

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

Bilan de la première lecture au Sénat

Présentation générale

Le Sénat a adopté en première lecture le 4 février 2010, le projet de loi portant réforme des collectivités locales. Ce texte a été voté à l'issue de 60 heures de débats durant lesquelles les sénateurs socialistes ont défendu la décentralisation, l'autonomie des collectivités locales, les libertés locales. Ils se sont vivement opposés à la recentralisation inscrite dans de nombreux articles du texte ainsi qu'à la création d'un conseiller territorial, création qui s'explique d'abord par la volonté de la droite de reconquérir régions et départements à la faveur d'un redécoupage de circonscriptions locales.

Ce projet de réforme avait été conçu sans réelle concertation avec les associations d'élus puisque c'est en séance publique que plusieurs solutions alternatives ont pu être trouvées sur certains aspects du texte.

A l'issue de la discussion, ce texte complexifie notre organisation territoriale et revient sur plus de 30 ans de décentralisation.

127 amendements ont été adoptés par le Sénat, dont 15 proposés par le groupe socialiste.

Le Sénat a acté la création en 2014 des conseillers territoriaux, dont la répartition territoriale, les compétences, et le mode d'élection restent mystérieux (art.1).

Sur l'intercommunalité, le Sénat a adopté l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, par " fléchage " (art. 2). Les règles de fixation du nombre et de la répartition des sièges au sein des conseils communautaires ont été modifiées (art. 3). Nouveaux venus dans le paysage, les métropoles et les pôles métropolitains sont supposés répondre aux problématiques propres aux territoires les plus urbanisés (art. 5 à 7). Les articles 16 à 30 prévoient l'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici au 31 décembre 2013, tandis que les fusions de communes, de syndicats intercommunaux, d'EPCI, de départements et de régions (art. 8 à 13) sont techniquement rendues possibles ou facilitées.

Enfin, le projet de loi fixe des principes permettant l'élaboration d'une future loi de répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Au fil du texte – les avancées obtenues par les sénateurs de gauche

Article 1er

La création du conseiller territorial a été entérinée à l'aveugle, sans grand élan de la part des sénateurs de la majorité. Un amendement centriste (645) a été adopté ; il vise, selon ses auteurs, à encadrer le futur mode de scrutin du conseiller territorial, mais n'a en fait aucune portée juridique (et masque peut être un accord non-dit).

Articles 2 et 3

Le principe de **l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct par fléchage** a été adopté.

Grâce, notamment, aux socialistes, de nouvelles modalités de répartition des sièges des délégués communautaires au sein des EPCI ont été adoptées.

Désormais, les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération continueront de pouvoir fixer librement le nombre et la répartition des sièges dans le conseil communautaire, sous réserve d'un accord rassemblant au moins deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population. Ce principe de répartition à l'amiable des sièges est toutefois encadré par le respect des principes suivants : la représentation des territoires et la prise en compte des données démographiques. Comme précédemment, toutes les communes disposent d'au moins un siège.

A défaut d'accord, c'est le régime applicable dans les communautés urbaines et les métropoles qui s'appliquera. Dans ce cas, le nombre des délégués est déterminé dans un tableau, en fonction de la taille de l'EPCI. Le texte adopté prévoit de maintenir une représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des communes au sein des conseils communautaires, un siège étant ensuite attribué aux communes n'ayant pu bénéficier de cette répartition. A l'issue de cette première répartition si une commune dispose de plus de 50% des sièges, elle n'en conserve que 50%, le reliquat des sièges étant redistribué entre les autres communes à la plus forte moyenne. Enfin, une enveloppe de sièges supplémentaires égale à 10% des sièges déjà attribués peut être créée et répartie sur décision des communes prise à la majorité qualifiée. Dans le cadre de ces 10%, une commune peut détenir plus de 50% des sièges dans les métropoles et les communautés urbaines.

Plusieurs amendements socialistes renforçant les prérogatives des communes et prenant en compte la situation spécifique des communes de montagne ont été adoptés.

Enfin, c'est par un amendement socialiste que la parité dans les conseils communautaires a été adoptée.

Articles 5 et 6

Le Sénat a adopté la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI : **la métropole**. C'est en quelque sorte une « communauté urbaine renforcée » regroupant plus de 450 000 habitants et dont les compétences obligatoires sont étendues¹. Elle pourra par exemple se voir attribuer les compétences du département (sociales et économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des collèges) ou de la région (compétences économiques ainsi que la construction, l'aménagement et le fonctionnement des lycées), au terme de conventions librement négociées entre les deux parties.

