

Tout sur la réforme des collectivités territoriales

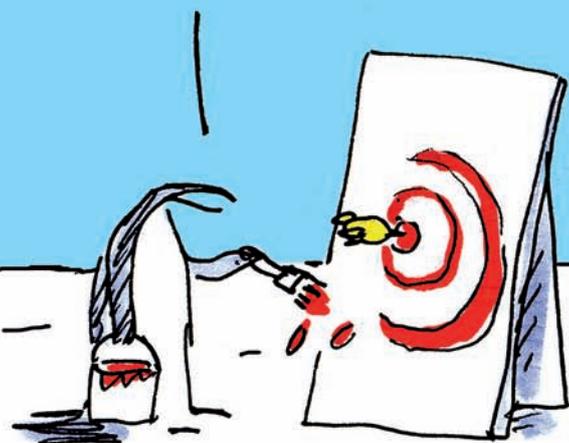
D'abord
lancer la
fléchette



Puis ensuite



tracer
la cible



C'est ça la réforme



Kazier Gorace



Sommaire

Editorial

– Au secours, Marcellin revient !
par Vanik Berberian

p.2

Spécial réforme

– Les institutions

- 1 - L'intercommunalité
- 2 - La « commune nouvelle », horizon de l'intercommunalité
- 3 - Le crépuscule du département ?
 - A - Les métropoles
 - B - Les conseillers territoriaux
 - C - La tache noire :
l'articulation conseillers territoriaux-métropoles

p.3

p.6

p.8

p.9

p.12

p.13

– Les modes de scrutin

– Bilan

- 1 - Lisibilité et simplification : du mille-feuille au pudding territorial
- 2 - Pour quelle efficacité ?
- 3 - Pour quelles économies ?

p.14

p.15

p.18

– Notes

ORGANE OFFICIEL DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

• Administration Gestion :

52, avenue Foch
69006 LYON
Tél. 04 72 61 77 20 - Fax 04 72 61 79 97
36000communes@amrf.fr

• Fondateurs :

Etienne Furtos - Jean Herbin
François Paour - Gérard Pelletier

• Directeur de la Publication :

Vanik Berberian

• Directeur de la Rédaction :

Pierre-Yves Collombat

• Rédactrice en Chef :

Magali Vagneur

• Comité de Rédaction :

Vanik Berberian - Dominique Bidet - Pierre-Yves Collombat - Max Feschet - Michel Fournier - Louis Pautrel - André Rabilloud

• Imprimerie :

Imprimerie Albédia - Aurillac

• Dépôt légal :

4^e trimestre 2009 - Commission Paritaire :
0314 G 84400 - ISSN : 0245 - 3185

• Abonnement :

Adhérents : 17,25 € - Non-adhérents : 35 €
CCP LYON 1076-40 Y

Editorial

Au secours, Marcellin revient !

Le projet de réforme des collectivités territoriales est mal inspiré parce qu'il ne simplifiera ni ne clarifiera quoi que ce soit. Il pousse à la fusion – absorption de l'échelon de proximité par un autre échelon, plus vaste en superficie ou plus important en nombre d'habitants. Mais pour économiser combien ? Et être plus efficace en quoi ?

NOUS N'AVONS PAS MANDAT,



Les conditions de création des communes nouvelles sont inacceptables. Les règles de majorité requises, que ce soit au sein de la CDCI, de l'EPCI ou du conseil municipal autorisent la disparition de la commune. Or, aussi éminentes soient-elles, aucune de ces instances n'est habilitée à décider d'un droit de vie ou de mort sur une commune.

SEULS LES HABITANTS DE LA COMMUNE, PAR VOIE DE REFERENDUM, DEVRAIENT POUVOIR SE PRONONCER.

Car il ne s'agit pas d'une simple mesure technique de transfert de compétence ou d'organisation administrative. Il s'agit plus essentiellement de l'existence d'une valeur fondamentale qui nous dépasse et qui incarne, comme peut l'incarner la République, tout à la fois un territoire et sa population.

Depuis ces dernières semaines, le débat sur ces réformes tend à se cliver politiquement. C'est dommage. Ne tombons pas dans ce piège. Ce combat dépasse les partis politiques. Soyons clairs, le projet de réforme des collectivités territoriales tel qu'il est prévu à ce jour, n'est pas mauvais parce qu'il émane d'un gouvernement de droite. S'il portait une signature de gauche ou du centre, le même projet serait tout aussi mauvais !

IL FAUT AMPLIFIER LA MOBILISATION

Par nos délibérations, par nos réunions, par nos rencontres avec les Parlementaires, les Maires ruraux doivent exprimer leurs inquiétudes maintenant avant qu'il ne soit trop tard.

Vanik Berberian,
maire de Gargilles-Dampierre (36),
Président de l'Association des maires ruraux de France

Appel à la mobilisation

L'AMRF invite les maires à faire adopter par leur conseil municipal une délibération disant leur opposition au projet de loi de réforme des collectivités territoriales tel qu'aujourd'hui rédigé. Pour télécharger un modèle de délibération :

www.amrf.fr

Les institutions

1 - L'intercommunalité

Vu la teneur des débats au Sénat et l'affichage gouvernemental, jusqu'à la publication de l'avant-projet de loi en juillet 2009, on pouvait penser qu'un consensus pouvait se dégager, au moins sur cette question.

Sous les mêmes mots, le projet de loi renvoie, hélas, à une conception de l'intercommunalité que l'on croyait définitivement enterrée : les intercommunalités non plus « coopératives de communes », mais antichambre de leur disparition.

Seul point véritablement positif et conforme à l'esprit initial de l'intercommunalité : la possibilité de mutualiser les services entre communes et communautés.

Mais, globalement, on retrouve le rapport Ballardur : il faut faire gros, non pour faire à plusieurs ce qu'on ne peut faire tout seul, mais pour permettre des économies d'échelle. Moins il y a de collectivités, moins il y a d'élus, mieux on se porte. Que l'observation de la réalité ne vérifie nullement ces espoirs d'économie, au contraire, importe peu. C'est affaire d'idéologie donc imperméable aux faits.

A - De l'intercommunalité coopérative à l'intercommunalité antichambre de la disparition des communes

D'où un ensemble cohérent de dispositions destinées à faciliter le transfert du maximum de compétences et de ressources aux EPCI. Le pouvoir traditionnellement laissé aux communes de peser, au sein de l'intercommunalité, sur les décisions susceptibles de les affecter essentiellement, est considérablement réduit tandis que celui du

Président et celui de la technocratie sont renforcés.

Les plus petites communes sont évidemment les premières à en faire les frais.

a) - Le nombre de délégués désormais prévu par la loi ne résulte plus de l'accord lors de la création des EPCI. Un siège est attribué à chaque commune, et des sièges complémentaires sont répartis en fonction de la population. Les communes, en cas de modification de périmètres, fusion etc. ne se prononcent plus sur le nombre de délégués. C'est la remise en cause des accords et consensus locaux, fondements de la coopération volontaire (lire « La voix de l'inconscient »).

b) - Cela signifie, dans bien des cas, une réduction drastique du nombre de délégués communautaires, des bureaux et du nombre de vice-présidents.

Ce point qui peut sembler de détail est très important s'agissant, cas fréquent, d'intercommunalités réunissant des collectivités de tailles très différentes car c'est diminuer fortement l'intérêt d'une désignation des délégués communaux au suffrage direct. En effet, beaucoup de communes devant se

résigner à n'avoir qu'un seul délégué, ce sera forcément le maire. Les électeurs n'auront plus personne à désigner !

Le nombre maximum de vice-présidents est fixé, lui, à 15, sans pouvoir dépasser 20 % de l'effectif de l'organe délibérant (avec éventuellement un minimum de 4).

On peut y voir des économies, même si l'essentiel des délégués n'est pas indemnisé. C'est surtout un amoindrissement du contrôle démocratique, le pouvoir étant concentré entre les mains du Président de l'intercommunalité, d'un nombre limité de vice-présidents et donc de la technocratie.

La participation à l'ensemble des commissions est rendue quasiment impossible sauf pour les communes disposant d'une délégation suffisante. Là aussi, cette observation peut sembler marginale, voire scabreuse, c'est pourtant essentiel. Les praticiens de l'intercommunalité savent que dans une communauté, l'organe de contrôle démocratique essentiel n'est pas le Conseil mais le Bureau qui, très généralement, comprend tous les maires des communes membres. Là se négocient les consensus à la base de la quasi-totalité des décisions commu-

La voix de l'inconscient

Le moindre des paradoxes de cet ensemble de projets qui n'en manque pas, est de voir des « libéraux », pour lesquels le « contrat » représente l'alpha et l'oméga des rapports humains, remettre en cause ces contrats que sont les statuts des intercommunalités dont les avantages compensent largement les inconvénients.

