

État du texte de réforme des collectivités territoriales après la seconde lecture de l'Assemblée Nationale.

Le vote solennel du 28 septembre 2 010.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été voté par l'Assemblée Nationale, en seconde lecture, le 28 septembre 2 010. Le vote a été acquis par 299 voix pour et 241 voix contre. Pour achever son parcours, il faut maintenant le travail de la Commission mixte paritaire qui doit chercher à concilier les deux positions, opposées sur de nombreux points, de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il est évident que tout dépend de l'attitude des centristes qui se sont montrés combatifs et efficaces au Sénat, mais qui se sont couchés à l'Assemblée Nationale, pour des concessions mineures et incertaines. Puis viendra le Conseil Constitutionnel que les socialistes ont dit vouloir saisir.

Il est intéressant de noter que, sur un groupe de 314 députés UMP, 17 ont fait défaut. 12 députés UMP ont voté contre : Brigitte Barèges (Tarn-et-Garonne), Marc Bernier (Mayenne), Emile Blessig (Bas-Rhin), René Couanau (Ille-et-Vilaine), Yannick Favennec (Mayenne), François Goulard (Morbihan), Jean-Pierre Grand (Hérault), Maryse Joissas-Masini (Bouches-du-Rhône), Franck Martin (Essonne), Jean-Luc Reitzer (Haut-Rhin) Jean Ueberschlag (Haut-Rhin) et Christian Vanneste (Nord). 7 députés UMP se sont abstenus : Jean-Paul Anciaux (Saône-et-Loire), Gilles Bourdoleix (Maine-et-Loire), Jean Grenet (Pyrénées Atlantiques), Serge Grouard (Loiret), Bernard Reynès (Bouches-du-Rhône), Jean-Sébastien Vialatte (Var) et Marie-Jo Zimmermann (Moselle).

Dans le groupe du Nouveau Centre, composé de 25 députés, 6 se sont abstenus : Thierry Benoît (Ille-et-Vilaine), Hervé de Charette (Maine-et-Loire), Charles de Courson (Marne), Philippe Folliot (Tar), Olivier Jardé (Somme) et Nicolas Perruchot (Loir-et-Cher).

Bien entendu, aucune voix n'a fait défaut dans la gauche et sur les 8 non inscrits, 6 ont voté contre.

Les principaux éléments du texte

1. La création du conseiller territorial semble définitive. Dès le début il a été accepté par les centristes du Sénat, sous certaines conditions (voir ci-dessous). Seule la gauche, minoritaire dans les deux Assemblées continue de combattre cette création. « *Le conseiller territorial est porteur d'une double vision, territoriale et régionale, de la proximité pour le département et de la vision d'avenir pour la région. Il sera l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux* » (Brice Hortefeux) ». Sa création « *présente un potentiel d'économie* » (Dominique Perben).

2. Le mode d'élection du conseiller territorial a fait l'objet de débats passionnés et de plusieurs revirements de la part du gouvernement. Il faut effectuer un bref rappel. Le projet initial du gouvernement créait le conseiller territorial, mais renvoyait son mode d'élection à une loi ultérieure. Le projet de celle-ci était d'ailleurs connu, car déposé le 19 octobre 2009, en même temps que les autres textes. Sur la seule volonté du président de la République, les

conseillers territoriaux étaient élus selon un scrutin mixte, 80 % au scrutin uninominal majoritaire à un tour, dans de nouveaux cantons à découper, deux fois moins nombreux que les anciens, et 20% selon un scrutin proportionnel, recyclant les voix non utilisées dans les cantons.

Pendant la première lecture sénatoriale, le rapporteur et le gouvernement se sont opposés à toute discussion sur le mode de scrutin, comme étant hors sujet, et ont fait repousser tous les amendements concernant cette question. Mais les centristes refusent de voter la création du conseiller territorial, si elle n'est pas au moins assortie de principes concernant son mode d'élection. Ils sont partisans d'un scrutin mixte : une part d'uninominal à deux tours pour représenter les territoires et une part de proportionnelle pour garantir le pluralisme politique et la parité hommes/femmes. Ils obtiennent gain de cause, par le fameux amendement About qui admet la création des conseillers territoriaux et énonce les principes de leur mode d'élection.

Un revirement spectaculaire est opéré par le gouvernement, lors de première lecture devant l'Assemblée Nationale. Le président de la République a renoncé à sa marotte et il accepte que le mode de scrutin soit discuté et arrêté dès ce premier texte. Les conseillers territoriaux seront tous élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, c'est-à-dire selon le mode de scrutin actuel des conseillers généraux. C'est la volonté de l'UMP qui a prévalu. Les centristes de l'Assemblée protestent contre ce « *coup d'État qui viole les promesses qui leur ont été faites* » et votent contre. Le pluralisme politique et la parité en prennent un sale coup. Mais la fidélité des députés UMP, majoritaires à eux seuls à l'Assemblée Nationale, fait passer le texte.

Lors de la deuxième lecture sénatoriale, les centristes ramènent le texte à sa rédaction initiale, c'est-à-dire acceptent que le mode de scrutin soit discuté ultérieurement dans une loi séparée. Cela laisse du temps pour la magouille de coulisse.

Enfin, en seconde lecture devant l'Assemblée Nationale, méprisant les travaux du Sénat, les députés rétablissent le texte de leur première lecture : **les conseillers territoriaux seront élus selon un scrutin uninominal majoritaire à deux tours** (voir fiche N°27). Un article additionnel porte de 10 % à 12,5 % le seuil des inscrits nécessaire pour se maintenir au second tour des élections cantonales et territoriales.. Cette disposition correspond à la peur obsessionnelle des élus UMP des triangulaires qui permettent au Front National de se maintenir et de les faire chuter.

Pour tenter d'amadouer les centristes et quelques élues de l'UMP qui défendent farouchement la parité, le gouvernement a introduit la promesse d'un mécanisme législatif de sanctions financières pour les partis politiques. (« *Le dispositif de financements des partis politiques a été modifié, afin de prévoir une modulation de la sanction financière en fonction du pourcentage de l'écart entre le nombre de candidats et le nombre de candidates* » (Dominique Perben). Les leçons du passé permettent d'être sceptiques par rapport à cette disposition : sauf les communistes, les partis politiques préfèrent payer des amendes plutôt que de laisser toute leur place aux femmes.

Le gouvernement avance deux autres mesures pour prouver son désir de défendre la parité. Il a accepté une mesure introduite par les sénateurs centristes en seconde lecture à savoir que le conseiller général (puis le conseiller territorial) sera suppléé par un suppléant obligatoirement de sexe opposé, qui remplacera le titulaire quel que soit le motif de la

vacance du siège. On imagine que dans la très grande majorité des cas les titulaires seront des hommes, suppléés par des femmes qui n'auront plus qu'à attendre leur disparition. Autre mesure : le gouvernement prévoit, dans une loi électorale à venir, l'abaissement du seuil du scrutin de liste pour les élections municipales, actuellement fixé à 3 500 habitants. Il y a encore divergence sur le nouveau seuil entre les centristes et l'UMP : 2 000 habitants, 500 habitants ? En tout cas le scrutin de liste, avec son alternance obligatoire d'hommes et de femmes, augmentera le nombre d'élues dans les petites communes. Réponse : aux hommes les grandes collectivités ; aux femmes les petites....

