



Fédération de Loire-Atlantique  
commission réforme territoriale  
Document de travail  
Dernière mise à jour : 28 12 10

## La réforme territoriale

### Dossier de synthèse

#### Remarques sur les enjeux et la méthode:

La réforme s'inscrit dans un **objectif général de rénovation de l'administration locale** concernant :

- les structures ;
- la répartition des compétences ;
- la gouvernance financière (cf réforme fiscale : TP, ...).

Aussi **4 objectifs principaux** sous-tendent les mesures adoptées:

1) réorganiser les collectivités autour de deux pôles :

- un pôle départements-région ;
- un pôle communes-intercommunalité

2) simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire et en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire

3) créer des métropoles

4) clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements.

**En termes de méthode**, la réforme des structures et des compétences des collectivités territoriales intervient APRES la réforme fiscale (contrairement aux préconisations du rapport Balladur).

La réforme des compétences intervient APRES la création du conseiller territorial.

Plusieurs lois devaient être votées, dont l'une sur la répartition des compétences qui devait être discutée et adoptée ultérieurement. Or, de nombreuses dispositions ont été intégrées par amendements lors du débat à l'Assemblée nationale (AN) de la loi sur les conseillers territoriaux.

## Contenu de la réforme (projet de loi du 21 octobre 2009, modifié le 28 septembre 2010 et adopté le 19 nov 2010):

Les principales mesures :

### 1) création des conseillers territoriaux :

#### **Nombre :**

Les 3 471 « conseillers territoriaux » remplaceront les actuels conseillers généraux et régionaux. Ils siégeront à la fois au Conseil régional et au Conseil général.

Le texte prévoit le nombre de conseillers territoriaux par région et département : Pour les Pays de la Loire : 175 conseillers territoriaux, avec la répartition suivante :

- Loire atlantique : 53 ; (dans le système actuel : nombre de conseillers régionaux émanant de la Loire atlantique : 35 + nombre de conseillers généraux : 59 = 94)
- Maine et Loire : 39 (avec le système actuel : nombre de conseillers régionaux émanant du Maine et Loire : 20 + nombre de conseillers généraux : 41 = 61)
- Mayenne : 19 MAIS disposition censurée par le Conseil constitutionnel le 9 décembre 2010 pour ce qui concerne la Mayenne. Une nouvelle loi devra être adoptée. (dans le système actuel : nombre de conseillers régionaux émanant de la Mayenne : 7 + nombre de conseillers généraux : 32 = 39)
- Sarthe : 31 (dans le système actuel : nombre de conseillers régionaux émanant de la Sarthe : 14 + nombre de conseillers généraux : 40 = 54)
- Vendée 33 (dans le système actuel : nombre de conseillers régionaux émanant de la Vendée : 17 + nombre de conseillers généraux : 31 = 48)

Petite comparaison avec la Bretagne : 190 conseillers territoriaux (ce nombre est supérieur à celui des PdL alors que la population des Pays de la Loire est légèrement supérieure à celle de la Bretagne !)

#### **→ Analyse :**

##### Création d'une nouvelle catégorie d'élus, les conseillers territoriaux :

*Le nombre limité de ces conseillers est motivé par la recherche d'économie budgétaire. Or, le montant des indemnités des élus représente une part marginale des budgets des collectivités.*

*La réduction du nombre des élus territoriaux risque d'avoir des effets néfastes sur la représentation des territoires. Les élus ne pourront être suffisamment présents dans les instances consultatives et décisionnaires (ex : conseils d'administration des lycées, des associations, etc) pour raison de disponibilités.*

#### **Mode de scrutin<sup>1</sup> :**

Les conseillers territoriaux seront élus pour la première fois en mars 2014 (concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux).

Election pour un mandat de six ans. Le mandat des conseillers régionaux élus les 14 et 21 mars 2010 sera donc de quatre ans et celui des conseillers généraux, élus en mars 2011, de trois ans.

Election au scrutin uninominal à deux tours dans le cadre de cantons élargis, avec un seuil de maintien au second tour "égal au moins à 12,5% des inscrits.

