

N° 323

Mars
2015

Maires Ruraux de France



36 000
COMMUNES

Le mensuel des maires ruraux de France



DOSSIER

La comédie de la réforme territoriale (troisième partie)

ACTUALITÉS

Statut de l' élu : en lecture depuis 2012

TRIBUNE

La diagonale du vide

SOMMAIRE

DOSSIER

Le mépris
Page 3

Résumé des épisodes
précédents
Page 4

La comédie de la réforme
territoriale
Page 5

TRIBUNE

Photographies : la diagonale
du vide
Page 10

ACTUALITÉS

Statut de l'élu : en lecture de-
puis 2012
Page 12

BRÈVES

Page 13

FENÊTRE SUR

Paroles d'élus :
la mémoire des territoires
numériques
Page 14

EDITORIAL

VANIK
BERBERIAN

Maire de Gargillesse-
Dampierre (36)

Président de
l'Association des
maires ruraux de
France

vanik@amrf.fr

 @defibrilators

Quatre francs six sous

Le choix du thème de l'édito de ce mois - la réserve parlementaire - pourrait sembler anecdotique au regard de l'actualité que traverse le pays. J'en conviens, et pourtant...

Il est grand temps de mettre un terme à cette pratique archaïque qui dissimule plusieurs anomalies graves :

- la répartition des 140 millions d'euros annuels à discrétion des sénateurs et députés est très inéquitable, car le montant attribué aux parlementaires est variable selon leur niveau de classement sur l'échelle de Richter parlementaire.

- son attribution arbitraire résulte d'une appréciation très personnelle du parlementaire, ce qui fait que certains « se goinfrent » de manière éhontée, oui oui, éhontée, en arrosant leur propre commune ou leurs associations satellites, tout en distribuant des miettes aux

autres collectivités de la circonscription, faisant ainsi croire à un équilibre politique, afin de faire bonne figure devant les citoyens et les élus.

- autre inconvénient, démocratique celui-là: le clientélisme qu'il alimente et la reconnaissance qui oblige le bénéficiaire à l'égard de son bon maître, dont la générosité entretient la souplesse indispensable à la courbette et surtout, le retour espéré d'ascenseur au moment des élections. Je connais même des parlementaires dont l'essentiel de l'activité se résume à la gestion de leur enveloppe. La Cour des Comptes très critique, à juste titre, sur ce principe, vient d'en demander la réforme profonde.

Quant à moi, je plaide plutôt pour la suppression pure et simple de la réserve parlementaire et pour l'intégration totale des fonds dans le circuit classique des financements de l'Etat, ce qui d'ailleurs ferait une économie substantielle en matière de gestion des dossiers d'attribution.

Au moment où les parlementaires perdent jour après jour leur crédibilité auprès des Français, un renoncement à ces pratiques, dont ils auraient l'initiative, serait perçu comme un réel progrès dans la transparence et l'égalité. Ils donneraient par la même occasion un peu de modernité à l'Institution. Compte tenu du climat général, nous avons tous à y gagner.



Retrouvez l'AMRF en ligne

36000 COMMUNES, LE MENSUEL DES MAIRES RURAUX DE FRANCE - N. 323 / MARS 2015

FONDATEURS Etienne Furtos - Jean Herbin - François Paour - Gérard Pelletier - Pierre-Yves Collombat - Andrée Rabilloud

REDACTION 52, avenue Foch 69 006 LYON • Tél. 04 72 61 79 93 • 36000communes@amrf.fr

Directeur de la publication : Vanik Berberian

Rédactrice en chef : Julie Bordet-Richard

Ont également participé à ce numéro : Pierre-Yves Collombat, Hervé Cassagne, Catherine Champeymont, Catherine Leone, Margaux Ollagnier, Cédric Szabo

EDITE par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) • 52, avenue Foch 69 006 LYON • Tél. 04 72 61 77 20 • Fax 04 72 61 79 97 • amrf@amrf.fr

COMITÉ DE RÉDACTION Vanik Berberian - Marie Jeanne Béguet - Dominique Bidet - John Billard - Jean-Paul Carteret - Guy Clua - Michel Fournier - Nadine Kersaudy - Marie-Antoinette Métal - Louis Pautrel

IMPRIMERIE Imprimerie Albédia - Aurillac - Imprimé sur papier PEFC/10-31-1446 issu de forêts gérées durablement • Dépôt légal 1er trimestre 2015 • CPPAP 0616 G 84 400 • ISSN : 0245 - 3185

RELATION ABONNES - RESEAU Catherine Champeymont • Tél. 04 72 61 77 20 • amrf@amrf.fr
ABONNEMENTS Adhérents 19 € • Non-adhérents 37 € • CCP LYON 1076-40 Y

Représentation des communes dans les intercommunalités

LE MÉPRIS

S'il restait quelques élus ruraux ignorant que, selon la loi RCT du 16 décembre 2010, toutes les communes n'étaient pas égales dans l'intercommunalité, le Conseil constitutionnel s'est chargé le 20 juin 2014 de le leur rappeler.

Comme on sait, cette décision annulait le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT permettant de déroger, dans des limites strictes, au tableau de répartition des sièges entre communes au sein des intercommunalités, par ailleurs prévu.

Je parle d'égalité des communes et non de leurs habitants, ce qu'en imposant la représentation des communes proportionnellement à leur taille aux conseils communautaires, le Conseil constitutionnel confond sciemment.

Son raisonnement vaut qu'on s'y arrête, ce qui est rarement fait.

Il considère en effet (4^e considérant) que les « établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales (exerçant) en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ».

Autrement dit, même si, prise globalement, une intercommunalité n'est pas une collectivité territoriale, ce que reconnaît le Conseil (3^e considérant), prise compétence par compétence, l'intercommunalité l'est quand même puisqu'elle exerce chacune en lieu et place des communes, communes qui, étant des collectivités territoriales, doivent élire leurs organes délibérants sur des bases essentiellement démographiques ! Magnifique sophisme !