Interrogé par la Délégation aux collectivités locales du Sénat (27/10/09), le Directeur Général des Collectivités Locales, Eric Jalon, a montré le bout de l'oreille. Selon lui (réponse non consi-

gnée dans le compte rendu), dès lors que les délégués communaux sont élus au suffrage direct, il devient nécessaire que la loi en fixe le nombre.

En clair, le DGCL raisonne pour l'intercommunalité sur le modèle communal pour lequel le Code général des collectivités territoriales fixe le nombre de conseillers municipaux en fonction de la taille. L'inconscient a parlé, les intercommunalités sont bien la préfiguration des communes futures, comme le dit clairement, lui, Edouard Ballardur.

nautaires. C'est revenir sur le principe d'égalité entre maires des communes, quelles que soient leurs tailles. Règle non écrite du fonctionnement des communautés, qui explique largement leur succès.

c) - Cette réduction de la représentation communale à l'EPCI touche principalement les petites communes, qu'il s'agisse des effectifs ou du mode de répartition des sièges. Seules, en effet, peuvent bénéficier de sièges supplémentaires, les communes « dont la population municipale est supérieure au quotient obtenu en divisant la population municipale de l'agglomération... par le nombre total des sièges du conseil ». (Art.3 al 8)*

d) - Diminution de la représentativité des communes dans les Commissions Départementales de Coopération Intercommunale :

Actuellement les communes disposent de la majorité des sièges : 60 % contre 20 % pour les intercommunalités. Les proportions sont ramenées à

40 % / 40 %, la répartition des autres sièges (15 % CG et 5 % CR) restant inchangée. Ces 40 % suffisent aux représentants des EPCI pour bloquer toute proposition (nécessité des 2/3) de la CDCI (ou laisser passer) une décision préfectorale.

e) - Réduction des cas où les décisions, pour être applicables, doivent être prises à la majorité qualifiée (2/3-1/2). Une série de verrous protecteurs des communes disparaît ainsi.

- Durant la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2013, l'accord des conseils municipaux est réputé acquis si la moitié de ceux-ci, représentant la moitié de la population, est consentante. Cette disposition s'applique pour les propositions du préfet de création, fusion, dissolution, modification de périmètre des EPCI à fiscalité propre, des syndicats, syndicats mixtes.

- Les transferts de compétences ne nécessitent plus que l'accord de la moitié des communes représentant au

moins la moitié de la population. Ce qui donne la possibilité aux intercommunalités de « siphonner » progressivement les compétences des communes à la majorité simple.

- L'intérêt communautaire est défini par le Conseil communautaire à la majorité simple.

f) - L'accord d'une commune appartenant déjà à un EPCI à fiscalité propre pour être intégrée dans un autre EPCI n'est plus exigé.

En cas de fusion d'EPCI, les conseils municipaux ne se prononcent plus sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement.

g) - Renforcement des pouvoirs des présidents.

Il résulte d'abord de la réduction des effectifs des bureaux et du nombre de vice-présidents et ensuite du transfert aux présidents de l'EPCI des pouvoirs de police spéciale relatifs aux compétences transférées (assainissement, déchets, voirie, gens du voyage). « Sans préjudice des dispositions de

Le calendrier

La réforme des collectivités territoriales sera saucissonnée en au moins cinq projets de loi, ce qui, avec la réforme des finances locales, débattue avec le projet de loi de finances voté avant fin 2009 fera six textes. Huit, en comptant le futur projet relatif à l'Île-de-France et l'ordonnance relative au découpage des nouveaux cantons !

Restera à emboîter les morceaux du puzzle, ce qui n'a rien d'évident.

Cinq de ces textes déposés au Sénat sont connus.

Le premier concerne l'organisation de la « concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux », c'est-à-dire la réduction à quatre ans du mandat des

conseillers régionaux élus en 2010 et à trois ans de celui des conseillers généraux élus en 2011. Il vise à permettre l'élection des conseillers territoriaux en 2014 ainsi que le renouvellement complet des Conseils généraux, jusque-là effectué par moitié.

Le Parlement n'aura débattu ni de l'opportunité de créer des conseillers territoriaux, ni de leur répartition par départements, ni des modalités de leur élection, mais il saura déjà que ces conseillers territoriaux existeront, seront élus et quand.

Viendra ensuite le premier volet institutionnel de la réforme : possibilité de création des communes nouvelles, achèvement de l'intercommunalité, création des métropoles, possibilité

de fusion entre départements et régions, suppression de la compétence générale pour les départements et les régions, etc.

A cela s'ajouteront les deux textes relatifs aux modalités d'élections des conseillers territoriaux ainsi que des délégués communautaires avec les modifications que cela suppose des modes d'élections des conseils municipaux des communes de 500 à 3 500 habitants.

Dans un délai d'un an après la promulgation du volet institutionnel interviendra enfin, autre justification de la réforme, la ventilation des compétences entre départements et régions ainsi que les règles limitant les co-financements.

*Paradoxalement, l'effet pourrait bien être inverse dans les grosses communautés urbaines rassemblant une grande ville et de très nombreuses petites communes !



l'article L.2212-2 », ce qui laisse supposer que la responsabilité des maires n'est pas totalement dérogée.

h) - Mutualisation possible de la DGF, de la TH et des taxes foncières, sur le modèle de la TPU sur délibération concordante du Conseil communautaire et des Conseils municipaux, à la majorité qualifiée 2/3-2/3.

B - De l'intercommunalité choisie à l'intercommunalité imposée ou le retour des préfets

L'objectif est « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité ».

Il faut entendre par là une « couverture intégrale du territoire » par des EPCI à fiscalité propre d'au moins 5 000 habitants, la « suppression des enclaves »

et des « discontinuités territoriales » (Art. 16 al 2), une rationalisation des périmètres de ces EPCI ainsi que de tous les syndicats de communes et des syndicats mixtes.

Bon nombre de ces derniers devraient être absorbés par les EPCI à fiscalité propre : « Le transfert des compétences exercées par les syndicats à un EPCI à fiscalité propre doit être systématiquement recherché » (A 16 al 11). L'opération devra être achevée d'ici le 31 décembre 2013, mais il n'est pas exclu qu'elle puisse être avancée. Elle s'effectuera en trois étapes :

a) - De la publication de la loi au 31 décembre 2011 : élaboration d'un « schéma départemental de coopération intercommunale » conforme à ces objectifs.

L'opération est de la seule responsabilité du préfet qui peut faire toutes les propositions de fusions, suppressions, inclusions, transferts qu'il jugerait utiles.

Ses propositions sont transmises pour avis aux conseils municipaux et conseils d'organisme de coopération concernés, puis à la CDCI, toujours pour avis. Celle-ci ne peut modifier les propositions du préfet qu'à la majorité des 2/3. Ce qui signifie qu'une proposition préfectorale recueillant 40 % des voix est réputée favorable.

L'article 29 du Projet de loi précise, s'agissant de la désignation des représentants des communes à la CDCI : « lorsqu'une seule liste de candidats (...) est adressée au représentant de l'Etat dans le département par l'association départementale des maires et qu'aucune autre candidature individuelle ou collective n'est présentée, le représentant de l'Etat dans le département en prend acte et il n'est pas procédé à l'élection des représentants des différents collèges des maires ». Même dispositions pour les représentants des EPCI.

Il est vrai que l'élection est un mode de représentation pas vraiment moderne et plein de surprises !

Le schéma est arrêté par le préfet et « approuvé au plus tard avant le 31 décembre 2011 ». On ignore ce que peut bien vouloir dire « approuvé », dans ce contexte.

b) - Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012, **le préfet arrête les projets d'EPCI à fiscalité propre conformes au schéma, mais aussi ceux qui ne seraient pas conformes (!) après avis de la CDCI.** Même possibilité s'agissant des syndicats et syndicats mixtes. Les propositions sont transmises pour avis aux communes concernées. L'avis

est considéré comme positif à la majorité 1/2- 1/2.

c) - Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013, le préfet achève le travail.

Comme pour les étapes précédentes, une décision préfectorale recueillant 40 % des voix de la CDCI s'impose donc aux collectivités.