---

<sup>1</sup> Disposition issue du compromis de la CMP du 3 nov 2010

Renforcement de pénalités financières envers les partis ne présentant pas assez de femmes au niveau départemental.

→ **Analyse :**

*La pierre d'achoppement est politique puisqu'elle concerne le mode de scrutin des conseillers territoriaux : les centristes étaient initialement contre un relèvement à 12,5 % des inscrits du seuil à partir duquel un candidat peut se maintenir au second tour. Ils exigent le maintien du seuil à 10% (cf. leur amendement en 2me lecture en juillet 2010)*

*A noter que c'est à l'initiative du groupe de l'Union centriste du Sénat qu'a été inséré un article dans le projet de loi sur la réforme stipulant que le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux devra tenir compte des principes de représentation des territoires par un scrutin uninominal, l'expression du pluralisme politique et la représentation démographique par un scrutin proportionnel ainsi que la parité.*

En science politique, le choix du mode de scrutin est crucial. Il doit remplir 3 fonctions :

- assurer la représentation des territoires : pour favoriser une relation forte entre les élus et les citoyens. Le nombre limité à 3 000 conseillers territoriaux (au lieu de 6 000 conseillers généraux et régionaux réunis) amoindrit la représentation de chaque territoire.
- assurer la représentation des différents courants d'opinion et des différentes sensibilités politiques : l'instauration d'un scrutin mixte avec une dose de proportionnelle permet d'assurer le pluralisme ainsi que la représentation de sensibilités et de parcours individuels variés. Or, le texte prévoit un scrutin uninominal. Le scrutin doit aussi favoriser la parité. Or cet objectif est plus aisé dans le cadre d'un scrutin de liste. (Démonstration faite par les nouvelles règles aux élections municipales de 2001 et régionales de 2004, par opposition avec les élections législatives dont le scrutin est uninominal à 2 tours) ;
- dégager des majorités de gestion stables : si le scrutin uninominal permet d'obtenir ce résultat, le recours au scrutin de liste prévoyant une prime majoritaire (ex : élection municipale) offre une meilleure garantie dans ce domaine.

**2) suppression de la clause générale de compétence :** (report de cette suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2015 soit après l'élection des premiers conseillers territoriaux en 2014<sup>2</sup>)

Seules les communes conservent la clause générale de compétence. Les régions et départements interviennent seulement « dans les domaines que la loi leur attribue ».

Le département et la région se voient reconnaître « une capacité d'initiative qui ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante et qui doit être justifiée par un intérêt local ».

A titre exceptionnel, l'exercice d'une compétence peut être partagé entre plusieurs collectivités territoriales. « La loi peut alors désigner une collectivité chef de file ou laisser le soin aux collectivités intéressées de le faire par voie de convention ».

→ **Analyse :**

*La clause de compétence générale peut être considérée comme consubstantielle à la décentralisation. Or, elle est remise en cause par le projet. Cette remise en cause vaut pour les départements et les régions. La commune sera le seul niveau de collectivité à conserver une « clause générale de compétences ».*

---

<sup>2</sup> Disposition issue du compromis de la CMP du 3 nov 2010

### **Répartition des compétences :**

La répartition des compétences entre Régions et départements sera redéfinie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015

#### **→ Analyse :**

*Cette clause de rendez-vous insécurise les dispositions de la réforme.*

### **3) l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, par un système de fléchage**

### **4) la création de communes nouvelles pour permettre la fusion de communes**

### **5) la création de métropoles** (aux compétences proches des communautés urbaines existantes)

#### Création :

Nouvel EPCI (établissement public de coopération intercommunale), regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave.

8 villes sont concernées, dont Nantes.

La création de la métropole nécessite l'avis du ou des conseils généraux et régionaux du territoire.

#### Compétences :

Par rapport aux communautés urbaines, le champ d'intervention de la métropole est élargi. Elle aura les compétences suivantes : la voirie communale, l'occupation et l'utilisation du sol, l'habitat, le développement économique, l'urbanisme, les transports scolaires et routes, la promotion à l'étranger de leur territoire et de ses activités économiques, et à titre facultatif collèges et action sociale. En outre, les communes membres de la métropole pourront, à tout moment, décider de transférer à celle-ci des compétences supplémentaires, par exemple les écoles maternelles et primaires. Si la métropole le demande, l'Etat pourra décider de lui transférer des grands équipements ou infrastructures situés sur son territoire.

