

Dossier coordonné par **Yvelise Richard**


La nouvelle donne des collectivités locales

En mars 2014, la réforme des collectivités territoriales devrait entrer en application. Parmi ses mesures, la création d'un nouvel élu, le conseiller territorial. Décryptage d'une loi avec trois acteurs concernés : un maire, un sénateur, un conseiller régional.

Depuis les lois de décentralisation de 1982 transférant des compétences de l'État aux départements et aux régions, et plus récemment celles de 2003 et de 2004 qui ont inscrit dans la Constitution la reconnaissance des régions en accordant l'autonomie financière à ces collectivités territoriales (régions, départements), notre pays n'avait pas connu de grands bouleversements concernant nos collectivités territoriales.

La loi du 16 décembre 2010 vient changer la donne, en redistribuant les cartes en la matière, notamment sur les compétences des collectivités (fixées par la loi du 26 juillet 2011). De plus, elle crée un nouveau repré-

sentant des citoyens, le conseiller territorial (lire encadré page 22). Bien que votée, cette loi sera-t-elle appliquée ? Un groupe de sénateurs a déjà déposé une proposition de loi demandant son abrogation pure et simple. Et le nouveau président du Sénat, sorti des urnes le 21 septembre dernier, Jean-Pierre Bel, a demandé un moratoire sur cette réforme qui semble avoir été accordé par le Premier ministre, François Fillon. Celui-ci a précisé que le gouvernement prendrait "le temps nécessaire" pour achever l'intercommunalité, précisant que les projets de redécoupage des cantons ne seraient validés qu'au second trimestre 2012.

Deux pôles d'action

Rappelons les quatre enjeux de la loi de décembre 2010. Le premier objectif est de réorganiser les collectivités autour de deux pôles : celui des départements et de la région ; et celui reliant les communes et les établissements public de coopération intercommunale⁽¹⁾ (EPCI).

La loi vise également à achever la carte de l'intercommunalité en France, afin que toutes les communes soient regroupées (sur une base volontaire). Mais comme le dénonce la nouvelle proposition de loi abrogative, présentée au Sénat, "le schéma départemen-

tal de coopération intercommunale (SDCI), après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale, devra être arrêté [au plus tard le 31 décembre 2011] par le Préfet qui détient in fine [...] le dernier mot. Les communes n'auront aucun moyen d'imposer leurs voix dans la définition de ces schémas".

Troisième point, la réforme annonce la création de métropoles (à partir des grandes agglomérations) dotées de cadres institutionnels mieux adaptés.

Enfin, elle entend clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités tout en encadrant la pratique des cofinancements (de la part de régions, des départements...) : qui finance quoi, en quelque sorte ? L'un des arguments avancés par les tenants de la réforme étant les quelque 20 milliards d'euros dépensés par les régions et les départements sur des champs de compétences partagées.

Pour privilégier cette synergie, il sera donc demandé aux Conseils régionaux et aux Conseils généraux d'élaborer ensemble, dans les six mois suivant les élections des conseillers territoriaux, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation de services. Ce schéma portera au minimum sur les domaines suivants : développement économique, formation professionnelle, construction, équipement et entretien des collèges et des lycées, transports, infrastructures, voiries et réseaux, aménagement des territoires ruraux.

De même, cette synergie sera aussi privilégiée dans les relations entre Communes et EPCI de toute nature, où pourront être envisagés des transferts de compétences des unes vers les autres, pour rationaliser les coûts de fonctionnement.

(1) On appelle EPCI les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Pour aller plus loin, consulter le site <http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/pourquoi-reforme>.

Une réorganisation nécessaire

Président de la Communauté de communes de Parthenay et maire de Parthenay, Xavier Argenton porte son regard d'élu local concerné, sur certains points de cette réforme.

Application de la réforme d'ici 2013

La loi poursuit le mouvement nécessaire entamé depuis trente ans vers une meilleure organisation du territoire afin de répondre aux besoins croissants de nos concitoyens, en services, en développement culturel, économique... et permettre aux territoires ruraux d'être attractifs.

