



# agnès canayer

## Sénateur de la Seine-Maritime



LA LETTRE D'INFORMATION | JANVIER 2019



En ce début d'année et au moment où nos institutions sont fortement remises en cause, je tenais à réaffirmer le rôle essentiel de « balancier stabilisateur » que joue le Sénat grâce à sa fonction législative mais surtout grâce à son rôle de contrôle de l'activité gouvernementale et de l'application des lois.

L'ancrage dans les territoires du Sénat et son écoute permanente des élus locaux assurent la qualité des débats menés et la force des propositions apportées.

Ainsi, le Sénat a largement défendu au cours de l'année écoulée les attentes des élus et les inquiétudes nombreuses observées sur tous les territoires. Caisse de résonance du sentiment d'abandon des territoires ruraux, de l'exaspération des Français notamment à la suite

à l'addition des taxes, du « blues » des élus locaux face à la perte de moyens des collectivités locales, le Sénat a, à de nombreuses reprises, relayé ces réalités.

Si la majorité sénatoriale s'est opposée aux dispositions aggravant les ruptures territoriales et sociales, elle s'est attachée à soutenir les réformes nécessaires pour notre pays : réforme ferroviaire, loi ELAN, loi de programmation militaire, lutte contre la fraude... 70 % des textes ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées.

**Membre de la commission de lois, j'ai pris part aux travaux de la Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de décentralisation qui soulèvent de réelles difficultés d'application. A ce titre, j'ai effectué plusieurs déplacements sur des territoires très variés qui m'ont permis de dialoguer avec de nombreux élus. Les travaux de cette mission ont donné lieu à un rapport sur la revitalisation de l'échelon communal résumé en 30 propositions concrètes que vous trouverez dans ce document.**

**Par ailleurs, au cours de l'année 2018 j'ai été désignée rapporteur sur deux propositions de lois relatives aux collectivités territoriales ; celle concernant l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains et celle portant sur l'adaptation de l'organisation des communes nouvelles aux diversités des territoires.**

La force de notre République repose sur la variété des territoires, l'implication de leurs élus mais aussi sur l'écoute et le respect indispensables de nos institutions. Le grand débat national qui s'ouvre doit être l'occasion de renouer le lien perdu entre l'Etat et les élus locaux et surtout de permettre à chacun de s'exprimer sereinement dans le respect des institutions républicaines. ■

agnès canayer

Sénateur de la Seine-Maritime

# 30 propositions pour la revitalisation de la commune

## 1 Conforter le rôle des communes en tant que cellules de base de la démocratie et de l'action publique locale : consolider les compétences communales

### Consolider les compétences communales

**1** Consacrer dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire en tant qu'organe exécutif de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.

### Donner aux communes les moyens d'exercice de leurs compétences

**2** Faire précéder toute réforme institutionnelle, fiscale ou financière relative au bloc communal par une étude de son impact à court et moyen termes sur les ressources de chaque commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

**3** Revoir la définition des ressources propres des collectivités territoriales par la loi organique pour leur garantir une réelle autonomie financière.

**4** En cas de suppression totale de la taxe d'habitation, préserver le pouvoir fiscal des communes et maintenir le lien entre l'habitant et le financement des services publics locaux.

**5** Inscrire dans la Constitution le principe d'une juste compensation financière en cas de modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales (« qui décide paie »).

### Alléger le poids des normes sur les communes

**6** Poursuivre et amplifier l'effort de simplification des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales.

**7** Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) :  
• élever au rang organique sa consultation sur les projets de loi et annexer son avis à l'étude d'impact ;  
• assortir tout amendement gouvernemental prévoyant une mesure nouvelle d'une étude d'impact et y joindre l'avis du CNEN ;  
• mieux encadrer le recours à la procédure de consultation d'extrême urgence.

**8** Conforter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour une meilleure adaptation au terrain du droit national (« différenciation territoriale »).

### Faciliter l'exercice des mandats municipaux et le fonctionnement des institutions communales

**9** Mettre en oeuvre les propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

**10** Autoriser l'élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal ayant perdu moins d'un tiers de ses membres, s'il le décide à la majorité des deux tiers de son effectif légal.

## 2 Soutenir le développement des communes nouvelles

### Lever les obstacles à la création des communes nouvelles

**11** Évaluer les coûts liés à la création d'une commune nouvelle (charges induites, effets de seuil).

**12** Proroger à destination des communes nouvelles créées à compter de 2019 le régime actuel d'aides financières transitoires. Réserver les majorations de dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles de 30 000 habitants ou moins.

**13** Lisser les effets de seuil en cas de création d'une commune nouvelle.

### Faciliter le fonctionnement des communes nouvelles en accordant une juste place à la représentation des communes fusionnées

**14** Pour faciliter la représentation de l'ensemble des communes fusionnées, prévoir, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, que son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

**15** Afin que les vacances de sièges au conseil municipal d'une commune nouvelle ne conduisent pas à accélérer le retour à l'effectif de droit commun, autoriser l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, ou distinguer entre le renouvellement sexennal du conseil et un éventuel renouvellement intégral intermédiaire.

**16** Autoriser le conseil municipal d'une commune nouvelle, s'il compte plus de cinquante membres, à déléguer jusqu'au premier renouvellement général une partie de ses attributions à une commission permanente.

**17** Faire en sorte que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

**18** Autoriser la suppression d'une partie seulement des communes déléguées ou des mairies annexes, sur décision du conseil municipal prise avec l'accord des maires délégués et, lorsqu'ils existent, des conseils des communes déléguées concernés.

