire régional et de rationaliser l'organisation des

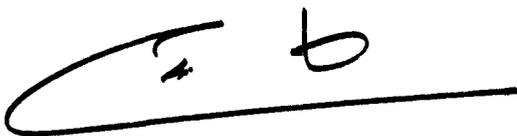
services des départements et des régions, la possibilité d'élaborer conjointement, entre la région et les départements qui la composent, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services**. Ce schéma devra organiser la répartition des compétences entre les deux collectivités, l'organisation de leurs interventions financières et la mutualisation des services. L'adoption de ce schéma pourra écarter la règle du non cumul des subventions du département et de la région prévue par l'article 77 à compter du **1^{er} janvier 2015** pour les communes et EPCI d'une certaine taille et sous réserve de certaines dérogations.

Cette clarification des compétences s'accompagne d'un encadrement des cofinancements. **A compter du 1^{er} janvier 2012**, la participation minimale du maître d'ouvrage d'une opération d'investissement (sauf en matière de renouvellement urbain, de patrimoine protégé, de réparations de dégâts causés par des calamités publiques et pour les contrats de projets) sera fixée, pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, à 20 % du montant total des financements publics (article 76).

* * *

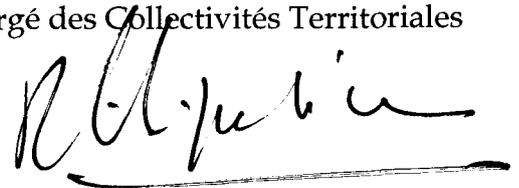
La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 contribue à la modernisation en profondeur de notre organisation territoriale. Je vous demande de veiller à sa bonne compréhension par les élus locaux, les partenaires des pouvoirs publics et les médias, en soignant particulièrement l'information relative à ce texte. Il vous revient d'être les garants de sa bonne application et de vous impliquer particulièrement dans la mise en œuvre, dans des délais resserrés, de son volet intercommunal. La qualité des schémas intercommunaux, comme de la concertation préalable, seront les gages de l'efficacité et de la viabilité des intercommunalités de demain, indispensables au dynamisme de nos territoires.

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer,
des Collectivités Territoriales et de l'Immigration



