

PROPOSITIONS DE L'UMP

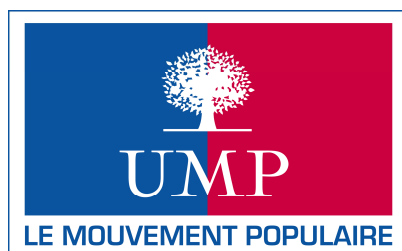
POUR

LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES

Dominique PERBEN
Ancien ministre
Député UMP du Rhône

et

Jean-Patrick COURTOIS
Sénateur UMP de Saône-et-Loire



JUIN 2009

AVANT-PROPOS

Un travail de réflexion et de débat exceptionnel

Les parlementaires de la majorité se sont réunis en Ateliers depuis octobre 2008 pour travailler ensemble sur le futur projet de réforme des collectivités locales.

En janvier dernier, un rapport de synthèse des travaux menés par les sénateurs et les députés a été réalisé et remis au Comité pour la réforme des collectivités locales.

Le 5 mars, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard BALLADUR, remettait son rapport au Président de la République.

Nicolas SARKOZY réaffirmait alors son souhait de voir rapidement aboutir cette réforme essentielle pour notre pays et attendue par les français.

Il demandait également que la concertation engagée se poursuive et soit la plus large possible.

C'est dans cet esprit que l'UMP a décidé de lancer une vaste campagne de sensibilisation et de débat dans l'ensemble de ses fédérations.

Dominique PERBEN (Député du Rhône) et Jean-Patrick COURTOIS (Sénateur de Saône-et-Loire) ont été missionnés pour animer un groupe d'une quinzaine de parlementaires¹ chargés d'aller expliquer la réforme dans les fédérations.

Aussi, depuis avril et jusque fin juin, une centaine de réunions publiques se dérouleront dans les territoires et les fédérations, à la rencontre des élus locaux, des militants et de tous les citoyens qui souhaitent débattre du projet.

Parallèlement, les Ateliers parlementaires ont poursuivi leurs réflexions² associant députés et sénateurs sur les trois questions principales : intercommunalité, métropoles, conseillers territoriaux.

¹ François-Noël BUFFET (sénateur du Rhône), Gérard CORNU (sénateur d'Eure-et-Loir), Philippe DALLIER (sénateur de Seine-Saint-Denis), Marie-Hélène DES ESGAULX (sénateur de la Gironde), Alain GEST (député de la Somme), Serge GROUARD (député du Loiret), Sébastien HUYGHE (député du Nord), Robert LECOUC (député de l'Hérault), Henriette MARTINEZ (député des Hautes-Alpes), Michel PIRON (député du Maine-et-Loire), Rémy POINTEREAU (sénateur du Cher), Hugues PORTELLI (sénateur du Val d'Oise), Valérie ROSSO-DEBORD (député de Meurthe-et-Moselle), et Isabelle VASSEUR (député de l'Aisne).

² Les ateliers parlementaires ont été animés par les sénateurs Charles GUENE (Haute-Marne), François-Noël BUFFET (Rhône), Eric DOLIGE (Loiret) et par les députés Serge GROUARD (Loiret), Michel PIRON (Maine-et-Loire) et Charles de la VERPILLERE (Ain).

Sur la base de l'ensemble de ces travaux et de ces rencontres, Xavier BERTRAND, Secrétaire général de l'UMP, a souhaité que Dominique PERBEN et Jean-Patrick COURTOIS lui remettent un rapport de propositions sur les 3 sujets primordiaux de la réforme :

- L'achèvement de l'intercommunalité,
- La création de métropoles,
- L'articulation départements/régions.

Cette nouvelle contribution, qui définit à nouveau des positions communes sur les principaux axes de la réforme, devrait constituer la position de l'UMP sur la réforme des collectivités locales.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
<u>L'intercommunalité</u>	11
A/ L'achèvement de la couverture de l'ensemble du territoire national par l'intercommunalité d'ici fin 2011	13
a) La composition des CDCI réformée	13
b) Des périmètres plus pertinents	13
c) L'évolution du nombre de syndicats	14
B/ L'élection des élus communautaires au suffrage universel	14
a) Une élection au suffrage universel à l'occasion des élections municipales	15
b) Une meilleure gouvernance	15
<u>Les métropoles</u>	18
A/ La création des métropoles, un rééquilibrage national et européen	20
a) La création par la loi de 7 métropoles	20
b) La possibilité donnée à d'autres agglomérations	21
B/ Les compétences des métropoles et l'élection des conseillers métropolitains	21
a) La clause de compétence générale, les compétences départementales et une compétence régionale partagée	21
b) Des conseillers élus au suffrage universel	22
c) Une bonne gouvernance	22

<u>Une meilleure articulation entre départements et régions</u>	23
A/ Une spécialisation des compétences des départements et des régions	25
B/ La création de conseillers territoriaux pour exercer les compétences départementales et régionales	25
a) La répartition des sièges	26
b) Le mode de scrutin	27
C/ Un calendrier progressif	27
<u>La question des finances locales</u>	
CONCLUSION	29
SYNTHESE DES PROPOSITIONS	31

INTRODUCTION

Le Premier Ministre, François FILLON, réunit la Conférence des Exécutifs qui rassemble les représentants des élus locaux, le Président du Sénat crée une Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales qui est présidée par le Sénateur Claude BELOT, les parlementaires de la majorité regagnent leurs Ateliers afin de reprendre leurs travaux et Xavier BERTRAND demande à Dominique PERBEN et Jean-Patrick COURTOIS d'organiser la tournée des orateurs nationaux de l'UMP qui partent à la rencontre des Français pour expliquer la réforme.