Après la validation des comptes de campagne d'Edouard Balladur et Jacques Chirac, le rejet de celui de Jacques Cheminade en 1995, après la validation du seuil minimum de 15 conseillers territoriaux par département de la loi RCT en 2011, ce monument à la gloire de l'Etat de droit mérite la visite.

Comme on sait, en République libérale moderne à la Française, l'Etat de droit a une légitimité supérieure à celle de l'Etat démocratique puisque ceux qui y exercent le pouvoir, non élus et en communication directe avec l'ordre du ciel, ne sont pas soumis aux pressions et influences électoralistes comme de vulgaires parlementaires.

Dans la Chine impériale, on appelait cela : « gouverner derrière le paravent »

Il est donc clair que pour le Conseil constitutionnel, les intercommunalités ne sont plus des coopératives de communes liées entre elles par des accords – leurs statuts étant des sortes de contrats – mais des communes sans la compétence générale. Interprétation dont on cherche les bases constitutionnelles. Peu importe puisque c'est le Conseil constitutionnel qui fait la Constitution et non l'inverse.

Aujourd'hui, avec ce texte autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération, une nouvelle étape est franchie. Le pouvoir des communes au sein de l'intercommunalité n'est plus proportionnel à leur taille mais progressif, comme l'impôt. Ainsi, une commune représentant 25% de la population d'une intercommunalité pourra faire prévaloir son point de vue sur l'accord à la majorité qualifiée de communes représentant le reste de la population, parce qu'individuellement elles sont plus petites. Avec ce texte, les plus grosses communes se voient dotées d'un droit de veto dans un domaine aussi essentiel que la constitution des organes délibérants

des communautés.

L'ambition de la version initiale du texte, votée par le Sénat, était déjà bien modeste. Celle qui nous vient de l'Assemblée nationale, donnant aux communes-centre le pouvoir de s'opposer à toute modification, même modeste, de la représentation souhaitée majoritairement par les autres, lui ôte tout intérêt.

Elle aurait été inspirée à la commission des lois de l'Assemblée nationale, nous murmure-t-on, par le Conseil d'état devenu législateur. Dans la Chine impériale on appelait cela : « gouverner derrière le paravent ».

A moins que ce ne soit tout banalement une bonne manière rendue à je ne sais quels élus d'une commune-centre craignant de se retrouver dans la situation de Gulliver ligoté par les Lilliputiens.

Mais le plus navrant dans cette affaire, c'est que le Sénat, à l'origine de la proposition de loi, seule chambre où la voix des petites collectivités peut encore se faire entendre, n'affirme pas ce qui fait sa légitimité : représenter les collectivités locales, toutes les collectivités, les plus petites, en particulier dont la dispersion justifie une représentation spécifique du territoire.

Voter conforme la version de l'Assemblée nationale, c'est au mieux voter un texte inutile et plus probablement un texte pour faire croire aux communes, petites et moyennes, avant les prochaines échéances départementales, qu'elles auraient été entendues alors que c'est l'inverse, un texte méprisant pour elles.

Il y a des moments où le symbole compte plus que les accommodements de circonstance, à prix cassés.

Pierre-Yves Collombat

RÉSUMÉ DES ÉPISODES PRÉCÉDENTS

Le vote par le Sénat, unanime à l'exception du RDSE, en seconde lecture, de la version Assemblée nationale de la proposition de loi « autorisant l'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération », le 5 février 2015, marque la fin du feuilleton inauguré par la décision du 20 juin 2014 du Conseil constitutionnel déclarant non-conforme à la Constitution le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Comme on sait, celui-ci permettait de déroger, dans des limites strictes, à la règle de proportionnalité et au tableau de répartition des sièges entre communes au sein des intercommunalités. La possibilité d'augmenter le nombre de sièges du conseil communautaire de 10 % par rapport à celui découlant du tableau prévu par la loi RCT avait été portée à 25% par la loi du 31 décembre 2012 issue d'une proposition de loi d'A. Richard. Cette disposition « aérant » le dispositif, était favorable aux petites communes dont la représentation dans les communautés où elles risquaient de ne pouvoir faire que de la figuration, vu le poids démographique de la ville-centre.

Question prioritaire de constitutionnalité

Cette décision du Conseil constitutionnel faisait suite une QPC de la commune de Salbris (Loir-et-Cher), commune-centre de la « communauté de communes de la Sologne des rivières » (8 communes), mécontente du traitement qui lui avait été réservé dans la répartition des sièges.

90% environ des communautés

ayant été constituées sur la base du paragraphe I de l'article L5211-6-1 du CGCT se retrouvaient ainsi dans l'illégalité et celles qui voyaient leur composition modifiée, suite à une élection partielle, à l'adhésion d'une commune nouvelle, etc., dans l'obligation de revoir leurs statuts sans possibilité de déroger à la règle de stricte proportionnalité entre nombre de sièges et population.

Personne n'aura vu qu'il s'agit d'une évidente manifestation de mépris envers les communes petites et moyennes.

Une nouvelle proposition de loi était donc déposée par Alain Richard et J.-P. Sueur le 24 juillet 2014, laquelle encadrait plus strictement que la disposition annulée les écarts de représentation.

Ainsi : une commune ne pouvait ni avoir une représentation supérieure de plus d'un siège à celle qui résulterait de l'application de la règle de proportionnalité à la population, ni recevoir une part des sièges dans le conseil communautaire inférieure à 80 % de sa proportion dans la population totale de la communauté, sauf le cas où ce chiffre lui conférerait la majorité.

Voté en première lecture au Sénat, le texte sera profondément modifié par l'Assemblée nationale qui, non seulement restreint la marge de manœuvre de la majorité qualifiée mais impose que celle-ci comprenne la commune la plus nombreuse (si elle représente au moins 25% de la population de l'intercommunalité).