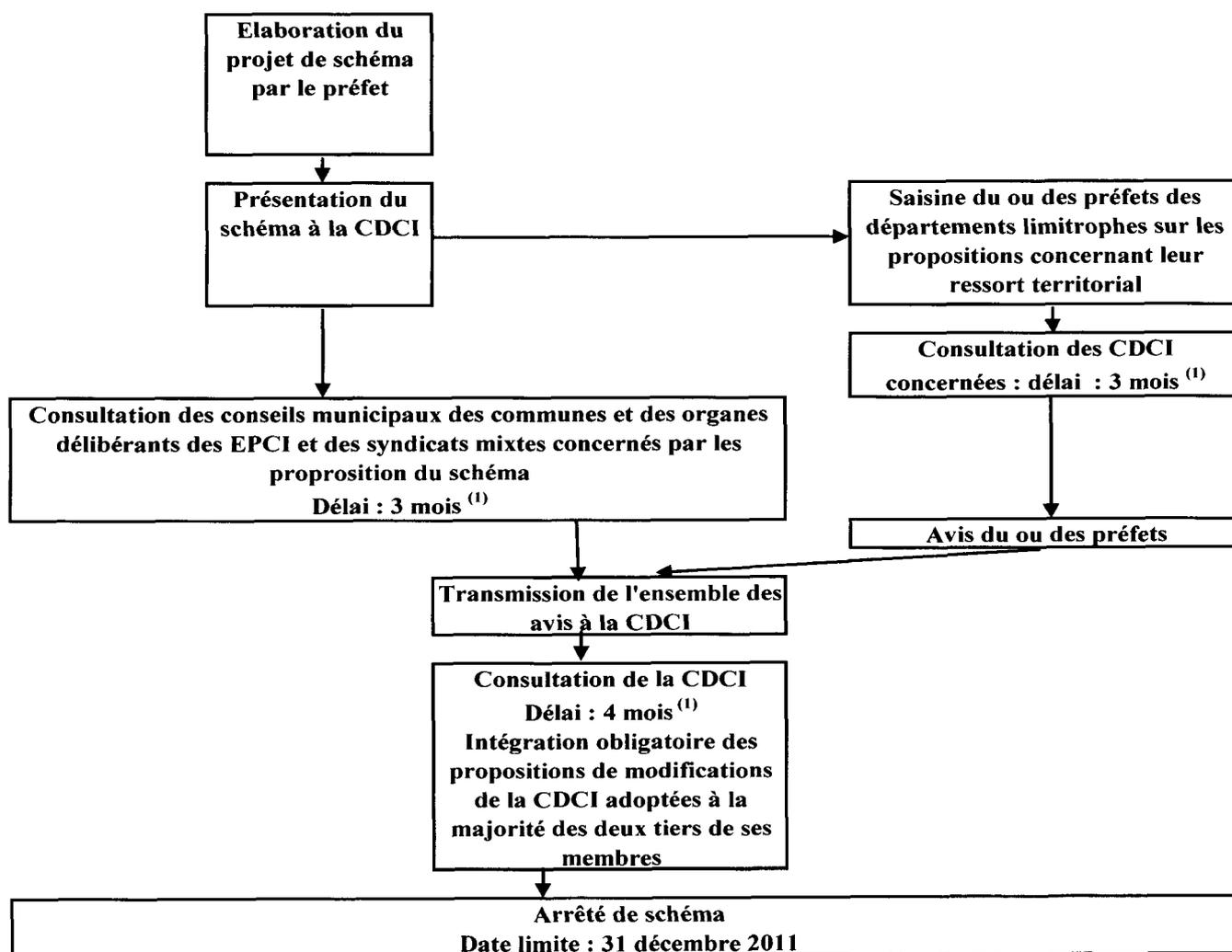
Brice HORTEFEUX

Le Ministre auprès du Ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales
et de l'Immigration chargé des Collectivités Territoriales



Philippe RICHERT

Annexe 1 : calendrier d'élaboration du premier SDCI



⁽¹⁾ L'absence de décision à l'issue du délai vaut approbation

Annexe 2 : données statistiques utiles à l'élaboration du SDCI

Cette fiche a pour objet de présenter les informations statistiques qui pourraient être utiles aux préfetures dans le cadre de la préparation du schéma départemental de coopération intercommunale. Celles-ci proviennent essentiellement de trois sources, la DGCL, l'Insee et la DATAR.

1. La Direction générale des collectivités locales, en charge du site BANATIC

BANATIC, Base nationale sur l'Intercommunalité (www.banatic.interieur.gouv.fr) alimentée trimestriellement par les informations en provenance des 100 bases ASPIC départementales renseignées par les préfetures, constitue un site internet ouvert à tous. En amont du travail de préparation du SDCI, les préfetures pourront, si elles le jugent utiles, vérifier la qualité des informations qu'elles ont pu renseigner sur leur base ASPIC.

La DGCL enverra aux préfetures **avant la fin décembre 2010** une fiche « modes d'emploi » de BANATIC afin d'exploiter les données sur les compétences exercées par les groupements de collectivités territoriales

La DGCL transmettra aux préfetures **avant le 10 janvier 2011** les éléments suivants :

- Liste des communes isolées avec leur taille ;
- Pourcentage de couverture des EPCI à fiscalité propre avec une unité urbaine, avec une aire urbaine, avec un bassin de vie ;
- Liste des EPCI à fiscalité propre discontinus et/ou avec enclave.

La DGCL mettra à disposition des préfetures **au cours du mois de janvier 2011** des requêtes pour obtenir à partir des données des bases ASPIC :

- Liste par syndicat de communes des communes membres. ;
- Liste par syndicat mixte des communes membres de manière directe ;
- Liste des EPCI à fiscalité propre dont le périmètre est identique ou plus grand qu'un syndicat de communes ;
- Liste des EPCI à fiscalité propre dont le périmètre est identique ou plus grand qu'un syndicat mixte.