La concertation est bien lancée, le débat s'organise et prend une ampleur exceptionnelle, chacun est mobilisé pour faire comprendre que cette réforme locale a vocation à devenir l'un des chantiers les plus emblématiques du quinquennat.

Les objectifs sont clairs : il faut simplifier, clarifier et redonner de la lisibilité à notre système, il faut mettre fin à l'empilement et à l'enchevêtrement des compétences, il faut sortir de notre « jardin à la française », bref il faut faire mieux et moins cher !

Ce projet de réforme ne doit pas être considéré comme une démarche de critiques vis-à-vis des élus locaux, mais bien comme une démarche de simplification pour mettre fin au phénomène de complexification croissante.

Cette réforme ne doit pas non plus être crainte par les élus, c'est au contraire le statu quo qui nourrirait un ressentiment à l'égard d'un système perçu comme inadapté à notre époque et à notre société.

L'affluence et la très forte participation d'élus et de citoyens (bien au-delà de nos adhérents) dans nos réunions publiques ainsi que le succès rencontré par le site internet de l'UMP démontrent bien que cette réforme est particulièrement attendue.

Il existe chez nos compatriotes une vraie volonté de faire évoluer les structures et de changer les méthodes.

Il faut donc que l'opinion publique soit associée au maximum à cette réforme et que nous prenions garde de ne pas nous limiter à valider des évolutions a minima, trop respectueuses des situations acquises, mais qui nous couperait de l'opinion en en décevant les attentes.

Lors des premières réunions de nos Ateliers parlementaires, nous avons procédé à une étude comparative de l'organisation territoriale dans certains autres pays membres de l'Union Européenne, nous avons ensuite axé plus particulièrement nos travaux sur la gouvernance de nos collectivités, la répartition de leurs compétences et le fonctionnement de nos finances locales.

Nous ne reviendrons pas ici sur les points qui ont été actés ainsi que sur les principales décisions prises alors par les parlementaires (vous invitant à vous reporter au rapport de synthèse rédigé en mars dernier). Le débat parlementaire qui s'annonce permettra d'ajuster nos positions.

A l'occasion de la commande qui nous a été faite par Xavier BERTRAND pour l'UMP, il nous est apparu indispensable de poursuivre notre réflexion sur 3 sujets majeurs dans l'évolution de notre organisation territoriale : l'achèvement de l'intercommunalité, la création de grandes métropoles capables d'être de vrais acteurs du développement économique et d'assurer une solide concurrence avec des villes européennes de tailles semblables et enfin, le rapprochement entre les départements et les régions qui ne doivent plus être des collectivités concurrentes mais complémentaires.

Les discussions ont été libres et ouvertes, parfois vives. L'ensemble des parlementaires de la majorité a pu participer et chacun, selon ses sensibilités, a pu faire valoir ses arguments.

Aucun sujet n'a été tabou : nos réflexions ont souvent porté sur le cumul des mandats (et/ou le cumul des fonctions), la baisse des seuils, la diminution du nombre d'élus, la suppression des pays, la disparition des syndicats mixtes etc.

Même si les sujets qui ont été traités sont très largement repris par nos concitoyens, les publics rencontrés dans nos déplacements et les internautes qui se sont massivement connectés sur le site de l'UMP (plus de 11 000 visiteurs uniques depuis début avril) tiennent à évoquer d'autres thèmes et le plus souvent : la suppression des départements, les fusions de communes, des départements et des régions mais aussi le renouvellement de la classe politique, l'établissement de règles strictes de gouvernance et le non-cumul des mandats.

La grave crise économique que nous traversons actuellement ne doit pas non plus être un frein ou un alibi pour retarder nos travaux. Au contraire, elle doit nous inciter à aller plus vite pour prendre les mesures dont notre pays a besoin.

L'heure est à l'action. On ne peut pas se préoccuper du pouvoir d'achat des français sans chercher à réformer un système devenu trop coûteux, sans apporter des solutions concrètes pour redresser la situation de nos finances locales.

Repousser à plus tard les décisions à prendre, c'est s'exposer à ne les prendre jamais ! Attention de ne pas nous tromper : si la réforme ne s'inscrit pas dans le temps politique, elle ne réussira pas !

N'oublions pas enfin que cette réforme figurera au bilan de ce premier quinquennat dont la majorité aura à rendre compte en 2012, il est donc temps de décider !

L'INTERCOMMUNALITE

L'achèvement et le renforcement de l'intercommunalité ainsi que l'amélioration de ses modalités de fonctionnement seront des aspects parmi les plus importants de la réforme.

L'avenir de l'intercommunalité est d'ailleurs un sujet de consensus.

Les élus semblent s'accorder sur l'impérieuse nécessité d'achever rapidement la carte intercommunale, suivant en cela les français qui, eux aussi, adhèrent très largement aux objectifs de rapprochement des communes et à la mutualisation de leurs services.

Si, en effet, la commune doit bien rester le socle de notre organisation, la cellule de base et de proximité de la nouvelle réalité territoriale, elle doit aussi disposer de modes de gouvernance adaptés à l'élargissement de son influence.

On a déjà eu l'occasion de l'écrire, l'intercommunalité est devenu le cadre institutionnel approprié pour accompagner la mutation des territoires qui se dessine et elle est appelée à prendre de plus en plus d'importance dans la gestion des intérêts des communes ainsi regroupées.

Aujourd'hui, l'échelle des solutions à nos projets n'est plus seulement celle des communes.

La cohésion sociale, l'amélioration du cadre de vie, l'urbanisme, l'aménagement, les déplacements et surtout le développement économique et l'emploi impliquent une nouvelle dynamique qui devra être impulsée par la réorganisation territoriale que nous souhaitons conduire et notamment par la coopération intercommunale.