Les conseillers territoriaux seront 3 500. Sous la pression des parlementaires, ce nombre a été légèrement augmenté par rapport au projet initial du gouvernement. Pressé par les centristes, le gouvernement a fini par lâcher le tableau de répartition des conseillers territoriaux par département. Des modifications à la marge ont été obtenues par le débat parlementaire dans six régions.

Le scrutin uninominal nécessite la création de **3 500 « nouveaux cantons »**, découpés par le pouvoir réglementaire, et non par le pouvoir législatif. La loi précise seulement deux principes les nouveaux cantons respecteront les limites des circonscriptions législatives ; les nouveaux cantons ne pourront écarteler des communes de moins de 3 500 habitants.

3. La création des « métropoles », nouveau type d'Établissement Public de Coopération Intercommunale (et non collectivité locale à part entière comme l'auraient voulu certains) est aussi une décision qui semble définitivement acquise. Les socialistes (Gérard Colomb, maire de Lyon, en tête) ont plutôt fait de la surenchère par rapport au texte du gouvernement. Il s'agit de « *mettre en place une meilleure gouvernance urbaine* » (Dominique Perben).

Une grande discussion a eu lieu concernant **le seuil démographique des métropoles**. Deux thèses se sont affrontées. La première voulait un seuil élevé (jusqu'à 600 000 habitants), pour n'avoir que très peu de métropoles et concentrer sur elles tous les efforts. La seconde voulait un seuil plus bas (jusqu'à 400 000 habitants) pour avoir plus de métropoles. Finalement, un compromis a été passé : les métropoles concernent les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Elles seront donc sept ou huit.

La création de la métropole provient de l'initiative des communes ou du conseil communautaire, mais pas du préfet, comme cela avait été proposé à l'origine. Le gouvernement a dû reculer sur ce point. Il aurait, en effet, pu agir de manière autoritaire sur ce point, comme le général de Gaulle, en 1966, lors de la création des communautés urbaines, c'est-à-dire désigner par la loi les agglomérations obligatoirement incluses dans le nouveau statut. « *Le gouvernement a souhaité que la dynamique vienne des territoires eux-mêmes. Il n'a pas voulu dresser la liste limitative des métropoles imposées par l'État, depuis Paris* ». (Brice Hortefeux). Ce choix oblige aussi que l'on laisse du temps aux acteurs locaux pour décider ou non de se mettre en métropole. « *Le projet de loi cherche à amorcer, à provoquer le dialogue institutionnel plutôt qu'à imposer une solution toute faite venue d'en haut. Il est en effet fondamental que les métropoles se construisent, non pas en opposition aux départements et aux régions, mais dans une logique de complémentarité* » (Brice Hortefeux).

La métropole ne doit pas présenter des discontinuités territoriales. Elle est d'un seul tenant et sans enclave.

La métropole résulte de la transformation d'une communauté urbaine, avec ou sans extension, ou d'une fusion avec un ou plusieurs EPCI préexistants. Elle se fait par décret, après accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux. Cela signifie que des communes minoritaires peuvent être entraînées malgré elles dans la métropole.

La composition du conseil métropolitain est fixée par la loi. Par exemple pour la future métropole lilloise 130 sièges sont répartis selon un seuil démographique et 55 autres pour les communes qui n'ont pu bénéficier de ce seuil, soit un total de 185 sièges, au lieu de 170 actuellement. L'élection des conseillers métropolitains se fait au suffrage universel direct par fléchage sur les listes municipales. Mais dans un souci de réduire le nombre de membres des exécutifs pour faire des économies d'indemnités, le nombre de vice-présidents est fixé à 20 % de l'effectif du conseil dans la limite de 15. La métropole lilloise aura donc 15 vice-présidents au lieu de 32 aujourd'hui. On retrouve le même cas de figure pour les conseils régionaux qui seront pléthoriques, mais avec des exécutifs très réduits.

Les compétences des métropoles sont encadrées par la définition de « *l'intérêt métropolitain* » déterminé à la majorité des 2/3 du conseil de la métropole. Les compétences de la métropole sont d'abord celles de la communauté urbaine qu'elle remplace, y compris celles qui ont été ajoutées en 1999 et que toutes les communautés urbaines n'avaient pas forcément intégrées : équipements socioculturels, socio-éducatifs, lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, création, extension et translation des cimetières, dispositifs locaux de prévention de la délinquance, dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale. On s'est légitimement interrogé à propos de ce qui resterait aux communes membres. Vraiment pas grand chose.

Les départements doivent obligatoirement transférer des compétences aux métropoles : les transports scolaires, la gestion des routes, les zones d'activités et la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Avec l'accord du conseil général et par convention, le département peut aussi transférer d'autres compétences à la métropole : les collèges, tout ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale pour le troisième âge et la jeunesse, de l'action sociale dans les Zones Urbaines Sensibles, tout ou partie de ses compétences en matière de développement économique, en matière de tourisme, en matière culturelle, en matière d'équipements et d'infrastructures destinés à la pratique du sport. On s'est aussi légitimement demandé ce qui demeurerait des départements phagocytés par leur métropole, aussi bien du point de vue de l'espace que du point de vue des compétences.

Cela signifie aussi que rien dans le texte ne fixe une limite au périmètre des métropoles. Les définitions existantes, agglomération, aire urbaine, région urbaine, conurbation, ne sont guère éclairantes. Jusqu'où, dans le péri-urbain, mais aussi dans le rural, les métropoles étendront-elles leur ambition ? Nous faut-il remettre en cause toute notre conception traditionnelle des rapports polarisés et interactifs urbain/rural ? Devons-nous abandonner la volonté d'équilibre entre les deux espaces, affichée jusqu'alors, et qui semble disparaître ?

De la même manière, le conseil régional peut conventionnellement déléguer à la métropole les lycées et tout ou partie de ses compétences en matière de développement économique. Enfin l'État peut transférer aux métropoles des grands équipements et de

grandes infrastructures. On imagine la concentration de pouvoirs (et de moyens) qui vont se retrouver entre les mains des élus métropolitains.

Cependant les dispositions fiscales voulues à l'origine par le gouvernement et la commission des lois n'ont pas été votées, c'est-à-dire qu'ont été rejetés le transfert prévu au bénéfice de la métropole de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties des communes membres, la possibilité d'unifier cette taxe à l'échelle de la métropole et la perception d'une DGF métropolitaine qui aurait été la somme des DGF des communes.

4. La création des « pôles métropolitains » passe dans la foulée, pratiquement sans discussion. Les pôles métropolitains constituent un nouveau type de syndicat mixte. Ils sont constitués par le regroupement d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble qui peut être discontinu, de plus de 300 000 habitants, dont un au moins a plus de 150 000 habitants. (dérogation à 50 000 habitants, si le pôle métropolitain est limitrophe d'un État étranger, car les « *groupements transfrontaliers* » peuvent adhérer aux pôles métropolitains)). Contrairement à ce qui se passe pour les métropoles, la création d'un pôle métropolitain peut être décidée par le préfet.