2 - La « commune nouvelle », horizon de l'intercommunalité

Au final, il s'agit de faire en sorte que les intercommunalités deviennent des « quasi communes », le fin du fin étant qu'elles le deviennent réellement, comme le permettent les dispositions relatives aux « communes nouvelles ». Sur le mode du volontariat certes, mais avec des incitations financières, ce qui, en période de vaches maigres, peut être très tentant.

La création d'une « commune nouvelle » entre communes contiguës relève de l'initiative de l'ensemble des conseils municipaux concernés, des conseils municipaux d'un EPCI à fiscalité propre (à la majorité 2/3-2/3) ou simplement d'un EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas l'accord des 2/3 des conseils municipaux de l'EPCI qui demande à se transformer en commune nouvelle est requis.

A défaut d'unanimité des conseils municipaux, la population est consultée. Le vote requiert la majorité simple avec une participation d'au moins 1/4 des électeurs inscrits.

Dans cette configuration, soit les communes disparaissent complètement ou deviennent des « communes déléguées », à titre révocable : moins que l'équivalent des arrondissements de Paris, Lyon ou Marseille.

La commune nouvelle hérite des res-

sources fiscales et des dotations des communes membres et d'une « dotation particulière » (Art 10)

Toutes ces dispositions sont conformes à l'esprit du rapport Balladur :

« La bipolarisation des institutions locales, au profit de la Région et des intercommunalités a semblé au comité permettre un désenchevêtrement des compétences. »

Seule différence, le pôle Région est devenu un pôle « Région-Département ».

3 - Le crépuscule du département ?

Pour le discours officiel, le rôle du département n'est en rien diminué. Les propagandistes qui ont le meilleur estomac prétendent même qu'il est renforcé.

Cependant, dès lors que les mêmes élus administrent régions et départements, il est logique et probable que l'étape suivante de la « réforme » sera de découvrir qu'un niveau est de trop. D'autant plus que des conflits de pouvoir sont à prévoir entre les présidents de conseils généraux et celui de la région qui deviennent concurrents au sein d'une même assemblée. On découvrira bien, un jour, que cela mérite « réforme ».

Non seulement, le Département, touché de plein fouet par la réforme des finances locales, voit son autonomie fiscale réduite à presque rien, mais le projet de loi relatif aux institutions territoriales le prive de la compétence générale. La sélection de celles qui lui seront attribuées est renvoyée à plus tard mais il y a fort à parier que les innovations par rapport à la situation actuelle seront rares, ce qui permet de douter de l'intérêt financier de l'exercice.

Bienvenue dans une commune couverte à 100%

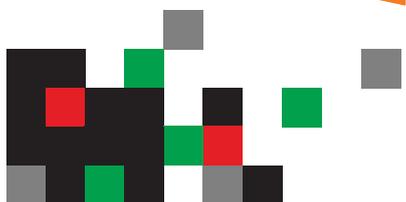


TNT SAT

LA TNT GRATUITE
PAR LE SATELLITE



AVEC LA CHAÎNE FRANCE Ô



Avec TNTSAT, votre commune passe à la télé numérique en toute tranquillité

TNTSAT est disponible partout en France.
Les habitants non couverts ou partiellement couverts par le numérique terrestre ont accès par satellite à la totalité des chaînes gratuites de la TNT.

Ils reçoivent **sans abonnement** et dans une **qualité optimale** :

- > les **18 chaînes gratuites de la TNT + France Ô**
- > les **4 chaînes gratuites en Haute Définition de la TNT**
- > les **24 programmes régionaux de France 3**
- > Et en plus, la quasi-totalité des **radios FM françaises**
et de nombreuses autres TV françaises et internationales

TNTSAT, c'est la solution pour passer au tout numérique en toute simplicité.
Il suffit de s'équiper d'une parabole et d'un terminal TNTSAT.
Pour les personnes habitant en immeuble ou en lotissement,
il existe aussi des solutions TNTSAT Collectif.

TNTSAT a déjà séduit plus d'1,5 million de foyers en France.

Pour en savoir plus : www.tntsatsat.tv

ou contactez-nous : tntsatsatdansmacommune@tntsatsat.tv

Contrairement à ce que le gouvernement veut laisser croire, le projet de loi ne reprend qu'imparfaitement la proposition de la Mission sénatoriale d'instituer une sorte de « droit d'initiative » des départements ou des régions :

« La capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local. » (Art. 35 al 3).

Si une collectivité peut intervenir dans un domaine non prévu par la loi (ce qui a pu se passer, par exemple, avec le développement du numérique), elle ne peut se substituer à la collectivité en charge de la compétence, même si cette dernière est décidée à ne pas l'exercer. Qu'elle l'exerce imparfaitement n'autorise pas une autre collectivité à s'en saisir.

Par contre, le projet de loi prévoyant la possibilité de financements croisés pour répondre « à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire » (Art. 35), on peut penser que les possibilités d'aides des départements aux communes rurales seront préservées... A condition, évidemment, que ceux-ci en aient la capacité financière, ce qui n'est pas certain.

Affaiblis par la réduction à peu de chose de leur autonomie fiscale et la perte de la compétence générale, les départements sont menacés : les plus peuplés par la création des métropoles, les petits par la substitution des conseillers territoriaux aux conseillers généraux.

Les métropoles seront, de fait des « départements bis », rassemblant l'essentiel du tissu urbain et de la richesse des départements. Que pourra peser un département ainsi dépecé, face à elles ?

A - Les métropoles

Cette grande innovation du rapport Balladur, largement reprise dans l'avant-projet de loi, se retrouve, version molle, dans le projet de loi proprement dit. Ce n'est plus une collectivité territoriale de plein exercice, mais un simple EPCI à fiscalité propre.

L'initiative de création des métropoles peut relever de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, des communes membres de l'EPCI ou du préfet.

La création des métropoles « peut être décidée par décret » après accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité qualifiée 2/3-1/2.

Par rapport à l'avant-projet de loi, le seuil de création des métropoles est ramené à 450 000 habitants, sans que l'on sache pourquoi. Des orphelins de la métropole ont dû se plaindre ! Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce seuil soit encore abaissé.

La métropole n'hérite plus de l'ensemble des compétences des Départements, mais seulement de deux obligatoirement : transports scolaires et gestion des routes départementales. S'y ajoutent d'autres compétences – action sociale, collèges, développement économique – par « convention passée avec le département » ou avec la région, s'agissant de compétences régionales (lycées, développement économique). Elle est aussi compétente en matière de SDIS, dans des conditions qui restent à préciser.

L'Etat peut aussi lui transférer sur sa demande « la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. »

Officiellement donc, les métropoles ne sont plus de « supers départements », ce à quoi conduisait le choix du rapport Balladur, avec les problèmes que l'on imagine.

A regarder de près cependant cela y ressemble fort, dans la mesure où les compétences transférables représentent l'essentiel des dépenses des départements. De l'ordre de 80 % paraît une estimation raisonnable. *

Autant dire que les métropoles seront, de fait des « départements bis », rassemblant l'essentiel du tissu urbain et de la richesse des départements. Que pourra peser un département ainsi dépecé, face à elles ? D'autant moins que la majorité des conseillers généraux (CT) seront élus sur son territoire.

Au total donc, les métropoles sont des sortes de super communautés urbaines, financièrement intégrées, héritant de l'essentiel des compétences communales et départementales, plus quelques compétences régionales.

Non seulement les métropoles captent ce qui pouvait rester aux communes de compétences essentielles au sein des communautés d'agglomération (PLU et délivrance des documents d'urbanisme, assainissement et eau, cimetières notamment) mais elles perçoivent l'ensemble des contributions fiscales de leur territoire : TH, taxes foncières, impôt économique.

Elles perçoivent la TEOM, le versement transport, le produit des taxes correspondant aux compétences transférées, etc.

Outre les dotations spécifiques aux intercommunalités, les métropoles perçoivent « une dotation communale composée de la somme des dotations dues aux communes membres de la métropole au titre de la DGF ».

Les charges transférées par les communes membres « sont compensées par le transfert à la métropole de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la TH, de la TP et de la TEOM et par la DGF. »

*Lire note 1, p. 18.

En contrepartie : « La métropole verse à chaque commune membre une dotation de reversement dont le montant est calculé, pour chaque commune, au regard des charges et des ressources transférées... »

Les communes membres d'une métropole qui doivent se contenter d'exercer des compétences résiduelles, n'ont plus aucune autonomie financière, autant dire que ce ne sont plus des communes. Elles devront se contenter de gérer avec les ressources que la métropole leur reversera !