Elle va permettre d'apporter une nécessaire cohérence dans les services déjà rendus et dans les nouveaux qu'elle va pouvoir apporter. Elle va permettre aussi et surtout de réaliser des économies particulièrement importantes, notamment en mutualisant les financements, en encourageant des projets de territoires et en mettant un terme à la redondance et à l'inflation des directions et des personnels de l'administration territoriale.

En ce qui concerne les Pays, nous proposons de ne plus en créer de nouveaux et de favoriser l'intégration progressive de ceux existants dans les dispositifs d'intercommunalité de droit commun.

Une réflexion sur la diminution du nombre des élus municipaux doit également être engagée. Les difficultés rencontrées pour trouver des candidats dans les petites communes dans certaines zones rurales ou le trop grand nombre d'élus en zone urbaine nous conduit à nous interroger sur la pertinence de maintenir un nombre d'élus locaux aussi élevé.

Une diminution des élus municipaux conduirait naturellement à diminuer le nombre de leurs représentants à l'intercommunalité, à réduire l'importance des exécutifs intercommunaux d'environ 1/3 et donc à améliorer la qualité de notre gouvernance.

Ces questions nous conduisent également à nous interroger sur le mode de scrutin dans les petites communes et sur le seuil en-dessous duquel le panachage serait appliqué et qui pourrait être abaissé à 500 habitants.

A/ L'achèvement de l'intercommunalité d'ici fin 2011

La restructuration locale n'est certes pas la partie la plus simple à traiter, mais rappelons que l'intercommunalité regroupe aujourd'hui plus de 91% de communes et de 85% de la population. Aussi, l'achèvement de la carte peut être rapide.

La procédure que nous proposons doit permettre non seulement d'achever la carte mais également de corriger celle déjà existante et de mettre fin à certaines anomalies ou à certains écarts constatés depuis de nombreuses années.

C'est donc une carte intercommunale plus équilibrée et prenant bien en compte l'identité des territoires qui devrait voir le jour.

L'Etat doit prendre ses responsabilités et engager rapidement les discussions.

La date butoir du 31 décembre 2011 a été retenue pour une couverture totale, les communes isolées ayant jusqu'au 31 août de cette même année pour adhérer à une communauté. A défaut, l'intégration se ferait en fonction du schéma élaboré par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDIC) à la majorité des 2/3. Si cette majorité n'était pas atteinte, la décision reviendrait alors au préfet.

a) La composition des CDIC réformée

Il est nécessaire de réformer la composition des CDIC pour qu'elle reflètent mieux la réalité locale.

Cette réforme devrait permettre notamment d'améliorer la représentation des intercommunalités. Aussi, un large consensus s'est dégagé pour la modification suivante :

- 40% de maires,
- 40% de présidents de communautés,
- 20% d'élus du conseil général et régional.

De même, la Commission devrait obtenir davantage d'autonomie par l'attribution d'un pouvoir de décision à la majorité des 2/3 de ses membres. En l'absence d'une telle majorité, il appartiendrait au préfet de décider.

b) Des périmètres plus pertinents

Afin de rationaliser la carte intercommunale, il faut relancer l'élaboration par les CDIC des schémas départementaux d'orientation de la coopération intercommunale, dans le double objectif d'une couverture totale du territoire national et de résorption des anomalies manifestes.

Ces schémas départementaux devront être réalisés avant le 1 janvier 2011, sur la base d'un référentiel national intégrant des données objectives telles que l'aire urbaine, le nombre d'habitants ou le nombre de communes etc.

Enfin, il conviendra de mettre en place un nouveau dispositif de fusion plus souple afin de permettre aux petites communes ou intercommunalités de fusionner.

c) L'évolution du nombre de syndicats

Il faut enfin faire évoluer les dispositions législatives pour favoriser la coopération infra communautaire (entre certaines communes, membres d'une même communauté) et aussi intercommunautaires (contrats territoriaux).

Il est également indispensable de sécuriser les relations contractuelles entre les communes et entre les communautés.

Tout cela doit se faire avec pragmatisme en distinguant les syndicats techniques, qui ont leur légitimité (eau, assainissement...) des autres. Il est attendu là une certaine prudence et il faut laisser de la place au débat en développant une contractualisation susceptible de prendre progressivement le relais de certains syndicats.

Cette proposition s'inscrit dans une tendance à la baisse du nombre de SIVU constatée depuis quelques années.

B/ L'élection des élus communautaires au suffrage universel

L'introduction d'un mécanisme de désignation directe des élus intercommunaux est devenue aujourd'hui absolument nécessaire.

Les nombreux transferts de compétences aux intercommunalités et l'accroissement induit de leurs budgets (quelques fois bien supérieurs aux autres collectivités) nous imposent de modifier le mode de désignation des représentants des communes.

Les résultats d'un sondage effectué par l'UMP (auprès de 1420 personnes) via son site internet démontrent aussi que 86% des personnes interrogées sont favorables à l'élection directe des délégués communautaires à l'occasion des élections municipales.

a) Une élection au suffrage universel

Afin de conforter la légitimité démocratique des intercommunalités et des conseillers communautaires, nous proposons un nouveau mode d'élection au suffrage universel.

Les élus communautaires ne seraient plus désignés comme actuellement au sein du conseil municipal après les élections, mais ils seraient élus à l'occasion du scrutin municipal.

Chaque électeur pourrait alors prendre connaissance, sur chaque liste municipale, des futurs élus qui iraient siéger à l'intercommunalité.

Un système de fléchage permettrait de donner une visibilité qui n'existe pas aujourd'hui et de mettre fin à des négociations territoriales et politiques dont le résultat se détache parfois sensiblement de la volonté des électeurs.