#### **→ Analyse :**

*L'accroissement des compétences des métropoles se fera en particulier au détriment de celles des Régions. L'on peut s'interroger sur la pertinence de l'échelon métropolitain dans la nécessaire recherche d'équilibre entre zones urbaines et rurales en matière d'aménagement du territoire (déplacements professionnels domicile/travail, pression foncière dans les grandes villes, ...)*

*Si l'on parle d'accroissement des prérogatives des métropoles, il est en deçà des intentions de Balladur (la commission Balladur préconisait que les métropoles puissent être dotées de compétences et de ressources transférées des communes, départements et régions et exercées sous la responsabilité d'un seul exécutif).*

### **6) la création des pôles métropolitains :**

Ils regroupent, sur la base du volontariat, des EPCI formant un ensemble de plus de 450 000 habitants. L'un d'entre eux doit comporter plus de 200 000 habitants. Ils sont constitués « en vue d'entreprendre des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, écologique, éducatif, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport ». Leur mode de fonctionnement est similaire à celui des syndicats mixtes.

### **7) la limitation des financements croisés :**

Le maître d'ouvrage « doit assurer une part significative du financement de ses investissements ». Les cofinancements doivent être « limités aux projets dont l'envergure ou le montant le justifie ou répondre à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire ».

Ainsi, les subventions ne pourront plus s'additionner, exception faite des domaines du sport, du tourisme et de la culture qui dérogent à la règle du non-cumul des aides publiques locales.

### **8) l'achèvement de l'intercommunalité :**

L'objectif est qu'au 1er janvier 2014 la couverture de l'ensemble du territoire par des structures intercommunales soit achevée, avec au passage un renforcement de la cohérence des périmètres des EPCI et une abrogation des pays.

### **Autres éléments d'analyse et de commentaire:**

#### **Des obstacles à l'instauration d'un débat exhaustif sur la réforme :**

Le choix fait par le Gouvernement de déposer 3 projets de lois distincts (loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux, projet de loi de réforme des CT, projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux) pour réaliser la réforme n'a pas favorisé le débat et la diffusion de l'information.

#### **Des débats houleux au Parlement :**

De fortes dissensions entre Assemblée nationale (y compris au sein de la majorité) et Sénat se sont exprimées en particulier au sujet de :

- le mode de scrutin des conseillers territoriaux ;
- le principe de la spécialisation des compétences pour la région et le département (le Sénat avait décidé en 1<sup>ère</sup> lecture le report à un autre projet de loi, ce qui a été rétabli par l'AN en 2<sup>ème</sup> lecture)

**Des positions très différentes entre AN et Sénat sur la réforme.** Or, l'agrément des centristes était indispensable à l'adoption du texte, puisque sans eux, aucune majorité ne peut se former.

#### **Mille-feuille administratif :**

Loin de le simplifier, ce projet le complexifie par un échelon supplémentaire avec la création des métropoles.

Pour certains commentateurs, il n'améliore par non plus la lisibilité des institutions locales : le nouveau conseiller territorial, amené à siéger à la fois dans les assemblées départementales et régionales symbolisera la confusion et induira l'institutionnalisation du cumul des mandats.

**En comparaison des conseillers généraux et régionaux, les maires sortent renforcés de la réforme**

Le texte ne modifie pas le pouvoir des maires.

**La question d'une Bretagne administrative :**

Le rapport Balladur laissait entrevoir des ouvertures juridiques pour expérimenter une organisation territoriale différenciée en Bretagne (et ailleurs). Or, si le texte de la réforme facilite des rapprochements possibles entre régions ou entre départements, il rendra sans doute difficile le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne. Il faudrait en effet l'accord du Conseil général de Loire-Atlantique mais aussi des Conseils régionaux de Bretagne et des Pays de la Loire.