Le transfert des compétences départementales et régionales entraîne, pour sa part, le transfert (à titre gratuit) des propriétés et biens nécessaires à leur exercice ainsi que celui « du service ou partie de service » départemental ou régional chargés de leur mise en œuvre.

Les charges résultant de ces transferts de compétences font l'objet d'une évaluation et d'une compensation financière du département et de la région sous forme d'une dotation de compensation évoluant chaque année comme la DGF. Dépourvu de toute possibilité de contrôle de l'exercice des compétences transférées, le département devra financer au moins une part de l'évolution des dépenses.

Version édulcorée de l'avant-projet, le projet de loi ne règle pas la question de l'articulation de la métropole avec le « reste » du département ainsi dépecé.

Les départements où existera une métropole perdront une bonne part de leur substance à son profit et d'autant plus que le transfert de compétences sera important.

Ces transferts de compétences et de moyens du département ou de la région vers la métropole sont réalisés par « convention », ce qui pourrait laisser à penser qu'ils ne se réaliseront que si les deux partenaires sont d'accord. Rien n'est moins certain.

La métropole, « exerce de plein droit à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département », les compétences « transports scolaires » et « gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental, ainsi que leurs dépendances et accessoires » (A5)

S'agissant de la compétence « développement économique », si la convention n'est pas signée dans les dix-huit mois à compter de la réception de la demande, « les compétences relatives aux zones d'activité économiques sont transférées de plein droit à la métropole ». (A5)

S'agissant de la région, les « aides aux entreprises » et la « promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques » sont aussi transférées de plein droit dans les mêmes conditions.

Pour les autres compétences, le texte ne dit rien. Cela laisse supposer que Départements et Régions pourront refuser le transfert de compétences. Sauf que l'importance démographique des métropoles est telle que le nom-

bre de ses conseillers territoriaux lui assurera un poids considérable dans les conseils généraux. Politiquement, départements et régions pourront-ils s'opposer à ces demandes de transfert ? Rien n'est moins sûr.

Dans un même département coexisteront donc un conseil général en charge intégralement de sa partie non métropolitaine et résiduellement de sa partie métropolitaine et une métropole sorte de « quasi conseil général » en charge de la partie la plus urbanisée et la plus riche du territoire. La simplification quoi !

B - Les conseillers territoriaux

C'est l'autre grande innovation du rapport Balladur et certainement le projet qui tient le plus à cœur au gouvernement et à sa majorité, pour des motifs dont la pureté n'est pas avérée. (Lire ci-dessous).

C'est aussi, sous des dehors simples, voire avenants, une source de problèmes dont les solutions tardent à venir.

Des motifs dont la pureté n'est pas avérée...

Voici l'analyse de Patrick Roger (« Un parachute électoral doré pour la droite ? » Le Monde 24/10/09).

« Pourquoi ce mode de scrutin inédit en France ? La réponse est simple : c'est un choix politique qui tient aux difficultés que rencontre le parti présidentiel à élargir au second tour des élections son socle de premier tour. Pour l'heure, face à une gauche en ordre dispersé, il arrive plus souvent en tête du premier tour.

Ainsi, sur les 56 élections cantonales partielles qui ont eu lieu depuis septembre 2008, l'UMP aurait, avec un scrutin majoritaire à un tour, gagné

six sièges, alors qu'elle en a perdu huit dans le cadre du scrutin actuel à deux tours. Le résultat aurait été inversé dans un quart des cantons. Dernier exemple en date, l'élection cantonale partielle de Solliès-Pont (Var) début septembre : le candidat UMP arrivé en tête au premier tour avec 37,38 % des voix devant celui du PS (34,82 %) aurait été élu alors qu'au second tour c'est ce dernier qui l'emporte avec 53,46 % des suffrages et reprend ce canton à l'UMP. L'UMP et ses « satellites » de la majorité présidentielle peuvent ainsi espérer remettre la main sur les régions et les départements. »

Les conseillers territoriaux remplaceront donc les conseillers généraux et régionaux.

Globalement deux fois moins nombreux, ils administreront départements et régions, par souci de cohérence et d'économie selon le Gouvernement. Nous verrons, plus loin, le détail du mode de scrutin qui leur sera appliqué.

Le simple fait cependant qu'ils administrent tous le même territoire régional pose un problème « technique », indépendamment du jugement que l'on peut porter sur les arrière-pensées politiques du projet.

Administrant un même territoire, ils ne peuvent être élus, comme les conseillers généraux actuels, produit de l'histoire, dans des circonscriptions démographiquement trop inégales, sous peine d'inconstitutionnalité*. L'un des buts officiels de la « réforme » est d'ailleurs d'en finir avec des écarts de population extrêmes entre cantons d'un même département.**

Actuellement, le nombre de conseillers régionaux désignés dans chaque département est proportionnel à la taille de ceux-ci.

L'application de la stricte règle de proportionnalité combinée à la réduction de moitié des élus départementaux et régionaux entraîne des effets paradoxaux dans les régions constituées de départements de tailles très différentes (PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, etc...) :

- Réduction, jusqu'à l'absurde, des conseillers généraux des départements peu peuplés : 4 CT pour la Lozère (record absolu), 6 CT pour les Hautes-Alpes, 10 CT pour la Meuse et l'Ariège, 13 pour la Creuse, 17 pour la Haute-Loire etc.

- Augmentation du nombre de conseillers généraux des départements les plus peuplés et globalement augmentation de 59 % (selon l'étude d'impact du P.J.L) des effectifs des conseils régionaux. Restera donc à agrandir les locaux, les hémicycles

des régions et des départements concernés, généralement les chefs-lieux de région***.

S'agissant non plus de l'effectif des CT mais des cantons, l'effet est encore plus calamiteux : la Lozère est réduite à 3 cantons (contre 25 actuellement), la Haute-Loire à 14 (contre 35 actuellement). En effet, 80 % seulement des CT sont élus sur une base cantonale.

On souhaite à tous bien du plaisir... surtout l'hiver, et d'autant plus que quelques élus risquent de siéger dans l'opposition. La majorité pourra toujours se réunir dans le bureau du président de Région, s'ils sont du même bord politique !

Devant la levée de bouclier des élus ruraux et de montagne, dès l'avant-projet connu, le Gouvernement a fait valoir plusieurs correctifs, évoluant au gré du temps et des objections, sans apporter de réponse précise****.

Le problème reste entier : **les corrections visant à doter les départements**



* Enfin, en principe, le Conseil constitutionnel n'ayant pas pour habitude de contrarier le Gouvernement.

**Il y a consensus sur ce nécessaire redécoupage des cantons pour éliminer les distorsions démographiques importantes mais l'opération pouvait parfaitement avoir lieu sans transformation des conseillers généraux en conseillers territoriaux, comme le laisse entendre le Gouvernement.

***lire note 2, p. 18.

****lire note 3, p. 18.

Grâce aux Butaprimés, votre commune a un allié de poids pour réduire ses dépenses énergétiques.



Butagaz - SAS au capital de 21787500 € - 47/53 rue Raspail 92594-LEVALLOIS-PERRET CEDEX - RCS Nanterre 542 095 575 - N°



Jusqu'à 16 300 €* d'aide pour financer les travaux de rénovation de votre commune.

Bénéficiez d'un diagnostic personnalisé au **N° Azur 0 810 10 22 22**
(prix d'un appel local depuis un poste fixe)

Rendez-vous sur www.BUTAGAZ.fr

L'énergie est notre avenir, économisons-la!

* Offre réservée aux professionnels (collectivités publiques ou privées dans la limite de 16 300 € TTC de primes cumulées pour les établissements de santé, de 10 830 € TTC de primes cumulées pour les bâtiments d'enseignement, de 10 600 € TTC de primes cumulées pour les locaux de l'administration à l'exclusion des logements) ayant souscrit un contrat professionnel de fourniture de gaz en citerne Butagaz, non cumulable avec toute autre promotion, sur présentation de la convention de répartition signée, de l'attestation de conformité au dispositif des Certificats d'Économies d'Énergie dûment remplie et signée par le professionnel ayant réalisé les travaux et de la copie des factures des travaux effectués du 01/11/2008 au 31/12/2009 dans un établissement construit depuis plus de deux ans. Les travaux doivent être conformes aux critères précisés dans les décrets d'application successifs à la loi d'orientation de la Politique Énergétique du 13/07/2005. Des conditions supplémentaires de normes et de mise en œuvre peuvent s'appliquer dans le processus de validation des Butaprimés.