Le Sénat, au nom de l'urgence à faciliter l'accord entre communes sur

leur représentation au sein des intercommunalités, votera conforme le texte de l'Assemblée nationale.

Personne n'aura vu qu'il s'agit d'une évidente manifestation de mépris envers les communes petites et moyennes.

Personne n'aura remarqué cette preuve supplémentaire de la transformation progressive du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État en organes législatifs dominants, susceptibles d'intervenir dans le détail de la vie politique du pays. On est loin de la fonction initialement réservée au Conseil constitutionnel, veiller à l'équilibre du pouvoir ou plus trivialement protéger le président de la République d'empiétements réels et surtout supposés du Parlement. On est loin aussi du rôle traditionnel du Conseil d'État : « conseiller du gouvernement pour la préparation des projets de loi, décret », « juge administratif suprême qui tranche les litiges relatifs aux actes des administrations ».

En l'espèce, la fameuse règle invoquée de « représentation essentiellement démographique » ou du « suffrage égal » ne saurait s'appliquer aux intercommunalités qui ne sont pas des collectivités territoriales. C'est confondre volontairement égalité des électeurs et égalité des communes dans l'intercommunalité ; c'est anticiper sur la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales, ce que la Constitution ne dit absolument pas. Elle dit même le contraire.

C'est surtout faire comme si le Parlement avait déjà voté cette mutation. En un mot, c'est se substituer au Parlement. Mais qui s'en soucie et qui mettra en garde les gardiens ?

Pierre-Yves Collombat

LA COMÉDIE DE LA RÉFORME TERRITORIALE

(Troisième partie)

Dans les deux précédents articles (*36000 communes* décembre 2014 et février 2015) nous avons tenté de dégager les finalités et la logique de réformes territoriales, financières et institutionnelles qui semblaient ne pas en avoir.

Loin de représenter une nouvelle étape de la décentralisation, l'objectif premier, purement idéologique, était d'installer l'Etat minimum sur l'ensemble du territoire conformément à la vulgate libérale. Confrontés à la crise de la zone euro, à l'impuissance de plus en plus manifeste de ses institutions et faute de trouver les bons remèdes, la réforme territoriale est devenue, dans l'urgence, une simple opération de communication, une comédie à destination des marchés et de la bureaucratie bruxelloise. Qu'importe la réforme pourvu qu'on donne l'impression de réformer !

Avec cette troisième partie, nous rentrons dans le détail de ces réformes successives pour mieux les mettre en perspective.

Un quatrième article sera consacré à la dernière, encore en cours de discussion : le projet de loi NOTRe.

III- La réforme territoriale en perspective (2009-2014)

Dans l'écheveau embrouillé de la réforme des institutions territoriales (1), on distinguera deux ensembles de questions, liés mais renvoyant néanmoins à des problématiques différentes : celle de l'intercommunalité et celle du nombre d'échelons territoriaux.

Détournement d'intercommunalité

L'intercommunalité depuis l'origine a été une réponse crédible à un problème réel : comment permettre à toutes les communes, quelle que soit leur taille, d'exercer réellement les compétences que leur donne la loi. *Coopérative de communes* (2), l'intercommunalité est un outil permettant de faire à plusieurs ce que chacune ne pourrait faire seule, tout en conservant le bénéfice de la démocratie de proximité et d'une ges-

tion économe par la mobilisation bénévole. (3)

Issue d'initiatives de terrain anciennes, l'intercommunalité se modernise avec la loi ATR (4), Joxe-Baylet (6 février 1992) puis devient une affaire nationale avec la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement (12 juillet 1999).

Jusque-là, pas d'ambiguïté ; l'article 66 de la loi ATR, non abrogé à ce jour bien que bafoué, est clair : « le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

A partir de là, les choses changent. Préparé par un débat théorique puissamment médiatisé dès 2002/2003, à partir de 2008/2009 le label intercommunalité va re-

couvrir deux marchandises très différentes : l'intercommunalité, outil des communes et l'intercommunalité, substitut des communes. Deux méthodes seront utilisées pour imposer progressivement la seconde : le regroupement obligatoire dans des ensembles de plus en plus vastes et de plus en plus intégrés autour d'une commune-centre à vocation hégémonique ; la réduction des ressources des communes pour les forcer à « mutualiser » leurs moyens : suppression de la taxe professionnelle, gel puis baisse des dotations d'Etat, comme on l'a vu et bientôt modulation de ces baisses en fonction du degré de « mutualisation ».

Inutile de dire que les gouvernements successifs vont devoir avancer masqués, se limitant d'abord à des lois laissant cohabiter les deux conceptions de l'intercommunalité, avant d'annoncer clairement



Photo AMRF

la couleur.

Les lois Fillon de « Réforme des collectivités territoriales » (Loi RCT, 16 décembre 2010) et Valls relative à « l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires » (17 mai 2013) qui la complète, demeurent globalement d'inspiration classique - les communautés et les métropoles restent des EPCI, administrés par des délégués « élus dans le cadre de l'élection municipale ». En détail, il en va différemment. La coopération n'est plus fondée sur la « libre volonté des communes », mais organisée par les préfets. Elle est obligatoire et sans exception. Les nouveaux statuts des EPCI cessent d'être des sortes de contrats : strictement encadrés par la loi (nombre de représentants communaux par strates démographiques fixé, nombre de vice-présidents, etc.), ils privilégient structurellement les grandes collectivités.

À ce jeu, les petites communes sont les grandes perdantes, en termes de représentation au sein des conseils, les communes-cen-

tres ayant la possibilité d'imposer le tableau légal, en termes de représentation au sein des bureaux. Ce n'est pas un hasard non plus si la représentation des communes au sein de la CDCI est passée de 60 % à 40 % et celle des intercommunalités de 20 % à 45 %.