Le Sénat a toutefois maintenu par un vote massif (et suite à de fortes interventions du groupe socialiste) l'autonomie fiscale des communes au sein des futures métropoles contre l'avis du Gouvernement et de la Commission des finances. La territorialisation de la DGF est quant à elle soumise à un vote à l'unanimité du conseil métropolitain et des conseils municipaux des communes membres. Enfin, les conditions de transfert de personnel ont été encadrées.

S'agissant des communautés d'agglomération, le seuil de création a été abaissé à 30 000 quand elles comprennent le chef lieu du département. De même, un amendement permettra aux territoires touristiques dont la population augmente fortement en saison de passer communauté d'agglomération.

Article 7

Le **pôle métropolitain**, nouvel outil de coopération à la disposition des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre pour structurer, notamment, les actions des réseaux de villes. Les sénateurs socialistes ont largement contribué à améliorer le dispositif, en précisant le champ des compétences, et en abaissant le seuil de création à 300 000 habitants. Comme pour les métropoles, les départements seront en outre consultés sur leur création.

Articles 8 à 11

Le projet de loi prévoyait la fusion des communes dans une **commune nouvelle** sans son consentement ou celui de sa population, au mépris des libertés locales.

Plusieurs amendements sont venus modifier très sensiblement la proposition initiale. Ainsi, le Sénat a voté qu'une fusion ne pouvait avoir lieu qu'à la demande de tous les conseils municipaux concernés et validée par la majorité des électeurs des communes, suite à des amendements concordants des groupes socialistes et RDSE.

En outre, les pouvoirs du préfet ont été encadrés : il ne peut refuser la création d'une commune nouvelle que pour des motifs impérieux d'intérêt général. Il ne pourra en aucun cas l'imposer.

¹ Dans le même temps, le seuil de création de la communauté urbaine a été abaissé à 450 000 habitants.

L'accord du département et de la région sera désormais requis lors de la création d'une commune nouvelle. Enfin, le conseil municipal sera libre de choisir la communauté de rattachement et pourra saisir la Commission départementale de coopération intercommunale en cas de désaccord avec le préfet.

Un amendement socialiste a été adopté pour faire en sorte que le nom de la commune nouvelle soit entériné par le préfet sur proposition conjointe d'une majorité des conseils municipaux.

Enfin, un amendement socialiste a assoupli la procédure de **dé-fusion de communes** permettant ainsi le retour à l'autonomie dans le cadre obligatoire d'une coopération intercommunale.

Article 12 et 13

Sous la pression d'amendements concordants des groupes socialistes et RDSE, la majorité a consenti à soumettre la **fusion des départements, comme des régions** à la consultation des habitants.

Articles 16 à 30

Les **schémas départementaux de coopération intercommunale** (SDCI) devront être élaborés dans le cadre d'une procédure de consultation, et adoptés avant le 31 décembre 2011. Ils proposeront la création, la transformation, la fusion de communautés, la modification de leurs périmètres, ainsi que la suppression, la création, la transformation ou la fusion de syndicats.

Si les schémas départementaux de coopération intercommunale demeurent élaborés par le préfet, les amendements portés par les 2/3 de la CDCI s'imposeront. Celle-ci disposera d'un pouvoir d'initiative en matière de fusion et sera consultée sur les projets de création, modification de périmètre ou fusion de communautés qui ne sont prononcées qu'après accord de la moitié au moins des conseils municipaux des communes incluses dans le projet représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus importante.

Une esquisse de « prime à la fusion » - le bénéfice de la dotation de développement rural - est maintenue. Malgré tout, le préfet conserve un pouvoir exceptionnel qui lui permettra de modifier le périmètre des EPCI en 2013. En l'absence ou en dehors du schéma, il pourra aussi proposer un projet de périmètre au vu des objectifs nationaux définis par la loi. Si le schéma n'a pas été adopté avant le 31 décembre 2011, le préfet n'aura pas à consulter la CDCI dès lors que son projet entre dans les objectifs de couverture totale du territoire ou de rationalisation de la carte.

A défaut d'accord des communes et durant l'année 2013, le préfet pourra par décision motivée et après avis de la CDCI, créer, modifier le périmètre ou fusionner des

communautés, intégrer des communes isolées et des communes membres d'autres communautés. La CDCI sera alors uniquement consultée pour avis.

Les amendements socialistes avaient pour objet un renforcement et une revalorisation de la place des collectivités territoriales en proposant que la CDCI élabore le schéma, et qu'il s'impose à toutes les décisions du préfet. Ils n'ont pas été adoptés.

Article 34 bis

Une nouvelle forme d'entente entre les collectivités territoriales pour la gestion de services ou d'équipements communs a été créée par l'article 34 bis.

Les communes, les départements, les régions, les EPCI, les syndicats mixtes et leurs établissements publics pourront, par convention, gérer des services publics communs ainsi que leurs équipements dans le cadre d'une bonne organisation et rationalisation de l'action publique. A ce titre, ils pourront conclure des conventions de **mise à disposition de services**.