BUTAGAZ

peu peuplés d'une représentation suffisante font exploser les effectifs des conseils régionaux que la simple application de la proportionnelle augmente globalement de 59 %.

Le projet de loi évacue ce problème embarrassant, se contentant de renvoyer à une future ordonnance, soumise à ratification très probablement une fois que les projets de loi déposés seront votés, la fixation du nombre de CT par régions et départements.

« Afin d'éviter une augmentation massive du nombre d'élus, le projet de loi renvoie au tableau n°7 qui est annexé au code électoral le soin de fixer les effectifs des conseils régionaux et généraux. Ce tableau sera déterminé par ordonnance, la demande d'habilitation étant prévue à l'article 14 » (Etude d'impact PJJ Election des CT et renforcement de la démocratie locale).

D'où la question : que se passera-t-il si, un tableau n°7 assurant une représentation acceptable des départements peu peuplés mais en délicatesse avec le mode de représentation « essentiellement démographique », une fois adopté par le Parlement, était invalidé par le Conseil constitutionnel ?

Le gouvernement devrait proposer un nouveau tableau n°7, forcément plus défavorable aux départements ruraux. Mais ce serait la faute au Conseil constitutionnel... et surtout la loi aurait été votée !

Quoi qu'il en soit, **un mode de représentation « essentiellement démographique » assorti d'une réduction de moitié du nombre global d'élus ne peut qu'entraîner une baisse du nombre de ceux-ci beaucoup plus forte dans les départements peu peuplés et généralement vastes.** Dans tous les cas de figures, la réduction sera de moitié au moins pour les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, la Lozère, la Meuse, les Hautes-Pyrénées, l'Aveyron, le Gers, le Lot, etc... Difficile d'être formel en absence de la règle de calcul, mais le pro-

blème va se poser pour la quasi-totalité des départements ruraux.

S'agissant des départements les plus peuplés, souvent chefs-lieux de région, on peut ergoter à l'infini sur le fait de savoir si la création des conseillers territoriaux aura pour résultat une « cantonalisation » des régions, chaque département venant y faire son marché sans souci de la conduite d'une politique à la dimension régionale ou si, au contraire, les conseils départementaux ne seront plus que des chambres d'enregistrement des décisions régionales.

S'agissant des petits départements, aucun doute, comme on l'a vu, c'est la seconde hypothèse qui se vérifiera.

Problème politique accessoire : si actuellement les Présidents de Conseils régionaux

sont très majoritairement des élus des départements chefs-lieux, il s'est établi une séparation de fait et de droit des domaines de compétences et des équipes, ce qui a limité les tensions, rarement absentes, entre les deux exécutifs. Quand les conseillers régionaux et généraux du département chef-lieu seront les mêmes et siégeront dans la même assemblée, il risque d'y avoir du sport !

Le Ministre de l'intérieur aime répéter que si les CT seront deux fois moins nombreux que les élus actuels, ils seront deux fois plus influents.

Dans les cantons ruraux, si leur influence se mesure à la taille du territoire qu'ils représenteront, elle fera certainement plus que doubler !

Le ministre en est si conscient que le projet de loi transforme les « suppléants » des élus territoriaux en « remplaçants » habilités à les représenter. L'innovation est d'importance puisque jusque-là les suppléants (de conseillers généraux, députés ou sénateurs) devaient se limiter à vivre d'espoir. Les pouvoirs de ces « suppléants-remplaçants » ne sont pas encore bien définis et, en particulier

on ne sait s'ils disposeront de celui de voter en lieu et place du CT qu'ils représentent. (Lire note 4, p.19)

C - La tâche noire : l'articulation conseillers territoriaux-métropoles

Grâce à leurs conseillers territoriaux, les territoires métropolitains exerceront des pouvoirs sur les territoires départementaux et régionaux que les élus de ces territoires ne pourront exercer sur la métropole. Un conseiller territorial toulonnais, niçois, marseillais pourra décider du développement économique de Draguignan, de Saint-Martin de Tinée ou de Saint-Paul-les-Durance... alors que l'inverse ne sera pas vrai.

Il n'existera aucune coordination institutionnelle entre la ou les métropoles, les départements et la région.

Par contre, paradoxe des paradoxes, il n'aura rien à dire du développement économique de Toulon, de Nice ou de Marseille, puisque ce sera l'affaire des conseillers métropolitains et non des CT !

S'agissant des compétences transférables (rien moins que le développement économique, la voirie et les grands équipements urbains, l'action sociale...), il n'existera aucune coordination institutionnelle entre la ou les métropoles, les départements et la région.

C'était pourtant l'objectif de la création des conseillers territoriaux.

Issus ou non du territoire métropolitain, les conseillers territoriaux, en tant que tels, n'auront aucun droit de regard sur l'exercice des compétences départementales et régionales transférées dont la liste montre qu'elles n'ont rien de décoratif.

Comme dit l'oncle de Boris Vian : « Y a quelque chose qui cloche là dedans... »

Les modes de scrutin

1 - Conseillers communautaires et conseillers municipaux

L'alignement du mode de scrutin des communes à partir de 500 habitants sur celui des communes de plus de 3 500 actuellement en vigueur est l'une des rares dispositions consensuelles du projet.

Il répond à une demande ancienne de l'AMRF.

Les communes de moins de 500 habitants conservent toutefois leur mode de scrutin, dont les tares ne sont plus à dénoncer.

Curieusement, cependant, les délégués à l'intercommunalité de ces petites communes ne seront plus désignés par le conseil municipal comme actuellement, mais procéderont de l'ordre du tableau : le maire et les conseillers selon les suffrages recueillis.

Si l'on conserve le mode de scrutin ancien (avec panachage) cela n'a aucun sens, le conseiller municipal ayant obtenu le plus de voix n'étant pas forcément le plus apte à représenter la municipalité (A 4 al 22).

Dans les communes de plus de 499 habitants les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste et les délégués intercommunaux selon l'ordre de la liste. C'est donc improprement que l'on parle de « fléchage ».

2 - Conseillers territoriaux

Les conseillers territoriaux sont élus :

« 1° A raison de 80 % d'entre eux, dans le cadre de cantons », redessinés pour tenir compte, de la démographie, au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

« 2° A raison de 20 % d'entre eux, dans le cadre du département, sur des listes

départementales auxquelles peuvent se rattacher les candidats à un siège à pourvoir au scrutin uninominal dans le cadre des cantons. », au scrutin de liste, proportionnel au plus fort reste.

La répartition des sièges à la proportionnelle ne concerne que les candidats qui se sont rattachés à une liste départementale présente dans les cantons. Ne sont pris en compte que les suffrages des candidats rattachés non élus avec un minimum de 5 % du total des suffrages cantonaux.

Un candidat dans un canton peut se rattacher à une liste départementale et à une seule.

Le dépôt d'une liste au niveau départemental suppose un rattachement de celle-ci au niveau régional.

« Le nombre total de candidats à un siège de conseiller territorial pourvu dans le cadre d'un canton qui déclarent le même rattachement ne peut être inférieur à la moitié des cantons que compte la région. »

En un mot, seules les listes présentent dans la moitié des cantons de la région peuvent prétendre avoir des élus à la proportionnelle.

Le plus étonnant de l'affaire, c'est que les candidats dans les cantons ne pourront pas figurer (donc être élus à ce titre) sur la liste départementale. Les voix qu'ils auront recueillies serviront à l'élection d'autres candidats. Histoire, probablement d'assurer une meilleure représentation des territoires ! Ce qui signifie que les élus de la liste départementale n'auront reçu aucun suffrage sur leur nom ! Ce système est tellement démocratique que l'on peut être élu sans que personne n'ait voté pour vous !

Comme dit le Ministre de l'intérieur s'exprimant devant le congrès de l'ADF :

« Y a-t-il système plus démocratique ? »

Ça se discute. Mais de plus clair pour les électeurs, but en principe aussi de la réforme, incontestablement.

Un exemple de calcul

Exemple d'une commune où deux listes ont été en présence et qui ont obtenu les résultats suivants : liste A 60 % des voix, liste B 40 % des voix.

Il y a 15 sièges de conseillers municipaux à répartir et 2 délégués intercommunaux à désigner.

Etant donné que la moitié des sièges revient à la liste arrivée en tête et que l'autre moitié est répartie à la proportionnelle à la plus forte moyenne, cela donne :

Liste A : 12 conseillers et 2 délégués

Liste B : 3 conseillers et 0 délégué.

Bilan

La réforme devait apporter : lisibilité et simplification de l'organisation territoriale et des finances locales pour plus d'efficacité et d'économies par la limitation des financements croisés, la réduction du nombre d'élus et de collectivités, le grossissement des structures (intercommunalités, métropoles...).

