

Le projet de loi Marleix sur la modernisation de la démocratie locale.

Alain Marleix, élu du Cantal, est secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales. Il ne faut pas confondre le texte que nous analysons ici avec deux autres projets qu'il a présentés récemment et qui portent sur la réforme électorale. Un projet de loi ordinaire vise à modifier le découpage électoral en circonscriptions pour les élections législatives prochaines. Un projet de loi organique fixe le nombre maximal de députés à 577. Nous parlons ici d'un troisième projet de loi. : celui qui est consacré à certains aspects de la réforme institutionnelle, sous le nom de « loi relative à la modernisation de la démocratie locale ».

En préparation depuis assez longtemps, certains éléments de ce projet ont été dévoilés par son auteur, dès mai 2008. Sa rédaction a été achevée au cours du mois d'août. Il a été transmis aux associations d'élus courant septembre. Il doit être présenté en conseil des ministres dans les premiers mois de 2009. Nicolas Sarkozy a dit vouloir le soumettre au Parlement « à l'automne 2009 », « après les élections européennes » qui ne seront pas sans influence sur la politique gouvernementale et son calendrier. ; puis il a parlé de le faire « avant l'été 2009 » et enfin « d'une adoption définitive au début 2010 ». Les interférences avec les autres rapports et projets que nous avons présentés dans un article précédent sont nombreuses, en particulier avec les conclusions du comité « Balladur 2 » qui sont attendues pour la fin février 2009. Il y a donc beaucoup d'incertitudes sur le calendrier, d'autant plus que le chef de l'Etat a aussi précisé qu'il ne s'engagerait dans cette réforme que s'il rencontrait un « consensus suffisant » de la part des élus. Sinon, « on s'en tiendrait au statut quo ». On sait que les associations d'élus s'agitent beaucoup. Elles introduisent une incertitude supplémentaire relative à l'évolution du texte et à son sort final. Mais en l'état où il se trouve actuellement, il mérite une analyse, comme un élément du puzzle complexe qui se met en place.

L'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct.

Il s'agit de la mesure phare du projet qui a déjà provoqué beaucoup de réactions contradictoires (**article 1**).

Dès 2014, ce nouveau système pourrait être utilisé. Le projet s'inspire de ce qui se pratique pour les villes de Paris, Marseille et Lyon (PML), c'est-à-dire qu'il permettrait aux électeurs de voter à la fois pour les élus municipaux et pour les élus communautaires, le même jour, sur une même liste identifiant les deux catégories d'élus.

Il faut trouver une adaptation pour les petites communes dans lesquelles le scrutin de liste n'existe pas. Actuellement le seuil entre les deux types de scrutins municipaux est fixé à 3 500 habitants. Sous ce seuil, on peut présenter des listes incomplètes, voter pour des citoyens qui ne sont pas candidats, utiliser le vote préférentiel (rayer des noms sur la liste), panacher les listes... Le projet de loi Marleix propose d'abaisser le seuil à 1 000 habitants. Les communes de 1 000 à 3 999 habitants rentreraient donc dans le droit commun.(**article 9**). Par la même occasion, le projet en profite pour réduire à 7 (au lieu de 9) le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 habitants. (**article 10**) Certains élus voudraient aller plus loin, contestent le seuil de 1000 habitants et souhaitent que toutes les communes, si petites soient-elles, soient régies par la même loi électorale.

L'option PML est la plus consensuelle au sein des élus, « car elle respecte le cadre communal ». Mais elle présente un inconvénient : mêler, dans une même campagne électorale les enjeux communaux et les enjeux intercommunaux, avec le risque de donner très peu de place à ces derniers. Un vote séparé pour les élus intercommunaux aurait l'avantage de

mettre en débat public les grandes politiques communautaires qui sont très rarement évoquées dans les campagnes municipales.

Au-delà de cette proposition spectaculaire, Alain Marleix reconnaît qu'il faudrait replacer cet aspect électoral au sein d'une réflexion plus vaste concernant « la nécessaire démocratisation des EPCI », et abordant, entre autres des problèmes comme l'élection de l'exécutif, la parité, le cumul des mandats (Alain Marleix travaillerait par ailleurs à un autre projet de loi sur ce sujet épineux) ; mais son projet actuel n'aborde pas ces questions.