Depuis le vote de cette loi, nous avons engagé le dialogue avec les communes, les communautés de communes voisines partageant la même envie de construire ensemble une nouvelle communauté.

Cette approche nous a paru essentielle pour qu'au-delà d'un périmètre géographique aussi cohérent que possible, un même désir soit partagé. Après la période d'état des lieux et d'interconnaissance, nous allons mandater une étude technique et financière pour construire concrètement ce nouvel EPCI d'ici 2013.

Mutualisation des moyens et conséquences

Il est encore trop tôt pour déterminer les mutualisations éventuelles. Pour autant, il existe une volonté partagée de profiter de cette réforme pour compenser le mouvement de réorganisation de l'État et proposer un meilleur niveau de services sur le territoire.

Concernant la Communauté de communes de Parthenay, de 18 500 habitants⁽¹⁾, nous avons l'habitude de mutualiser nos services (Finances, Ressources humaines, Administration générale,...) et de multiplier nos groupements de commandes. Je ne suis pas certain que cette mutualisation horizontale soit toujours source d'économies de fonctionnement.

En effet, cela se comprendrait si la fusion s'effectuait entre communa-



Xavier Argenton, maire de Parthenay.

tés de communes ayant un niveau équivalent de services. Or, en l'espèce, ce n'est pas le cas. De plus, l'État s'accordant une diète budgétaire, il faudra bien reprendre, tout ou partie, ses missions, telles celles occupées par l'ancienne DDE instruisant les permis de construire.

Perte de liberté des petites communes ?

"Petites" ou "grosses" communes sont des qualificatifs qu'il faut apprécier en valeur relative car Parthenay, par rapport à Niort ou Poitiers, est six ou dix fois plus petite en nombre d'habitants. Ce calcul peut s'appliquer pour des communes rurales par rapport à Parthenay. Il n'y a pas de taille idéale, de modèle préétabli : chaque territoire doit trouver l'organisation qui respecte son identité, son histoire, en tenant compte des besoins d'existence et d'emploi de ses habitants. Mais il faut être réaliste : quelle est la marge de manœuvre de l'administration d'une commune de 300 ou 500 habitants ?

S'agissant de la gouvernance avec une assemblée de plus de 70 élus, c'est là une question essentielle. Nous devons à la fois être efficaces et réactifs, pour permettre à chaque élu d'être informé et de pouvoir participer aux décisions, dans la préparation et/ou le vote.

À ce titre, je crois à la valeur ajoutée de l'outil numérique, permettant à chacun de participer aux projets, de partager facilement l'information. Enfin, les nouvelles structures intercommunales réussiront, si elles sont gouvernées de manière collégiale, sur la base d'un diagnostic et d'un projet de territoire partagés.

(1) La communauté de communes de Parthenay comprend sept communes, dont la ville, centre d'un territoire encore plus vaste de plus de 50 000 habitants.

Une réforme sans ressources financières

Sénateur de Gironde et membre de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, Alain Anziani commente la nouvelle loi.

La réforme attribue des domaines de compétences spécifiques à chaque collectivité mais on trouve parfois des "chevauchement de financement". Comment s'envisage cette répartition ?

D'abord, il faut bien préciser que ces "chevauchements" sont déjà l'exception et qu'ils ne représentent qu'une très faible partie des budgets des collectivités territoriales. Ensuite, la loi n'est pas sans paradoxe : elle supprime la clause générale de compétences, mais elle renvoie à plus tard la répartition des compétences entre les différentes collectivités. En outre, la fin de la clause générale est relative puisqu'elle ne concernera pas le tourisme, la culture ou le sport. Le Département pourra également continuer à financer les opérations des communes et des intercommunalités et la Région toute opération d'intérêt régional. En fait, la répartition des



Le sénateur girondin, Alain Anziani.

compétences n'a pas fait l'objet d'une réflexion précise qui, par exemple, aurait nécessité d'associer des blocs de compétences et des blocs de ressources, notamment fiscales.