Autre contrainte, les intercommunalités se voient imposer une taille minimum de 5 000 habitants (loi RCT) portée à 20 000 dans le projet NOTRe.

Enfin, à terme, la plupart des syndicats et syndicats mixtes sont appelés à disparaître.

Mais les intercommunalités ne sont pas seulement mises sous surveillance, elles sont appelées à devenir d'authentiques collectivités territoriales, même si la Constitution ne le prévoit pas, les communes de demain. Un mouvement de « détournement d'intercommunalité » apparemment irrésistible. Dans *La Tribune* du 2 juin 2014, qui publie la carte des nouvelles régions et annonce la disparition des départements (voir plus loin), François Hollande est clair : « l'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité

communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique. » En Français standard : l'élection des conseils communautaires et métropolitains par une élection distincte de l'élection municipale est pour demain (5). Exit « l'intercommunalité » coopérative de communes et la cellule de base de l'organisation territoriale et politique de la France.

L'un des véhicules privilégiés de cette mutation aura été l'hybride créé par la loi du 16 décembre 2010 et perfectionné par la loi de Modernisation de l'Action Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (27 janvier 2014) : la métropole, communauté particulièrement intégrée dotée, en outre, de compétences départementales et régionales, et promise au rôle grandiose de moteur du développement national !

Pour la partie la plus urbanisée de l'Hexagone – voire pour la France entière si l'on suit François Hollande qui vend la mèche – la métropole est le modèle de la commune de demain dotée, comme elle, d'organes délibérants désignés par une élection spécifique. Selon ce schéma, rapidement modifié sous la contrainte des faits, toutes les intercommunalités hériteraient, quoiqu'à des degrés divers, de compétences départementales. Les métropoles du pauvre en quelque sorte.

Dès la loi du 27 janvier 2014 élevant la métropole lyonnaise au rang de collectivité territoriale à part entière, sans que le Conseil constitutionnel ne trouve à redire, le pas est franchi.

Parallèlement à cette entreprise de dissolution des communes dans des intercommunalités de plus en

plus vastes et de plus en plus intégrées, va cheminer, de manière plus chaotique (6), l'idée de supprimer le département, remplacé par des régions agrandies.

La méthode est la même que pour les communes : la paralysie financière des départements (jusqu'à sans aucun gain pour les régions) puis le transfert de leurs compétences à d'autres collectivités et enfin l'exécution constitutionnelle. Après la commune, exit cette seconde création de la Grande révolution.

Sauf que, constitutionnellement, politiquement et pratiquement la réalisation de ce grand bond en avant libéral va se révéler plus difficile que prévu, d'où le côté particulièrement chaotique de l'entreprise de suppression du millefeuille territorial.

Le millefeuille résiste !

Faute de majorité pour supprimer le département, la Droite, sous les protestations de la Gauche, invente le conseiller territorial, à la fois conseiller régional et départemental, en conservant régions et départements, mais privés de compétence générale et bridés dans leurs possibilités d'interventions financières (Loi du 16 décembre 2010).

En réalité, un maintien à titre temporaire, la question de la suppression d'un échelon restant à l'ordre du jour. Seulement, on ne sait pas encore lequel supprimer. (7)

Mais la principale contradiction interne du dispositif, c'est qu'il entend privilégier la Région tout en adoptant un mode de scrutin qui la met sous la coupe des assemblées départementales ! (8)

Revenue au pouvoir, la Gauche supprime le conseiller territorial, rétablit région et département dans leur statut antérieur (loi MAP-

TAM du 27 janvier 2014).

Elle invente même un mode de scrutin aussi original que calamiteux pour l'élection du conseiller « général » devenu « départemental » : le scrutin binominal paritaire dans des cantons redessinés sous les protestations générales du pays mais avec l'approbation du Conseil d'Etat (loi du 17 avril 2013).

Par contre, elle étend le nombre des métropoles et diversifie leurs formes, inventant à côté des métropoles de droit commun, des métropoles à régimes spécifiques (parisienne, marseillaise, lyonnaise).

Deux réformes après leur création, on ne sait toujours pas quelle est la place de ces collectivités d'un genre nouveau puisque destinées à vampiriser départements et régions. On ne sait toujours pas comment s'articuleront les politiques et les responsabilités des unes et des autres, qui assurera la coordination entre régions et métropoles, entre métropoles et ce qui restera des départements.

Le Sénat, suivi finalement par l'Assemblée nationale, avec le consentement au moins tacite du gouvernement revisitera totalement le projet de loi initial. Éliminant les dispositifs de contraintes, il optera pour l'institutionnalisation d'un dispositif de concerta-

tion et de coordination conventionnel, entre intercommunalités, départements et régions : conférence territoriale de l'action publique, désignation de chefs de file par compétences, possibilités de délégation de compétences, schémas régionaux et départementaux d'organisation...

Par rapport au projet initial, il allégera la tutelle des préfets, des chambres régionales des comptes, de la Cour des comptes et d'une certaine façon de la région sur les autres collectivités.

La nouvelle offensive anti millefeuille

L'affaire semblait donc entendue : le 18 janvier 2014, quelques jours avant le vote final de la loi MAP-TAM, le 27 janvier, lors de ses vœux aux Corrèziens, François Hollande assure encore que « les départements gardent leur utilité pour assurer la cohésion sociale et la solidarité territoriale », qu'il n'est « donc pas favorable à leur suppression pure et simple comme certains le réclament. »

8 avril 2014 : changement de Premier ministre et retour à la case conseiller territorial.

Entretiens, il y avait eu des élections municipales calamiteuses et surtout un tir de barrage des faucons de la rigueur financière : Cour des comptes et Commission



Photo Bernh LIEU SONG

européenne.