Article 35

Le vote de l'article 35, malgré une très forte mobilisation des sénateurs de l'opposition, entérine **la suppression de la clause générale de compétence** des régions et des départements. Le département restera toutefois identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales.

Conclusion – retour sur les propositions socialistes

Si le texte a connu quelques modifications, les principales dispositions du projet de loi ont été adoptées par la majorité sénatoriale, et au premier rang la création du conseiller territorial.

Le groupe socialiste a mené un combat contre ces reculs. A travers leurs 120 amendements, les socialistes ont proposé un projet de réforme alternatif, soucieux de renforcer la décentralisation, de simplifier et de clarifier notre organisation territoriale.

Ce contre-projet se trouve résumé par l'amendement (346), rejeté au début de la discussion, qui prévoit notamment :

- les rôles essentiels respectifs du département et de la région,
- la mise en place des structures permettant la coordination des politiques des acteurs du développement sur un vaste territoire.
- La création de structures de coordination de ces politiques au niveau régional (Conseil régional des exécutifs) et départemental (Conférence départementale des exécutifs), précise leur rôle et définit les modalités de leur fonctionnement.

- La création de « Pôles métropolitains », éventuellement discontinu ou touchant plusieurs régions. Il s'agit de permettre la création du réseau des acteurs (départements, régions, métropoles) en charge de compétences stratégiques et d'organiser sa gouvernance.

Les sénateurs socialistes ont aussi fait, par amendements, des propositions pour aller de l'avant. Ces propositions, qui n'ont pas été adoptées, dessinent des pistes pour l'avenir. Les socialistes n'ont pas été, dans ce débat, des défenseurs du statu quo ; ils ont constamment plaidé pour l'approfondissement de la décentralisation, pour une « troisième étape » de la décentralisation. Parmi ces propositions, on peut relever les trois suivantes :

- les socialistes ont défendu la parité (et donc le scrutin de liste) aux élections municipales, pour toutes les communes quelle que soit leur taille (les listes pouvant être incomplètes dans les petites communes) ;
- ils ont défendu le suffrage universel direct (sans fléchage) pour les futures métropoles, compte tenu du fort degré d'intégration qui caractérise ces nouveaux groupements ;
- ils ont défendu la prise en compte des périmètres des communautés – compte tenu de l'importance que prennent ces nouvelles formes d'intercommunalités instaurées par la gauche – pour les futures élections départementales (dans le cadre bien sûr d'un scrutin départemental distinct du scrutin régional).

Les sénateurs socialistes se sont également fortement mobilisés pour défendre la parité au plan régional et le scrutin à deux tours : parité dans les conseils régionaux avec l'amendement 353 et renforcement des sanctions applicables aux partis qui ne la respectent pas dans les candidatures aux élections départementales et régionales (348). Parité au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (446). **Maintien du mode de scrutin à deux tours** avec l'amendement 352 (« *Pour toute élection locale ou nationale au suffrage universel direct, majoritaire ou proportionnel, un scrutin majoritaire ou un scrutin de liste à deux tours est organisé* »).

Concernant l'achèvement de l'intercommunalité, les sénateurs socialistes ont estimé que communes et EPCI devaient pouvoir se prononcer avant l'élaboration du schéma sur leur souhait de regroupement et de transformation (410) et ont préconisé que cet achèvement incombe à la commission départementale de coopération intercommunale et non au préfet (401). Ce schéma doit faire l'objet d'un débat public (415). En tout état de cause, le groupe socialiste souhaite limiter les prérogatives du préfet à l'égard des établissements publics de coopération intercommunale existants (429 à 432).

De même, le transfert des pouvoirs **de police spéciale** des maires aux présidents des EPCI auxquels la compétence a été transférée, ne saurait, pour les socialistes, être de droit mais doit procéder d'une démarche volontaire des intéressés (438).

Enfin, s'il faut préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, la suppression de la clause de compétence générale n'est pas une bonne solution. Les socialistes se sont fortement mobilisés contre cette suppression.

Tout au long des débats, les sénateurs socialistes ont tenu à remettre le citoyen au cœur de la politique. Avec la défense d'une motion référendaire également soutenue par les verts et les communistes, ils ont posé devant l'opinion, les questions suivantes :

- Voulez-vous la poursuite de la décentralisation, son approfondissement démocratique, ou la recentralisation ?
- Voulez-vous étendre le cumul des mandats en le rendant obligatoire pour les départements et régions ?
- Acceptez-vous le recul de la parité au niveau régional ?
- Voulez-vous la suppression du département ?

Assurément, la gauche n'avait pas peur de porter ces débats devant le grand public. Ce qui n'était pas le cas de la droite.