Projet de loi

LE SENAT JOUE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION EN MODE MINEUR

Rarement projet de loi aura connu un parcours législatif aussi mouvementé que feu « l'acte III de la décentralisation ». Pas moins de trois versions connues, la dernière tronçonnée en trois parties, entre-temps le nombre d'articles qui passe de 79 à 145 et plus question d'étape nouvelle de la « décentralisation ». Elle a été remplacée par un projet managérial de réorganisation de l'usine administrative, bien dans l'air du temps libéral mais à mille lieues du projet Defferre, projet politique visant à rendre le pouvoir aux élus pour dynamiser le pays. L'Histoire a montré que c'est ce qui s'est passé, les collectivités territoriales assurant désormais entre 70 % et 75 % de l'investissement public, avec un endettement demeuré inférieur à 10 % du PIB. Ici, c'est en entravant leur action qu'on entendait les rendre plus performantes !

Foin de décentralisation, l'objectif est de faire : « participer (les collectivités) à l'effort de redressement des finances publiques pour assurer notre souveraineté budgétaire » (exposé des motifs).

« Assurer notre souveraineté budgétaire » aujourd'hui, « sauver notre triple A » ; hier, pas vraiment le changement.

Comment concentrer la richesse et le pouvoir dans une quinzaine de zones urbaines et paralyser le reste du territoire - le tout mis sous surveillance des chambres des comptes -, permettra d'améliorer la compétitivité du pays, sa balance, permettra de doper son taux de croissance, de faire diminuer le chômage ? Mystère.

On s'attendait donc au pire, mais le pire n'est pas arrivé, en tout cas, pas encore, grâce au Sénat, à commencer par sa Commission des lois et son rapporteur René Vandiérendonck. Grâce aussi à l'attitude particulièrement ouverte des deux ministres en charge du projet : Marylise Lebranchu et Anne-Marie Escoffier.

La commune récupère l'accès aux services publics de proximité

(1) Dans la version issue du Sénat, la conférence territoriale de l'action publique « est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux de la région, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, d'un représentant par département des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants, d'un représentant par département des communes de plus de 20 000 habitants, d'un représentant par département des communes comprises entre 3 500 et 20 000 habitants et d'un représentant par département des communes de moins de 3 500 habitants.
Elle organise librement ses travaux » (A4).
Dans le projet initial, la conférence comprenait deux formations dont une associant l'Etat.
En étaient membres : le président du conseil régional ; les présidents des conseils généraux des départements de la région ; les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ; un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants ; les maires des communes de plus de 50 000 habitants et des communes chefs-lieux dont la population est inférieure à 50 000 habitants ; trois représentants des maires de communes de moins de 50 000 habitants par département.
Dans sa formation associant l'Etat, la conférence est coprésidée par le préfet et le président de région, dans la formation n'associant que des collectivités et leurs EPCI, par le président de région.

(2) Voir les articles 5 et 8 du projet de loi initial et l'article 18 du projet de loi relatif au développement des solidarités (volet 3) du dispositif.
A5 VII : « La chambre régionale des comptes évalue le pacte de gouvernance territoriale dans les conditions prévues à l'article L.211-10 du code des juridictions financières » ainsi révisées par l'article 8 alinéa 2 : « La chambre régionale des comptes évalue les effets du pacte de gouvernance territoriale au regard de l'économie des moyens et des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés notamment en matière de rationalisation des interventions publiques... »

(3) Etrangement, ces compétences obligatoires ne sont définies que dans le volet 2 (« Mobilisation des régions ») et 3 du projet global (« Développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale »).

Le texte finalement adopté, en première lecture, par la Haute assemblée présente encore des imperfections, ne traite pas de l'aire urbaine parisienne pourtant la première concernée, crée dans les Bouches-du-Rhône autant de difficultés qu'il en résout, et laisse pendante la question du devenir des départements là où sera créée une métropole.