Le 11 février 2014, la Cour, mettant en doute sa capacité à « redresser » les comptes publics, adresse un avertissement au gouvernement. Le 5 mars 2014, c'est au tour de la Commission européenne de classer la France « pays en situation de déséquilibre excessif », comme l'Espagne et l'Irlande, et de la placer sous « surveillance renforcée », pour son manque de compétitivité, le niveau de sa dette et de ses déficits. (9)

Le retour du pudding

Crise et dysfonctionnement de la zone euro aidant, la réforme territoriale, comme on l'a vu, va devenir l'un des leviers permettant à la France de respecter les critères de Maastricht ou du moins le moyen de faire croire à Bruxelles qu'elle s'efforce d'y parvenir.

Manuel Valls annonce donc, pour janvier 2017, la réduction de moitié du nombre de régions, d'abord par consentement mutuel, sinon par la loi. Pour faire bonne mesure il y ajoute la suppression des conseils départementaux (pas encore des départements) à l'horizon 2021, la suppression de la compétence générale des régions et des départements.

Nouvelle accélération de l'Histoire après les européennes encore plus calamiteuses que les municipales pour la majorité nationale. Plus question de concertation régionale, encore moins de consulter la population et de laisser au temps le temps d'attendre 2017. Le 2 juin 2014, est publiée la carte des 14 (et non 11) nouvelles régions et une tribune de François Hollande. Les deux pôles de la nouvelle organisation territoriale seront les régions qui « se sont imposées comme des acteurs ma-

jeurs de l'aménagement du territoire » et les intercommunalités, « structures de proximité et d'efficacité de l'action locale » qui hériteront d'une partie des compétences des départements.

Les régions dotées de compétences nouvelles seront « gérées par des assemblées de taille raisonnable. Ce qui veut dire moins d'élus ». (10)

Quant au département, comme le montre le projet de loi portant « Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) », censé être la suite de la loi MAPTAM, en réalité son contraire, c'est beaucoup moins clair que ne le laissait supposer l'intention initiale : supprimer le département, dont les compétences seront partagées entre régions et intercommunalités.

Raisons de ces atermoiements : l'existence d'une opposition politique forte à la disparition du département, les problèmes constitutionnels et surtout le manque de repreneurs pour les compétences sociales (APA, RSA-RMI, Handicap...) de plus en plus difficiles à financer.

Entre la publication du projet NOTRe (juin) et le début de sa discussion en première lecture, au Sénat, mi décembre 2014, le gouvernement va louvoyer, laissant filtrer des exégèses de plus en plus accommodantes de ses intentions. Dans la première version, le département continue d'exister en tant que collectivité territoriale au moins jusqu'en 2020 mais vidée de sa substance (voir la 4^e partie).

En voie d'extinction certes, mais soumis à renouvellement en mars 2015.

La seconde version, en pointillés, distingue trois cas :

- là où il y a des métropoles, celles-ci absorberaient ce qu'il

reste de département plus quelques compétences régionales. La France disposera enfin de locomotives qui, grâce au charbon du financement public dérivé en leur faveur, assureront la compétitivité internationale du pays en externalisant sur les territoires péri-urbain la charge des populations qu'elles auront rejetées.

- là où c'est possible, seront construites des « fédérations de grandes intercommunalités »,

Crise et dysfonctionnement de la zone euro aidant, la réforme territoriale, comme on l'a vu, va devenir l'un des leviers permettant à la France de respecter les critères de Maastricht

(dixit Manuel Valls), qui assureront les compétences des départements non transférées à la région, y compris apparemment leurs compétences sociales.

- toujours dixit Manuel Valls, « là où les intercommunalités ne peuvent représenter l'ensemble des collectivités, notamment dans les départements ruraux, les conseils départementaux doivent garder leur rôle, même si leurs compétences seront simplifiées ».

L'organisation territoriale de la France, enfin, ne sera plus le millefeuille, mais le pudding, à moins que ce ne soit un plateau de fromages d'Ancien régime !

A ce jour, on ne sait plus mais il y a fort à parier que, faute de remplaçant, le département survivra un certain temps. Le tout étant de savoir dans quel état.

Pierre-Yves Collombat
Sénateur du Var

Membre fondateur de l'AMRF



Photo AMRF

Notes

1 - Le volet financier de la réforme a été évoqué dans la partie II.

2 - La formule est de Jean-Pierre Chevènement, père de la réforme du 12 juillet 1999 qui donnera un nouvel essor au développement de l'intercommunalité.

3 - Les « économies d'échelle » sont une légende urbaine. Efficacité gestionnaire, collectivité à taille humaine et démocratie, au contraire, vont de pair. Ce que montrent les chiffres (Les collectivités locales en chiffres 2013 DGCL) :

- Dépenses réelles de fonctionnement/population des communes :

- moins de 10 000 h : 738€ (645€ pour les communes de moins de 3500h et 919€ pour celles dont la population est comprise entre 3 500 h et 9999h.)

- Plus de 10 000h hors Paris : 1216€

- Dépenses d'équipement brutes/population des communes :

- moins de 10 000 h : 339€,

- plus de 10 000 h (hors Paris), 331€

- Taux d'équipement (Dépenses d'équipement/RRF) :

- moins de 10 000 h 35,3%,

- plus de 10 000 h (hors Paris)

28,8%.

4 - La loi crée les communautés de communes et les communautés de villes ainsi que les commissions départementales de la coopération intercommunale qui délibèrent sur les propositions de créations de communautés de communes.

5 - En première lecture du projet de loi NOTRe, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté le 30/01/2015 un amendement du groupe socialiste, républicain et citoyen, prévoyant que « les métropoles, Communautés urbaines, Communautés d'agglomération et Communautés de communes sont administrées par un organe délibérant élu au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017. »

6 - C'est que l'affaire est plus hasardeuse vu le nombre, le poids politique des défenseurs du département et surtout leur rôle dans la gestion et le financement de la solidarité sociale.