L'intercommunalisation des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Le projet propose qu'à l'image des communautés urbaines qui détiennent déjà la compétence de plein droit, la compétence du droit des sols soit étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Les communes ne seront plus « qu'associées » pour la partie du territoire communautaire qui les concerne (**article 41 et 46**). La leçon des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) a porté. Toutes les études de cas montrent la plus-value qu'apporte en termes de cohérence l'approche communautaire des documents d'urbanisme. Cela est vrai dans de nombreux domaines et principalement dans celui des transports.

Plus largement, le projet prévoit que toute compétence communale pourra faire l'objet d'un transfert à l'intercommunalité. Il n'est donc pas nécessaire d'inscrire dans la loi la liste limitative des compétences qui peuvent être transférées (**article 23**). Des discussions sérieuses ont eu lieu à propos du transfert au président de la communauté du pouvoir du maire concernant les polices spécialisées. Le projet encourage ce transfert en supprimant la nécessité actuelle de la signature conjointe des arrêtés de police par le maire et par le président. De plus, les transferts seront décidés à la majorité simple et non plus à la majorité qualifiée (**article 30**).

Les communautés urbaines ont le vent en poupe.

Quatre nouvelles communautés urbaines (CU) vont prendre la place de communautés d'agglomération. C'est chose faite pour Nice-Côte d'Azur, depuis le 9 janvier 2009. C'est en élaboration avancée pour Montpellier, Toulouse et Rouen... Les grandes agglomérations choisissent donc les unes après les autres la forme institutionnelle la plus aboutie en termes d'intégration de compétences. L'évolution des mentalités locales est grandement facilitée par les incitations fiscales, sous forme d'augmentation très substantielle de la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF). Ainsi Nice va toucher 8,4 millions d'euros de plus.

Le projet de loi se propose de donner plus de souplesse à l'exercice des compétences des communautés urbaines en distinguant les compétences exercées de manière obligatoire et exclusive et celles qui sont exercées en partenariat avec les communes, sur la base d'un « accord-cadre » (par exemple pour la politique de la ville). L'intérêt communautaire pourrait être défini à la majorité simple du conseil et non plus à la majorité qualifiée. Une communauté pourrait adhérer à un syndicat pour une partie seulement de son territoire (**article 44**).

Nicolas Sarkozy a souligné à plusieurs reprises qu'il attachait une importance particulière à « la création d'un statut de l'agglomération » (tout en refusant que le président de cette structure renforcée soit élu au suffrage universel direct ; « Ce serait la mort du maire » a-t-il déclaré).

Une inquiétude se fait jour : que la réforme institutionnelle favorise exclusivement l'urbain, y compris dans l'évolution de la DGF, et laisse de côté l'espace rural et les petites communes. Alain Marleix a bien déclaré que « les communes rurales doivent être

intégralement préservées » et que « le développement des grandes agglomérations ne doit pas se faire au détriment des autres collectivités », rien dans son projet ne met en œuvre une telle intention. On reste dans la logique de la pensée dominante depuis longtemps : le rural est un espace résiduel ; il est « ce qui n'est pas encore urbain, mais le deviendra tôt ou tard ».

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité.

Cette question semble faire l'objet d'un consensus. L'action sur les dernières communes réticentes est prônée par l'Association des Communautés de France depuis plusieurs années.

Déjà 91 % du territoire national est couvert par des communautés à fiscalité propre rassemblant 54 200 000 habitants. La quasi totalité du territoire a donc déjà été pourvue en communautés à fiscalité propre, sur la double base du volontariat et de l'incitation financière. Il s'agit de s'attaquer maintenant aux ultimes irréductibles. Le projet fixe la date butoir du 1^{er} janvier 2014 pour laisser aux dernières communes isolées (8 % des 36 700 communes, à la fin 2008) le choix de leur communauté de rattachement. A défaut de choix par les élus, le préfet, après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) procédera au rattachement (**article 24**). Alain Marleix précise : « Je demande que la persuasion soit privilégiée et non pas la contrainte », mais il a déclaré par ailleurs « Si des communes rechignent, le préfet agira autoritairement ».