Il présente cependant le grand mérite d'avoir éliminé les dispositions les plus critiquables du projet de loi initial et celui d'exister. Comme on l'a vu avec l'épisode du « binôme pour tous », rien n'aurait été pire que de ne pouvoir transmettre à l'Assemblée nationale une contre-proposition du Sénat.

Clarification des compétences des collectivités territoriales et coordination des acteurs

Le Sénat a donc, selon l'expression du président de sa Commission des lois, Jean-Pierre Sueur, pratiqué « l'élagage » du texte initial :

- Suppression du pacte de gouvernance territoriale qui ligotait les collectivités dans un filet de schémas régionaux et départementaux obligatoires. Au final, les collectivités, après avis de la Conférence territoriale de l'action publique, les collectivités et leurs groupements organisent par convention, les modalités de leur action commune pour l'exercice des compétences nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre divers niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements. (A4)

La composition de cette conférence territoriale a été entièrement revue dans le sens d'une meilleure représentation des différentes catégories de collectivités, à commencer par les plus petites (1).

- Suppression de la tutelle des préfets, des chambres régionales des comptes (2) sur l'action des collectivités. Par ailleurs, le président de la région ne préside plus de droit la conférence territoriale.

Par contre, le Sénat a validé le rétablissement, indépendamment des compétences obligatoires des départements et des régions (3), leur compétence générale. Conformément à l'usage, le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département et le conseil régional celles de la région, l'un et l'autre statuant sur tout objet d'intérêt départemental ou régional. (A2)

En lieu et place des compétences exclusives et partagées de la loi du 16 décembre 2010 sont désignés des « chefs de file » pour l'exercice de compétence spécifique, étant entendu qu'« une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre, en sa qualité de chef de file, pour l'exercice d'une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales » (A31 III bis). Qu'il soit donc clair que chef de file n'est pas tuteur.

Comme chef de file, la région, organise les « modalités de l'action com-

Le département récupérerait la compétence de l'aménagement numérique

mune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », dans les domaines suivants : aménagement et développement durable du territoire, biodiversité, transition énergétique, développement économique, innovation, internationalisation des entreprises, complémentarité entre les modes de transport.

Le département est chef de file dans les domaines de l'action et de la cohésion sociale, de l'autonomie des personnes, de l'aménagement numérique et de la solidarité des territoires.

Les communes et leurs EPCI sont chef de file en matière d'accès aux services publics de proximité, de développement local et d'aménagement de l'espace.

Le tourisme, à l'issue d'âpres discussions n'aura pas de chef de file !

Des métropoles

Outre la « clarification des compétences des collectivités territoriales et la coordination des acteurs » traité dans le titre 1er du texte, le titre II procède à « l'affirmation des métropoles ». Il s'inscrit dans la logique de la loi du 16 décembre 2010 qui crée les métropoles, modifiant cette dernière sur certains points et s'attaquant au problème de la région parisienne laissée prudemment de côté alors que c'est là où la création d'une métropole se justifie le plus.

Au final, faute d'accord sur la région parisienne, le texte issu du Sénat crée une « métropole de Lyon », une « métropole d'Aix - Marseille-Provence » à statut spécial et redéfinit le régime des métropoles.

La « métropole de Lyon » est « une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution », autrement dit, une collectivité territoriale et plus un EPCI, ce qu'était la communauté urbaine qu'elle remplace. Comme Paris, la « métropole de Lyon » exerce, sur son territoire, les compétences du département du Rhône qui se trouve ainsi coupé en deux entités 1 200 000 et 470 000 habitants, par consentement mutuel. Une intercommunalité jouant le rôle de département, élevée au rang de collectivité territoriale est une première en France métropolitaine. Cette solution a le mérite de la cohérence, le principal problème posé par la création des métropoles étant, comme on le verra, l'enchevêtrement des compétences sur un même territoire départemental.