Les champs d'actions des pôles métropolitains sont énumérés par la loi : le développement économique et la promotion de l'innovation dans ce domaine, l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT, la recherche, l'enseignement supérieur, la culture, le développement des infrastructures et des services de transports. L'intérêt métropolitain est déterminé par des délibérations concordantes des organes délibérants de chaque membre.

La répartition des sièges au sein de l'organe délibérant du syndicat mixte tient compte du poids démographique de chaque membre. Aucun membre ne peut avoir, plus de 50 % des sièges.

On a souvent cité l'association dite « *du Sillon lorrain* », comme préfiguration de ce qui pourront être les pôles métropolitains.

5. La démocratisation de l'intercommunalité résulte de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Le système du fléchage, c'est-à-dire le système de la loi Paris-Marseille-Lyon, a été adopté. Il ne s'agit donc pas d'un scrutin séparé de celui des municipales qui aurait permis un débat, des programmes et une élection spécifiques. Le choix effectué ne va donc pas jusqu'au bout de la logique de la démocratisation de l'intercommunalité et du débat démocratique autour des choix qu'elle effectue. Mais le gouvernement a choisi cette solution intermédiaire « *pour éviter les conflits de légitimité entre le niveau municipal et le niveau communautaire* » (Dominique Perben).

6. La couverture intercommunale intégrale du territoire français, à l'horizon 2013 contraint les quelque 2 500 communes récalcitrantes à entrer, de gré ou de force, dans des EPCI. La région Ile-de-France, dans laquelle l'intercommunalité est encore la moins répandue n'est pas concernée par cette loi. Elle sera l'objet d'une loi spécifique.

7. Un processus de simplification et de rationalisation de l'intercommunalité est mis en place, par le biais d'une élaboration et d'une mise en place d'un nouveau **Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale**. Pendant la première année, un débat

devrait s'établir entre les élus et le préfet, au sein de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI). La loi fixe les objectifs du Schéma : couverture totale du territoire, suppression des enclaves et des discontinuités, rationalisation des syndicats spécialisés et des syndicats mixtes par leur suppression quand leur périmètre est semblable ou inclus dans une communauté, et transfert de leur compétences à cette communauté, simplification par fusion de la carte des EPCI.

La CDCI sera à la fois réanimée et renouvelée. Son renouvellement intégral sera opéré dans les trois mois qui suivent la promulgation de la loi. Elle comportera dorénavant 40% de maires (au lieu de 60 %) et 60 % de présidents d'EPCI à fiscalité propre (au lieu de 40 %). Le reste de la composition est de : 5 % de représentants des syndicats de communes, 10 % de représentants du conseil général (au lieu de 15 %) et de 5 % de représentants du conseil régional.

La CDCI ayant arrêté son schéma consulte pendant trois mois les communes, les EPCI, les syndicats mixtes, pour recueillir leur avis. La CDCI dispose alors de quatre mois pour amender son schéma, à la majorité des 2/3.

Le Schéma définitif doit être adopté avant le 31 décembre 2 011.

Puis, le Préfet disposera de pouvoirs exceptionnels, voire coercitifs, pour mettre en place ce schéma avant **le 30 juin 2 013** (suffisamment de temps avant la grande échéance électorale locale de mars 2 014). Les périmètres des intercommunalités seront revus pour aboutir à une plus grande rationalité. On fera la chasse aux trop petites communautés de communes pour les regrouper dans des ensembles plus vastes et plus viables. On supprimera le maximum de syndicats spécialisés en faisant glisser leurs compétences vers les communautés. En fin de compte, il faut qu'il existe moins de structures, donc moins d'élus et moins de coûts de fonctionnement.

Dans la liste des EPCI, la loi supprime la catégorie des communautés d'agglomération nouvelle et assouplit les dispositions qui leur permettent de se transformer en communauté d'agglomération ou en communauté de communes.

Dès maintenant, toute nouvelle création de syndicat dépend de l'autorisation du préfet. La loi crée une procédure de fusion des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Elle simplifie les procédures de dissolution. Le Schéma sera révisé tous les six ans.

Le projet laisse aussi aux élus locaux la faculté de décider de la composition du conseil communautaire et de la répartition des sièges entre les communes membres d'une communauté, mais en imposant un cadre législatif plus strict et en permettant au préfet d'intervenir autoritairement si les communes n'ont pas réussi à s'entendre.

8. Une procédure de fusion des petites communes est instituée sous forme de « *communes nouvelles* » résultant de leur fusion volontaire. La loi précise qu'il peut s'agir de la fusion de villes contiguës, après accord des conseils municipaux, ou de fusion de communes membres d'un même EPCI ou de toutes les communes de cet EPCI, avec l'accord des 2/3 des conseils municipaux et des 2/3 de la population. Le préfet peut prendre éventuellement l'initiative de la fusion. S'il y a désaccord un référendum est organisé sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle.

La majorité sénatoriale a été manifestement rétive devant cet article. Elle avait durci le texte au point de rendre très difficile, voire presque impossible, la création de communes nouvelles, par exemple, en donnant un droit de veto à chaque commune. Le gouvernement l'a accusée d'hypocrisie. « *Si l'objectif est d'empêcher la création de communes nouvelles, disons-le et supprimons l'article, mais pourquoi empêcher les territoires qui vivent l'intercommunalité depuis des années d'aller plus loin s'ils le souhaitent ? Il faut qu'un projet de fusion puisse émaner d'une majorité qualifiée de conseils municipaux, un référendum étant organisé que s'il n'y a pas unanimité* » (Dominique Perben).

Les communes nouvelles pourront créer en leur sein des « *communes déléguées* », afin de pérenniser les anciennes communes pour des compétences mineures. Les élus des communes déléguées seront élus sur la même liste que les élus des communes nouvelles selon le système du fléchage (PML).

Après l'échec cuisant de la loi de fusion de 1971 (Marcellin), les spécialistes s'interrogent sur l'impact possible d'une telle ambition, dans un contexte certes très différent, mais sans aucune « *carotte* » à distribuer par un État paupérisé.

9. La suppression de la reconnaissance légale des pays qui pourront néanmoins poursuivre leur action jusqu'à l'échéance les contrats en cours a été facilement acquise, dès la première lecture sénatoriale. Il s'est trouvé très peu de Parlementaires, de gauche comme de droite pour en parler et moins encore pour les défendre. Le lobbying en leur faveur de quelques associations, dont bien entendu l'UNADEL, a été vain. Tous les amendements défendant les pays ont été refusés ou même rejetés dès la commission des lois, au nom de l'article 40 qui défend de déposer des amendements entraînant des dépenses nouvelles pour l'État (sic).