L'encouragement aux fusions.

L'impératif, fixé par le chef de l'Etat, est de « réduire le nombre de collectivités ». Pour ce faire, on peut inciter les communes, les intercommunalités, les départements et les régions à fusionner volontairement, principalement en les y incitant financièrement, une fois de plus par le truchement de la DGF intercommunale. Le projet de loi Marleix s'intéresse d'abord à la fusion des communes, en permettant au préfet de consulter de sa propre initiative les habitants de la commune sur l'opportunité de la fusion et en supprimant la clause du vote favorable du ¼ des électeurs inscrits (l'abstention est si forte dans ces rares cas de scrutin que cette condition est peu souvent remplie) (**article 12**).

Mais l'effort porte essentiellement sur la fusion des intercommunalités. « Il faut simplifier la procédure de fusion des EPCI ». Selon une étude, 38 % des communautés actuelles considèrent qu'elles sont situées dans un périmètre trop étriqué, ne correspondant pas à la totalité de « leur bassin de vie », voire de leur « bassin d'emploi », et en particulier au périmètre optimal de leur réseau de transports en commun. Elles envisagent donc favorablement une évolution de la législation, facilitant à la fois les extensions de périmètre et les fusions entre communautés. S'y mêlent des considérations de « cohérence géographique » et des considérations de « taille critique ».

Le projet énumère plusieurs mesures. Dans tous les cas, il faut associer une CDCI renouée et dynamisée, alors qu'actuellement elle n'intervient que lorsque l'initiative de la fusion vient du préfet. Il faut encourager le procédure de « fusion-extension », c'est-à-dire l'extension du périmètre d'EPCI lors d'une fusion. Jusqu'à présent la loi prévoit le cas de « cohérence géographique », ou « cohérence spatiale », puisqu'une commune peut être intégrée malgré elle à un EPCI pour respecter la règle de la constitution « de territoires d'un seul tenant et sans enclave ». On se propose ici d'y ajouter les deux notions de « cohérence économique » et de « solidarité financière nécessaire au développement », qui, il faut l'avouer, ne seront pas commodes à appliquer. Il faut aussi « lever les obstacles de procédure qui gênent les fusions ». Le projet se propose de supprimer « le double accord », celui de l'organe délibérant et celui de la majorité qualifiée des communes. L'organe

délibérant ne donnerait plus qu'un avis. La décision de la fusion ne serait plus réservée qu'aux seules communes. On peut aussi encourager les fusions en instituant « un régime transitoire de convergence des compétences ». Au lieu que le transfert soit intégral et immédiat, le projet propose qu'il puisse s'étaler sur deux ans. Il est également prévu que les communes ne se prononcent pas seulement sur le périmètre du nouvel EPCI, mais aussi sur ses statuts, c'est-à-dire surtout sur la nouvelle répartition des sièges dans le conseil communautaire qui est, comme on le sait, l'objet de discussions locales passionnées (**article 34**).

Notons au passage que le projet prolonge deux tendances déjà perceptibles dans l'acte II de la décentralisation : d'abord, le passage de la règle de l'unanimité à la règle de la majorité qualifiée, puis le passage de la règle de la majorité qualifiée à la règle de la majorité simple dans le but très est clair de passer outre à l'opposition prévisible des « communes réticentes » ; ensuite l'accroissement du pouvoir des communes par rapport à celui des organes délibérants des intercommunalités.

La suppression des syndicats qui sont devenus des « coquilles vides » (c'est-à-dire qui ne se sont pas réunis depuis des années) participe de cette volonté de simplification et d'économie (**article 40**). Alain Marleix parle de « nettoyage nécessaire ». Certaines voix s'élèvent même pour envisager « la suppression de tous les syndicats et l'intégration de leurs compétences aux communautés », mais le projet de loi ne va pas jusque-là. Il allège cependant la procédure de fusion des syndicats mixtes (**article 38**), ainsi que leur procédure de dissolution (**articles 38 et 39**).