La métropole « d'Aix-Marseille-Provence », dont la longueur de la carte de visite suffit à révéler la fragilité de l'assemblage, en est le parfait exemple. S'étendant sur la quasi-totalité du département des Bouches-du-Rhône, à l'exception d'Arles et de la Camargue, on se demande ce qui reste de celui-ci ! Accessoirement, ce qui reste, d'une Région PACA comptant déjà sur son territoire la métropole niçoise et une métropole toulonnaise en gestation !

Autre problème pour « Aix-Marseille-Provence », l'opposition d'un très grand nombre de maires à sa création qui laisse présager les difficultés futures.

S'agissant du droit commun, le Sénat a apporté quelques modifications substantielles au projet de loi initial

1 - Les métropoles sont créées par décrets mais, différence essentielle avec le projet de loi initial, exclusivement à l'initiative des conseils municipaux ou des EPCI. (4)

2 - Les conditions de création des métropoles sont (légèrement) durcies. Pour devenir une métropole, il faut former un ensemble de plus de

(4) Le projet de loi initial prévoyait que les métropoles étaient créées par décret, par transformation des EPCI à fiscalité propre.

(5) Le projet de loi initial prévoyait un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500 000 habitants. Selon les nouvelles dispositions, hors Paris, Lyon et Marseille, 9 ensembles urbains pourraient constituer une métropole : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes, Rouen. Toulon avec une communauté d'agglomération de plus de 495 000habitants au sein d'une unité urbaine de 607 681 habitants manque de peu sa qualification.
Dans le projet initial, le nombre d'ensembles urbains éligibles était de 14 (dont Toulon et Montpellier), au lieu de 12, Saint-Etienne se trouvant à la limite.

(6) L'article 31, alinéa 70 du projet de loi était ainsi rédigé : « L'ensemble des compétences prévues au présent III est transféré de plein droit à la métropole au 1er janvier 2017, à l'exception de celles définies à l'article L.3211-1-1 » du CGCT. Sans l'exception des compétences définies à l'article L.3211-1-1 du CGCT, l'ensemble des compétences du département aurait pu être transféré à la métropole qui en aurait fait la demande. Lors de la discussion, le rapporteur a été sans ambiguïté : « La commission des lois a été très claire sur ce point, s'agissant de l'extension des compétences des métropoles, le département ne sera pas la variable d'ajustement ! C'est la raison pour laquelle nous avons voulu marquer avec force que, en dehors de Paris, Lyon et Marseille, qui connaissent depuis 1982 un régime dit « exorbitant du droit commun », aucun transfert obligatoire n'est envisageable. Nous avons fermement rappelé que si des délégations de compétences ou des transferts sur une base conventionnelle étaient possibles, la loi n'autorisera cependant pas de prélèvements obligatoires de la métropole sur les compétences départementales. »

(7) Toutes les compétences départementales sont potentiellement transférables (par convention) aux métropoles : développement économique (y compris zones d'activités), personnes âgées, action sociale (y compris établissements et services sociaux et médico-sociaux), collèges, tourisme, équipements et infrastructures sportives, gestion du fonds de solidarité logement, insertion, prévention et aide aux jeunes en difficulté et aux familles, transports scolaires, gestion des routes départementales et les compétences définies à l'article L.3211-1-1, autrement dit toute compétence du département (A31, alinéa 70). Les compétences régionales concernées sont : les lycées et le développement économique ainsi que « les compétences définies à l'article L.4221-1-1 »,

400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants (5).

3 - Le transfert automatique et non volontaire des compétences des départements aux métropoles en cas de désaccord est supprimé (6). Les transferts ou les délégations de compétences prévus par le texte ont lieu par convention.