De 1965 à 1995 (loi Pasqua), les pays se sont créés et se sont développés sans reconnaissance légale. Ils pourront continuer de vivre après la présente loi, à condition que les acteurs locaux, au premier rang desquels les élus régionaux, le veuillent. Là où les conseils régionaux ne s'engageront pas, les pays risquent de décliner et de disparaître. Là où les conseils régionaux continueront de soutenir les pays, comme ils l'ont fait par le passé (et à condition qu'ils en aient les moyens juridiques et financiers), les pays pourront continuer de remplir leur rôle à l'égard du développement.

Avec les pays, les conseils de développement qui y sont associés sont menacés. Là aussi, il n'y a pas eu beaucoup de parlementaires de droite comme de gauche pour défendre cette structure de participation démocratique.

10. L'encouragement à toutes les formes possibles de mutualisation au sein des intercommunalités et entre les départements et les régions se trouve en de nombreux endroits du texte. La mutualisation et les prestations de services entre collectivités territoriales, entre groupements de collectivités et entre EPCI existe déjà dans la législation, mais ce texte accentue fortement cette politique. En ce qui concerne **la mise en commun de services**, le texte précise qu'un EPCI et une ou plusieurs communes membres peuvent se doter de services communs, y compris pour l'exercer par les communes de compétences non transférées antérieurement à l'EPCI. En ce qui concerne **la mise en commun de moyens**, le texte précise qu'un EPCI peut acquérir du matériel pouvant servir aux besoins de l'EPCI et des communes, même si c'est pour l'exercice de compétences non transférées.

L'élément principal de cette politique est constitué par l'établissement d'un **Schéma d'Organisation des Compétences et de Mutualisation des Services (SOCMS)** entre les départements et les régions. Les collectivités sont en effet invitées à établir entre elles des délégations de compétences régies par des conventions fixant la durée, les objectifs et les modalités de contrôle de ces délégations. Les SOCMS fixent les délégations de compétences, déterminent les interventions financières respectives des départements et des régions. Les métropoles sont obligatoirement consultées pour leur élaboration, leur suivi et leur révision.

11. Dans le même sens, le projet de loi rappelle l'importance à attacher à « *la conférence des exécutifs* ». Celle-ci rassemble le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux, les présidents des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et un représentant des communautés de communes par département de la région. Réunie au moins une fois par an, cette conférence, comme le SOCMS doit être « *un puissant mécanisme de clarification et d'articulation des actions des principaux acteurs institutionnels de la région* » (Brice Hortefeux).

12. L'encouragement au regroupement de départements et de régions, par simplification des procédures de fusion. Le président de la République a présenté comme une « *politique d'avenir* », la fusion du conseil général, et du conseil régional dans certains départements d'outre-mer.

13. Le problème des compétences et des co-financements a fait l'objet de revirements confus du gouvernement et de sa majorité, semblables à ceux que nous avons décrits pour le mode d'élection du conseiller territorial. (Voir la fiche N° 28). Dans le texte initial et son très bref article 35, le gouvernement se contentait d'annoncer que le problème des compétences serait traité dans une loi à venir, en 2011. En première lecture, les sénateurs centristes ont un peu allongé le texte en introduisant « *des principes qui devaient guider le gouvernement dans la rédaction de son projet de loi pour 2011* ».

Par un considérable revirement que les centristes ont assimilé à un « *coup d'État* » (rien de moins), le gouvernement et le rapporteur de la commission des lois (après une intervention comminatoire du président de la République) ont présenté, pour la première lecture des députés, un texte totalement nouveau, décuplé de volume, rentrant dans tous les détails, très limitatifs et coercitifs, concernant les compétences et les financements croisés, tout en annonçant qu'il n'y aurait plus de loi en 2011, et que cet article en tenait lieu.

En deuxième lecture, les sénateurs ont rejeté tout cela et sont revenus au texte initial. En deuxième lecture, les députés ont repris le texte initial. Cette contradiction fondamentale est donc entre les mains de la commission mixte paritaire.

Les points suivants indiquent quel est l'état actuel du texte.

14. Les communes (et elles seules) conservent la clause de compétence générale.

15. Les départements et les régions n'exercent quant à eux que les compétences que leur a conférées le législateur, mais disposent d'une capacité d'initiative leur permettant, par délibération spécialement motivée, de se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

« En effet, le législateur ne peut prévoir à l'avance toutes les situations et il faut pourtant qu'une réponse publique puisse leur être apportée. Ainsi nous répondons au souhait des collectivités de pouvoir apporter à des situations des réponses innovantes et aussi d'initier des projets ». (Brice Hortefeux).

16. Le principe général est clair : les compétences sont attribuées par la loi et le sont à titre exclusif. Cependant, le débat parlementaire a ouvert la possibilité d'assouplir cette règle. Une distinction est opérée entre les compétences que le législateur attribue à titre exclusif, et celles qui demeurent partagées entre les catégories de collectivités territoriales : le sport, la culture et le tourisme.

17. Comme nous l'avons dit à propos des SOCMS, le premier et principal rôle du conseiller territorial sera la clarification et la meilleure articulation des interventions entre les départements et les régions, et la mutualisation des moyens. « Il faut favoriser les complémentarités, supprimer les doublons, simplifier les démarches pour nos entreprises, les élus locaux et nos concitoyens » (Brice Hortefeux).

18. « Il est nécessaire d'édicter quelques règles permettant d'encadrer de manière raisonnable et non dogmatique la pratique des cofinancements » (Brice Hortefeux). Une première règle concerne les cofinancements : elle fixe la participation minimale des collectivités et des EPCI maîtres d'ouvrage d'opérations d'investissement. « Il est nécessaire d'établir une règle vertueuse de participation minimale » (Brice Hortefeux). Les communes de moins de 3 500 habitants et les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants sont tenues à une participation minimale de 20 % du montant total de l'opération. Toutes les autres collectivités sont tenues à une participation minimale de 30 %. Par dérogation, la participation minimale est portée, pour tout le monde, à 20% pour les projets, quels qu'ils soient en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés. Autre dérogation (de taille) : cette règle ne s'applique pas au financement des projets du Contrat de Plan État/région, ni aux opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics, ni en cas de catastrophes naturelles.

19. Une deuxième règle concerne les cofinancements : elle fixe la limitation du cumul des subventions. À partir du 1^{er} janvier 2012, il est interdit de cumuler les subventions du conseil général et les subventions du conseil, régional, sauf dans le domaine du sport, de la culture et du tourisme. À partir du 1^{er} janvier 2015, à défaut de l'adoption d'un SOCMS, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement du conseil général et du conseil régional.

20. Une troisième règle concerne les cofinancements : toute aide financière ne peut être subordonnée à une appartenance à une entité : association, EPCI, syndicat mixte ou autre. On sait que la principale critique faite aux pays est de s'être, dans certaines régions, interposés comme point de passage obligé entre un distributeur et un bénéficiaire de financement : par exemple les demandes de subventions régionales formulées par les communes devaient transiter par les pays, pour vérifier leur conformité avec le projet de territoire ; puis la subvention était distribuée au pays qui la ventilait aux communes. C'est cette pratique « intolérable » que la majorité a voulu supprimer.

