

**La réforme des collectivités territoriales en première lecture devant l'Assemblée Nationale.**

**Hortefeux, Marleix, Perben, Bignon, Vigier, Jacob ou le point de vue du gouvernement et des commissions (25 mai 2010).**

Le débat en première lecture devant l'Assemblée Nationale a commencé le mardi 25 mai 2010. Au moment de la rédaction de cette note, les députés en sont à la discussion de l'article 5 (vendredi 28 mai 2010). La suite, à partir du mardi 31 mai.

Ce premier texte ne porte que sur les interventions préliminaires qui résument les objectifs du gouvernement et les travaux des commissions.

◆ **Brice Hortefeux** (ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales).

Brice Hortefeux commence par une louange de la décentralisation, « *sur laquelle personne ne songe à revenir* ». Mais trente ans après, les faiblesses constatées de notre organisation territoriale obligent à reprendre ce dossier.

*« L'État s'est d'abord réformé lui-même, grâce à la RGPP. C'est le tour des collectivités territoriales ».*

*« C'est en réformant notre organisation territoriale que nous confortons la décentralisation et les libertés locales. C'est en ne faisant rien qu'on affaiblit la décentralisation ».*

Tous les esprits lucides sont d'accord sur un certain nombre de constatations :

- une fragmentation excessive du paysage institutionnel ;
- un enchevêtrement des compétences ;
- des excès dans la pratique des financements croisés.

Les actes précédents de la décentralisation ont transféré des compétences sans modifier les structures.

Quels sont les remèdes à cette situation ?

- il faut diminuer le nombre d'acteurs publics locaux ;
- il faut mettre de la cohérence dans les périmètres des structures ;
- il faut encourager la coopération, la mutualisation, avec des délégations de compétences.

Trois soucis majeurs guident le gouvernement :

- pousser les collectivités territoriales à faire des économies ;
- rendre le système lisible pour le citoyen ;
- mettre en œuvre de la simplification et de l'efficacité pour le service de l'utilisateur.

*« La réforme ne peut réussir que si elle s'appuie sur le désir de changement des élus ».*

On n'obtiendra le développement de la performance des territoires que si l'on s'appuie sur des métropoles compétitives à l'échelle européenne, que si l'on obtient une meilleure articulation entre les départements et les régions. Les régions doivent être recentrées sur le cœur de leurs missions stratégiques, tandis que les départements mènent des actions de proximité. Ces deux aspects ne sont pas séparés mais complémentaires et la synthèse sera opérée grâce à la création du conseiller territorial.

Une autre volonté du gouvernement est d'assurer **la maîtrise de la dépense publique**. La réforme fiscale locale est commencée avec la substitution de nouvelles recettes à la place de la taxe professionnelle. Le gouvernement mène actuellement des réflexions sur **le problème de la péréquation**. Elles devraient aboutir dans la loi de finances pour 2 011.

Brice Hortefeux revient sur le couple département/région. Le conseiller territorial fait l'objet d'une longue et vibrante apologie. « *Il devrait faire fonctionner le département et la région sur le mode de la complémentarité et non sur celui de la concurrence* ». « **La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions devrait clarifier la répartition des compétences, en centrant les collectivités sur leurs compétences exclusives et exceptionnellement sur des compétences partagées, comme pour le sport et la culture** ». « *Une meilleure articulation entre l'action des départements et celle des régions peut servir la performance de nos territoires : la région gagnera en proximité et le département élargira sa vision* ».

**« Pour conforter la commune, il faut développer l'intercommunalité ».**

Quels sont dans ce domaine les différents chantiers ?

- il faut démocratiser l'intercommunalité. C'est le but de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, dans le cadre des élections municipales, par le système du fléchage. Il ne s'agit pas d'un scrutin communautaire autonome, « *car il faut préserver la légitimité des maires* » ;
- il faut achever la couverture intercommunale de la France ;
- il faut assurer une meilleure cohérence des périmètres, en agissant au cas par cas, département par département, dans la négociation. « *Il n'y a pas une vérité unique sur l'ensemble du territoire* ». « **Les Pays ont joué un rôle utile de préfiguration et d'apprentissage du travail en commun pour les élus locaux, mais ils doivent désormais se rapprocher des EPCI à fiscalité propre dont les périmètres seront élargis** ».
- il faut renforcer les compétences des intercommunalités ;
- il faut mutualiser leurs moyens ;
- il faut mettre de l'ordre dans les syndicats.