Ces modifications substantielles laissent cependant non résolue une question essentielle, celle du poids politique effectif des métropoles au sein d'une assemblée départementale dont la majorité - vu le dernier mode de scrutin adopté - risque fort d'être élue dans des cantons métropolitains. Elles laissent intact le problème que posent des départements (des régions) exerçant la totalité de leurs compétences sur leur territoire hors métropole et une partie seulement de ses compétences sur le territoire métropolitain, d'autant que toutes les compétences départementales et régionales sont potentiellement transférables. (7)

On imagine aisément la pression amicale dont pourront être l'objet les assemblées départementales poliment sollicitées de transférer telle ou telle compétence départementale ou de mettre en œuvre une politique favorable à la métropole pour les autres.

Un point qui inquiétait beaucoup les élus ruraux a été précisé : le transfert de la compétence « distribution de l'électricité » des communes aux métropoles n'entraînera pas leur retrait des syndicats départementaux existants. Elles seront simplement représentées par la métropole au sein du syndicat. (8)

Autre interrogation, celle du financement des métropoles par une enveloppe de dotation aujourd'hui fermée et demain rétrécie, le régime de ces dotations étant déjà largement favorable aux grandes intercommunalités. Question d'autant plus lancinante que le texte issu du Sénat favorise la transformation des communautés d'agglomération en communautés urbaines. (9)

Cette question a fait l'objet d'un long débat, débat que devra trancher la loi de finances pour 2014. J'en retiens cependant un engagement ferme de la commission des finances du Sénat et un peu moins ferme de Marylise Lebranchu, pour que les transferts financiers résultant des changements de statut des grandes intercommunalités n'affectent pas l'enveloppe consacrée aux autres catégories d'EPCI. (10)

c'est-à-dire toute compétence régionale. Les métropoles peuvent aussi se voir confier par l'Etat la délégation en matière d'aide à la pierre et logement des personnes prioritaires. Elles peuvent se voir aussi transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures et exercer les compétences relatives au logement étudiant.

(8) Article 31 aL 103, rédigé en pur patois des Bureaux : « Lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée au sein du syndicat, pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité prévue au f du 6° du I de l'article L. 5217-2, aux communes qui la composent par dérogation au premier alinéa du I de l'article L. 5215-22. Les attributions du syndicat, qui devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5721-2, et le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont pas modifiés. »

(9) Un EPCI peut se transformer en communauté urbaine à partir de 250 000 habitants et non plus 450 000 habitants comme actuellement (A.40).

(10) Lors des débats on retiendra les interventions de :
François Marc, rapporteur général de la commission des finances : « Il va de soi que, pour la mise en œuvre de cette nouvelle étape du renforcement de l'intercommunalité, les éventuels moyens nouveaux attribués aux métropoles qui seront créées ne doivent pas être prélevés sur les dotations aux autres intercommunalités. Chacun doit avoir à l'esprit cette règle, que, du reste, les membres de la commission des finances ont approuvée à l'unanimité.
De la même manière qu'il ne faut pas déshabiller Pierre pour habiller Paul, il ne faut pas prélever sur les dotations des intercommunalités de petite et moyenne dimension et des territoires ruraux pour favoriser l'émergence des métropoles, dont le principe et la finalité sont, me semble-t-il, admis par tous. Nous veillerons très attentivement, lors de l'examen des prochains projets de loi de finances, à ce que cette exigence soit satisfaite. »Jean Germain, rapporteur spécial de la commission des finances : « Nous ne pouvons pas avoir deux discours, demandant, d'un côté, que le Gouvernement prenne en charge des surcoûts liés à la création de certaines métropoles, notamment celle de Marseille, et proposant, d'un autre côté, de ponctionner les autres catégories d'EPCI pour nourrir ces nouvelles communautés urbaines. J'affirme solennellement que tel n'est pas l'objectif de la commission des finances…
Je m'engage également à défendre en commission des finances le principe d'une stabilité de l'enveloppe des communautés urbaines, et je ne doute pas que cette position sera soutenue par le plus grand nombre. L'enveloppe actuelle des communautés urbaines devra donc être divisée entre un plus grand nombre de communautés urbaines. »
Edmond Hervé, commissaire de la commission des finances : « Quant à moi, je m'opposerai à ce que l'établissement d'un nouveau régime financier pour les métropoles contribue à appauvrir les autres collectivités en diminuant leurs ressources. On ne peut pas plaider la cause des métropoles et appauvrir les départements ! »
La Ministre, après avoir approuvé les propos ci-dessus et rappelé que le surcoût des métropoles représente 0,3 % des 23 Md€ consacrés aux intercommunalités, affirmera que « c'est essentiellement l'urbain qui soutiendra l'urbain… En fait, peu de métropoles ont aujourd'hui besoin de la solidarité nationale. C'est donc, je le répète, essentiellement l'urbain qui aidera l'urbain…
Le rural est totalement à l'abri, même si je ne suis pas en train de dire que les dotations des communautés de communes rurales ne baisseraient pas si tel était le cas des dotations globales. En fait, les communautés de communes rurales et les communes rurales sont protégées, si l'on considère les évolutions que va connaître l'urbain. Le surcoût pèsera essentiellement sur les EPCI et les communes qui en sont membres. En effet, la part CPS des futures métropoles et des EPCI, qui deviendront, de fait, des communautés urbaines par l'abaissement du seuil, représente 45 % de la part CPS des EPCI. C'est donc cette part qui sera essentiellement minorée…
De la même manière, le complément de garantie de la DGF des communes qui appartiendront à une métropole ou à une