7 - « L'assemblée régionale, écrit l'un des théoriciens de la réforme, le conseiller d'Etat Hervé Fabre-Aubrespy, est formée finalement de la réunion des conseils généraux, mais ce n'est pas pour ça [...] qu'on préjuge de l'évolution ultérieure [...]. Dans notre système donc, on va donner des forces à chacune des collectivités et l'évolution sera ce qu'en feront

finalement les acteurs. On ne préjuge pas de la disparition de la région ou de celle du département. » (Revue politique et parlementaire Octobre-décembre 2009).

8 - Bel exemple d'erreur récurrente des génies de la réforme : traiter séparément la question des institutions territoriales et celle du mode de scrutin source de leur légitimité démocratique. L'adoption du « binôme pour tous » avec la loi Valls du 17 avril 2013 en est un autre exemple récent, sans parler de l'impasse sur la révision du mode de scrutin régional du projet NOTRe. Les régions s'agrandissent, voient leurs pouvoirs renforcés et personne ne remet en cause le côté Grand Duc des présidents de conseils régionaux.

9 - Question aux admirateurs de Clémenceau : chef de gouvernement, quelle aurait été sa réaction devant ce camouflet à la souveraineté française ?

10 - Le concert anti élus qui coûtent cher au pays continue avec le chef de l'Etat en premier violon .



Retrouvez votre actualité sur www.amrf.fr

Photographies

LA DIAGONALE DU VIDE

«Avec la « diagonale du vide », il s'agit pour moi de tracer le portrait de la population qui vit dans une large zone géographique désignée sous ce terme péjoratif. Portraits en noir et blanc accompagnés de leurs témoignages, qui se voudront le reflet de cette frange isolée de la population. Il s'agira de leur redonner un visage, une voix. Je recherche une approche aussi étendue et variée que possible, concernant tous ceux qui vivent dans ce milieu rural.», *Jérôme Barbosa, photographe.*

Au départ, un faisceau de contingences : un trajet en bus, un livre de photographies, l'aire du Chien Blanc en bordure du canal de Bourgogne à l'hiver 2013. Une notion de mes cours de géographie remonte alors à la surface : la diagonale du vide. Moi qui ai voyagé ici et là à l'étranger, mené par ma passion de la photographie, je me suis aperçu que je ne connaissais pas la France. Ou très approximativement. Quel meilleur moyen de découvrir le territoire que d'aller à la rencontre de ses habitants ? Autant saisir ce syntagme – éloquent, mais vétuste – forgé par les démographes dans les années 70 et s'en servir comme fil rouge.

Vivant à Paris, j'ai laissé de côté les avertissements et autres lazzi concernant la campagne lorsque j'expliquais mon projet.

L'idée est plaisante. Sa réalisation, quant à elle, difficile à mettre en œuvre, une fois les problèmes logistiques résolus. Si le hasard a fait germer cette idée, il pourrait aussi bien me servir de guide à travers les espaces ruraux. Vivant à Paris, j'ai laissé de côté les avertissements et autres lazzi concernant la campagne lorsque j'expliquais mon projet. Je

fis un pari : je laisserais les personnes croisées m'amener à prendre contact avec d'autres. Comme il fallait conjurer toute malchance potentielle, je visai d'emblée les cafés, les marchés, les bureaux de poste – tout en activant un réseau de connaissances qui multiplierait les rencontres fortuites. En août, nous nous mîmes, Nathalie Rodrigues, Bastien Godefroy et moi, en route. Nathalie nourrissait un projet documentaire. Bastien, curieux, s'improviserait assistant.

C'est ainsi que cette fameuse diagonale se révéla bien moins vide que prévu. Le bouche à oreille fut d'une efficacité redoutable. Pas un jour ou presque sans que nous n'ayons quelqu'un à voir, à questionner, à photographier. Plus nous avançons et plus l'enthousiasme rencontré alimentait notre démarche. Ces personnes délaissées par les médias nationaux avaient beaucoup à nous apprendre et davantage encore à partager. Évidemment il y eut des réticences, comme Paulette Bezaud, non loin de Tarnac, qui nous accueillit d'un déconcertant « Je n'ai rien à vous dire. J'ai 69 ans, et depuis l'âge de 9 ans, je garde les chèvres. Tout ce que je peux vous affirmer, c'est que la tête est devant et la queue derrière ». Après l'avoir aidée à rassembler un de ses troupeaux parti musarder hors de son enclos, nous avons pu enfin faire sa

connaissance. Elle fut, selon moi, une des plus belles rencontres qu'il nous ait été donné de faire. Une parmi la centaine qui jalonna notre parcours.

Après avoir passé l'automne et l'hiver derniers à tenter de glaner des soutiens auprès des plus hautes instances, je me suis à nouveau lancé sur les routes cette année – seul cette fois, mes compagnons et moi n'ayant pu faire concorder nos disponibilités respectives. Après avoir traversé l'Allier, le Puy-de-Dôme, la Creuse et la Corrèze l'année précédente, je visais à présent la Haute-Loire et le Cantal. J'ai connu alors la sollicitude. Les gens étaient touchés par cette entreprise que je m'efforçais de mener par mes propres moyens. De nouveau, les surprises furent au rendez-vous. Toutes et tous m'ont appris. Et m'ont accueilli alors que, parfait inconnu, je sollicitais leur attention à l'improviste.

Tout n'est pas rose dans ces régions, je ne suis pas dupe. Cependant, loin de cette antienne « décliniste » que l'on nous assène à longueur de temps, j'ai croisé des personnes discrètes, mais enthousiastes. Je les remercie et espère poursuivre ce projet aussi longtemps que possible. Ne serait-ce que pour leur rendre hommage.

