

**N'AGISSEZ
PAS
SEULS**

**L'action locale
ne se conçoit pas
sans engagement collectif.**

LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNE ET DES INTERCOMMUNALITÉS

Les collectivités territoriales, couramment appelées collectivités locales, sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État, bénéficiant à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Elles sont au nombre de trois : la région, le département et la commune, chacune gouvernée par un conseil élu au suffrage universel direct.

Des marges de manœuvres financières restreintes dans un contexte de diminution des ressources

Selon la Constitution¹, « les collectivités s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». La France étant une République unitaire et non fédérale, en dehors de certaines collectivités d'Outre-mer, les collectivités locales n'ont de compétences que déléguées par l'État et ne peuvent donc voter des lois ou établir des règlements autonomes ou encore bénéficier d'attributions juridictionnelles. À la différence de l'État, les collectivités ne sont en outre autorisées à recourir à l'emprunt que pour financer des dépenses d'investissement. La dette des collectivités territoriales représente ainsi actuellement autour de 7 % de la dette des administrations publiques, ce qui représente une part modeste de l'endettement national compte tenu par ailleurs de l'importance du niveau d'investissement des collectivités locales.

Depuis 2003, l'autonomie financière des collectivités territoriales est inscrite à part entière dans la Constitution. Elle se traduit par une autonomie de gestion, une autonomie fiscale locale, ainsi qu'une participation financière accrue de l'État par des dotations ou des transferts d'impôts visant à compenser l'augmentation des dépenses des collectivités engendrées par le transfert de compétences de l'État aux collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Toutefois, depuis 2014, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont connu une forte diminution, le gouvernement d'alors ayant décidé d'associer ces dernières aux efforts de redressement des finances publiques. Cette contribution a pris la forme d'une minoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal, des départements et des régions. Au total, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont diminué, en exécution, de près de 10,6 Md€ entre 2013 et 2017. La suppression de la taxe professionnelle en 2010, l'allègement à partir de 2018 – avant sa suppression totale en 2020 – de la taxe d'habitation limitent par ailleurs la capacité des collectivités à recourir à l'impôt pour compenser la baisse de dotations de l'État.

¹. Cf. alinéa 3 de l'article 72.

**Les aides
de l'État aux
collectivités
territoriales ont
diminué de près
de 10,6 Md€
entre 2013
et 2017.**

N'AGISSEZ PAS SEULS

L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

Un transfert croissant de compétences des communes aux EPCI

Concernant l'échelon communal, les deux dernières décennies ont été marquées par une « révolution à bas bruit » : le transfert d'un nombre croissant de compétences, de ressources et de personnels aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes). Ces établissements dits « de projet » exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives données par les communes dans le cadre d'un « projet de territoire ». En 2015, la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (dite Loi NOTRe) a fortement augmenté le seuil de population minimale des EPCI, qui est passé de 5 000 à 15 000 habitants minimum à partir du 1^{er} janvier 2017, obligeant les trois quarts des EPCI (1 507 sur 2 145) à agrandir leur périmètre. L'année précédente, la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a créé de nouvelles métropoles (la métropole du Grand Paris, la métropole Aix-Marseille-Provence, la collectivité à statut particulier du Grand Lyon), a également institué par décret des métropoles de droit commun pour les EPCI à fiscalité propre dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants situées dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Nancy) et, enfin, a donné la possibilité aux métropoles situées dans des bassins de plus de 400 000 habitants d'accéder à ce statut sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des communes membres (Brest et Montpellier).

Même si depuis 2014 les conseillers des EPCI sont élus de manière différenciée lors des élections municipales, les citoyens ne disposent toujours pas de bulletins de vote distincts et les campagnes électorales continuent de reposer essentiellement sur des programmes municipaux. Composés de fait au suffrage indirect au prorata de la population mais avec la garantie que chaque commune dispose d'au moins un siège et qu'aucune ne dispose de plus de la majorité des sièges, les EPCI fonctionnent pour l'essentiel aux compromis plutôt que sur la base de clivages partisans. Les lignes de partage tendent à y être davantage territoriales, opposant ville-centre et communes périphériques ou communes riches et communes pauvres. Leur fonctionnement souffre d'un manque de publicité.

Les communes
à elles seules
investissent
plus que les
départements
et les régions
réunis.

Le développement des EPCI est cependant encore loin d'avoir dévitalisé le niveau communal. Le budget global des communes et leurs dépenses d'investissement restent en 2017 environ deux fois et demi supérieurs à celui des EPCI. Comparativement aux départements et aux régions, les communes et les EPCI concentrent 60 % des dépenses d'investissement des collectivités locales et les communes à elles seules investissent plus que les départements et les régions réunis.

Les budgets globaux des collectivités et des EPCI en 2017 sont les suivants :

Communes : 95 milliards d'euros, dont 21 milliards d'investissement

EPC : 36 milliards d'euros, dont 8,5 milliards d'investissement

Départements : 71 milliards d'euros, dont 9 milliards d'investissement

Régions : 32,5 milliards d'euros, dont 10 milliards d'investissement

Source : Les collectivités locales en chiffres, *Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur*, 2019. www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/les_collectivites_locales_en_chiffres_2019.pdf

N'AGISSEZ PAS SEULS

L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

L'éducation
populaire,
compétence
partagée entre les
trois niveaux de
collectivités.

Panorama des compétences des collectivités

Les compétences des collectivités sont déterminées par la loi. Cependant, depuis 1884, les communes jouissent d'une clause de compétence générale qui les autorisent à intervenir dans tous les domaines qui concernent l'intérêt communal. Les lois de décentralisation de 1982 ont élargi cette clause aux départements et aux régions, mais la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale pour les départements et les régions².