Pôles ruraux et inondations

Côté nouveautés, non prévue par le projet de loi initial, on retiendra la création des « pôles ruraux d'aménagement et de coopération » (11) et l'affectation de la compétence « prévention de l'inondation et gestion des milieux aquatiques » aux EPCI à fiscalité propre. Celle-ci est assortie d'une Taxe Spéciale d'Equipement, sur le modèle de ce qui existe pour les Etablissements Publics Fonciers, pour leur permettre de financer cette charge nouvelle. Ces EPCI pourront confier la mise en œuvre de cette compétence à des EP locaux ou des EPTB les associant à d'autres partenaires au sein de syndicats mixtes. (12)

Actuellement, malgré l'importance d'un problème régulièrement rappelé par une actualité trop souvent dramatique, constatons qu'il n'existe pas de politique de prévention de l'inondation en France.

La première raison, c'est l'absence d'une gouvernance clairement identifiée susceptible de porter cette politique, la seconde, l'absence de financements pérennes et suffisants de celle-ci.

Au terme de ces débats, le Sénat a donc décidé :

1 - De confier la compétence « prévention de l'inondation », qu'il ne faut pas confondre avec la « gestion des milieux aquatiques », non pas aux communes, mais aux intercommunalités. Elles seules disposent des moyens suffisants pour l'assumer. Dans le schéma proposé, les intercommunalités ne sont que la première brique du dispositif, puisqu'elles devront unir leurs efforts au sein de syndicats mixtes associant départements, régions et agences de bassin.

2 - D'assurer le financement de cette compétence par une nouvelle ressource, assise sur une base suffisamment large pour être à la fois supportable et productive. C'est évidemment ce point qui suscite le plus d'opposition de la part du gouvernement, qui verrait bien un transfert de compétences aux intercommunalités sans moyens nouveaux pour la financer. Qu'il soit clair qu'il n'est pas question d'accepter ce marché de dupe.

S'il n'est pas sûr qu'à l'Assemblée nationale ces dispositions résistent aux assauts conjugués des ministères de l'écologie et de celui des finances, une première brèche aura été faite dans le mur bureaucratique qui s'est jusque-là parfaitement accommodé des catastrophes à répétition.

Parti pour être largement rejeté par l'addition des oppositions de fond et des oppositions particulières (au projet parisien ou marseillais notamment), le texte sera finalement adopté à une forte majorité : 183 voix contre 31 et 125 abstentions ou non participation. Preuve que la méthode a payé.