La réforme doit éviter les cofinancements croisés (département - région). Pourquoi ceux-ci restent-ils encore possibles pour la culture, le sport, le tourisme ?

Ces dérogations n'étaient pas prévues dans le projet de loi initial. Elles sont nées des débats parlementaires qui ont montré que ces trois secteurs sont souvent animés par un monde associatif au bord de l'asphyxie financière. Dès lors, il convenait de permettre à toutes les collectivités de soutenir les actions conduites dans ces secteurs.

Comment les "conseillers territoriaux" défendent-ils à la fois leur canton dans le département et leur département au sein de la région ?

Tout d'abord, ne tenons pas pour acquise la création des conseillers territoriaux... Elle fait toujours l'objet de grands débats et une nouvelle majorité reviendra sur cette étrange fusion des conseillers généraux et conseillers régionaux qui siègeront dans deux institutions distinctes. La réduction du personnel politique sera marginale

puisque'elle ne portera que sur un peu moins de 3 000 élus sur un total de plus de 500 000. En outre, la Région verra ses effectifs augmenter très sensiblement. En Aquitaine, par exemple, nous passerons de 85 conseillers régionaux à 211 conseillers territoriaux. Du fait du mode de scrutin qui n'est plus proportionnel, la parité sera la grande perdante de cette réforme.

Enfin, se pose la question de cet élu à tout faire, qui de fait, s'éloignera du terrain et donc de la population. Je vois mal comment il pourra siéger à la fois dans les conseils d'administration des collèges et des lycées. La loi a d'ailleurs dû leur inventer des "suppléants". Quant au cumul des mandats, il n'a pas été modifié : un élu ne pourra cumuler que deux mandats, sauf dans les communes de moins de 3 500 habitants. Le fait de siéger au conseil régional et au conseil général ne comptera que pour un seul mandat !

Dans certaines régions, où existe une métropole importante, la population urbaine ne sera-t-elle pas sur-représentée par rapport à la population rurale ?

D'abord, il ne semble pas que beaucoup de métropoles se créent. Beaucoup d'élus, y compris urbains, y voient une menace pour les identités communales à laquelle les Français sont le plus attachés. Ceci dit, l'objectif était de doter notre pays de moteurs urbains comparables aux grandes agglomérations européennes. À l'arrivée, une métropole sera une communauté urbaine alourdie, pour l'essentiel, de la voirie départementale, des transports scolaires et de la promotion à l'étranger. Quant au milieu rural, n'oublions pas les deux grands absents de cette réforme : l'aménagement du territoire qui n'est même pas mentionné dans le texte et les finances locales. La vraie inconnue est là : avec quelles ressources les collectivités territoriales vont-elles vivre et poursuivre leurs actions ?

De nouveaux élus ?

La loi de décembre 2010 institue un nouvel élu : le conseiller territorial, qui remplace à la fois le conseiller général (au niveau du département) et le conseiller régional. 3 493 conseillers territoriaux remplaceront les 4 037 conseillers généraux et les 1 880 conseillers régionaux. Élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, ils mèneront leur mandat durant six ans à partir du printemps 2014, date de la première élection prévue. L'objectif annoncé de cette réduction de conseillers est de "dégager des économies et de renforcer le poids de [cet] élu local". Dans chaque département, un nombre de conseillers territoriaux a été fixé par la loi du 26 juillet 2011⁽¹⁾ qui en attribue 174 pour la Région Pays de la Loire : 53 en Loire-Atlantique, 39 en Maine-et-Loire, 18 en Mayenne, 31 en Sarthe et 33 en Vendée. En Poitou-Charentes, comptant 124 représentants, on trouvera 25 conseillers en Charente, 41 en Charente-Maritime, 27 en Deux-Sèvres et 31 en Vienne.

La réforme vue de la Région

“Ce n’est pas une réforme, c’est une régression”

Jacques Auxiette, président PS du Conseil régional des Pays de la Loire, fustige la réforme territoriale depuis le début de son second mandat. Il travaille aujourd’hui à un projet alternatif.