La méthode qui a été choisie pour toutes ces tâches est celle de l'adoption d'un **schéma départemental de la coopération intercommunale** élaboré « *sous l'impulsion du préfet* », en concertation avec les élus de la **Commission Départementale de la Coopération Intercommunale**. Ce schéma devra voir sa mise en œuvre achevée le 1<sup>er</sup> juillet 2 013, et non le 31 décembre 2 013, comme annoncé précédemment, afin de ne pas perturber les élections locales de mars 2 014.

« *Le texte utilise un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs entre le préfet et une CDCI renforcée, afin que le succès provienne de la collaboration* ». Il est injustifié de parler de pouvoirs exorbitants du préfet.

Il faut offrir aux communes qui souhaitent aller plus loin dans l'intégration que l'intercommunalité la possibilité de fusionner : c'est le but des **communes nouvelles**. Les communes les plus concernées sont celles « *qui ont été rassurées par une intercommunalité réussie* ».

**Les métropoles** reposent sur le volontariat. Elles ne sont pas imposées par l'État, comme l'avaient été les communautés urbaines, en 1966. Il y a eu des hésitations en ce qui concerne leur statut. Le rapport Balladur prônait des « *métropoles/départements* ». Certains pensaient qu'elles devaient être des collectivités territoriales à part entière. Le gouvernement a finalement opté pour un statut d'EPCI. La métropole ne doit pas être conçue contre les départements et contre les régions, mais elle doit, par contre, pouvoir recevoir des compétences de la part des départements et des régions, sous forme conventionnelle.

◆ **Alain Marleix** (secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales).

Il n'interviendra que sur la question du conseiller territorial.

À l'origine le projet de loi gouvernemental ne portait que sur la création du conseiller territorial. Tout ce qui concerne le cadre électoral de sa création était repoussé à un autre texte dont la discussion est à venir. Mais le Sénat a adopté un article additionnel qui porte sur les grands principes du mode de scrutin du conseiller territorial (voir *NOTE N° 11*). **Aujourd'hui, le gouvernement accepte d'aller encore un peu plus loin puisqu'il révèle combien de conseillers territoriaux seront attribués à chaque département et à chaque région.**

En ce qui concerne le scrutin la difficulté est de se substituer à deux modes de scrutins différents. Les conseillers généraux actuels sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans leur canton. Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste proportionnel, dans le cadre départemental. Le premier choix du gouvernement a été de se diriger vers un scrutin mixte : 80 % des conseillers territoriaux devant être élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour, donc sur une base territoriale, et 20 % des conseillers territoriaux devant être élus au scrutin de liste à la proportionnelle, en recyclant les voix qui n'ont pas été utilisées pour le scrutin uninominal.

« *Le choix du scrutin à un tour n'était bien entendu aucunement lié à de quelconques calculs ou manipulations politiques* » (Rires dans l'hémicycle). Le choix du gouvernement semblait un bon compromis, car il maintenait les cantons qui représentent les territoires, par un scrutin uninominal, et défendait la parité comme le pluralisme par le scrutin proportionnel. « *Le gouvernement s'est montré ouvert devant les critiques* » (Rires dans l'hémicycle). Il a écouté les différents points de vue. Le Parti Communiste est pour la proportionnelle intégrale. Le Parti Socialiste ne répond pas, pour manifester son opposition au principe de la réforme et, en particulier, à la création du conseiller territorial. L'UMP défend le principe du scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le Modem est pour le scrutin mixte, mais avec 30 % de proportionnelle au lieu de 20 %.

Alain Marleix, (**commentaire : n'ayant pas peur de se déjuger**), se lance dans la louange du **scrutin uninominal majoritaire à deux tours**. « *qui donne une entière satisfaction pour les conseillers généraux et pour les députés* » et « *qui est largement approuvé par les Français* ». **C'est le mode de scrutin que le gouvernement propose aujourd'hui.**

**(Commentaire : Exit par conséquent le scrutin uninominal majoritaire à un tour qui avait été tant attaqué. C'est une reculade considérable quand on sait que l'idée venait du président de la République et qu'il y tenait beaucoup).**

Des options sont encore en cours de discussion : pour l'élection des conseillers territoriaux, certains voudraient appliquer la règle qui prévaut pour les présidentielles, c'est-à-dire ne permettre qu'aux deux candidats arrivés en tête de se présenter au second tour ; d'autres pensent qu'il faut seulement élever le seuil (actuellement de 10 % des votants) pour avoir le droit de rester en lice au second tour...