Très franchement, il est rare de voir le Parlement jouer aussi pleinement son rôle de législateur, avec une pareille écoute des ministres !

Reste à souhaiter que l'Assemblée nationale ne détricote pas ce que la chambre qui représente les collectivités territoriales, a fait qui représente un point d'équilibre entre les aspirations contraires des acteurs locaux. Céder à cette tentation aurait des effets calamiteux.

PIERRE-YVES COLLOMBAT

communauté urbaine représentera près de 20 % du complément de garantie de la DGF perçu par les communes en 2013. Cette part sera donc également minorée. »

(11) Prévus à l'article 45 quinquies (nouveau), ces syndicats mixtes regroupent des EPCI a fiscalité propre « pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire ». Ils peuvent conduire un SCOT et toute action de coordination et de mutualisation des moyens dont disposent ses membres. Ils sont « le cadre de contractualisation infra-régional et infra-départemental de développement local, d'aménagement durable et de solidarité des territoires ». Ils sont représentés à la conférence territoriale de l'action publique.

(12) Article 35B (nouveau) :
- « Les collectivités territoriales et leurs groupements (...) ainsi que les établissement publics territoriaux de bassin prévus par l'article L. 213-12, sont habilités (...) à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe... »
- «Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. »
- « Il est institué, au profit des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, une taxe spéciale d'équipement pour financer les ouvrages de protection contre l'inondation prévus aux programmes d'action de prévention contre les inondations, leur entretien ainsi que celui des cours d'eau non domaniaux dont ils assurent la restauration ou l'entretien. Cette taxe est perçue par l'établissement public auquel ces établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont délégué ces missions.
« La taxe est acquittée par l'ensemble des contribuables des établissements publics de coopération intercommunale ou du ressort de l'établissement public auquel la compétence protection contre l'inondation et gestion des milieux aquatiques a été déléguée par ces établissements publics de coopération intercommunale. Le tarif de la taxe est fixé par l'assemblée délibérante de l'établissement exerçant la compétence protection contre l'inondation et gestion des milieux aquatiques, dans la limite d'un tarif maximum fixé par la loi de finances. »

Dernière minute

Amendements adoptés en commission des lois avant le débat de mi-juillet à l'Assemblée nationale

Comme on voit ci-dessous, la commission des lois de l'Assemblée nationale a réintroduit nombre de contraintes et dispositions dont le Sénat avait réussi à se débarrasser en première lecture, plus diverses innovations qui risquent de faire grincer pas mal de dents. La discussion montrera si la Ministre cherche le consensus ou attend simplement que l'Assemblée nationale rétablisse le projet initial. La confiance entre les élus et le gouvernement risque de prendre un nouveau coup.

- S'agissant des métropoles, l'ensemble des mesures relatives à la métropole du Grand Paris ont été réintégrées,
- Pour la métropole de Lyon, les députés ont réaffirmé qu'à compter de 2020 les conseillers métropolitains seraient élus au suffrage universel directe.
- Seraient transformés en métropole les EPCI de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de 650 000 habitants, ainsi que les EPCI de 400 000 habitants qui compte le chef lieu de région.
- Les EPCI situés au centre d'une zone d'emploi, au sens de l'INSEE et qui compte plus de 400 000 habitants pourraient accéder au statut de métropole. Ces nouveautés permettraient à Brest et Montpellier de devenir métropoles.
- Enfin, les pactes de gouvernance sont rebaptisés. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) devraient adopter des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence.
- Compétentes et chefs de files : des modifications au profit des régions, dont le numérique
- Le retour de la présidence de la CTAP au président de Conseil régional
- La présence d'un représentant des communes de moins de 3500 hab eu sein de la CTAP.
- Le retrait des transferts de la compétence « Distribution de l'énergie » aux métropoles pour un débat dans le texte sur la transition énergétique.
- La règle des 2/3 des conseils municipaux pour le statut de métropole contre la règle de l'unanimité.
- Précisions sur les pôles ruraux.