La mutualisation des services.

L'exposé des motifs de l'article 26 dit : « Notre ambition est celle d'une meilleure maîtrise de la dépense publique locale, alliée à la volonté d'optimiser l'organisation interne. Elle requiert que la création de services communs entre collectivités soit encouragée ». L'exposé des motifs de l'article 27 est encore plus net : « Les compétences croissantes dévolues aux EPCI et un contexte de restriction des ressources financières des collectivités ne peuvent qu'accroître l'intérêt des collectivités pour la mutualisation des moyens à l'échelon intercommunal, vecteur de gestion rigoureuse ».

Le projet énonce plusieurs mesures pour permettre la création de services communs entre les communes « qui le veulent » et les EPCI. Ces services communs seront gérés par les EPCI, car « le mécanisme de gestion unifiée est source d'économie ». Le personnel communal sera mis à la disposition des EPCI (**article 26**). Les biens et équipements des EPCI pourront être utilisés par les communes membres sur la base d'un « règlement de mise à disposition ». Par dérogation au principe d'exclusivité, l'EPCI pourra acquérir et gérer des matériels dans des domaines où il n'a pas reçu formellement délégation de compétence, par exemple des chasse-neige, des débroussailleuses, des logiciels... Il est tout à fait nouveau de déconnecter le principe de la mutualisation de celui du transfert de compétences (**article 27**). Les biens et immeubles des communes étaient jusqu'à présent mis à la disposition des EPCI dans le cadre de leurs compétences déléguées. Le projet se propose de les transférer en toute propriété, pour rendre le gestionnaire plus responsable (**Article 28**).

Le rééquilibrage de la CDCI.

Actuellement, la CDCI est composée de la manière suivante : 60 % de représentants des maires, 20% des EPCI, 15 % du Conseil général et 15 % du Conseil régional. « Pour tenir compte du formidable développement de l'intercommunalité », le projet de loi se propose de passer à 40 % de représentants des maires et à 40 % de représentants des EPCI. (**article 35**). Les maires ne voient pas d'un bon œil leur représentation diminuer.

Les Pays.

Le projet de loi n'entérine pas la suppression des Pays, prônée par d'autres rapports. Il indique seulement que « compte tenu du développement respectif de la politique des Pays et de l'intercommunalité à fiscalité propre sur les mêmes territoires, il apparaît nécessaire d'harmoniser les structures juridiques qui portent la politique des Pays ». Les Pays devraient être exclusivement portés par des syndicats mixtes fermés (il n'y aurait donc plus d'associations ou de Groupement d'Intérêt Public, comme le prévoyait la loi Voynet). Les Pays devraient être exclusivement composés d'EPCI à fiscalité propre (il n'y aurait donc plus de communes isolées ou de communautés n'ayant pas opté pour la fiscalité propre). (**article 52**).

Par ces modifications, le rôle des Pays est transformé. Alors qu'il avait été conçu pour concevoir et conduire des projets territoriaux de développement, dans le dialogue entre les élus et la société civile représentée dans le Conseil de développement, il devient ici une sorte de fédération d'EPCI, d'instrument technique entre les mains de ces derniers. Il ne pourra plus jouer, à son initiative, le rôle prospectif essentiel de penseur du développement à une échelle plus vaste que les EPCI. Il ne pourra plus jouer le rôle de « dynamiseur de l'intercommunalité », poussant les communautés à avoir plus d'ambition, poussant les communes isolées à rejoindre le mouvement. Il ne pourra plus jouer le rôle d'animateur de la démocratie participative.

Le statut des élus.

Cette partie découle directement des revendications des différentes associations d'élus. Elle ne devrait donc pas rencontrer d'oppositions majeures durant sa discussion.