Le découpage des nouveaux cantons est du domaine du pouvoir réglementaire. « *Cela a déjà été fait de très nombreuses fois, sans soulever de contestations* » (Rires dans l'hémicycle). Il existe actuellement 4 019 conseillers généraux et 1 880 conseillers régionaux, soit un total de 5 899 élus. « *Il est impossible de maintenir ce nombre sans faire exploser les conseils régionaux* ». « *Nous voulons ramener ce nombre à 3 000, non pas pour faire des économies comme on l'a dit à tort* (Rires dans l'hémicycle), *mais pour contenir les effectifs des conseils régionaux dans un nombre raisonnable* ».

Toutefois, cette option présente l'inconvénient de diminuer les effectifs des conseils généraux. « *Nous n'avons pas voulu donner à ce stade les effectifs des conseillers territoriaux département par département, car nous voulions affiner les simulations et attendre les*

*résultats des derniers recensements partiels* » (Rires dans l'hémicycle). *Mais, devant l'insistance de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, nous avons tout de même décidé de livrer dès maintenant ce tableau* ». Alain Marleix rappelle que la fixation du nombre de conseillers territoriaux par département relève du pouvoir législatif, mais que le découpage des cantons relève du pouvoir réglementaire (décret en Conseil d'État). Le redécoupage des cantons est de toute manière indispensable, conseiller territorial ou pas, à cause des mouvements démographiques. Le rapport est de 1 à 45, entre le canton le moins peuplé et le canton le plus peuplé dans le département de l'Hérault. Il est de 1 à 20, dans une vingtaine de départements. *« Cette situation est intolérable. Il faut de toute façon réduire les écarts »*.

Les nouveaux cantons seront découpés en regroupant plusieurs cantons existants, c'est-à-dire sans toucher les limites actuelles. **Il y aura un minimum de 15 conseillers territoriaux pour les plus petits départements.** Les critères retenus pour le découpage des nouveaux cantons sont bien entendu la population, mais aussi l'étendue géographique et le nombre de cantons anciens et de communes qu'ils engloberont.

◆ **Dominique Perben** (député du Rhône, rapporteur de la commission des lois).

*« La réforme arrive après un très grand nombre de rapports et deux ans et demi de concertation. Elle ne peut surprendre personne »*.

Elle s'organise autour de cinq grandes orientations :

- **la loi veut plus de démocratie.** Elle inscrit dans le scrutin municipal l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, grâce au système du fléchage. C'est une solution sage qui évite les conflits de légitimité avec les maires, ce qui aurait été le cas avec deux scrutins entièrement distincts.
- **La loi veut améliorer la gouvernance urbaine.** Le dispositif institutionnel actuel est adapté à une France essentiellement rurale. Cet archaïsme aboutit à une mauvaise gouvernance de nos agglomérations. C'est une des causes du traitement insuffisant de la question sociale des banlieues, et plus généralement du traitement insuffisant de la question de la ville, du succès mitigé de la politique de la ville.
- **La loi veut aborder la problématique de la mise en cohérence des interventions départementales et des interventions régionales.** Le gouvernement a décidé de ne supprimer aucun des deux niveaux, comme le suggéraient certains. Mais il faut faire en sorte que chacun soit véritablement concerné par ses compétences propres. C'est la fonction majeure du conseiller territorial.
- **La loi veut remédier à l'éparpillement communal et à la complexité de l'intercommunalité.**
- **La loi veut obtenir une économie générale,** d'abord par une économie de structures, *« car les années qui sont devant nous seront difficiles pour les finances publiques »*.

La commission des lois a obtenu :

- que le gouvernement dise enfin combien il y aura demain de conseillers territoriaux par département ;
- que soit établie une meilleure articulation entre le préfet et la CDCI pour la restructuration de l'intercommunalité. Les modifications obtenues par la commission de lois redonnent du pouvoir à la CDCI ;
- que la fin de l'application du schéma départemental de la coopération intercommunale soit effectuée pour le 1er juillet 2013, pour ne pas interférer avec les élections locales de mars 2014 ;