Toilettage

Diverses dispositions relatives aux collectivites locales

Cette proposition de loi a été déposée par Jean-Pierre Sueur pour assurer le « service après vote » de divers projets de loi relatifs aux collectivités locales qui l'ont précédée de peu. Une proposition de loi, rapportée par Alain Richard, destinée à préciser des points sur lesquels on est passé un peu vite, à donner un peu de souplesse à des dispositifs trop rigides ou à combler quelques vides.

Ainsi, l'article 1 assoupli le régime des incompatibilités entre exercice d'un mandat et d'une profession salariée. Il était, en effet excessif, surtout en secteur rural, que l'agent d'un EPCI ne puisse être conseiller municipal d'aucune de ses communes membres.

L'article 3 donne aussi un peu de souplesse au mode de désignation des délégués communautaires dans les communes de moins de 1 000 habitants, libérant ainsi le maire et les adjoints de l'obligation de concilier les deux fonctions. Ils seront automatiquement délégués, dans l'ordre du tableau, s'ils le désirent, ce qui sera dans la grande majorité le cas, au moins pour le maire, mais s'ils le désirent seulement. Le texte est ainsi rédigé : « Si le maire ou un adjoint renonce expressément à son mandat de conseiller communautaire, son remplaçant est désigné par le conseil municipal dans les conditions prévues à l'article L2122-7 du code général des collectivités locales. », c'est-à-dire au scrutin uninominal majoritaire.

C'est plus compliqué que la solution que j'avais proposée dès la discussion de la loi du 17 avril 2013, instituant le « binôme pour tous », mais pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué.

Cette proposition était la suivante : ayant été jugé que le mode de scrutin des communes de 3 500 habitants et plus ne pouvait s'appliquer à toutes les communes, quelle que soit leur taille - ce qui est la position de l'AMRF - ayant été jugé que les électeurs n'élisaient pas directement leurs conseillers communautaires, que les communes de moins de 1 000 habitants devaient garder les joies du panachage, quintessence de la démocratie selon quelques bonnes âmes, pourquoi ne pas tout simplement conserver le mode de désignation des délégués communautaires qui était aussi le leur, le scrutin uninominal majoritaire ? Les justifications alors données - conserver à travers l'ordre du tableau quelque chose qui pouvait passer pour une désignation directe par l'électeur - n'étaient guère convaincantes. Maires et adjoints, placés en tête du tableau sont élus au scrutin majoritaire uninominal et quant aux conseillers municipaux suivants, personne ne saura qu'en votant pour eux on désigne aussi des conseillers communautaires.

Communes associées

L'article 6, qui permet la mise en place anticipée de la nouvelle gouvernance des communautés résultant de la fusion de plusieurs EPCI, en cas d'accord entre les membres est, lui, tout à la fois un article d'assouplissement et de clarification.

Clarification et précisions que les articles 3A et 3B aussi, s'agissant du mode de désignation du ou des suppléants créés pour les communes ne disposant que d'un seul représentant à la communauté et de leurs pouvoirs : ceux-ci peuvent participer, avec voix délibérative, aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'EPCI.

Mesure de prudence s'agissant de l'article 4 consacré à la situation compliquée des sections électorales des communes associées. Les dispositions antérieures, hâtivement prises, ont été supprimées, dans l'attente d'un examen approfondi.

Enfin le rétablissement de l'effectif des conseils municipaux des communes de moins de 100 habitants à 9, sera largement apprécié. Autant cette réduction pouvait se justifier dans le but de faciliter l'application à ces communes du mode de scrutin proportionnel de liste, autant, le mode de scrutin ancien maintenu, une telle disposition prenait un caractère discriminatoire. C'est en tout cas largement comme ça qu'elle a été interprétée par les premiers intéressés.

Une proposition de loi, modeste mais fort utile, ce qui n'est pas toujours le cas des projets ambitieusement inutiles.