



# LA LETTRE DU SENAT

## de PIERRE-YVES COLLOMBAT

### SENATEUR DU VAR

OCTOBRE NOVEMBRE DECAMBRE 2009 NUMÉRO 21

## POURQUOI DECIDER QUAND D'AUTRES LE FONT SI BIEN POUR VOUS ?

Ça y est, c'est fait, notre département a achevé la carte de son intercommunalité ! La preuve, c'est déjà dans le journal.

TPM n'est plus une communauté d'agglomération mais une métropole de 542 000 habitants, de Solliès Pont à Saint-Cyr, du nom de « Provence méditerranée métropole ». La Provence verte, avec ses 94 000 habitants n'attend plus que son baptême de communauté d'agglomération.

« *Réforme des collectivités territoriales, le Var a pris de l'avance !* » annonce en pleine page Var Matin du 07 novembre 2009, reprenant sous forme sonnante et rébuchante le contenu d'un article, publié trois jours plus tôt, consacré au futur regroupements en huit EPCI des communes du département. Le sous-titre transmet au préfet sa feuille de route: « *Réforme des collectivités, le préfet devra revoir les intercommunalités. Le Département propose de s'appuyer sur les huit territoires déjà en activité.* »

Pour le Président du Conseil général, le seul à s'exprimer, « *Ces huit territoires ont une vraie légitimité car ils correspondent à la réalité quotidienne des varois* ».

La réalité quotidienne d'un habitant d'Entrecaesteaux est évidemment la même que celle de son homologue du Plan d'Aups puisqu'ils appartiennent tous deux à la Provence verte. De même, que sautent aux yeux les convergences d'intérêts entre Salernes et Rians reliées, faute de voie rapide, par le Verdon.

D'ailleurs tout baigne: il y a « *unanimité des 153 maires du Var qui ont tous signé le contrat de développement* ».

Transformer un accord pour recevoir des aides financières du Conseil général, selon des modalités qu'il impose d'ailleurs, en acceptation d'un périmètre d'intercommunalité est un peu osé, mais après tout, pourquoi pas ?

Si l'analyse est partagée, pourquoi perdre un temps précieux à débattre ? Comme dit Var Matin, qui sait de quoi il parle, « *pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ?* ».

Quoi de plus simple, en effet, que de penser et de décider pour les autres ?

Reste que les premiers intéressés pourraient avoir leur mot à dire avant que la messe ne soit dite pour le repos de l'âme de leurs communes car, n'en doutons pas, les communes ont une âme.

L'objet de cette « Lettre du sénateur », un peu spéciale, est d'informer les élus concernés, le plus complètement possible du contenu des projets de réforme des collectivités territoriales prochainement en discussion au Sénat, de leurs enjeux pour les communes, leur département et leur région.

Après ils décideront. Mais eux-mêmes et en toute connaissance.

Qu'ils sachent que je reste à leur disposition pour en débattre avec eux, sous la forme qui leur conviendra et pour peu que nos emplois du temps s'y prêtent.

PY COLLOMBAT

**LA REFORME DES INSTITUTIONS TERRITORIALES.**  
*(au 15 novembre 2009)*

**I- 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 l'examen du projet de loi de finances dès octobre 2009 à l'Assemblée nationale, fera six textes ; huit en comptant le futur texte relatif à l'Ile de France et l'ordonnance relative au découpage des nouveaux cantons !

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

Cinq de ces textes ont été déposés sur le bureau du Sénat : 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, pour 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 département, 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 fusions 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 (loi ordinaire et loi organique) ainsi que des délégués communautaires avec les modifications que cela suppose des modes d'élections des conseils municipaux des communes de 500 à 3500 habitants.

Dans un délai d'un an après la promulgation du volet institutionnel interviendra enfin, autre justification de la réforme :

la ventilation des compétences (exclusives ou partagées) entre départements et régions ainsi que les règles limitant les co- financements.

**II- LA REFORME INSTITUTIONNELLE.**

**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.

Le problème, c'est que sous les mêmes mots le projet de loi renvoie 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.