Le projet prévoit le relèvement du plafond des dépenses effectives de formation des élus, en le portant de 20% à 30 % du montant total des indemnités du maire et des adjoints. Il fixe aussi à 5 % des indemnités le plancher pour le budget de formation (**article 18**). Il élargit la liste des bénéficiaires de « l'allocation de fin de mandat » qui permet, en principe, à ceux qui cessent d'être élus d'avoir le temps de se reconvertir dans la vie professionnelle (rappelons que les communes cotisent à un « Fonds pour l'allocation des élus en fin des mandats ») (**article 19**). Il procède également à « un toilettage des règles d'inéligibilité et d'incompatibilité » (**articles 2 et 17**).

Si la réforme ne s'enlise pas, il y aura probablement, avant l'été et après le comité Balladur 2, d'autres projets de loi relatifs à la réforme institutionnelle. Pourra-t-on dire, comme certains, que l'ensemble constitue un « Acte III de la décentralisation » ? Pour le moment, cette expression est excessive, car l'Acte II est trop récent et n'a fait l'objet d'aucune évaluation qui pourrait guider le stade suivant. Le projet de loi Marleix ne saurait constituer la réforme à lui tout seul. Il est muet sur les questions les plus controversées. Il y a d'ailleurs quelque imposture à l'intituler « modernisation de la démocratie », alors qu'il ne contient pas une seule disposition relative à la place des citoyens dans la réforme. On devrait plutôt parler d'un projet centré sur l'appui à l'intercommunalité, ce qui n'est pas négligeable, mais moins généraliste.

Pour parler d'acte III, il faudrait déposer des projets de lois sur bien d'autres sujets, entre autres la réforme des compétences (suppression de la clause générale de compétences pour le département et la région, nouveaux transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités ?), la réforme de la fiscalité locale (réforme de la taxe professionnelle, réforme des dotations de l'Etat, révision des valeurs locatives cadastrales...), la réforme électorale

(des conseillers territoriaux responsables à la fois des départements et des régions ?). Le projet de loi Marleix est muet sur toutes ces questions majeures. Ces incertitudes seront peut-être levées dans les mois qui viennent. On attend beaucoup des conclusions du comité Balladur 2, ou on les craint beaucoup, dans la mesure où le gouvernement laisse dire qu'elles constitueront « un véritable big bang institutionnel » !

Naturellement, tous les élus fourbissent leur arsenal argumentaire. Nous avons vu que la commission des lois de l'Assemblée Nationale avait avancé sa version de la réforme au travers du rapport Warsmann. Les députés du Nouveau Centre et les sénateurs de l'Union Centriste ont mis en place un « groupe interne de réflexion sur la réforme des collectivités ». Un groupe de travail des sénateurs UMP, présidé par Jean-Patrick Courtois, sénateur de Saône-et-Loire, a entamé ses travaux et pourrait fusionner avec le groupe des députés UMP créé par Jean-François Copé. Le Parti Socialiste est muet et laisse plutôt travailler les associations d'élus qu'il dirige. L'Association des Départements de France (ADF) et son président Claudy Lebreton, président PS du Conseil général des Côtes d'Armor, multiplient les déclarations, soulignant « Nous sommes prêts à relever le gant en matière d'efficacité de l'action publique ». L'Association des Régions de France (ARF) présidée par le socialiste Alain Rousset, et l'Association des Maires de France, dont le secrétaire général est le socialiste André Laignel, ne sont pas en reste. Les trois associations ont décidé de créer trois commissions, l'ARF s'occupe de la clarification des compétences, l'AMF planche sur la réforme des finances publiques et de la fiscalité locale, l'ADF est centrée sur la réforme des institutions. Tous affirment que la réforme ne doit pas s'effectuer à la seule initiative du pouvoir exécutif central, et qu'il faut également tenir compte des initiatives provenant de la base. Tous dénoncent le fait que le comité Balladur 2 n'ait pas fait place aux représentants des associations d'élus.

Concluons en disant que nous sommes en présence d'un projet de loi complexe, laborieux, très technique, touchant vingt sujets différents. Autrefois on aurait appelé cette loi « loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales », euphémisme pour dire « loi fourre-tout ». Quel que soit son intérêt, ce projet ne peut pas constituer le puissant souffle nouveau d'une grande réforme institutionnelle.

Georges GONTCHAROFF, 18 janvier 2009