Vous avez toujours dit que la réforme territoriale ne devrait pas être appliquée. Que préparez-vous au sein du Parti socialiste à l’approche du rendez-vous de 2012 ?

Avec Marylise Lebranchu (députée du Finistère, NDLR), nous travaillons sur un texte pour qu’en cas d’alternance, dès la première session du Parlement, on ne se contente pas de supprimer les lois votées cette année. Nous devons les remplacer.

Tout est donc à jeter dans cette réforme ?

Ce n’est pas une réforme, c’est une régression. Ce texte jette le discredit sur les élus locaux. Avant de dessaisir les collectivités, il eût d’ailleurs été préférable de se demander à quoi servait l’État ; quelles étaient ses compétences régaliennes et ses compétences exclusives ; quelles étaient celles des autres échelons intercommunaux. Ça n’a pas été fait : dans le texte voté, tout cela est reporté à 2015.

Les lois votées assument au moins un objectif de rationalisation : on divise presque par deux le nombre de conseillers...

Pas dans la région... On passe de 93 conseillers régionaux à 173 conseillers territoriaux. Cet argument, c’est du vent. Je ne vois pas où est l’économie en nombre. Je ne vois pas, surtout, comment un élu pourra s’occuper de son canton et de l’ensemble du territoire régional en même temps. La tendance quasi unanime est à la suppression du cumul des mandats : cette loi, au contraire, institutionnalise ce cumul. Elle va à contre-courant.



Jacques Auxiette, président du Conseil régional des Pays de la Loire.

© Ouest Médias pour la région Pays de la Loire

Il ne fallait donc rien changer ?

Si. Une meilleure lisibilité est nécessaire. Elle ne passe pas par la suppression de la clause de compétence générale prônée dans la réforme, mais plutôt par la définition, sur une thématique précise, d’un chef de file, d’une collectivité responsable à laquelle les autres se greffent. De la même manière que les départements ont la responsabilité des collèges, les régions des lycées, etc. Quand un gymnase sert à la fois aux deux établissements, tout le monde participe au financement, sous le pilotage d’une seule collectivité... Il faut généraliser ce principe.

Il faut aussi une certaine cohérence entre les modes de scrutin, notamment pour les élections cantonales et régionales. Et bien sûr, rétablir une fiscalité locale...

Sur ce point aussi, vous criez au scandale...

Je ne suis pas le seul. Personne ne sait aujourd’hui quelles seront les res-

sources des collectivités. Au titre de la Région, je ne connais toujours pas les dotations de l’État pour 2011. Nous ne travaillons que sur des estimations. Ce que je sais, c’est qu’on nous a supprimé toute possibilité de fiscalité locale directe. C’est un déni de démocratie. On n’est pas élu pour le plaisir de lever l’impôt, mais c’est quand même une conquête de la Révolution : les élus du peuple votent l’impôt et l’affectent à des priorités avalisées par les électeurs...

Mais dès lors que la clause de compétence générale est retirée aux collectivités locales, cette fiscalité propre est-elle bien utile ?

Il est évident que la question du financement n’a de sens que si les collectivités ont des compétences. La France ne peut pas se passer des territoires. Ils sont porteurs d’initiatives, d’innovations, de dynamiques...

La réforme prétend aussi faciliter l’intercommunalité... N’est-ce pas justement nécessaire ?

La spécificité de la France, ce sont ses 36 000 communes. Personne ne souhaite les supprimer, au contraire. La commune est la cellule de base de la démocratie. Mais elle n’est plus pertinente pour l’aménagement du territoire. Les intercommunalités le sont. Elles ont des budgets importants. Mais elles n’ont pas de mandat politique. Là encore, il faut une élection au suffrage universel direct d’une partie des intercommunalités au moins. Elles seront ainsi légitimes. Plus qu’aujourd’hui...

Propos recueillis par Antoine Gazeau