On retrouve le rapport Balladur : 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, à réduire le pouvoir traditionnellement laissé aux communes de peser, au sein de l'intercommunalité, sur les décisions susceptibles de les affecter essentiellement, renforçant les pouvoirs du Président et de la technocratie.

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 par commune, plus des sièges complémentaires 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, fondement de la coopération volontaire. (Note 1)

b) Cela signifie, dans bien des cas, une réduction drastique du nombre de délégués communautaires, des bureaux et du nombre de Vices-présidents. (Note 2).

Ce point qui peut sembler de détail est très important s'agissant, cas fréquent, d'intercommunalité réunissant des collectivités de tailles très différentes car il diminue 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 ne pourra être que 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). (Note 3)

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 (qu'un élu perçoive une indemnité continuant à faire problème), 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 s'y négocient les consensus à la base de la quasi-totalité des décisions communautaires. C'est donc revenir sur le principe d'égalité entre maires des communes quelle que soient leurs

tailles, règle non écrite du fonctionnement des communautés et qui explique largement leur succès.

c)-Les petites communes sont les plus touchées par cette réduction de la représentation communale à l'EPCI 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 ». (A3 al 8)

d)-Diminution de la représentativité des communes dans les CDCI :

Actuellement elles disposent de la majorité des sièges : 60% contre 20% pour les intercommunalités. Les proportions sont ramenées à 40%/40% par le texte, le nombre des autres sièges (15% CG et 5% CR) restant inchangé. 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). Toute une série de verrous protecteur des communes disparaît.

Durant la période du 1 janvier 2012 au 31 décembre 2013, l'accord des conseils municipaux aux propositions de création, fusion, dissolution, modification de périmètre des EPCI à fiscalité propre, des syndicats, syndicats mixtes du préfet est réputé acquis si la moitié de ceux-ci, représentant la moitié de la population est consentante. Disposition temporaire sur le papier mais définitive en fait, puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, toute l'intercommunalité aura été remodelée.

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 lui aussi défini par les Conseils communautaires 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.

Elle résulte d'abord de la réduction des effectifs des bureaux et du nombre de Vices présidents et ensuite du transfert aux présidents de l'EPCI des pouvoirs de police spéciale relativement aux compétences transférées (assainissement, déchets, voirie, gens du voyage). « *Sans préjudice des dispositions de 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 5000 habitants, la « *suppression des enclaves* » et des « *discontinuités territoriales* » (A 16 al 2), une rationalisation des périmètres de ces EPCI ainsi que de tous les Établissements Publics de coopération intercommunale et des Syndicats mixtes.

A cela s'ajoute une réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes dont bon nombre 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) prévoit le projet de loi.

Dans l'état actuel du texte, 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 intercommunal* » 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 simplement 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 PJJ précise, s'agissant de la désignation des représentants des communes: « *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* ». Mêmes 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 janvier et le 31 décembre 2012, le préfet arrête les projets d'EPCI à fiscalité propre conforme au schéma, mais aussi ceux qui ne seraient pas conformes (!) après avis de la CDCI. Mêmes possibilités 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 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. Les dispositions relatives aux « communes nouvelles » par transformation des EPCI le permettent. 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 de celles-ci, 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. Elle est positive à la majorité simple avec une participation d'au moins 1/4 des électeurs inscrits.

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

La commune nouvelle hérite des ressources en dotations et fiscales des communes membres et d'une « dotation particulière » (A 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 pouvoirs sont à prévoir entre les présidents de conseils généraux et celui de la région qui deviennent concurrents. On découvrira bien, un jour, que cela mérite « réforme ».

Par ailleurs, le département, touché de plein fouet par la réforme des finances locales, voit son autonomie fiscale réduite à presque rien.

Le projet de loi relatif aux institutions territoriales le prive en plus 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 de l'exercice.

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 » (de substitution) 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. » (A 35 al 3)*

En clair, si une collectivité dont ce n'est pas la compétence 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 intervenir en cas de défaillance de la collectivité, en charge de la compétence mais bien décidée à ne pas l'exercer.