Pour renforcer la crédibilité de ce nouveau système et son caractère démocratique, le nombre d'élus à l'intercommunalité s'apprécierait à la proportionnelle des élections municipales, permettant ainsi à toutes les listes d'être représentées en fonctions des résultats municipaux.

Pour éviter une inflation du nombre d'élus communautaires, leur nombre serait proportionné à la taille des communes.

De même, il conviendra d'introduire la possibilité de désigner des représentants d'une commune pour siéger à l'intercommunalité parmi les électeurs de la dite-commune lorsque la liste municipale sera épuisée pour différentes raisons.

Enfin, pour les petites communes de moins de 500 habitants dont les élections municipales se feraient par panachage, deux systèmes sont possibles :

- celui qui semble retenu par le plus grand nombre et qui consisterait à ce que ce soit le maire (ou son représentant) qui siège à l'intercommunalité,
- et celui qui consisterait à élire au suffrage universel direct le représentant de la commune à l'intercommunalité.

b) Une meilleure gouvernance

Il faut profiter de notre réforme pour améliorer la gouvernance de nos structures communales et intercommunales.

Cela passe en particulier par la réduction du nombre d'élus. Nous proposons que la répartition du nombre de conseillers municipaux par strate démographique soit abaissé d'un échelon. Cette mesure d'allègement d'ampleur limitée préserverait la capacité d'action des communes, permettrait de répondre à la difficulté rencontrée par les petites communes pour trouver des candidats en nombre suffisant et diminuerait significativement le nombre d'élus municipaux (environ 100 000, soit 20 %).

Le tableau ci-après présente l'évolution envisagée :

Strates démographiques des communes				Nombre de conseillers municipaux	
				Situation actuelle	Proposition d'évolution
Moins de	100			9	7
De	100	à	499	11	9
De	500	à	1499	15	11
De	1500	à	2499	19	15
De	2500	à	3499	23	19
De	3500	à	4999	27	23
De	5000	à	9999	29	27
De	10000	à	19999	33	29
De	20000	à	29999	35	33
De	30000	à	39999	39	35
De	40000	à	49999	43	39
De	50000	à	59999	45	43
De	60000	à	79999	49	45
De	80000	à	99999	53	49
De	100000	à	149999	55	53
De	150000	à	199999	59	55
De	200000	à	249999	61	59
De	250000	à	299999	65	61
Au-delà de			300000	69	65
Lyon			453187	73	73
Marseille			807071	101	101
Paris			2147857	163	163

Comme nous proposons de réduire le nombre d'élus municipaux et intercommunaux, nous devons être logiques et poursuivre notre démarche en ramenant à des proportions plus raisonnables le nombre maximal de membres des exécutifs intercommunaux.

Il n'est guère possible de travailler efficacement avec des exécutifs à 48 ou 50 membres. Aussi nous proposons que dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, les exécutifs soient limités à 25 % de l'effectif du conseil communautaire et un maximum de 25 membres. Les communautés de communes, où le besoin de concertation et de participation est très important, ne sont pas concernées par ces limitations.

Enfin, l'importance du mandat de président de certaines intercommunalités (communautés d'agglomérations ou communautés urbaines) devra entrer dans le champ des dispositions prises limitant le cumul des mandats.

Il convient aussi en conclusion de revenir sur un sujet qui a particulièrement retenu l'attention des parlementaires et des élus et que nous avons déjà évoqué dans le rapport des travaux parlementaires de mars dernier.

Dans certaines intercommunalités, la commune qui représente la majorité de la population peut se voir imposer une décision qui la concerne directement sans avoir donné son accord. Il

est donc nécessaire de corriger cette situation, qui n'est pas conforme à un fonctionnement démocratique de l'intercommunalité, par un nouveau dispositif.

Parmi les pistes à explorer, on peut imaginer une représentation proportionnelle à la population des communes, tout en gardant le principe qu'une commune ne peut avoir à elle seule plus de 50 % des représentants à l'intercommunalité. Cette règle pourrait s'imposer dans les communautés d'agglomération. Par contre, dans les communautés de communes, la liberté contractuelle resterait de règle.

Par ailleurs et dans cet esprit, il apparaît nécessaire que dans le cadre du vote du budget communautaire, une majorité qualifiée soit réunie pour l'adoption de la section d'investissement hors remboursement du capital des emprunts.

LES METROPOLES

Les enjeux de la réorganisation territoriale sont également économiques et sociaux.

Après les mutations démographiques majeures du siècle précédent, la mondialisation et l'accélération des échanges internationaux contribuent à leur tour à consacrer le fait urbain comme l'un des éléments structurants de notre civilisation.

Aujourd'hui, les grandes villes et les régions métropolitaines sont devenues les principaux lieux des flux internationaux. Les concentrations massives de populations sur des zones de forte densité constituent des enjeux sociaux et d'aménagement durable du territoire de première importance.

Aussi, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle croissant dans le développement économique et social de notre pays. Nos grandes agglomérations doivent disposer des outils et de l'organisation à la hauteur de ce défi.

Or, la France compte aujourd'hui un véritable retard sur ses concurrents européens.

La création de métropoles d'une taille capable de rivaliser avec des villes européennes comme Barcelone, Milan, Turin, Francfort ou Hambourg est une étape indispensable pour donner à la France des chances de réussite supplémentaires dans la concurrence internationale.

Quelques très grandes agglomérations au périmètre pertinent devraient pouvoir bénéficier d'un nouveau statut et d'un régime spécifique.

Il ne s'agit bien sûr pas de concevoir la métropole comme le simple prolongement des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines, il ne s'agit pas non plus « de couvrir la France de métropoles ».

Il s'agit de créer et de donner de nouvelles conditions de développement à des aires métropolitaines pour assurer leur compétitivité en Europe et dans le monde.