## Position des partis politiques et associations de collectivités :

### Association des Régions de France (ARF) :

- Considère que la réforme est une opération politique conçue pour affaiblir le pouvoir et l'autonomie des collectivités locales ;
- demande le retrait du texte pour qu'un vrai débat en profondeur puisse s'engager.
- Est favorable à un scrutin à la proportionnelle

### MoDem : VOIR PROJET HUMANISTE (A COMPLETER)

Favorable à la fusion département/région

Pour un scrutin mixte avec un tiers de proportionnelle (des sièges seraient attribués aux listes ayant dépassé le seuil des 5% des suffrages exprimés après prise en compte des sièges obtenus à l'issue du 1er tour dans les circonscriptions territoriales).

Favorable à des régions puissantes, autonomes, clairement identifiées.

François BAYROU : considère que le scrutin uninominal majoritaire à deux tours va contre les exigences constitutionnelles de parité et de pluralisme.

Voir aussi la lettre de FB au Premier ministre du 20 mai 2010 sur la réforme territoriale (à lire sur le blog des démocrates de Pornichet)

Jacqueline GOURAULT, sénatrice : a demandé un report à des textes ultérieurs de la question du mode de scrutin du conseiller territorial et de celle de la répartition des compétences

### UMP :

- pour un scrutin uninominal à 1 tour

Centristes à l'AN et au Sénat : à noter : toutes les familles centristes : MoDem, le Nouveau Centre, l'alliance Centriste, sont d'accord sur le texte présenté en CMP le 3 nov)

- pour une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin

### PS :

Deux tendances, l'une conservatrice pas favorable à une nouvelle étape de la décentralisation, l'autre plus réformiste, favorable.

Le PS annonce qu'il reviendra sur cette réforme s'il est élu en 2012 (partisan du statu quo pour conserver ses pouvoirs locaux ?)

PCF, Parti de Gauche, MDC : considère que cette réforme est une nouvelle étape dans le démantèlement de l'Etat.

Europe Ecologie : est contre la modification du mode de scrutin actuel. Est pour un renforcement des moyens et des compétences accordés aux régions. Favorable à une recomposition des régions garantissant une meilleure cohésion géographique, culturelle, économique, par une consultation des populations concernées.

## **ANNEXE :**

### **Chronologie**

#### **Rappel de la phase préparatoire au projet de réforme :**

Fin 2008- Début 2009 : E Balladur préside un comité pour la réforme des collectivités locales. Il rend un rapport « *il est temps de décider* » le 5 mars 2009 dans lequel 20 propositions sont avancées.

Octobre 2008: Une mission d'information (AN), présidée par le député Jean-luc Warsmann présente également un rapport sur le dossier de la réforme.

Juin 2009 : Parallèlement, une mission temporaire du Sénat (présidé par Claude Belot) rend un rapport présentant 90 propositions de réformes.

Point commun de tous ces rapports: la volonté partagée d'une diminution du nombre de collectivités, notamment du niveau régional par regroupements volontaires des collectivités concernées.

## **2010**

### **9 déc 2010 : Décision du Conseil constitutionnel :**

Les dispositions sur la création des conseillers territoriaux sont bien conformes à la Constitution, à l'exception de la disposition sur le nombre de sièges fixés par la loi pour chaque département. En effet, dans 6 départements (**dont la Mayenne**), le nombre de conseillers territoriaux rapportés à la population du département présente des écarts de plus de 20% par rapport à la moyenne régionale, ce qui « méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage »

→ une nouvelle loi est donc nécessaire

22 nov : le groupe socialiste du Sénat saisit le Conseil constitutionnel ; motif : l'adoption par voie d'amendement au mode de scrutin des conseillers territoriaux serait irrégulière.

**17 nov : adoption définitive du texte par l'AN** par 258 voix contre 219.

A noter que dans l'ouest, certains députés UMP ont voté contre (ex : Y Favennec et Marc Bernier en Mayenne)

### **9 novembre : adoption du texte de la CPM par le Sénat**

adoption du texte de compromis de la CMP par le Sénat à une voix près (167 votes sur 330 suffrages exprimés<sup>1</sup>). A force de concessions et de tractations, le gouvernement est parvenu à limiter le poids des abstentionnistes dans les rangs du groupe Union du Centre. A noter que F Zocchetto et J Arthuis se sont abstenus (et n'ont donc pas voté contre !)