1 - Lisibilité et simplification : du mille-feuille au pudding territorial

Il suffit de lire les projets de lois déposés, encombrés de détails réglementaires, saucissonnés en tranches sans lien (finances, compétences, organisation) et répondant à des problématiques opposées pour en douter. Ainsi, même en admettant que la fusion des conseillers

généraux et régionaux permettra une meilleure articulation entre départements et régions, la création des métropoles, « quasi départements » et embryon de région, en charge du développement économique, neutralise ses éventuels effets bénéfiques.

S'agissant du mode d'élection des conseillers territoriaux : difficile de faire plus compliqué.

Au final, les conseillers territoriaux métropolitains ou élus sur la liste départementale seront-ils mieux connus que ceux qu'ils remplaceront ? Quant aux conseillers ruraux, chargés de vastes territoires, il y a fort à parier qu'ils seront moins proches de ceux qu'ils représentent qu'actuellement. Quant aux remplaçants...

L'organisation de la confusion

Les métropoles, et donc les Régions et les Départements les plus peuplés, seront de compétences à géométrie variable : là le RSA, l'APA relèveront du département, ailleurs de la métropole.

Des communes de différents types apparaissent, selon qu'elles seront anciennes ou nouvelles, parties ou non d'une métropole, d'une commune nouvelle... mais pas une commune de moins !

Aucune catégorie de collectivité, d'EPCI, d'établissement de coopération communale n'est supprimée mais de nouvelles sont créées : métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles, etc. Si on ne peut créer de nouveaux pays, ceux qui existent seront conservés.

Le projet de simplification de nos institutions territoriales est prêt



Et voici le schéma qui l'explique



Vous avez un schéma simplifié pour expliquer le schéma de simplification ?



Kevier Gorce.

Finis le mille-feuille aux couches bien identifiables, vive le pudding où tout se mêle !

2 - Pour quelle efficacité ?

Des collectivités sous perfusion étatiques seront-elles plus efficaces que des collectivités fiscalement autonomes et responsables devant leurs électeurs de l'emploi des impôts qu'elles lèvent ?

Une poignée de CT gèrera-t-elle mieux les départements ruraux que les conseillers généraux actuels et à qui fera-t-on croire que renforcer le cumul des fonctions, cette plaie du système politique français, en fusionnant deux mandats est un progrès et un gage d'efficacité ? (lire Note 4, p.19)

« Hommes et femmes invisibles de la démocratie », les élus départementaux et régionaux urbains seront-ils plus repérables dans leurs nouveaux habits de CT ?

On peut en douter, particulièrement des CT représentant les territoires métropolitains : ils n'auront aucun pouvoir s'agissant des compétences départementales et régionales transférées à la métropole, de la responsabilité des conseillers métropolitains.

Paradoxalement, même en admettant, ce qui est loin d'être certain, que la seule existence des CT permettra une meilleure articulation région-département, là où existeront des métropoles puissantes, ce sera entre des territoires

privés de l'essentiel de leur substance. Autre paradoxe, en quoi le transfert aux métropoles de la gestion des transports scolaires, des routes, de l'aide sociale, des collèges leur permettra-t-il d'affronter dans de meilleures conditions la « compétition entre les grandes agglomérations européennes ou internationales » ? (Exposé des motifs)

L'essentiel n'est pas d'alourdir les communautés urbaines mais de doter les grands ensembles urbains de la gouvernance leur permettant de conduire les politiques relevant de ce niveau stratégique (transports, développement économique et emploi, enseignement supérieur et recherche, logement, etc.) et ainsi de lutter à armes égales avec leurs concurrents européens, voire mondiaux pour Paris. Ce qui n'a rien à voir avec la gestion au quotidien de la solidarité ou de la voirie. Ce n'est pas un problème de dignité des tâches mais de niveau d'efficacité.

En ce sens, la métropole n'est plus un succédané de collectivité territoriale concentrant sur un territoire délimité les pouvoirs des communes, des départements, des régions mais une structure de gouvernance, dotée de compétences stratégiques, d'un réseau de collectivités de natures diverses, sur un vaste territoire pouvant être discontinu.

Ainsi, la métropole lyonnaise aurait-elle vocation à fédérer les énergies du Grand Lyon, des agglomérations stéphanoises,

du nord Isère, voire de Grenoble. Pour le président de la région parisienne, c'est l'Île-de-France entière et non le « Grand Paris » limité à Paris et à la petite couronne, qui a vocation à devenir métropole. Pour PACA, ce pourrait être l'ensemble constitué du chapelet urbain littoral, du Pays d'Aix, du périmètre ITER, d'Avignon, etc.

Les « pôles métropolitains » prévus par le projet de loi iraient dans ce sens s'ils n'étaient pas conçus comme des « sous-métropoles », les métropoles des poids légers !

3 - Pour quelles économies ?

L'un des tout premiers objectifs de la « réforme », les économies de gestion qu'elle serait censée permettre, est de moins en moins invoqué par le Gouvernement. Il faut dire qu'après inventaire, les économies clairement identifiables et chiffrables (résultant de la diminution du nombre d'élus essentiellement) apparaissent dérisoires, voire inexistantes dès lors qu'entrent en ligne de compte les investissements induits et les frais de fonctionnement qui y sont liés. Restent les économies dont on peut rêver, sans jamais les avoir vues et encore moins chiffrées : économies d'échelle ou attendues de la suppression des financements croisés.

Les économies chiffrables

Les économies à attendre de la réduction de moitié du nombre d'élus départementaux et régionaux, donc des indemnités correspondantes, sont dérisoires. Pour la région PACA : cela représente 3,7 millions d'euros, soit 0,077 % des dépenses réelles de fonctionnements de la région et des départements (CA 2008). Rapportée à l'ensemble du pays, l'économie sur les indemnités atteindrait 43,7 millions d'euros.

L'étude d'impact publiée avec le projet de loi avance 70 millions d'euros, mais elle ne tient compte ni de l'augmentation des frais de déplacement des CT, ni des frais engendrés par les suppléants-remplaçants.

Les économies réalisables grâce à la limitation des vice-présidents des intercommunalités, est estimée elle à 36 M€.

Etude d'impact, flou artistique, tourisme et plans sur la comète

La précision de l'étude d'impact annexée à la loi, vaut le détour :

Economies à attendre de la réduction du nombre des syndicats : « Cette économie, impossible à chiffrer, n'est certainement pas négligeable à l'échelle du coût de fonctionnement des syndicats concernés. »

Métropole : pas d'évaluation mais on peut raisonnablement penser que s'il fallait en attendre des économies, elles seront largement compensées par les charges inhérentes aux grandes structures bureaucratiques et au désengagement des citoyens.

D'autant plus que les services ou parties de services départementaux ou régionaux en charge de la compétence seront intégralement transférés avec elle à la métropole. Or, comme l'a montré la Cour des comptes, la rétention de personnel est généralement la règle avec pour conséquence le recrutement de personnel nouveau dans la structure d'accueil.

Communes nouvelles : « Des effets potentiellement importants mais difficiles à mesurer. »

Pour une étude d'impact, c'est une étude d'impact !

Par contre, même dans l'hypothèse d'une stricte application de la règle de proportionnalité démographique (improbable compte tenu de la taille des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence) il faudra agrandir les hémicycles et salles de commissions du Conseil régional et du conseil général des Bouches-du-Rhône. Probablement d'autres départements s'il est mieux tenu compte de l'étendue des territoires.

D'une manière générale, sur la France entière, le nombre de conseillers régionaux augmente de 59 %. Il faudra bien les loger !

Chiffres à comparer aux 175 millions d'euros qu'auront coûtés aux contribuables français six mois de présidence française de l'Union Européenne, un record selon la Cour des comptes.

Les économies rêvées

S'agissant des économies à attendre de la fin des financements croisés et de l'augmentation de taille des collectivités et EPCI, les études d'impact restent dans le vague ou le « potentiel ».