Nombreux sont les élus de toutes tendances politiques qui reconnaissent la nécessité de consolider le fait urbain, d'adapter nos institutions locales à cette réalité et qui défendent le concept de rayonnement métropolitain.

Imaginer des métropoles d'avenir, c'est créer les conditions nécessaires pour assurer l'attractivité et le développement de nos territoires tout en leur donnant la compétence du cadre de vie et de la cohésion sociale.

Il est donc proposé de fusionner sur le périmètre des grandes agglomérations les trois niveaux du département, de la commune et de l'intercommunalité, en une structure unique : la métropole.

A/ La création de métropoles, un rééquilibrage national et international

La création de métropoles pour les agglomérations les plus denses fait quasiment l'unanimité.

Ces métropoles participeraient au développement de notre dynamisme local et de notre croissance nationale.

L'étude comparative que nous avons menée, à l'occasion des premiers travaux des Ateliers parlementaires, a démontré que beaucoup de nos voisins européens se sont déjà organisés pour répondre aux nouveaux défis internationaux et ont mis en place des agglomérations aux statuts différents, qui fonctionnent bien.

Il est donc nécessaire de regrouper, sur nos aires fortement peuplées et aux intérêts très imbriqués, des compétences essentielles aujourd'hui dispersées : c'est le cas par exemple de la politique urbaine (aujourd'hui confiée à la commune), des politiques sociales (aujourd'hui exercées principalement par le département) et de la politique économique (aujourd'hui confiée à la région). Ces trois politiques ont une véritable cohérence entre elles et gagneraient sur un territoire très homogène à être mises en œuvre par une seule collectivité.

Bien sûr, le développement des métropoles ne peut se faire sans préserver la cohésion territoriale. Aussi, il conviendra, pour éviter une fracture territoriale éventuelle, de trouver un équilibre entre la métropole, véritable collectivité, moteur de dynamisme, de développement et de croissance et le reste de notre territoire, en lui garantissant le respect de son identité et en lui donnant les moyens de poursuivre durablement son développement.

a) La création par la loi de 7 métropoles

Au cours des travaux de l'atelier parlementaire « métropoles », nous nous sommes souvent penchés sur le nombre de métropoles à créer.

Il nous a semblé que nous devions procéder en deux temps.

Comme à l'occasion de la création des communautés urbaines en 1966, un premier groupe de 7 métropoles (Marseille, Lyon, Nantes, Bordeaux, Lille, Toulouse et Nice) serait créé par la loi, avant 2014.

Nos débats ne nous ont pas permis d'aboutir à une préconisation précise pour Strasbourg, compte tenu des spécificités alsaciennes et des projets particuliers à cette région. La réflexion devra se poursuivre.

b) La possibilité donnée à d'autres agglomérations de rejoindre ce premier groupe,

Si elles remplissent les conditions fixées par la loi, d'autres agglomérations volontaires pourraient rejoindre le premier groupe de métropoles créées par la loi.

Dans les aires urbaines les plus importantes, les communes pourraient par délibérations identiques, représentant au moins les 2/3 de la population, demander au représentant de l'Etat d'engager le processus d'adhésion au système métropolitain.

Par ailleurs, des agglomérations qui exprimeraient leurs volontés d'un avenir commun pourraient s'organiser en « groupements métropolitains de projets ».

Ce dispositif illustrerait de façon concrète la volonté des acteurs locaux de construire un projet métropolitain.

Ce serait également un engagement à mettre en place un certain nombre d'initiatives et de moyens permettant l'analyse, le débat, et la mise en cohérence d'une stratégie.

Citons par exemple, le cas du « sillon lorrain » qui permet à la Lorraine de disposer d'un axe structurant, qui représente une réalité vécue du territoire et un moteur socio-économique au service de l'ensemble de la région. Il représente également la porte d'entrée à l'accroche européenne de la région dans sa dimension transfrontalière. Compte tenu de ses multiples critères et d'une expérience de collaboration déjà ancienne entre les agglomérations de Metz et de Nancy et de l'évolution enfin de leurs bassins de vie qui se sont étendus et rapprochés au fil des années, le « sillon lorrain » pourrait demain prétendre entrer dans ce dispositif.

B/ Les compétences des métropoles et l'élection des conseillers métropolitains

a) La clause de compétence générale, les compétences départementales et une compétence régionale partagée

Le fait urbain s'impose à tous et il convient donc d'adapter nos institutions locales à cette réalité.

Une même institution doit être chargée à la fois de subvenir aux besoins sociaux des personnes et d'organiser leur cadre de vie.

De même les métropoles doivent être en capacité d'assurer attractivité et compétitivité du territoire dans le cadre notamment d'un développement économique dynamique et performant.

Les métropoles seraient ainsi des collectivités locales qui bénéficieraient de la clause de compétence générale, des compétences départementales et de la compétence économique, partagée avec la région, sur l'ensemble de son territoire (les communes conserveraient la clause de compétence générale).

b) Des conseillers élus au suffrage universel

Les conseillers métropolitains seraient élus au suffrage universel direct selon un système de fléchage, à l'occasion des élections municipales.

Toutes les listes élues seront représentées à la métropole, à la proportionnelle des résultats obtenus au scrutin municipal.

Dans le cas de Marseille et de Lyon, on ne pourra siéger que dans deux des trois assemblées (conseil d'arrondissement ou de secteur, conseil municipal et conseil métropolitain).

c) Une bonne gouvernance

Comme pour l'intercommunalité, il conviendra également d'encadrer la taille des exécutifs pour qu'ils demeurent compatibles avec l'efficacité d'une bonne gouvernance et de se pencher sur les dispositions relatives à la limitation du cumul des mandats.