- que le gouvernement renonce à la mesure qui prévoyait que le découpage des territoires intercommunaux serait revu tous les dix ans. Il faut donner une stabilité plus durable à l'intercommunalité ;
- que des mesures soient adoptées pour donner plus de dynamisme aux pôles métropolitains ;
- que les métropoles soient bénéficiaires de transferts significatifs de compétences de la part des départements et des régions ;
- que les métropoles connaissent une plus grande intégration financière et fiscale ;
- que les possibilités de créer des communes nouvelles soient ouvertes au maximum. Le Sénat avait réduit ces possibilités par excès de précautions. Le dispositif proposé concerne surtout les communes qui pratiquent depuis longtemps et avec bonheur l'intercommunalité, avec un niveau d'intégration élevé, et qui pourront franchir l'étape suivante, l'étape ultime, celle de la fusion ;
- que l'article 35 concernant les compétences devienne normatif (voir *NOTE N°20*). **Dans l'immédiat, le gouvernement n'envisage plus de présenter une loi concernant les compétences, comme cela avait été annoncé précédemment. L'article 35 intégrera l'essentiel de ce qui devait y figurer : une définition raisonnable de la clause de compétence générale, des mesures concernant la délégation de compétences et la mutualisation des services, une interdiction pour les communes de plus de 3 500 habitants du cumul des subventions départementales et régionales, un seuil de participation minimale de la collectivité locale maître d'ouvrage, en cas de financements croisés.**

◆ **Jérôme Bignon** (député UMP de la Somme, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire).

La commission a travaillé dans l'esprit « *d'apporter un regard différent* » sur le texte, par rapport au regard de la commission des lois.

De nombreux commissaires appartiennent aux zones rurales et de montagne. Ils se sont attachés à ce que la loi reconnaisse leurs spécificités.

Au regard de l'aménagement du territoire, quels sont les aspects positifs du texte ?

- l'achèvement de l'intercommunalité ;
- la clarification de l'intercommunalité qui va permettre une meilleure lisibilité pour le citoyen ;
- un début de prise de conscience « *qui nous permet de comprendre qu'une collectivité locale de moins de 5 000 habitants ne saurait être viable, qu'elle n'a pas les capacités requises pour jouer son rôle dans la définition d'une stratégie territoriale prospective* ».

**« En ce qui concerne l'article 35 et les Pays, le texte empêche la création de nouveaux Pays et permet de continuer l'activité des Pays existant. Ce n'est pas, comme on l'a dit, la suppression des Pays. La possibilité d'agir à travers une structure de projet a été exploitée quand elle présentait un intérêt et la suppression de la base légale ne fermera la voie que pour les territoires résolus à ne jamais l'emprunter. Rien ne paraît empêcher la création de nouveaux Pays sous forme associative ou au travers d'un Syndicat mixte. Il y a nécessité de faire voter un amendement pour obtenir une rédaction moins ambiguë ».**

Le projet s'appuie sur deux couples : celui du département et de la région et celui de la commune et de l'intercommunalité. La cohérence du premier couple est assurée par la création du conseiller territorial.

« *Il faut assurer la présence d'un nombre suffisant d'élus sur le territoire* ». Le nombre de 15 conseillers territoriaux pour les plus petits départements est vraiment la limite en dessous de laquelle il est impossible de descendre. Le tableau du nombre de conseillers territoriaux par département qui est maintenant connu devrait apaiser les inquiétudes. La

commission est préoccupée par l'équilibre territorial et par le maintien du principe de proximité.

Il faut faciliter la création des communes nouvelles, en assouplissant le dispositif sénatorial qui est marqué par un excès de précautions.

**En ce qui concerne le fait urbain, le projet contient le meilleur et le pire.**

**Le meilleur, ce sont les pôles métropolitains,** « excellent moyen s'il reste souple et bénéficie à un plus grand nombre de villes que ce qui est prévu ».

**Le pire, ce sont les métropoles.** Elles « brisent l'équilibre des territoires ». « **450 000 habitants, c'est trop pour mailler le territoire, et c'est trop peu pour rayonner à l'échelle continentale.** 450 000 habitants, c'est une cote insatisfaisante. Il faut élever le seuil des métropoles et abaisser à 300 000 habitants le seuil des communautés urbaines. Il faut mieux différencier les deux types de structures, c'est-à-dire mieux hiérarchiser au regard de l'intégration les communautés urbaines, les pôles métropolitains et les métropoles ».

◆ **Philippe Vigier** (député du Nouveau Centre de l'Eure-et-Loir, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire).

« Le projet de loi a été substantiellement modifié par le Sénat, puis par la commission des lois de l'Assemblée Nationale. Le Sénat a retiré au texte l'essentiel de sa cohérence. L'Assemblée Nationale le remet en ordre ».

« Nos 5 ou 6 plus grandes agglomérations manquent de souffle, de rayonnement, de compétences, de moyens, pour rivaliser avec leurs homologues européennes. En soi la création des métropoles est donc une bonne chose. Elles vont, entre autres, mettre fin à l'hypercentralisme parisien qui veut que tout se passe à Paris ».

Mais, dans l'état actuel du texte, une douzaine d'agglomérations pourraient devenir métropoles. C'est trop. Il faut élever le seuil de 450 000 habitants à 600 000 ; et faire en sorte que les métropoles se distinguent plus nettement des communautés urbaines.