Selon le Gouvernement et la DGCL « La rationalisation des dépenses entre départements et régions porte potentiellement sur 20 milliards d'euros par an ». Ces 20 Md€ représentent le volume des interventions croisées des départements et des régions. Il faut donc avoir un solide estomac pour laisser croire que c'est l'économie à attendre de leur suppression. Que deux collectivités financent un programme de 100 M€, chacune à 50 %, n'entraîne pas nécessairement une baisse de moitié de son coût si une seule le finançait à 100 %. Si supprimer les sources de financements supprime

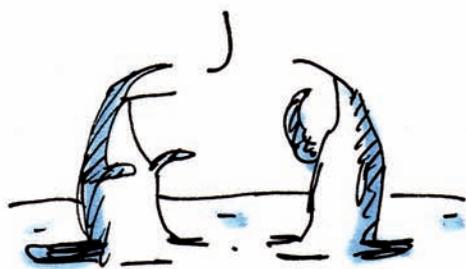
les problèmes que les dépenses engagées visent à régler, il faut supprimer les collectivités locales. On économisera alors 220 Md€ !

Plutôt qu'une mise en musique des propositions consensuelles du Sénat, les projets de réforme des institutions territoriales présentés par le Gouvernement sont la version molle et camouflée du Rapport Balladur.

Résultat : aucun des objectifs officiels de la réforme n'est atteint, parce que ces objectifs ne sont compatibles ni avec notre histoire, ni avec notre territoire.

La nouvelle organisation territoriale, loin d'être plus lisible et plus simple, sera plus complexe et plus confuse que celle qu'elle remplacera.

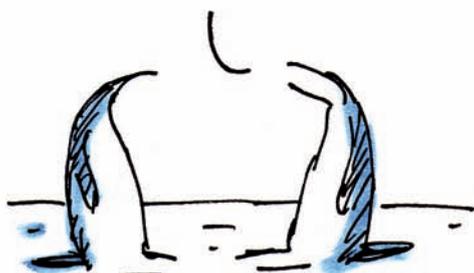
En se regroupant
on va faire des
économies énormes



Une seule grosse
dépense remplacera
une multitude de
petites



Elle est où,
l'économie ?



Sur les frais
bancaires : un
seul chéquier



Karier Gorce-

"CHAUFFER L'EAU DE FAÇON PLUS DURABLE"

Pour Gilles Lassimonne, changer l'énergie, c'est faire le choix des énergies renouvelables. La communauté d'agglomération de Moulins-sur-Allier, dont il est le directeur général adjoint des services, a ainsi transformé l'ancienne piscine municipale en un centre aqualudique dernier cri.

La métamorphose a été double pour la piscine municipale de Moulins-sur-Allier. Construit en 1967, puis en 1974, l'établissement est devenu en 2008 un centre aqualudique de dimension communautaire.



Jadis chauffé par une chaufferie gaz, le centre, joliment baptisé L'Ovive, s'est doté d'un système géothermal qui assure tous ses besoins thermiques. « Dans le cahier des charges, on ouvrait la porte aux énergies renouvelables, souligne Gilles Lassimonne, en ne perdant pas de vue le fait que le site était près de la rivière Allier, donc propice à la mise en place d'une pompe à chaleur. »

CHIFFRES CLÉS

Moins de 18 euros TTC

C'est le coût moyen du MWh produit par la pompe à chaleur, mise en place pour le centre aqualudique de Moulins-sur-Allier.

128 000 euros

C'est l'économie générée par cette installation en 2008, soit un temps de retour sur investissement de deux ans.

70 tonnes

C'est le poids de CO₂ dont la pompe à chaleur a permis d'éviter le rejet, équivalent à celui de 3 300 voitures.

La pédagogie par l'exemple

Le partenariat avec EDF n'était pas nouveau pour la collectivité. « EDF s'était déjà impliquée dans la mise en place d'un dispositif similaire sur le site du Centre national du costume de scène, sur l'autre rive de l'Allier, poursuit Gilles Lassimonne. Leurs conseillers ont suivi une démarche pédagogique intéressante en présentant aux élus des projets exemplaires à Lyon, dans l'Ain, etc. » Sensible aux simulations prévisionnelles des charges de fonctionnement, peu élevées pour ce type d'infrastructure, la collectivité s'est très vite montrée unanime pour ce projet.

Une réussite technique... et économique

Les bureaux d'études s'étant montrés quelque peu hésitants sur ces questions, le directeur adjoint reconnaît s'être beaucoup appuyé sur les compétences d'EDF Collectivités. Grâce à un forage de 12 mètres dans la nappe phréatique, la pompe à chaleur assure le chauffage des bassins, de l'eau chaude sanitaire (en quasi-totalité), le chauffage ou le refroidissement de l'air

(pour sa déshumidification). « Les bonnes performances de la pompe à chaleur ont généré en 2008 une consommation et une facture inférieures aux prévisions, même avec une température atteignant -15°C l'hiver dernier, se félicite Gilles Lassimonne. Nous sommes fiers d'avoir ce type d'équipement. » Les rejets de CO₂ sont, en effet, réduits de 80% et la facture revient en 2008 à 1,2 euro TTC par baigneur. Et L'Ovive est régulièrement visitée par des collectivités d'autres régions. Des satisfactions pour les élus comme pour les usagers... heureux comme des poissons dans l'eau !

L'EXPERTISE D'EDF COLLECTIVITÉS

Vincent Torri,
spécialiste en maîtrise d'énergie

« Ce type d'installation ne peut se faire qu'à proximité d'une nappe phréatique, d'une rivière ou d'un lac suffisamment alimentés pour que le prélèvement de calories ne fasse pas baisser la température. Cela suppose aussi que la température de la rivière ne descende pas en dessous de 7°C l'hiver. L'installation mise en place au centre aqualudique de Moulins-sur-Allier, baptisé L'Ovive, est exemplaire en ce sens qu'on utilise simultanément le chaud et le froid produits par la thermodynamique. En France, peu de sites se prêtent à des installations similaires. Outre la contrainte géographique, cela suppose une forte motivation du maître d'ouvrage. Il existe un procédé similaire à Lacaune, dans le Tarn. Une vingtaine de centres aqualudiques disposent de pompes à chaleur, mais contrairement à celle de L'Ovive, elles ne produisent que du chaud. »

Pour EDF, changer l'énergie ensemble, c'est vous apporter des solutions d'éco-efficacité énergétique et vous donner ainsi les moyens d'agir pour bâtir un monde d'énergies accessibles et faibles en CO₂.

Pour en savoir plus, consultez
www.edfcollectivites.fr



CHANGER L'ÉNERGIE ENSEMBLE

L'articulation des politiques des différents échelons sera encore moins bien assurée qu'actuellement et l'efficacité de l'action politique s'en ressentira, d'autant plus que l'étiage financier sera bas.

Quant aux économies, elles relèvent plus du rêve que de la réalité.

L'intercommunalité, coopération volontaire des communes, devient l'outil de leur étiolement progressif et à terme, de leur disparition en tant qu'acteurs de la démocratie locale.

Les conseillers territoriaux seront encore plus lointains que les conseillers régionaux et conseillers généraux actuels.

Cet éloignement représente une régression démocratique, pour ne rien dire du mode de scrutin prévu pour désigner ces conseillers territoriaux. Il ne garantit de majorité ni dans les départements ni à la Région, il multiplie les élus à la majorité relative et en crée même qui n'auront recueilli aucune voix sur leur nom !

S'il est plus facile de peindre la cible autour de la flèche, il l'est moins de faire entrer le territoire dans une réforme de bureaucrates.

L'identité française, c'est aussi une certaine façon d'habiter la France, territoire uni par sa diversité, avec ses petites communes et ses grandes agglomérations. Notre organisation administrative est le produit de ce

territoire et de cette histoire. Nos « réformateurs » ont tort de l'oublier.

Pierre-Yves Collombat,
premier Vice-Président de l'AMRF
maire adjoint de Figanières,
Sénateur du Var

L'examen du projet de loi relatif aux institutions sera débattu, à partir du texte arrêté par la Commission des lois, le 18 janvier 2010 au Sénat.

A l'heure où nous publions, à l'examen des amendements du rapporteur JP Courtois, on constate qu'il s'inscrit dans la logique du projet de loi initial qu'il ne modifie qu'à la marge.

A noter quatre modifications des dispositions du projet de loi relatives à l'intercommunalité, dans un sens moins défavorable aux communes :

- Suppression de l'orientation fixée au schéma de coopération de prévoir la constitution d'intercommunalités prioritairement de plus de 5000 habitants.
- Possibilité pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de fixer par consensus le nombre des délégués et la répartition des sièges.

Mais à l'unanimité (ce qui laisse tout pouvoir à la commune la plus importante de dicter sa loi) et non à la majorité qualifiée.

– Retour aux conditions de majorité qualifiée pour le transfert de nouvelles compétences aux EPCI à fiscalité propre et pour la détermination de l'intérêt communautaire.