Par contre, le projet de loi prévoyant la possibilité de financements croisés pour répondre « à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire » (A 35), on peut penser que les possibilités d'aides des départements (et des régions) en direction des 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 petits par la substitution des conseillers territoriaux aux

conseillers généraux, les plus peuplés par la création des métropoles.

### 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. Les métropoles ne sont donc plus créées par la loi mais (presque) comme les autres EPCI à fiscalité propre.

Elle 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 « super 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. (Note 4)

Autant dire, donc que les métropoles seront, de fait des « départements bis » voire des « super départements » 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. »

En contrepartie : « La métropole verse à chaque commune membre une **dotations 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, celui (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.

Différence avec la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre qui, sauf nouveau transfert est fixe.

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.

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 du se plaindre ! Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce seuil soit abaissé à 400 000 habitants.

L'initiative de création des métropoles, désormais à géométrie variable, 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 qualifiées 2/3-1/2.

Version molle de l'avant projet, le projet de loi définitif n'évacue 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 ». On pourrait penser qu'ils se réaliseront seulement si les deux partenaires sont d'accord. Mais 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, plus alambiqué, laisse penser que ni le département ni la région n'ont la pleine liberté de refuser les demandes de transferts de compétences des métropoles. En effet, à défaut de convention passée dans les six mois à compter de la création de la métropole, le préfet propose au président de la métropole ainsi qu'à celui du conseil général ou de la région, un projet de convention. A défaut de signature dans un délai d'un mois après transmission « *la convention est établie par arrêté du ministre chargé des collectivités locales* » et « *les modalités et la date du transfert définitif de chaque service ou partie de service sont fixées par décret* ».

Ce camouflage vise seulement à dissimuler le dépeçage que devront subir les départements et les régions si les métropoles de leurs territoires en font la demande. Pour une partie des compétence il est de droit, pour les autres, il dépendra de la demande métropolitaine et de la volonté du Gouvernement, ce qui est rassurant !

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.

(Note 5).

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

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 arrières pensées politiques du projet.

Administrent 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 (Note 6). 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. (Note 7)

Déjà actuellement, le nombre de conseillers régionaux désignés dans chaque département est proportionnel à leur taille.

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% (CF étude d'impact du PJJ) 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. (Note 8)

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 (voir plus loin).

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 !

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 grès du temps et des objections (voir note 9), sans apporter de réponse précise.

Le problème reste entier : les corrections visant à doter les départements peu peuplés d'une représentation suffisante font exploser les effectifs des conseils régionaux que la simple application de la proportionnelle augmente déjà 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 » (Étude d'impact PJJ Élection 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 la représentation nationale satisfaite du compromis, 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, que dans les autres. 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 problème va se poser pour la quasi-totalité des départements ruraux.



S'agissant des départements les plus peuplés, souvent chef 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 chef lieu, 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 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 s'ils disposeront de celui de voter en lieu et place du CT qu'ils représentent. (Note 10)

### C- La tache noire : l'articulation conseillers territoriaux-métropoles

Les conseillers territoriaux élus sur le territoire métropolitain géreront l'ensemble des compétences exercées par le conseil général sur le territoire non métropolitain du département alors que les conseillers territoriaux non métropolitains n'auront aucun droit de regard sur l'exercice des compétences départementales transférées à la métropole.

Même chose s'agissant des compétences régionales transférées aux 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.

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...) 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 où 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 l'à dedans...* »

## III- LA REFORME DES MODES DE SCRUTINS.

### 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 3500 est l'une des rares dispositions consensuelles du projet.

Il répond à une demande ancienne de l'AMRF à l'exception des communes de moins de 500 habitants qui conservent le mode de scrutin actuel 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 découleront de l'ordre du tableau : le maire et les conseillers selon les suffrages recueillis.

Si on conserve le mode de scrutin ancien 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 ». (Note 11)

## 2- Conseillers territoriaux.

Les conseillers territoriaux sont élus :

« 1<sup>o</sup>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<sup>o</sup>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. (Note 12)

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, probablement.