Philippe Vigier plaide pour une plus grande intégration financière et fiscale des métropoles. « **Les communes membres ne doivent plus pouvoir lever l'impôt** ».

Les métropoles doivent obtenir des transferts massifs des compétences des départements et des régions. « **Le Sénat a banalisé les métropoles. Il a créé un label et non un projet** ».

Dans l'état actuel de la législation une agglomération touche 45 euros par habitant de DGF. Une métropole toucherait 60 euros par habitant. On comprend pourquoi beaucoup d'élus désirent se mettre en métropole et pour cela abaisser le seuil de leur création. « **La commission des finances est pour la suppression de tous les dispositifs qui permettent des effets d'aubaine** ». « À enveloppe constante, si l'on accroît les dotations des métropoles et des communautés urbaines, c'est au détriment de la péréquation. **Pourquoi une agglomération à fort potentiel fiscal toucherait-elle un bonus payé par des communes ou des EPCI ruraux à pouvoir fiscal faible ?** ». Ce choix ne correspond pas à une vision équilibrée de l'aménagement du territoire.

« La création de communes nouvelles a été trop verrouillée par le Sénat. Elle doit être facilitée. Mais la création des communes nouvelles doit être neutre financièrement, de même que la fusion ne doit pas être financièrement pénalisée. **La situation des finances publiques interdit toute incitation.** Sur ce point la commission des finances est en désaccord avec la commission des lois qui prévoit des incitations financières ».

En ce qui concerne l'article 35 sur les compétences, la commission des finances est pour « un encadrement strict des cofinancements, par une plus grande responsabilité des maîtres d'ouvrage ».

Il est bon que, pour les départements et les régions, la clause de compétence générale soit maintenue pour ce qui concerne la culture, le patrimoine et le sport.

La commission des finances est en désaccord avec les articles additionnels que la commission des lois a introduits après l'article 35 (voir *NOTE N° 20*). « *Ces articles additionnels ne peuvent pas remplacer un texte législatif sur la répartition des compétences* ». Sinon « *nous laisserons passer une nouvelle fois la possibilité de clarifier le rôle de chacune des collectivités territoriales et celui de l'État. Le projet de loi envisagé ne doit pas être abandonné* ».

La commission des finances est opposée à l'amendement qui a interdit le cumul des subventions départementales et régionales pour les communes de plus de 3 500 habitants.

◆ **Christian Jacob** (député UMP de la Seine-et-Marne, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire).

Il vaut évoquer « *quelques sujets fondamentaux* ».

- La loi doit veiller à rester adaptée à la richesse et à la diversité de nos territoires. Il s'agit de prendre en compte les spécificités locales. Tout ce qui est uniformisateur, rigide est dangereux ;
- La commission du développement durable prend à son compte la distinction en deux couples : communes/intercommunalités et départements/régions. La mise en ordre et la rationalisation du second couple repose sur le conseiller territorial, **premier pas vers un rapprochement encore plus poussé du département et de la région** ;
- Il faut continuer de travailler la question de la représentation des territoires ruraux et particulièrement des territoires ruraux peu peuplés et des zones de montagne. Pour ce faire, il faut que tous les départements aient un nombre minimum de conseillers territoriaux ;
- Il faut aussi continuer de réfléchir à certains aspects de la réforme concernant les pôles urbains ;
- « *La suppression du statut législatif des Pays ne remet pas en cause l'existence des 370 Pays actuels et préserve les contrats en cours jusqu'à leur terme. Rien n'empêchera donc les Pays de continuer leurs actions d'aménagement et de développement du territoire. Mais rien n'empêchera non plus la création de nouveaux Pays, sous la forme d'associations ou de syndicats mixtes* ».

Après les habituelles procédures de renvoi en commission (refusé), commence le débat général. 120 orateurs sont inscrits ! La conférence des présidents a décidé qu'il s'agissait d'une discussion selon « *la procédure du temps législatif partagé* ». L'UMP dispose donc de 13 h 45, les socialistes de 19 h 50, les communistes et associés de 8 h 35, le Nouveau Centre de 6 h 40 et les non-inscrits de 1 h 10. Quand un groupe a épuisé son temps de parole, plus aucun intervenant lui appartenant ne peut prendre la parole, ni dans le débat général, ni dans la présentation et la discussion des amendements . Ainsi, on limite le temps général de discussion et l'on « *empêche les obstructions* ». A suivre.

Georges GONTCHAROFF, 31 mai 2010.