– Suppression du transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de police en matière de voirie.

On notera par contre diverses propositions favorables aux communes centres qui peuvent s'opposer à diverses évolutions ainsi que le renforcement de la représentation des intercommunalités à la CDCI.

Par contre, la commission des lois du Sénat a modifié dans un sens plus favorable aux communes les dispositions relatives aux métropoles : elles continueront à disposer de ressources propres (sur le modèle actuel), conserveraient la compétence urbanisme et le transfert de compétences serait soumis au critère de l'intérêt métropolitain.

Notes

Note 1 : Selon les chiffres de la DGCL, en 2009 le total des dépenses budgétisées des départements (France) au titre des interventions en matière sociale, de voirie et des collèges représentait 67,2 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF).

En intégrant les dépenses relatives aux transports scolaires, au SDIS et au développement économique et, par convention 1/3 des dépenses non ventilées et des services généraux, on atteint des pourcentages bien plus conséquents.

Sur l'exemple du Var (CA 2008), l'ensemble des dépenses de fonctionnement relatives aux compétences transférables représente 73 % des DRF. En affectant un tiers des dépenses non ventilées et relatives aux services généraux à l'exercice de ces

compétences, ce qui est peu, on atteint 81,5 % des DRF.

Une métropole toulonnaise de 450 000 habitants capterait au moins 40 % des dépenses et des recettes du département. Agrandie aux limites du « territoire » « Provence méditerranée métropole » préconisé par le conseil général (voir Var Matin 7/11/09), soit 550 000 habitants, c'est près de 50 %.

Note 2 : Diminuer de 50 % l'effectif des conseillers généraux et régionaux et les répartir proportionnellement à la démographie des départements réduirait de 30 à 6 et 7 le nombre d'élus en charge des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence.

Dans cette configuration, le Var per-

drait 7 conseillers généraux, le Vaucluse 4 et les Alpes-Maritimes 13. Ce qui ne déséquilibre pas le système mais n'avantagera pas la représentation rurale.

Par contre les effectifs départementaux des Bouches-du-Rhône passeraient de 57 à 71 et ceux du conseil régional PACA de 123 à 179.

Note 3 : A en juger par l'évolution de son argumentation, le Gouvernement navigue à vue :

1^{re} version : aucun département n'aurait moins de 20 CT (version Alain MARLEIX au congrès de l'ANEM) ou de 15 (version Michel MERCIER, le lendemain, au congrès de l'AMRF) et il y aurait une latitude de + ou - 30 % par rapport à la moyenne régionale

dans l'attribution des sièges, entre départements et au sein même des départements pour ne pas trop défavoriser les territoires ruraux.

Quand on fait les calculs, cependant, on s'aperçoit que, vu les écarts démographiques (de 1 à 14,5 en PACA), cette latitude de + ou - 30 % ne change pas grand-chose pour les petits départements, et d'autant moins que le nombre de cantons représente 80 % seulement de celui des CT.

2^e version : le nombre de sièges serait attribué par strates, selon le modèle en vigueur pour l'élection des sénateurs.

Là, on se heurte au problème inverse : des conseils régionaux, et parfois généraux, pléthoriques.

Exemple pour la région PACA dont la représentation sénatoriale est la suivante : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence 1, Vaucluse 3, Var 4, Alpes-Maritimes 5, Bouches-du-Rhône 8.

Sur la base de 20 CT minimum (équivalent d'un sénateur), soit de 16 cantons (une réduction quasiment de moitié pour les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence) : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence 20 CT, Vaucluse 60 CT, Var 80 CT, Alpes-Maritimes 100 CT et Bouches-du-Rhône 160 CT, soit un conseil régional de 440 personnes (contre 123 aujourd'hui) et des conseils généraux qui, à l'exception des deux premiers, doublent ou triplent leurs effectifs !

Avec 15 CT minimum on obtient : Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence 15 CT, Vaucluse 45 CT, Var 60 CT, Alpes-Maritimes 75 CT et Bouches-du-Rhône 120 CT, soit un conseil régional de 330 personnes, deux fois et demie plus nombreux qu'aujourd'hui.

3^e version donnée devant la Commission des lois du Sénat par Michel Mercier :

« Revenant sur les propos de M. Pierre-Yves Collombat, M. Michel Mercier a en outre précisé que, pour connaître le

nombre total de sièges dans chaque assemblée régionale, il ne fallait pas appliquer une tranche démographique égale à la population du département le moins peuplé et, ensuite, attribuer autant de sièges à chaque département qu'il compte de tranches ainsi formées. Il conviendrait, à l'inverse, de partir du nombre total de sièges dans chaque conseil régional, tel qu'il résultera de l'ordonnance élaborée par le Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution en vertu de l'habilitation contenue dans le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales. La répartition des sièges devant être, selon la jurisprudence constitutionnelle, « essentiellement démographique », et non pas exclusivement démographique, il a estimé qu'il serait possible de prévoir un minimum de quinze ou vingt sièges par département, tout en évitant que les effectifs des conseils régionaux ne croissent de manière démesurée. Il a donc jugé que la mise en place d'un plancher de sièges par département n'était pas incompatible avec le plafonnement du nombre total de sièges dans chaque assemblée régionale. » (Compte rendu officiel de la séance du 28/10/09)

Dans les faits, on n'est guère plus avancé comme le montre le cas de la région PACA.

Sur la base de 180 CT, en attribuer 15 aux Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes et le reste à la proportionnelle aux autres départements donne : Vaucluse 18 CT, Var 33, Alpes-Maritimes 35, Bouches-du-Rhône 64.

Ce qui signifie que le Vaucluse dont la population est 4 fois celle des Hautes-Alpes n'aurait que 3 CT de plus qu'elles, le Var avec une population près de 7,5 fois supérieure n'aurait qu'une représentation double à la région ? Pour le coup, la représentation ne serait pas « exclusivement démographique ».

Si on attribue à chaque département un minimum de 15 CT et que l'on répartit les sièges restant à la proportionnelle, les résultats sont les suivants : Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes 15, Vaucluse 26 CT, Var

35, Alpes-Maritimes 35, Bouches-du-Rhône 54. Avec une population 14,5 fois plus nombreuse que celle des Hautes-Alpes, les Bouches-du-Rhône ne pèseraient que 3,6 fois plus à la région !

Sauf à s'asseoir sur le principe de la représentation « essentiellement démographique », il n'est pas possible d'assurer une représentation minimale aux « petits » départements sans faire exploser les conseils régionaux et leurs hémicycle.

On attend la prochaine version et surtout le fameux tableau n°7.

Note 4 : Compte rendu de l'audition du Ministre de l'intérieur par la commission des lois du Sénat (28/10/2009)

« M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a confirmé que le conseiller territorial serait titulaire d'un mandat unique. [...] Par ailleurs, le suppléant aura un rôle important afin d'alléger les obligations du conseiller territorial, notamment sa participation aux nombreuses instances départementales et régionales ; il sera défrayé de ses frais mais ne bénéficiera pas lui-même d'une indemnité permanente... »

« M. Brice Hortefeux a rappelé que le mandat de conseiller territorial compterait pour un mandat au regard des règles du cumul et que le texte prévoyait que les suppléants des conseillers territoriaux soient dotés d'un nouveau statut leur permettant de remplacer l'élu dans certaines de ses fonctions de représentation. »

Le projet de loi relatif à l'élection des CT prévoit (A 1 al 135) que : « Le remplaçant d'un conseiller territorial ou les suivants sur la liste des CT élus sur des listes, peuvent représenter ceux-ci dans les conditions prévues aux art. L3121-23 et L 4132-22 du CGCT »

Mais que prévoit le CGCT en la matière ?

« Qu'après l'élection de sa commission permanente... le conseil général peut former ses commissions et procéder à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes... »

mes extérieures et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente... » (Art. L3121.22) Que « le conseil général procède à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions régissant ces organismes. La fixation par les dispositions précitées de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste

de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes. » (Art. L3121-23)

Les dispositions sont identiques pour le conseil régional.

Actuellement et de fait, les délégués des conseils généraux et régionaux sont des conseillers généraux ou régionaux et non des personnes extérieures à l'institution.

Contrairement donc à ce que dit le Ministre, le projet de loi est muet sur

ce « nouveau statut » permettant aux « suppléants », devenus « remplaçants » de « remplacer l'élu dans certaines de ses fonctions de représentation. »

A l'évidence, il s'agit d'une improvisation.

Au final, une communauté de métropoles pilotée par l'État, ce serait le plus simple, non ?