**UNE MEILLEURE ARTICULATION
ENTRE DEPARTEMENTS ET REGIONS**

Comme l'a encore récemment exprimé le Président de la République, « il faut mettre un petit peu d'ordre dans l'organisation de nos collectivités locales et arrêter que tout le monde s'occupe de tout ! ».

La suppression de la clause de compétence générale aux conseils généraux et régionaux (que seules conserveraient les communes et les intercommunalités par délégation), la spécialisation des compétences, la mutualisation des moyens et des services, et enfin l'élection d'élus communs vont largement contribuer à la volonté présidentielle.

Il ne s'agit pas de supprimer et de faire disparaître les uns ou les autres, il s'agit là encore de rationaliser notre système pour qu'il devienne plus lisible, plus efficace et moins coûteux.

Il convient de trouver les bonnes solutions pour une meilleure imbrication entre nos départements et nos régions, pour mettre un terme aux doublons et pour permettre d'accroître l'efficacité de leurs politiques.

Personne ne souhaite donc rayer d'un trait de plume l'histoire d'une région ou d'un département, au contraire, il s'agit de réfléchir sur la façon dont on pourra mieux assurer l'équilibre et l'identité de nos territoires.

Il faut bien constater cependant qu'aujourd'hui la France compte plus de 4 000 cantons, de tailles d'ailleurs très disproportionnées, ainsi que près de 1 800 conseillers régionaux qui administrent 22 régions (en métropole).

Même si nos départements et conseillers généraux sont très ancrés historiquement dans notre système administratif, les régions semblent d'avantage perçues comme des collectivités d'avenir.

On reconnaît tous au département sa proximité, notamment en milieu rural, et sa capacité à gérer les dossiers sociaux et force est de constater que la région a une plus grande possibilité de vision stratégique et une dimension nécessaires pour mener à bien des politiques de développement et d'aménagement des territoires.

Aussi, il ne faut pas craindre, pour réformer, de bousculer quelques habitudes.

Cela conduit d'abord à mettre fin à l'enchevêtrement des compétences, et donc des financements croisés, et ensuite à encourager sur la base du volontariat et du libre consentement, le rapprochement, voire la fusion entre les départements ou entre les régions qui ne devraient demeurer qu'une quinzaine.

Enfin, l'élection de conseillers territoriaux communs aux deux assemblées serait une avancée considérable pour réduire ce mille-feuille administratif français.

Notre démocratie locale a besoin d'être revivifiée, la réforme que nous proposons doit permettre aussi de ramener l'électeur vers une plus grande participation aux élections locales.

A/ Une spécialisation des compétences des départements et des régions

Nous l'avons dit, seule la commune conservera la clause de compétence générale (ou l'intercommunalité par délégation).

Le département et la région relèvent de logiques de territoires distinctes dont découlent des missions différentes. De ce fait, la suppression ou la fusion de la région et du département ne nous paraissent pas souhaitables. Mais cela n'empêche pas de rechercher une meilleure coordination de leurs politiques devenues trop souvent concurrentes et marquées par un élargissement continu du champ de leur intervention.

Pour éviter la concurrence entre les différents niveaux d'administration, garantir une fluidité dans la répartition de leurs compétences et en finir autant que faire se peut avec les doublons, il nous paraît nécessaire de spécialiser les compétences, chacune d'elles correspondant à des politiques bien distinctes, cohérentes avec le niveau territorial concerné et relevant de financements et de responsabilités non susceptibles de se chevaucher.

B/ La création de conseillers territoriaux pour exercer les compétences départementales et régionales

Il faut rechercher une meilleure coordination entre les politiques départementales et régionales devenues trop souvent concurrentes et marquées par un élargissement continu du champ de leur intervention.

Certes, cette amélioration ne dépend pas uniquement des réformes des structures. La redéfinition des compétences était un des sujets du premier rapport de synthèse des travaux de nos ateliers parlementaires que nous avons remis au Comité BALLADUR, en mars dernier.

Il nous semble cependant qu'une plus grande intégration des assemblées départementales et régionales favoriserait l'harmonisation des politiques mises en œuvre et ferait émerger une solidarité territoriale plus forte entre les départements et les régions.

Il est proposé de remplacer les conseillers généraux et les conseillers régionaux par des conseillers territoriaux qui, tous, siègeraient au conseil général de leur département d'élection et à la région.

Cette nouveauté permettrait de recentrer l'action des deux collectivités autour d'élus moins nombreux et qui seraient donc plus identifiables par les électeurs.

Cela mettrait également un terme à une concurrence politique (et donc financière) que l'on a vu apparaître entre les deux assemblées au cours de ces 20 dernières années.

Il ne faut pas omettre cependant d'évoquer deux sortes de contraintes : les contraintes techniques et les contraintes d'ordre constitutionnel.

D'abord, des contraintes techniques :

Dans chaque région, le nombre total de conseillers territoriaux devra être :

- limité, pour respecter l'objectif de diminution du nombre global d'élus et ne pas constituer un conseil régional pléthorique,
- suffisant, pour permettre aux conseils généraux de fonctionner (formation d'un bureau, composition des commissions, délégations dans les organismes extérieurs etc.).

Ensuite, et surtout les contraintes d'ordre constitutionnel :

Nos propositions s'inscrivent dans un contexte constitutionnel inchangé. Il convient donc d'être particulièrement attentif à certains principes fondamentaux, par exemple en distinguant bien ce qui relève de la loi ou du règlement en matière de fixation du nombre de conseillers territoriaux pour chaque région et chaque département. De même, le respect du principe de parité doit s'appliquer aux listes proportionnelles en secteur urbain. Le principe d'égalité du suffrage impose que les écarts de population entre les cantons d'une même région s'inscrivent dans les normes juridiques actuelles. Enfin, dans l'ensemble des dispositifs nouveaux le respect des libertés locales tel que défini par l'article 72 de la Constitution doit être pleinement assuré.

a) La répartition des sièges

Il est proposé de distinguer un système général et un système dérogatoire.