### **CMP du 3 novembre : adoption d'un compromis à l'arrachée**

Compromis de la CMP du 3 novembre : adoption par 7 voix pour (les élus de droite), 6 contre (les élus de gauche) et une abstention (l'élue centriste Yves Detraigne) : compromis sur le mode de scrutin (La CMP a failli échouer sur cette question de seuil : l'AN voulait 12, 5% et le Sénat 10%) et la clause générale de compétence.

### Report de la commission mixte paritaire au 3 novembre

Le 12 octobre 2010, l'AN décide de reporter la commission mixte paritaire (CMP). La majorité a décidé ce report à la demande de Nicolas Sarkozy qui souhaite éviter tout incident tant que la réforme des retraites n'est pas votée.

### Vote solennel le 28 septembre

Le texte a été adopté au pas de charge à l'Assemblée nationale, en l'absence des députés socialistes qui avaient boycotté les débats pour protester contre la manière dont se déroule la discussion sur la réforme des retraites.

### Les députés annulent en commission les modifications du Sénat

Le 8 septembre, les députés de la commission des lois annulent les modifications apportées en juillet par le Sénat.

### Le Sénat vote la réforme, mais bouleverse le projet de loi

Le 8 juillet, les sénateurs adoptent le texte de justesse, en deuxième lecture, après avoir rejeté le mode d'élection du conseiller territorial et la répartition des compétences des communes, départements et régions

### La commission des lois du Sénat rétablit le scrutin uninominal à deux tours

Le 28 juin, un amendement du gouvernement restaure le mode d'élection des conseillers territoriaux au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

### Vote solennel des députés, le 8 juin

Le texte soumis au vote solennel des députés, le 8 juin, a été enrichi de dispositions importantes.

### L'Assemblée nationale remanie en profondeur le projet de loi

Dans la nuit du 2 au 3 juin, les députés révisent largement le projet de loi, sur les chapitres notamment des compétences et de l'intercommunalité.

### Calendrier serré pour la discussion parlementaire

A partir du 25 mai, les députés ont deux semaines pour débattre de la réforme territoriale. Ce calendrier risque d'être trop court si le projet de loi inclut des questions clés prévues dans des textes séparés, ont estimé les élus socialistes. Initialement, le gouvernement voulait intégrer dans une loi distincter la question controversée du mode d'élection des futurs conseillers territoriaux, qui siégeront à la fois aux assemblées régionales et départementales à partir de 2014. Or le président du Sénat, Gérard Larcher (UMP), a indiqué qu'un amendement sur le sujet devrait être déposé lors du débat sur le volet institutionnel de la réforme.

### L'UMP tranche en faveur d'un scrutin majoritaire à deux tours, sans triangulaire

Le 5 mai, le bureau politique de l'UMP tranche en faveur d'un "scrutin majoritaire à deux tours secs", c'est-à-dire excluant les triangulaires, pour l'élection des futurs conseillers territoriaux

### Les communes garderont leur autonomie fiscale au sein des métropoles

Le 2 février, contre l'avis du gouvernement, le Sénat maintient, par un vote massif, l'autonomie fiscale des communes au sein des futures métropoles.

### Adoption laborieuse du texte sur la concomitance des mandats

Le 26 janvier, au terme d'une discussion houleuse, les députés adoptent le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux.

### Election du conseiller territorial : les centristes font acter la dose de proportionnelle

Le 21 janvier, la majorité sénatoriale vote un amendement présenté par les centristes visant à fixer "les principes fondamentaux" de l'élection du futur conseiller territorial. Ceux-ci ont voulu "graver dans le marbre" l'introduction d'une dose de proportionnelle pour le mode de scrutin.



<sup>i</sup> Sur 339 votants et 330 suffrages exprimés, 167 ont voté pour, 163 ont voté contre. 14 sénateurs centristes sur les 29 ont voté pour, 6 contres (en majorité du Modem), 7 se sont abstenus (dont J Arthuis et F Zochetto), et 2 n'ont pas pris part au vote.