Désormais les départements exercent principalement leurs compétences dans les domaines suivants : action sociale (protection de l'enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active, protection maternelle infantile), infrastructures (ports, aérodromes, routes départementales), gestion des collèges, aide aux communes ; et les régions dans les domaines suivants : développement économique, aménagement du territoire, transports non urbains, gestion des lycées et formation professionnelle.

Les principales compétences exercées par la commune relèvent des domaines de l'urbanisme, du logement, de l'action sociale de proximité (centres communaux d'action sociale) de l'environnement et de la gestion des écoles préélémentaires et élémentaires.

Enfin, les trois niveaux de collectivités continuent de partager les compétences dans les domaines du tourisme, du sport, de la culture, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

La commune est la collectivité administrative la plus ancienne, née de la loi du 14 décembre 1789 qui a érigé en communes « toutes les communautés d'habitants » (paroisses, villages, bourgs, villes) existant au moment de la Révolution française. Ceci explique le nombre important de communes en France : 35 443 au 1^{er} janvier 2018. En France, plus de 85 % des communes ont moins de 2 000 habitants ; 42 communes seulement ont une population supérieure à 100 000 habitants.

La commune et ses compétences

Depuis la loi municipale de 1884, les communes sont gérées par le conseil municipal – élu par le suffrage universel direct – et par le maire, élu par et parmi le conseil municipal. Organe exécutif de la commune – « collectivité décentralisée », le maire est par ailleurs le représentant de l'État dans la commune – « circonscription déconcentrée ». Au titre de cette seconde fonction, il gère l'état civil, organise les élections et détient la qualité d'officier « de police judiciaire ».

Les lois de décentralisation de 1982 ont transféré aux communes des compétences exercées antérieurement par l'État, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, les communes ont acquis une autonomie de décision et une liberté de conception dans l'élaboration des documents réglementaires d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme (PLU) sous réserve désormais de la compétence des EPCI et des métropoles ; zones d'aménagement concerté (ZAC).

². Art. L 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

N'AGISSEZ PAS SEULS

L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

Les autres compétences communales sont très nombreuses :

- **Secteur social et médico-social** : mise en œuvre d'une action sociale facultative grâce aux centres communaux d'action sociale (gestion des crèches, des foyers de personnes âgées, dispositifs d'accueil aux sans-abris) ;
- **Scolaire** : en charge de la gestion des écoles préélémentaires et élémentaires (création et implantation, gestion et financement, à l'exception de la rémunération des enseignants) ;
- **Culture** : gestion des bibliothèques, musées, écoles de musique, création et entretien des salles de spectacles, subvention des activités culturelles, organisation de manifestations culturelles ;
- **Sport** : création et gestion des équipements sportifs, subventionne des activités sportives, y compris les clubs sportifs professionnels ;
- **Tourisme** : la commune crée et gère des aménagements touristiques ;
- **Logement** : construction et attribution des logements sociaux.

À ces compétences, il faut ajouter celles qui correspondent à des missions traditionnelles – à savoir l'entretien de la voirie communale et la protection de l'ordre public par le biais du pouvoir de police du maire – et celles exercées par les maires et les adjoints au nom de l'État, mais grâce aux moyens et aux personnels de la commune : l'état civil (enregistrement des naissances, mariages et décès) et les fonctions électorales (organisation des élections...).

Enfin, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles souligne le rôle de la commune comme chef de file pour fixer les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité durable, à l'organisation des services publics de proximité, à l'aménagement de l'espace et au développement local.

Les compétences des intercommunalités

Le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité à la suite de l'adoption de la loi NOTRe du 7 août 2015. Cette loi a renforcé les compétences optionnelles et obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, ce qui, de fait, réduit d'autant les compétences communales.

La loi NOTRe prévoit en effet de nouveaux transferts de compétences (des communes vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération) dans plusieurs domaines :

- Le développement économique ;
- La promotion du tourisme et la création d'offices du tourisme. Deux exceptions permettent toutefois de conserver des offices de tourisme communaux : dans les communes « stations classées de tourisme » et sur les sites disposant d'une « marque territoriale protégée » (notion introduite par la loi NOTRe) ;
- L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention contre les inondations ;
- L'eau et assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers (à partir de 2020).

N'AGISSEZ PAS SEULS

L'action locale ne se conçoit pas sans engagement collectif.

Enfin, en matière d'urbanisme, les communautés de communes et les communautés d'agglomération vont se voir transférer la compétence d'élaboration des PLU (Plans locaux d'urbanisme), sauf si une minorité de blocage venait s'y opposer. Par ailleurs, dans les domaines se rapportant aux pouvoirs de police, le président d'un EPCI à fiscalité propre se substitue dans tous les actes du maire, à la date du transfert.

Pour aller plus loin

La Documentation française

« Les collectivités territoriales et la décentralisation – 11^e édition »

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

« Les finances des collectivités locales en 2018 », septembre 2018

« Les finances des collectivités locales en 2017 et 2018 », BIS n° 125, DGCL, septembre 2018.

(Ces documents sont disponibles sur le site : www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales)

Pour connaître les dotations de l'État pour chaque collectivité :

www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php

Concernant la « sociologie » des élus : de nombreux éléments d'information se trouvent sur le site : www.interieur.gouv.fr/Elections

Par exemple :

« La part des femmes dans les conseils municipaux », Bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL n° 132, mars 2019.

« La part des femmes dans les conseils communautaires », Bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL n° 133, mars 2019.