## IV- 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** : 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 spécifiques 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.

Les conseillers territoriaux métropolitains ou élus sur la liste départementale seront-ils mieux connus que ceux qu'ils remplaceront ? Quand 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.

S'agissant du millefeuille.

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.

Un habitant de Cuers, en déménageant à La Garde changera d'interlocuteur s'il est allocataire du RSA ou de l'APA et des règles différentes pourront lui être appliquées. C'est le retour à l'ancien régime des provinces, l'octroi en moins, « concurrence libre et non faussée » oblige.

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.

Fini le mille feuilles 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 ? (Voir Note 13)

« Hommes et femmes invisibles de la démocratie », les élus départementaux et régionaux urbains seront-ils plus repérables dans leurs habits de CT ? On peut en douter, particulièrement des représentants des territoires métropolitains : ils n'auront aucun pouvoir s'agissant des compétences départementales et régionales transférées à la métropole et donc aux 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 ne serait plus un succédané de collectivité territoriale concentrant sur un territoire continu 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. (Note 13)

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 de ceux qui ne sont pas assez gros!

## 3-Pour quelles économies ?

L'un des premiers objectifs de la « réforme », les économies de gestion qu'elle serait censée permettre, est de moins en moins invoquée 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 (et les frais de fonctionnement futurs !) à réaliser.

Reste 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 : **3,7 millions d'euros, soit 0,077%** des dépenses réelles de fonctionnements de la région et des départements (CA 2008).

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 !

Rapportée à l'ensemble du pays l'économie sur les indemnités c'est 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 accompagnant celle des conseillers régionaux, ni des frais engendrés par les *suppléants-remplaçants*.

L'économies réalisables grâce à la limitation des Vice-présidents des intercommunalités, est estimée elle à 36 M€.

Chiffres à comparer aux 175 millions d'euros qu'auront coûté au contribuable français six mois de présidence française de l'Union Européenne, un record selon la Cours 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, le « potentiel », le « virtuel ».

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 dès lors qu'une seule le financerait à 100%. Si supprimer les sources de financement supprime le coût de l'exercice des compétences, il faut supprimer les collectivités locales. On économisera 220 Md€ !

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

Économies 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 seraient largement compensées par les charges inhérentes aux grandes structures bureaucratiques et au désengagement des citoyens qu'elle suscite.

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 lors de ma création des EPCI 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 !

## NOTES

**Note 1 :** Le moindre des paradoxes de cet ensemble de projets 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 DGCL, Éric Jalon, a montré le bout de l'oreille. Selon lui (réponse non consignée dans le compte rendu), dès lors que les délégués communaux étaient élus au suffrage direct, il devenait nécessaire que la loi en fixe le nombre.

En clair, le DGCL raisonne pour l'intercommunalité sur le modèle communal dont le CGCT 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, Édouard Balladur.

**Note 2 :** Ainsi, Toulon Provence Méditerranée passerait de 160 délégués à 92 ; la Communauté d'Agglomération Dracénoise (CAD), de 77 délégués à 58.

**Note 3 :** Ainsi la CAD devrait se limiter à 11 Vice-présidents contre 16 actuellement. Ce qui signifie que cinq communes n'auraient pas de Vice-présidents. Parions que ce sera les plus petites!

**Note 4 :** Selon les chiffres de la DGCL, en 2009 le total des dépenses budgétisées par les départements (France) au titre des interventions en matière sociale, de voirie et des collèges représentait 67,2% de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

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 des 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%.

Effectivement, s'agissant de la réforme des collectivités locales « *le Var a pris de l'avance* » (publicité Var Matin 07/11/09), de l'avance vers sa coupure en deux ! Beau progrès !