21. Une quatrième règle concerne les cofinancements : elle établit des formes d'information et de transparence dans les budgets régionaux et départementaux, en les obligeant à présenter et à justifier, en annexe, toutes les subventions qu'elles ont versées et leurs bénéficiaires. Dans le même esprit, la loi stipule que les EPCI sont obligés d'indiquer chaque année quelles sommes ils ont accordées aux communes membres. *« Il s'agit d'avoir un système transparent, un tableau très simple montrant ce qui a été donné à chaque commune de façon que ses habitants puissent savoir comment fonctionne l'intercommunalité. C'est très important. Sinon, l'intercommunalité continuera à être perçue comme quelque chose d'opaque susceptible de favoriser certains et de défavoriser les autres »* (Dominique Perben).

22. En seconde lecture, les députés centristes ont obtenu **une clause de revoyure** « susceptible de les apaiser ». Un comité d'évaluation sera mis en place à la fin 2 015 pour évaluer les nouvelles dispositions concernant les compétences et les cofinancements.

Convergences et divergences

Les travaux à venir de la Commission Mixte Paritaire dépendent des convergences et des divergences qui sont apparues entre le Sénat et l'Assemblée Nationale. Près de la moitié des articles du projet de loi ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux Assemblées et ce ne sont pas des articles secondaires.

Notons :

- le principe de la création du conseiller territorial, acquis dès la première lecture ;
- le tableau des effectifs de conseillers territoriaux par département et par région (entre la première et la seconde lecture le gouvernement a accepté quelques modifications concernant quelques départements dans six régions) ;
- les principes de la composition des conseils communautaires et du mode de désignation des délégués communautaires ;
- l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires ;
- les procédures de regroupement de départements et de régions ;
- les procédures d'achèvement et de simplification de l'intercommunalité ;
- l'approfondissement des mutualisations au sein des intercommunalités et entre les collectivités territoriales.

La deuxième lecture sénatoriale a illustré les principales divergences, le plus souvent en revenant au texte initial du projet de loi et en renvoyant les dispositions contestées à des lois ultérieures (lois électorales, loi sur les compétences). En reprenant leurs textes de la première lecture, les députés ont balayé les positions majoritaires du Sénat, obtenues surtout par l'action des centristes. Théoriquement, le conflit est donc patent. Mais peut-on compter sur une fermeté que les centristes ne manifestent que rarement, et, en tout cas, presque jamais jusqu'au bout ?

Quelles sont ces principales divergences ?

- le mode d'élection des conseillers territoriaux (voir plus haut) ; le gouvernement et la majorité de l'Assemblée Nationale ont rétabli le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, qu'en principe les centristes veulent tempérer par une part de proportionnelle, au nom de la parité et de la représentation des minorités ; Brice

Hortefeux reproche essentiellement aux sénateurs « *d'avoir rejeté tous les modes de scrutin sans en avoir proposé un seul* ».

- les dispositions relatives aux compétences et aux cofinancements qui ont été rétablies par le gouvernement et la majorité UMP de députés, alors que le Sénat les avait supprimées. Les centristes ont nettement exprimé leur désir de prendre du temps pour mûrir cette question difficile et de la traiter dans un texte à part. Brice Hortefeux toujours : « *Certains préconisaient de traiter les compétences et les cofinancements dans un texte à part ; les autres souhaitaient sans attendre un dispositif opérationnel, quitte à ce que de futurs textes législatifs viennent poursuivre le chantier à l'évidence nécessaire, de la clarification des compétences qui doit s'inscrire dans la durée* ».
- le régime financier des métropoles a aussi fait l'objet de grands débats. Faut-il ou non transférer de plein droit à la métropole la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties perçue par les communes membres qui seraient ainsi dépossédées d'une part de leur autonomie fiscale ? Faut-il ou non permettre une mutualisation de la DGF des communes qui seraient décidée par une majorité qualifiée des conseils municipaux ? Pour le moment les députés ont rejeté ces deux dispositions que leur proposait leur commission des lois.

Quelques éléments du débat sur une motion de renvoi en commission...

Rappel : Les socialistes, à la suite du grave incident intervenu à la fin du débat sur le projet de loi relatif aux retraites, et en protestation contre l'autoritarisme et le non respect du règlement par le président de l'Assemblée, ont décidé de ne pas prendre part au débat.

◆ Jean-Paul Lecoq.

« Face aux inquiétudes et à l'hostilité des élus et des acteurs de la vie locale, le Sénat avait, à juste titre, profondément réécrit le texte et en avait retiré les dispositions les plus scélérates. Or, en méprisant le travail accompli, la majorité UMP de l'Assemblée Nationale contribue à dégrader les termes du débat ».

« Ce n'est pas un hasard si la droite est divisée à propos de ce texte qui sera « fragilisé par une position hostile au Sénat », selon les propos de Jean-Pierre Raffarin. L'Assemblée Nationale se dirige vers l'adoption d'un projet dont les orientations seront diamétralement contraires à celles défendues par le Sénat. Or, le Sénat est la voix des territoires. Selon la Constitution, « il assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

« Qui soutient cette réforme, en dehors d'une poignée de députés ultralibéraux, capables de voter les yeux fermés tout projet de loi estampillé sarkozyste et pourfendant les services publics ? »

« L'inquiétude des élus est patente. Ils ne soutiennent pas ce texte qui les prive d'une partie de leur pouvoir, après que la suppression de la taxe professionnelle les a privés de l'autonomie fiscale ».

« Quant aux citoyens, toujours en demande de services publics, d'institutions capables de répondre à leurs attentes et de dynamiser leurs territoires, ils n'ont jamais été demandeurs de

cette réforme. Pas plus que les associations locales qui ne cessent de faire remonter de partout leur vive inquiétude au sujet de la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales, ou encore au sujet de l'interdiction des financements croisés ».

*« Enfin, les partisans de cette réforme ne pourront pas non plus compter sur le soutien des agents de la fonction publique territoriale ? Ces derniers, qui ont permis dans bien des territoires de prendre le relais de l'État défaillant dans la lutte contre la précarité, ont bien compris qu'ils étaient la principale cible du texte. De fusions de services, de mutualisations, de regroupements de communes en regroupement de départements et de régions, chacun a parfaitement saisi que **l'enjeu numéro un du projet était l'application de la RGPP aux collectivités territoriales**. Cela trahit l'axe idéologique de cette réforme, car ce texte est travaillé, de façon obsessionnelle, par le néolibéralisme ».*

*« La création des fameux et fumeux conseillers territoriaux vise prétendument à réduire les dépenses de nos collectivités. En réalité, **il s'agit surtout d'affaiblir l'action publique dans les territoires** ; de remplacer les services publics par des opérateurs privés partout où c'est possible ; d'éloigner les élus des citoyens pour que les revendications de ces derniers ne remontent plus et que l'action des élus n'ait plus d'impact sur la vie des citoyens. De cette façon, ce sont les grandes entreprises qui prennent le relais de l'action locale, ces mêmes entreprises qui sont dirigées par des amis du pouvoir et dont les profits vont encore continuer à grossir grâce à de texte ».*

« Si toute la droite a voté pour la création des conseillers territoriaux, cette unité de façade n'a pas duré bien longtemps. Quel mode de scrutin retenir ? Quelle circonscription d'élection choisir ? Dès que ces questions sont posées, les désaccords sont légions et le texte est modifié de fond en comble à chaque nouvel examen. C'est dire le manque de sérieux et l'impréparation de cette réforme. C'est dire aussi l'insuffisance de la consultation des élus et des citoyens ».