Dans la plupart des cas, il suffira de fixer un nombre de conseillers territoriaux supérieur au nombre actuel de conseillers régionaux et de prévoir que la population des cantons peut s'écarter de plus ou moins 20% de la moyenne régionale, (C'est bien la moyenne régionale qui compte, et non la moyenne nationale. Le respect de l'égalité du suffrage doit, en effet, s'apprécier région par région et non pas nationalement. Rien n'interdit que, dans les régions les plus peuplées, un conseiller territorial représente 40.000 habitants contre 10.000 dans les régions les moins peuplées).

Dans certaines régions (limitativement énumérées par la loi ?), il faudra appliquer des règles dérogatoires pour que les conseillers généraux siègent en nombre suffisant.

Ce sont les régions qui comportent des départements très peu peuplés et/ou qui présentent un déséquilibre important entre le département le plus peuplé et celui qui l'est le moins : Auvergne (Cantal), Franche-Comté (territoire de Belfort), Languedoc-Roussillon (Lozère), Lorraine (Meuse), Midi-Pyrénées (Ariège), Provence-Alpes-Côte d'Azur (Alpes de Haute-Provence et Hautes-Alpes).

Rhône-Alpes est à la limite (Ardèche).

Dans ces régions, les règles dérogatoires suivantes s'appliqueraient :

- écart en plus ou en moins porté à 30 ou 40%,
- nombre de conseillers territoriaux pour tel ou tel département porté à 15 (ou 20 ?) si l'application de la règle précédente ne suffit pas (dans ce cas, les sièges supplémentaires attribués seraient hors quota régional et ne compteraient pas dans le calcul de la moyenne).

b) Le mode de scrutin

Nous proposons deux modes de scrutins différents : uninominal majoritaire à deux tours en milieu rural et proportionnel en milieu urbain.

La question du seuil est, bien entendu, primordiale.

On notera que les parlementaires UMP ont souhaité que le scrutin majoritaire reste dominant et que les circonscriptions urbaines englobent, si possible, toutes les communes, agglomérées ou pas, d'une même communauté de communes ou d'agglomération, ou d'une métropole.

Il est probable que le critère à retenir soit un critère objectif pour des raisons constitutionnelles.

On notera aussi que les conseillers territoriaux élus dans les métropoles ne siègeront qu'au conseil régional. Il ne faut donc pas les compter dans le nombre des élus siégeant dans les assemblées départementales des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, du Rhône, du Nord et des Alpes-Maritimes.

C/ Un calendrier progressif

Afin d'éviter toute critique de vouloir « changer les règles du jeu » à la veille du prochain scrutin, les parlementaires UMP ont retenu le calendrier d'une mise en place progressive :

- 1) En 2009, vote de la loi réduisant les prochains mandats, et de la loi structurelle (métropoles, intercommunalité et conseillers territoriaux) ; en 2010, vote de la loi sur la répartition des compétences entre départements et régions,
- 2) élection en 2010 des conseillers régionaux, selon le mode actuel, pour un mandat de 4 ans,
- 3) élection en 2011 de la moitié des conseillers généraux, selon le mode actuel, pour un mandat de 3 ans,
- 4) découpage des cantons avant 2012,
- 5) et élection générale des conseillers territoriaux en 2014.

Nous proposons que le mandat de conseiller territorial compte pour un mandat (1 mandat – 2 fonctions).

LA QUESTION DES FINANCES LOCALES

La question de la création d'un objectif d'évolution des dépenses locales n'est pas abordée car ce point dépasse le sujet de la gouvernance visé par ce rapport. Il n'en demeure pas moins qu'il faudra l'envisager au moment de la réforme de la fiscalité locale. Plus la réforme fiscale rendra l'élu local clairement responsable devant les citoyens de sa politique fiscale, moins un objectif d'évolution des dépenses sera nécessaire.

Cependant, la création des conseillers territoriaux entraînera certainement un débat sur le cumul des mandats et on ne peut exclure qu'à cette occasion resurgisse le débat sur le mandat unique.

Enfin, le conseiller territorial qui sera élu sur le territoire d'une métropole ne siègera qu'au conseil régional.

CONCLUSION

Après plus de 25 ans de décentralisation, le temps est venu de faire les ajustements nécessaires. Notre organisation institutionnelle locale doit s'adapter aux nouvelles réalités de notre territoire: l'aménagement du territoire doit prendre en compte la réalité du fait urbain comme la nécessité de donner au monde rural les outils adaptés à son identité propre et aux conditions actuelles de son développement. De même, les imperfections les plus évidentes doivent être corrigées, comme l'enchevêtrement des compétences ou encore le déficit démocratique des intercommunalités.

Cette nécessité est très fortement ressentie par les Françaises et les Français qui attendent de nous des décisions ambitieuses et lucides, mais expriment aussi un réel scepticisme sur la capacité des élus à modifier le cadre institutionnel qui les concerne directement.

Pour les Français comme pour nous, la volonté de simplifier notre organisation locale ne constitue pas une mise en cause de l'action des élus locaux : au contraire, nous pensons que le statu quo est un piège pour eux, car il entretient l'insatisfaction en ne leur donnant pas les moyens d'y répondre efficacement.

Enfin, ce débat se déroule dans un contexte particulier, celui d'une hausse généralisée des impôts locaux, qui tend à faire de la fiscalité une variable d'ajustements des politiques publiques locales et dont les conséquences sur l'opinion sont encore devant nous.