Pour toute question complémentaire, vous pourrez transmettre vos questions par courrier électronique à l'adresse : dgcl-competences-locales@interieur.gouv.fr.

2. L'Insee, Institut national de la statistique et des études économiques

L'Insee a constitué, en collaboration avec la DGCL, un dossier standard au niveau départemental comportant données et indicateurs d'une part, représentations cartographiques d'autre part. Ces dossiers seront mis à disposition dans les directions régionales de l'Insee dès le 10 janvier 2010 sur demande du représentant de l'État dans le département.

Les cartes retenues, destinées notamment à répondre aux obligations de la loi, seront les suivantes :

- périmètres des EPCI au 1^{er} janvier 2010 superposés aux limites :

- des cantons, des bassins de vie, des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des unités urbaines, du zonage en aires urbaines et pôles d'emploi de l'espace rural, des zones de montagne, des parcs naturels régionaux.
- cartographies d'indicateurs propres aux EPCI à fiscalité propre existants (solidarité financière, activité) :
 - taille des EPCI ;
 - potentiel financier consolidé (euros/hab) ;
 - poids des dépenses totales des groupements à fiscalité propre dans les dépenses total du secteur communal ;
 - taux de stabilité des actifs ;
 - taux d'occupation des emplois par les habitants.
- cartographies d'indicateurs propres aux communes avec superposition des contours des EPCI à fiscalité propre existants :
 - potentiel financier consolidé (euros/hab) ;
 - nombre de syndicats à vocation unique ou multiple (SIVU ou SIVOM) auxquels adhère une commune.

Ce dossier sera actualisé courant février à partir des données transmises par la DGCL au 1^{er} janvier 2011 pour les informations relatives à l'intercommunalité.

2.2. L'Insee publie également des données statistiques sur les territoires, notamment les EPCI :

<http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/default.asp?page=statistiques-locales/chiffres-cles.htm>

3. La DATAR en charge du site de l'Observatoire des territoires

A partir du portail de l'Observatoire des territoires : <http://www.territoires.gouv.fr>, deux outils d'informations cartographiques et statistiques sont accessibles. **Un guide d'utilisation simplifié sera mis en ligne début janvier 2011.**

Le Module « Zonages » permet d'analyser la mise en œuvre et la cohérence des zonages définis par les principales politiques territoriales.

Les zonages et données disponibles actuellement sont les suivants :

- Aire urbaine, Contrat urbain de cohésion sociale – CUCS, Etablissement public de coopération intercommunale – EPCI, Loi Littoral, Parc naturel régional – PNR, Pays, Périmètre de massif, Périmètre de transports urbains – PTU, Plan local de l'urbanisme – PLU, Programme local de l'habitat – PLH, Schéma de cohérence territoriale – SCOT, Zone de revitalisation rurale – ZRR, Zone franche urbaine – ZFU, Zones d'Aide à Finalité Régionale (AFR).

Sont à venir : unités urbaines - bassins de vie - communes de montagne.

Cet outil offre la possibilité de réaliser rapidement des cartes dynamiques personnalisées en précisant les zonages à afficher et/ou à superposer et le territoire concerné. L'outil de cartographie interactive permet, à partir d'une maille communale, de superposer différents périmètres (par exemple, EPCI à fiscalité propre, SCOT et parcs naturels régionaux).

Le module « Indicateurs » propose un accès à des indicateurs regroupés dans deux rubriques : enjeux thématiques et Politiques Publiques.

Plus de 400 indicateurs régulièrement mis à jour sont accessibles, notamment des indicateurs à l'échelle des EPCI, bassins de vie, SCoT, PNR, unités urbaines.

Un outil de cartographie interactive permet à l'utilisateur de visualiser ces indicateurs en fonction de ses besoins : zoom, affichage de différents zonages, superposition de deux indicateurs, etc.

Par exemple, une analyse des dynamiques et du contexte territorial des EPCI peut être réalisée à partir d'indicateurs cartographiés (par exemple la population) à l'échelle notamment de la commune et de sélections par valeur (exemple, seuil de 5 000 habitants).

Des simulations de nouveaux périmètres d'EPCI sont également possibles à partir de sélections successives.