« Le conseiller territorial sera un élu cumulant deux fonctions. Ce sera moins d'élus pour la République donc, naturellement, moins de proximité. Ce sera aussi plus de travail pour les élus qui devront être aidés par des suppléants chargés de les représenter partout où ils ne peuvent pas être. Ce sera, en somme, la pagaille institutionnelle là où les institutions actuelles fonctionnent de façon globalement satisfaisante ».

« Bien entendu, dans sa volonté de réduire le pouvoir et les marges de manœuvre budgétaires des élus locaux, la droite n'a pas profité de la création de ce nouveau mandat pour faire progresser la parité ou le pluralisme. Elle a choisi, tout au contraire, de les faire régresser ».

« Le choix d'un mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours aura pour résultat, selon l'Observatoire de la parité, que les hémicycles territoriaux ne compteront plus que 17 % de femmes ! »

« Non seulement le mode de scrutin uninominal favorise le bipartisme étroit tel qu'il existe dans les pays anglo-saxons, mais, pire encore avec le relèvement des seuils de participation au second tour, ce texte procède à un affaiblissement mécanique et organisé du pluralisme. Ce relèvement des seuils de qualification au second tour de 10 % à 12,5 % ne correspond d'ailleurs qu'à des calculs électoralistes, puisqu'il s'agit pour l'UMP de se débarrasser de la concurrence gênante du Front National ».

« La création des métropoles et des pôles métropolitains est profondément imprégnée de néo-libéralisme ».

« Que sont en effet les métropoles, si ce n'est des agglomérations déjà développées, des pôles de compétitivité déjà riches, où l'activité économique est déjà concentrée ? En dotant ce nouvelle forme d'EPCI de bonus fiscaux et d'incitations financières, le texte de loi rend l'aménagement du territoire particulièrement inégalitaire, puisque l'argent va à l'argent ».

« Ce projet de loi ne se préoccupe nullement des territoires relégués, pauvres, enclavés, terreau des discriminations. Il ne dit rien des territoires ruraux en voie de désertification et d'abandon par l'État. En revanche, dès qu'il s'agit de créer de vastes zones urbaines de concentration des investissements et des capitaux, là le gouvernement sait innover ».

*« Avec **cette logique de polarisation économique**, c'est bien le néolibéralisme le plus pur qui s'exprime. Il s'agit, en quelque sorte, de la « théorie du ruissellement » selon laquelle la création de pôles à forte concentration capitaliste finira par rejaillir positivement sur les zones pauvres qui en sont la périphérie. Nous pensons exactement le contraire ; c'est seulement en concentrant les efforts sur les territoires relégués qu'un développement égalitaire du territoire pourra enfin avoir lieu ».*

« Avec les « communes nouvelles », il s'agit, une fois de plus, de polariser. Les petites communes, les communes rurales, ce réseau unique qui permet à la République de s'enraciner dans chaque parcelle de territoire, seraient trop nombreuses. Là où nous voyons un atout considérable, la droite perçoit un fardeau baptisé « problème de l'émiettement communal ». Or, ce maillage communal intégral du territoire, c'est ce qui permet la constitution d'une terre commune ; c'est ce qui permet que, dans nos territoires, l'humain passe avant le reste : c'est aussi et surtout ce qui permet la proximité ».

« La logique de communes nouvelles c'est, à l'inverse, la fusion des petites communes au sein d'ensembles urbains plus vastes. Perdus dans ces entités bureaucratiques, nos villages et nos villes seront bien entendu totalement dépourvus de pouvoir et d'autonomie financière. Ici encore le projet de loi fabrique de l'éloignement entre élus et citoyens. Tout se passe comme si l'objectif de la droite était que les territoires et les communes ne puissent plus se vivre à échelle humaine, mais seulement de manière impersonnelle. En effet, l'affaiblissement général de la démocratie locale laissera la place libre au secteur privé et à la marchandisation, conformément aux vœux du MEDEF ».

« Au terme de très longs débats, l'Assemblée Nationale, en première lecture, avait voté, à l'unanimité ou presque, des amendements présentés par le président de l'Association des maires de France, visant à requérir l'unanimité des conseils municipaux des communes concernées par une procédure de fusion au sein d'une commune nouvelle. Ce garde-fou a été supprimé dans le présent texte. Si une petite commune ne souhaite pas être engloutie par une voisine plus vase, elle ne pourra plus s'y opposer. En effet, la procédure de consultation de la population, désormais prévue si les conseils municipaux ne sont pas unanimes, se fait à l'échelle de périmètre tout entier du projet de commune nouvelle. Cela signifie qu'une petite commune, avec toute sa population, accotée à une commune démographiquement plus massive, est quasiment assurée d'être dépossédée de tout pouvoir lors de cette consultation. Dans ce dispositif profondément injuste, inégalitaire et antidémocratique, les petits villages et les communes moins peuplées sont à la merci des agglomérations les plus peuplées ».

« Le projet de loi organise la rationalisation par le préfet – au pas de charge, s'il vous plaît – de la carte de l'intercommunalité. Les schémas départementaux de la coopération intercommunale auront déjà redessiné les périmètres des EPCI dont les communes sont fusionnables ».

« C'est encore une logique de polarisation qui est à l'œuvre avec l'article 13bis qui autorise la fusion des départements d'une région au sein d'un ensemble plus vaste. On peut très bien imaginer que quatre ou cinq départements fusionnent avec la région à laquelle ils appartiennent ? De cette façon, les économies réalisées seraient substantielles : plus qu'une seule collectivité à la place de cinq, un seul hémicycle et quelques élus pour des millions d'habitants ! Est-ce là votre vision de la démocratie locale ? Cet objectif de disparition des départements pas évaporation est-ce bien la vôtre ? »

« Nous ne sommes pas favorables à la procédure d'exception qui permet au représentant de l'État dans le département de dessiner lui-même la carte de l'intercommunalité à la hache en dépit de l'avis des communes : c'est lui et lui seul qui tracera le périmètre des EPCI ».

« Que devient, là encore, le principe de libre administration des collectivités territoriales ? Comment les législateurs que nous sommes pourraient-ils autoriser le préfet à rattacher une commune contre son gré à un EPCI ? Pourquoi les communes ne pourraient-elles pas choisir librement d'entrer dans des processus d'intercommunalité ? Pourquoi ne pas permettre des formes plus souples d'intercommunalisation ? Derrière ces dispositifs, plus autoritaires et caporalistes les uns que les autres se cache **la préfectoralisation** qui affaiblit, une nouvelle fois, os collectivités territoriales et qui, surtout méprise les élus et les citoyens ».