**Note 5 :** Voici l'analyse de Patrick Roger (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 du premier tour. Pour l'heure, face à une gauche 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 le 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. »*

*« Il n'y a aucun de fric frac électoral » jure, par contre, le Président du Sénat Gérard Larcher (Le Figaro 23 septembre 2009) : « Nous allons diminuer le nombre de cantons pour assurer une représentation plus équitable de la population. »*

*Aujourd'hui, dans un même département, le nombre d'habitants varie couramment du simple au*

*quadruple d'un canton à l'autre. Or, de nombreux petits cantons ruraux qui vont disparaître sont ancrés à droite. C'est bien la preuve que l'accusation lancée par l'opposition est fautive. Pour autant, nous refuserons de descendre en deçà de douze à quinze sièges dans les départements les moins peuplés. C'est un socle minimum. »*

Non seulement le Président du Sénat ne répond pas à la question du mode de scrutin particulièrement « original » choisi pour l'élection des CT mais veut ignorer l'évolution sociologique de la ruralité.

Si les « *petits cantons ruraux* » sont aussi « *ancrés à droite* » qu'il le dit, comment expliquer la forte progression de la gauche aux élections cantonales et sénatoriales depuis 2004 ?

Sociologiquement de plus en plus semblable au monde urbain, dont provient désormais l'essentiel de sa population, le monde rural en a les mêmes besoins et donc les mêmes aspirations politiques.

**Note 6 :** Enfin, en principe, le Conseil constitutionnel n'ayant pas pour habitude de contrarier le Gouvernement.

**Note 7 :** Il y a consensus sur ce nécessaire redécoupage des cantons afin d'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.

**Note 8 :** 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 perdrait 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 9 :** A en juger par l'évolution de son argumentation, le Gouvernement navigue à vue :

1° version : aucun département n'aurait moins de 20 CT (version Alain MARLEIX devant le congrès de l'ANEM) ou de 15 (version Michel MERCIER, le lendemain, devant le 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 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 plus ou moins 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° 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 de 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 triples 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° Version donnée devant la Commission des lois du Sénat par Michel Mercier :

« *Revenant sur les propos de M Pierre-Yves Colombat, 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 (la moitié de l'effectif actuel des élus), 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 chacun 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 (et encore, 15 CT, cela signifie 12 cantons seulement) sans faire exploser les conseils régionaux et leurs hémicycle. On attend la prochaine version et surtout le fameux tableau n°7.

**Note 10** : Compte rendu de l'audition du Ministre de l'intérieur par la commission des lois du Sénat (28 octobre 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. Il a indiqué que l'indemnité qui lui serait versée serait équivalente à celle des conseillers régionaux augmentée de 20%, assortie toutefois d'un mécanisme de pénalités pour absentéisme, pouvant aller jusqu'à 50% de l'indemnité. 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 articles 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 extérieurs et déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à la commission permanente... » (Article 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. » (Article 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 pas des personnes extérieures à l'institution.

Contrairement donc à ce que dit le Ministre, le projet de loi ne dit rien de ce « nouveau statut » permettant aux « suppléants », parfois appelés « remplaçants » de « remplacer l'élu dans certaines [lesquelles] de ses fonctions de représentation. »

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

**Note 11** : 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.

Étant 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.

**Note 12** : Le plus étonnant de l'affaire, c'est que les candidats dans les cantons ne pourront pas figurer (donc être élu 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 !

**Note 13** : Ainsi, la métropole lyonnaise aurait-elle vocation à fédérer les énergies de la COURLY, des agglomérations stéphanoise, du nord Isère, voire de Grenoble. Pour le président de la région parisienne, c'est l'Ile 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.

## **Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur du Var**

### **Contacts**

**A Paris :**

**15 rue de Vaugirard 75291 PARIS cedex 06**

**Marie RIVIERE-MOUCHETTE** Tel.:01.42.34.33.31 Fax: 01.42.34.44.47 Courriel: py.collombat@senat.fr

**Dans le Var:**

**BP 3 Montée de la Calade 83830 FIGANIERES**

**Cyril LELONG** Tel.: 06.32.26.83.43 Fax: 04.94.70.92.58 Courriel : senateur.collombat@wanadoo.fr

**Toutes les interventions de P.Y. Collombat sur le  
site Internet : [www.collombat-py.fr](http://www.collombat-py.fr)**