La réforme que nous proposons au nom de l'UMP est le fruit d'un long processus de réflexion et de débat sur le terrain des parlementaires UMP depuis 8 mois, appuyés sur les avis et propositions de loi déposés par certains d'entre eux ainsi que sur les conclusions de la Commission de réforme des collectivités locales, présidée par M. Balladur.

Pour être crédible aux yeux des Françaises et des Français, cette réforme doit s'inscrire dans un temps politique réaliste qui engage notre responsabilité; elle ne doit pas reporter l'essentiel des décisions au delà de 2012.

Elle constituera un élément du bilan dont la majorité aura à rendre compte en 2012. Son ampleur déterminera sa visibilité et sa compréhension par l'opinion : une réforme technique, même justifiée, qui viendrait s'ajouter à l'existant sans rien remettre en cause serait profondément contraire à ce qu'attendent nos concitoyens.

Grâce aux réunions que nous avons tenues partout en France, nous savons que cette réforme intéresse les Français, contrairement à ce qu'avance les partisans du statu quo et de l'immobilisme pour mieux justifier que nous attendions encore pour agir en profondeur.

L'enjeu pour l'UMP n'est donc pas de conforter les défauts d'un système qui a vieilli, mais de rester à l'écoute de la volonté de réforme manifestée sur ce point par l'opinion en proposant une rénovation conséquente du système sans remettre en cause les principes mêmes de la décentralisation.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Synthèse des propositions UMP pour la réforme des collectivités locales

Dominique PERBEN
Député du Rhône (UMP)
et
Jean-Patrick COURTOIS
Sénateur de Saône-et-Loire (UMP)

Objectifs de la réforme :

- Faire mieux et moins cher,
- Sortir du « jardin à la française »,
- Clarifier et simplifier, mettre fin au « mille-feuille » administratif et donner de la lisibilité à notre système,
- Mettre fin à l'enchevêtrement des compétences et aux financements croisés,
- Mettre en place une meilleure articulation entre les collectivités entre elles, ainsi qu'avec l'Etat,
- Respecter l'identité de nos territoires,
- Réaffirmer le rôle essentiel de la commune en lui réservant la clause de compétence générale (ou à l'intercommunalité par délégation),
- Adapter nos modes de gouvernance,
- Renforcer la légitimité de nos élus et leur crédibilité vis-à-vis de nos concitoyens.

1/ Achever l'intercommunalité

- Achever la carte de l'intercommunalité d'ici fin 2011,
- Réformer la composition des CDIC (en renforçant la place des intercommunalités existantes en leur sein) et leur donner d'avantage d'autonomie (majorité des 2/3),
- Mise en place d'un système plus souple de fusion des communes, des intercommunalités et des syndicats,
- Plus de création de nouveau pays et insertion progressive des pays existants dans les dispositifs de coopérations intercommunales,
- Election des délégués communautaires au suffrage universel direct à l'occasion des élections municipales par un système de fléchage,
- Nombre de délégués communautaires proportionné en fonction de la taille des communes,
- Représentation de la commune à l'intercommunalité à la proportionnelle des résultats municipaux permettant ainsi à toutes les listes d'être représentées,

- Accord de la commune représentant la majorité de la population au sein de l'intercommunalité pour les décisions la concernant
- Vote à la majorité qualifiée pour l'adoption de la section d'investissement du budget communautaire, hors remboursement du capital des emprunts,
- Pour les élections municipales, suppression du panachage jusqu'à un seuil à déterminer (qui pourrait être ramené à 500 habitants),
- Réduction du nombre de conseillers municipaux (abaissement d'une strate),
- Limitation du nombre de membres des exécutifs des intercommunalités.

2/ La création de métropoles

- Création par la loi de 7 métropoles : Marseille, Lyon, Nantes, Bordeaux, Lille, Toulouse et Nice,
- Possibilité donnée à d'autres agglomérations de s'organiser en « groupements métropolitains de projets » pour tenir compte de leurs spécificités et de leurs initiatives de coopération locale,
- Accorder aux métropoles la clause de compétence générale, les compétences départementales et la compétence économique, partagée avec la région, sur l'ensemble de son territoire,
- Election des « conseillers métropolitains » au suffrage universel direct selon un système de fléchage à l'occasion des élections municipales (et à la proportionnelle des résultats obtenus),
- Encadrement de la taille des exécutifs pour qu'ils demeurent compatibles avec l'efficacité d'une bonne gouvernance.

3/ Une meilleure articulation entre départements et régions

- Spécialisation des compétences et suppression de la clause de compétence générale,
- Création de conseillers territoriaux pour exercer les compétences départementales et régionales,

- Répartition des sièges selon un système permettant de respecter les écarts démographiques entre les départements d'une même région, tout en favorisant la diminution globale du nombre d'élus,
- Mise en place de 2 modes de scrutin : scrutin uninominal majoritaire à 2 tours en zone rurale (après redécoupage de la carte cantonale avant 2012) et scrutin proportionnel en zone urbaine,
- Favoriser le regroupement des régions et/ou des départements sur la base du volontariat et recourir au référendum local, le cas échéant.

Le calendrier

Mise en place progressive :

1. En 2009, vote de la loi réduisant les prochains mandats, et de la loi structurelle (métropoles, intercommunalité et conseillers territoriaux) ; en 2010, vote de la loi sur la répartition des compétences entre départements et régions,
2. Election en 2010 des conseillers régionaux, selon le mode actuel, pour un mandat de 4 ans,
3. Election en 2011 de la moitié des conseillers généraux, selon le mode actuel, pour un mandat de 3 ans,
4. Découpage des cantons avant 2012,
5. Election générale des conseillers territoriaux en 2014.