Jérôme Barbosa



Clarisse Charrel, Lauriane Blanc et Solenne Dufau, Lapte (Haute-Loire)

<http://jeromebarbosa.com>

Photo Jérôme Barbosa

Statut de l'élu En lecture depuis 2012

La proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, présentée par les sénateurs Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, a été votée le 22 janvier à l'Assemblée nationale. Le texte avait été enregistré au Sénat en novembre 2012. Certains textes passent en urgence devant le Parlement, d'autres mettent plus de deux ans à aboutir.*

Pourtant, cette proposition de loi n'est pas une grande révolution pour le statut de l'élu. Le premier article prévoyait la fixation au taux maximal de l'indemnité allouée au maire dans les communes de moins de 3 500 habitants. Selon François Grosdidier, sénateur de la Moselle, « cette disposition est indispensable, et cela non pas seulement, comme je l'ai entendu avancer, parce que de nombreux maires de petites communes répugnent à s'indemniser eux-mêmes ou parce qu'ils y renoncent eu égard à la modicité du budget communal. Une autre bonne raison justifie l'application d'une indemnité fixe aux maires de toutes les communes, indépendamment de leur taille : il me semble très préjudiciable que la première délibération d'un conseil municipal, qui intervient tout de suite après l'élection du maire et des adjoints, porte sur leurs indemnités. »

Cet article a pourtant été modifié au fil des lectures et ne concerne plus les communes les plus faible-

ment peuplées, mais toutes. Et il est noté, à la fin de l'article que « dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire. » Autrement dit, les communes de plus de 1000 habitants ne sont pas obligées de rétribuer le maire avec le taux maximal. Une régression par rapport au texte initial.

En revanche, une « charte de l'élu local » est apparue avant le premier article. Elle est censée rappeler les principes déontologiques de la fonction de maire. Parmi les articles de cette charte, on lit par



exemple « l'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins » ou « dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions ». Autrement dit, le maire doit s'engager à ne voler personne... Ce procès d'intention est bien loin de la revalorisation de la fonction ré-

clamée par les élus locaux et par François Hollande lui-même lors des Etats généraux de la Démocratie territoriale en octobre 2012. Selon Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, « de statut de l'élu, toujours point, mais une « charte de l'élu local » pour le rappeler à l'ordre. C'est à croire que, en France, l'administration des collectivités territoriales est confiée à une population à risque, ce dont on avait tardé à s'apercevoir... « Proposition de loi de prévention de la délinquance des élus territoriaux » : ce titre serait donc plus accordé au texte que celui qui lui est resté. Les intéressés apprécieront ! »

La proposition de loi prévoit aussi que les adjoints aux maires des communes de plus de 10 000 habitants puissent suspendre leur contrat de travail. La loi prévoit actuellement cette suspension pour les adjoints des communes de plus de 20 000 habitants. Pour John Billard, président des maires ruraux d'Eure-et-Loir et vice-président de l'AMRF, il faudrait que tout citoyen puisse exercer un mandat local s'il le souhaite, sans soucis de contrat de travail ou de salaire. « Il faudrait qu'il n'y ait pas d'impact financier pour l'élu salarié dans une entreprise et garantir 95% des revenus des trois dernières années et le retour en entreprise après le mandat ».

La commission mixte paritaire tranchera bientôt sur ce texte, mais le statut de l'élu ne devrait pas connaître une grande révolution pour les maires ruraux.

Julie Bordet-Richard

*Voir également 36000 Communes n°303

Puy-de-Dôme

Manifestation de maires

©Photo AMRF



Ils étaient plus de deux cents maires ou élus municipaux devant la préfecture de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), samedi 7 février, pour protester contre la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

A l'initiative de l'Association des maires du Puy-de-Dôme (AMF), ce rassemblement s'est rapidement transformé en manifestation conjointe entre l'association des maires et celle des maires ruraux. La baisse de dotations et même l'écart de dotations entre les urbains et les ruraux étant des combats chers à l'AMRF. Rappelons que la baisse de dotations impacte bien plus fortement les communes rurales que les villes.

Propositions

Dix idées pour une mairie numérique

L'AMRF vient de publier une contribution dans le cadre de la consultation lancée par le Conseil national du Numérique : *La Mairie numérique / Sur le chemin du numérique rural vraiment pour tous*. Dix propositions qui vont de « Construire la "mairie numérique" dans l'écoute des besoins et des attentes des habitants » à « Préconiser l'affichage des décisions du conseil municipal sur le site Internet de la commune » ou « Promouvoir des « Cafés du village connectés », cybercentres ruraux conçus à la fois dans un but de désenclavement économique et de resocialisation ». Des propositions assorties d'un préalable au développement des usages : l'accélération du déploiement du très haut débit dans les territoires ruraux.

Aménagement

L'Etat théorise la suppression des communes

Preuve que la vigueur des troupes est plus que jamais nécessaire, le Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET) a rendu une copie que certains auraient préféré blanche avec un rapport sur « la taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires ». Sauf que de la taille, il n'en fut que peu question sauf à redire que 20 000 habitants pour un EPCI c'est le minimum souhaité par l'Etat, contre l'avis des élus. Par contre le rapport répond à des questions qu'officiellement le gouvernement ne lui posait pas : réduire à 1 000 le nombre d'EPCI, doter l'EPCI du statut de collectivités, sans doute au nom du souhait de réduire le « millefeuille » ! Et clou du spectacle « éviter une influence trop importante, voire bloquante, des petites communes ». Bref, un énième rapport qui aurait pu se conclure par « finalement sans élu, la France irait tellement mieux » !

Ouvrages

Nos élus publient...

Philippe Dubourg, maire de Carcarès-Sainte-Croix et président des maires ruraux des Landes, a publié un ouvrage polémique sur la mise en place des rythmes scolaires. Selon Vanik Berberian, président de l'AMRF, « il démontre, avec la rigueur du chercheur et l'opiniâtreté du pédagogue comment, ce qui au départ est une réforme utile pour peu qu'on l'inscrive dans un processus sociétal nécessairement long, se fracasse sur le cruel principe de réalité ».

Un nouvel ouvrage de l'élus sera publié prochainement. Celui-ci est intitulé *La réforme territoriale : la contagion technocratique*.