« L'article 34 bis A promet, dans le droit fil de l'économie néolibérale les « mutualisations de services entre les collectivités territoriales et leurs EPCI. Ces mutualisations n'ont bien évidemment qu'un seul but : raboter les budgets, faire des économies à tous les étages, et, surtout, supprimer des postes d'agents de la fonction publique territoriale. En un mot, il s'agit d'appliquer la Révision Générale des Politiques Publiques aux collectivités territoriales ».

« Monsieur Fillon a déclaré, le 18 septembre 2009 : « Dans le même temps où nous supprimons des emplois publics dans la fonction publique d'État, les collectivités locales recrutent 36 000 fonctionnaires supplémentaires tous les ans. Comment imaginer que ce système puisse continuer ? Moi, je vous le dis, il ne continuera pas ! »

« Les prétendues mutualisations de service sont donc des dispositifs cache-sexe dont la véritable finalité est bien **la réduction de l'emploi public dans nos territoires**. L'objectif est d'empêcher les collectivités territoriales de compenser le désengagement de l'État central et le délabrement organisé des services publics. En effet si les collectivités prenaient le relais de l'État rendu défaillant par les privatisations, le secteur marchand et les entreprises privées ne pourraient alors prospérer suffisamment. Il faut donc lier les mains des élus locaux ! »

L'article 35 bis institue un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et du département. La frénésie mutualisatrice a encore frappé. C'est dans ce type d'articles que le caractère technocratique et bureaucratique de cette réforme apparaît avec le plus d'éclat. Que dit le rapport de Monsieur Perben ? « Cette organisation pragmatique permettrait de tirer pleinement profit des synergies institutionnelles créées entre les départements et les régions grâce à la mise place, en 2014, des conseillers territoriaux ». Ainsi, ces schémas seront les bras armés de la fusion programmée des départements et des

régions, les uns s'évaporant dans les autres par le truchement des conseillers territoriaux et la mise en commun des services ».

« Constatons une fois de plus les contradictions dans lesquelles s'empêtre ce texte qui prévoit une séparation radicale des compétences des départements et des régions, mais qui, dans le même temps, les dote d'un élu unique et de services totalement mutualisés ».

« Le funeste article 35 est rétabli dans sa rédaction issue de la première lecture de l'assemblée. Il signe la fin de la clause de compétence générale des départements et des régions, clause qui est le pivot de notre République décentralisée. Alors que les sénateurs avaient retenu le principe d'une loi future permettant, éventuellement, les consultations et les ajustements nécessaires, le rapporteur et le gouvernement en reviennent à la rédaction qui met fin à l'organisation de l'action publique locale telle qu'elle existe dans notre pays depuis des années avec d'excellents résultats ».

« L'article 35 incite régions et départements à passer des conventions de compétences. Cette mutualisation déguisée est un assaut de plus en direction de la fusion des départements et des régions. Les associations de terrain et les acteurs de la vie locale sont très mobilisés contre ce nouveau saucissonnage des compétences. Ils ne comprennent pas que, en dépit de la situation d'urgence qui découle mécaniquement de la crise, la droite choisisse de lier les mains des collectivités aussi bien sur le plan financier qu'institutionnel. Ils réclament au contraire une action conjointe et encore plus nourrie des collectivités territoriales, notamment pour continuer à compenser les incuries de l'État-Sarkozy, dépecé par la RGPP ».

« Je tiens à rappeler que nos collègues sénateurs avaient adopté, en seconde lecture, un amendement déposé par notre groupe et qui proclamait que « la compétence générale est un principe fondateur de la libre administration des collectivités territoriales ». Le gouvernement a réclamé à corps et à cri la suppression de cette mention en seconde délibération, faisant par là une démonstration limpide que son projet de réforme est dirigé tout à la fois contre la clause de compétence générale et contre la libre administration des collectivités territoriales ».

« Notre groupe a aussi déposé une dizaine d'amendements pour élargir le champ des compétences qui demeurent partagées. Cette revendication émanait de tous les bancs et de tous les territoires, ce qui prouve l'utilité de la clause de compétence générale. Or, ces amendements, validés en première lecture, ont été retoqués : pourquoi le couperet de l'article 40 est-il tombé en seconde lecture et pas en première, alors qu'il s'agit des mêmes amendements, à la virgule près ? Son application se ferait-elle à géométrie variable, en fonction des circonstances politiques ? Décidemment, la première des mesures qui revaloriserait vraiment le rôle du Parlement serait la suppression de l'article 40 de la Constitution ».

« Nous avons proposé d'ajouter, parmi les compétences partagées, en plus du tourisme de la culture et du sport les compétences en matière d'action sociale et sanitaire, d'aménagement du territoire et d'équipements locaux, de jeunesse, de traitement des déchets, d'eau et d'assainissement, d'enseignement, d'environnement, de formation professionnelle et d'apprentissage, de logement et d'habitat, de transports. Vous le voyez les chantiers sont multiples, et ce sont les élus locaux, et les autres acteurs des territoires dans ces différents

domaines, qui nous demandent instamment de maintenir la possibilité d'interventions partagées ».

« Un tel maintien est d'autant plus important que tout un pan de cette réforme est consacré au démantèlement des syndicats mixtes et des syndicats de communes, ces structures d'intercommunalité souples qui permettent à tant de communes de maintenir un haut niveau de service public, entre autres pour la collecte et le traitement des déchets, pour l'eau et l'assainissement, pour les transports scolaires. Ces outils de proximité sont pourtant très utilisés par les communes : depuis 1 999, le nombre de syndicats mixtes a plus que doublé, passant de 1454 à 3 161, ce qui montre leur utilité ».

« En fait, la limitation drastique de ces outils répond à un objectif bien précis de votre part : libérer des parts de marché pour les grandes entreprises privées dans les domaines de la collecte et de l'assainissement. Peut-être sont-ce vos amis ? Empêcher la création de syndicats, c'est mécaniquement permettre la marchandisation, c'est-à-dire **le remplacement pur et simple de la gestion publique et municipalisée par la gestion privée, marchande et lucrative** ».

« L'article 35 ter introduit l'obligation pour la collectivité territoriale maître d'ouvrage d'un projet d'assurer une participation financière minimale. Toutes les communes, y compris les plus petits villages, devront fournir au minimum 20 % des financements des projets, même d'importance départementale ou régionale. Autant dire qu'elles ne pourront plus lancer le moindre projet d'envergure ».

« Cette volonté de mettre fin à l'autonomie financière de nos communes et de raboter le volume de leurs investissements apparaît avec clarté aux élus locaux, ainsi que le mépris dans lequel vous les tenez. Vous les considérez comme des gaspilleurs et des irresponsables. Nous les considérons comme les hussards de la République ! Les Français d'ailleurs ne s'y trompent pas qui désignent le maire comme leur élu préféré. Ils plébiscitent le maire, cette proximité que vous combattez à toute force en créant les communes nouvelles et en dépossédant les communes de leur autonomie fiscale ».

« En séparant radicalement les compétences des départements et des régions, vous limitez leurs domaines d'intervention. En interdisant tout cumul de financement des départements et des régions en direction des communes de plus de 3 500 habitants (article 35 quarter), vous amputez leurs marges financières ».

« **Ce projet de loi met en place un véritable arsenal contre l'investissement et l'action des collectivités territoriales** ».

« Les sénateurs ne s'y sont pas trompés : ils ont voté la suppression de tous ces articles. Le rapporteur de la commission des lois les a réintroduits, faisant montre d'un mépris total à l'égard du travail des sénateurs. Nous demandons à nouveau leur suppression ».

« Cette litanie de mesures est destinée à **réduire la voilure de l'action publique** et à substituer des prestations marchandes aux services publics dans tous nos territoires ».

« C'est un texte qui répond aux demandes du MEDEF. C'est un texte qui ne confirme pas la décentralisation, mais qui confirme la marchandisation ».

◆ **François de Ruggy**

« Le renvoi de ce texte en commission est justifié. Il n'est pas mûr. Il n'est pas prêt. Il n'a jamais été bien ficelé. Plus nous avançons et plus les objectifs fixés au départ empirent ».

« Nous, écologistes, avons toujours été de fervents partisans de la décentralisation, parce que nous pensons que c'est un élément de démocratisation ».

◆ **Jean-Charles Tagourdeau**

« Plus c'est le bazar sur le terrain, plus vous êtes contents ! »

◆ **François de Ruggy**

« Quand on rapproche les citoyens du lieu de décision, qu'on clarifie les responsabilités, on démocratise notre pays. Avec ce texte, nous assistons à une recentralisation. Ce n'est pas aux préfets de gérer les collectivités locales : ce serait un gigantesque retour en arrière. On veut donner de plus en plus de pouvoir aux préfets. Je ne crois pas du tout que ce soit un signe de progrès pour notre pays ».

« Alors qu'il était question de simplifier, on constate que l'on ne cesse de complexifier au fil de la discussion, y compris en ajoutant un échelon, la métropole, aux contours et aux compétences assez flous ».

« Alors qu'il était question de clarifier, on crée des processus extrêmement compliqués comme ceux qui vont régir maintenant l'intercommunalité ».

« On affaiblit la région, ce qui paraît absurde, puisque vous êtes revenus à cette idée complètement folle de leur enlever la clause de compétence générale ».

« Venons-en à la mesure phare, le fameux conseiller territorial. À ce sujet, comme sur les retraites, vous ne voulez rien entendre. Depuis le début, vous refusez de négocier, vous accrochant à votre idée : le conseiller territorial est la mesure, la solution miracle ; son mode d'élection doit être le scrutin majoritaire à deux tours, imposé par Monsieur Copé et le groupe UMP de l'Assemblée Nationale ».

« Vous n'avez pas écouté les associations d'élus locaux qui avaient mis en garde contre cette mesure qui est une régression. Vous n'avez pas écouté l'opposition, ce qui ne nous étonne plus depuis trois ans. Vous n'avez pas écouté la majorité sénatoriale, ce qui est plus étonnant. Vous n'avez pas écouté vos alliés centristes de l'Assemblée Nationale ».

« Pour le conseiller territorial, nous étions tout à fait favorables à un mode de scrutin envisagé par un élu centriste au Sénat ».

« Vous n'avez pas écouté non plus la délégation au droit des femmes. Vous avez beau expliquer tout ce que vous voudrez, vous savez très bien que le conseiller territorial représente un recul pour la démocratie, pour la diversité politique de nos assemblées territoriales, pour la parité et l'égalité hommes/femmes. Alors que la parité est quasi parfaite

dans les conseils régionaux, à l'heure actuelle, elle va être complètement bradée lors de l'avènement du conseiller territorial ».

Comme au jeu de « Jacques a dit », Nicolas Sarkozy a dit « Il faut lever la main pour le conseiller territorial », alors les membres du groupe UMP vont lever la main ! »

◆ **Claude Leteurre**

« Pourquoi renvoie-t-on un texte en commission ? Afin d'approfondir, de retravailler, d'amender au bon sens du terme, de parvenir à un consensus. Dans la position bloquée dans laquelle se trouve l'opposition, il me semble que cela est impossible. Votre volonté n'est pas d'amender, mais de faire de l'obstruction ».

« Je ne vois pas l'intérêt d'un renvoi en commission ».

◆ **Michel Diefenbacher**

« La commission a déjà longuement discuté de ce texte » ?

« L'existence d'un débat entre l'Assemblée Nationale et le Sénat ne justifie pas un retour en commission. Le débat avec le Sénat est non seulement naturel, mais également sain. Si nos institutions prévoient deux chambres, si notre procédure parlementaire prévoit deux lectures avec les navettes correspondantes et l'intervention d'une commission mixte paritaire si les deux assemblées ne sont pas d'accord à la fin de la deuxième lecture, c'est bien parce que le débat est légitime. Il est tout à fait normal qu'il se développe. La démocratie est vivante : elle suppose des appréciations différentes, en particulier sur un sujet aussi important que les institutions territoriales ».

« La réforme n'est pas faite pour tordre le cou financièrement aux collectivités territoriales. Mais les collectivités territoriales doivent consentir un effort de maîtrise de leurs dépenses, comme le fait l'État. C'est une évidence ».

« Nous voulons que les communes, en se mettant ensemble, puissent faire ce qu'elles ne peuvent pas faire séparément. C'est donc un encouragement à l'intercommunalité. Nous voulons que les régions et les départements qui trop souvent s'ignorent superbement aujourd'hui, travaillent en étroite coordination demain, d'où la création du conseiller territorial. Nous voulons surtout tenir compte de la diversité des territoires. Gère-t-on de la même manière un espace rural et une grande ville dans son agglomération ? La création des métropoles prend en compte cette nécessité ».

« Pour toutes ces raisons et parce que, fondamentalement, nous voulons donner un nouveau souffle à la démocratie locale et mieux prendre en compte les besoins des populations, nous repoussons cette motion de renvoi ».

La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.

Commence alors le débat général dont nous rendrons compte dans une prochaine fiche.

Liste des députés qui sont intervenus :

Jean-Paul Lecoq : député communiste de Seine-et-Marne, groupe de la gauche démocratique et républicaine.

François de Rugy : député Vert de Loire-Atlantique, apparenté au groupe de la gauche démocratique et républicaine.

Jean-Charles Taugourdeau : député UMP du Maine-et-Loire

Claude Leteurtre, : député Nouveau Centre du Calvados.

Michel Diefenbacher : député UMP du Lot-et-Garonne.

Dernière minute

Un accord a été trouvé dans la soirée du vendredi 3 novembre 2010 à l'issue de quatre heures de discussion au sein de la Commission Mixte Paritaire. La commission compte quatorze membres : sept députés et sept sénateurs. Sept membres de la commission ont voté pour le compromis, six ont voté contre, un s'est abstenu.

Le gouvernement se réjouit : « *Une étape importante a été franchie* » (Alain Marleix). La position des centristes reste ambiguë. « *Le compte n'y est pas et le vote de la Commission Mixte paritaire ne présume en rien celui du Sénat* » (Hervé Maurey, centriste, non membre de la CMP).

J'espère avoir le temps de rédiger une autre fiche pour vous rendre compte de ces travaux.

Georges GONTCHAROFF, 4 novembre 2010