Plus d'informations sur : philippe-dubourg.fr

*

Marcel Astruc, ancien président des maires ruraux du Puy-de-Dôme, a publié un ouvrage de photographies, intitulé *Visages 1968-1988 d'Hommes Politiques et personnalités d'ici ou d'ailleurs*.

Le fil conducteur de cet ouvrage très personnel est le photographe et à travers lui, l'Auvergne, « celle de nos racines, de notre mémoire ».

C'est tout sauf un document à prétention historique sur la période 1968 - 1988. C'est plutôt une « balade » légère dans un passé encore très proche de nous.

Pour commander l'ouvrage : marcelastruc@wanadoo.fr (frais de port gratuit pour les membres de l'AMRF)

Paroles d'élus

LA MÉMOIRE DES TERRITOIRES NUMÉRIQUES

Le décompte est simple : La parution du tome 10 de Paroles d'élus marque une décennie d'innovations, d'appropriation et de nouvelles pratiques des élus et des collectivités en matière de technologies de l'information et de la communication.

Saviez-vous que c'est avec la ruralité que cette collection a vu le jour ? Pas avec les villes ou les agglomérations, mais avec les villages et les bourgs... Il faut reconnaître aux équipes d'Orange la perspicacité d'un choix qui n'avait rien d'évident à l'époque, résumée dans le titre du premier ouvrage : « Pour des territoires ruraux innovants ». Premières associations partenaires : l'AMRF et l'ADCF, qui seront rapidement rejointes par l'AMF, l'ACUF, l'ANEM, etc.

Un principe éditorial simple et efficace : mettre en valeur les initiatives numériques des collectivités à travers les mots des élus. Un dispositif coordonné par l'opérateur "historique" Orange (encore France Télécom à l'époque), qui veille à maintenir un équilibre rigoureux à plusieurs niveaux : équilibre géographique, équilibre politique, équilibre institutionnel, mais aussi équilibre technologique. L'accord entre les associations d'élus partenaires et l'opérateur précise que la part de projets menés par Orange ne doit pas dépasser 50%. Un gage de neutralité pour la collection.

La décennie des pionniers

Depuis dix ans, Paroles d'élus a recensé près de 1 000 initiatives numériques locales. Ce 10^e tome se démarque en exposant la transformation profonde de la société française entre 2004 et 2014. Une « transition numérique » toujours

en cours, de manière très inégale selon les territoires en raison des profondes disparités d'accès à Internet : la « fracture numérique » est toujours une réalité.

Pour ce tome anniversaire, Vanik Berberian a pris de la hauteur et du recul dans une interview. Extraits :

Une spécificité rurale?

Vanik Berberian : c'est une question très intéressante, dont les chercheurs devraient s'emparer. Comme je ne suis pas un chercheur, mais un praticien, je vais répondre par d'autres questions : tout d'abord, en quoi le numérique est-il différent des autres objets technologiques ? Existe-t-il une spécificité des usages de l'électricité ou de la télévision dans les campagnes ?

Il faudrait corréliser les résultats avec la catégorie socio-professionnelle, le niveau d'études... et l'âge du capitaine. A ce stade du développement du numérique dans notre société, je crois que ces facteurs prennent le pas sur beaucoup d'autres.

Un virage du numérique?

Vanik Berberian : la réponse n'est pas uniforme. Pour prendre deux extrêmes, l'usage du courrier électronique est généralisé - au point de devenir une charge pour les élus ! Inversement, l'usage de l'e-administration reste peu répandu. Comment s'en étonner lorsque la télétransmission des délibérations à la préfecture pour le contrôle de légalité

représente une charge pour la commune ?

Quant à la page Facebook du village, certains élus se demandent si elle est bien indispensable dans une petite commune où le maire peut discuter avec ses administrés dans la rue ou au bistro...

Une satisfaction

Vanik Berberian : nous ne serons satisfaits que lorsque chaque habitant de chaque commune rurale pourra avoir effectivement accès au très haut débit et que la fracture numérique sera enfin résorbée. Le calendrier du gouvernement était en retrait par rapport aux demandes urgentes des maires ruraux. L'AMRF avait fait du très haut débit la première de ses dix priorités pour le nouveau mandat présidentiel et nous n'en démordons pas. La feuille de route prévoit un calendrier en deux temps pour l'aménagement numérique du territoire : d'ici 2017, déploiement du très haut débit dans les zones denses. Puis couverture de l'ensemble des foyers d'ici à 2022. Rien ne garantit aujourd'hui respect du calendrier pour ces deux phases : nous restons en alerte.

Hervé Cassagne

Retrouvez l'interview intégrale sur le site de l'AMRF : <http://goo.gl/1SXBix>

attractivité

éducation, tourisme, e-santé, services au public

innovation

fibre, montée en débit, 4G, satellite



CONCEPTION episcuirt

**L'aménagement numérique du territoire est au cœur de vos priorités,
le développement des réseaux et des usages constitue notre cœur de métier.
Le territoire change avec Orange.**

Retrouvez les coordonnées des directions régionales d'Orange sur notre site :
www.orange.com/fr/engagements/territoires-numeriques/contacts-en-region

la vie change avec **orange™**



Lectures Communes



AMRF
Association des Maires
Ruraux de France

La fête du livre en milieu rural



www.lecturescommunes.fr

Et des événements partout en France toute l'année.
Rencontres d'auteurs, lectures publiques, balades contées,
échanges autour du livre et de la littérature...

RENSEIGNEMENTS - CONTACTER L'AMRF

Si vous souhaitez recevoir des informations sur
l'AMRF, merci de nous faxer ce bulletin au
04 72 61 79 97
ou de nous le retourner à :
AMRF, 52 avenue Foch, 69006 Lyon
Vous pouvez également nous contacter au
04 72 61 77 20.

Nom, Prénom :

Maire de la commune de

Adresse :

CP, Ville : Téléphone :

E-mail :