### Articuler communes nouvelles et intercommunalité

**19** Pour le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, n'autoriser le préfet à passer outre le voeu majoritaire des conseils municipaux des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

**20** Permettre à une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre d'assumer elle-même les compétences normalement transférées à un tel établissement (« commune-communauté »).

## 3 Renouer avec l'esprit de la coopération intercommunale

### Mieux associer les communes et leurs élus au fonctionnement de l'intercommunalité

**21** Abroger l'article 54 de la loi « MAPTAM » et réaffirmer la légitimité de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains par « fléchage ».

**22** Assouplir les règles relatives aux « accords locaux » de répartition des sièges au conseil communautaire.

**23** Instaurer, dans chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires (bureau élargi, conférence des maires, etc.).

**24** Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté.

### Faire prévaloir les principes de subsidiarité et d'adaptation au terrain

**25** Cesser d'imposer par la loi des transferts de compétences « en bloc ». Remplacer l'intérêt communautaire, défini sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétences aux EPCI à fiscalité propre.

**26** Supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération.

**27** Autoriser les conseils communautaires à déléguer une partie de leurs compétences à des pôles territoriaux.

**28** Reconsidérer la place des syndicats dans la coopération intercommunale. Supprimer la référence légale à l'objectif de réduction du nombre de syndicats.

### Simplifier le paysage intercommunal

**29** Réformer la dotation d'intercommunalité :  
• unifier le montant moyen par habitant des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre ;  
• supprimer le mécanisme de dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée des communautés de communes ;  
• définir des critères de répartition qui reflètent mieux la réalité des charges des établissements, et supprimer le critère du coefficient d'intégration fiscale ;  
• simplifier les mécanismes de garantie.

**30** Lancer une réflexion associant les élus municipaux, le Parlement et le Gouvernement pour simplifier la catégorisation juridique des EPCI à fiscalité propre. À terme, envisager la suppression de la catégorie des communautés d'agglomération.



Retrouvez sur ce lien le rapport d'information sur la revitalisation de l'échelon communal :

<http://www.senat.fr/rap/r18-110/r18-1101.pdf>

# La vie parlementaire

## Elections des conseillers métropolitains : la commune doit rester la base de la démocratie locale

Rapporteur de la proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains, Agnès CANAYER s'est opposée à leur élection au suffrage universel direct en faisant voter par le Sénat l'abrogation de l'article 54 de la loi "MAPTAM" du 27 janvier 2014 qui ouvrait cette possibilité.

En effet, l'élection directe des conseillers métropolitains risquerait de modifier considérablement l'équilibre institutionnel local, créant un « nouveau big-bang » redouté par

les élus locaux. La déconnection entre les élus communautaires et les majorités municipales, entrainerait la perte du lien direct entre la commune et l'EPCI. Elle affaiblirait considérablement les communes et conduirait à terme à créer de nouvelles collectivités territoriales, ajoutant une couche « au mille-feuille ». Il est essentiel que les métropoles ainsi que tous les EPCI restent animés par l'esprit de coopération intercommunale au service des communes, cellules de base de la démocratie locale. ■



Lien du rapport : <http://www.senat.fr/rap/117-381/117-3811.pdf>



## La commune nouvelle : un outil de revitalisation de la commune et de ses territoires

Dès la fin novembre, Agnès CANAYER rapporteur de la proposition de loi sur l'adaptation des communes nouvelles aux territoires a mené un travail d'auditions et de réflexions avec l'auteur de la proposition de loi, Françoise GATEL, Sénateur d'Ile et Vilaine, l'Association des Maires de France et les associations représentatives des élus locaux.

Sa démarche était guidée par un souci de répondre aux difficultés identifiées après trois ans d'application de la loi dite PELISSARD sur les communes nouvelles.

En effet, si la commune reste la collectivité plébiscitée par les Français, la baisse des concours de l'Etat et la perte d'une partie de ses prérogatives, l'éloignement des centres de décisions tendent à la vider de sa substance.

**Agnès CANAYER s'est efforcée d'introduire des dispositions pragmatiques, enrichies par les expériences des élus des communes nouvelles, afin :**

### d'introduire une transition plus graduelle vers le droit commun :

- Dans un souci de lisibilité de la règle, a été introduite une disposition visant à encadrer le minimum de conseillers lors du 1<sup>er</sup> renouvellement au tiers du conseil municipal initial pour permettre d'atteindre plus graduellement le droit commun au 2<sup>e</sup> renouvellement.
- Pour dépasser les verrous liés aux effets de seuil, la commune nouvelle bénéficiera d'un délai de 3 ans pour se mettre en conformité.
- Pour garantir une transition graduelle, il est prévu de permettre aux maires des communes historiques devenus maires délégués de figurer juste après le maire de la commune nouvelle dans l'ordre du tableau pendant la 1<sup>re</sup> période.

### d'assouplir certaines règles de fonctionnement et de diversifier les modèles d'organisation des territoires grâce à la commune-communauté.

- Pour renforcer la gouvernance de la commune nouvelle, une dérogation à la complétude du conseil municipal pour la 1<sup>re</sup> élection du maire de la commune, sera permise à moins qu'il n'ait perdu le tiers de ses membres.
- Pour rationaliser et mutualiser le fonctionnement des communes nouvelles, les communes nouvelles pourront supprimer une partie des annexes des mairies, et une partie des communes déléguées.
- Pour introduire de la souplesse dans la gouvernance de la commune nouvelle, il sera possible de déléguer à un collège formé du maire et des adjoints tout ou partie des attributions qui peuvent être déléguées au maire par le conseil municipal.

### de diversifier les modèles d'organisation des territoires par la création de « communes-communauté ».

Cette commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes nouvelles d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre ne sera pas obligée d'adhérer à un nouvel EPCI plus grand. Elle bénéficiera des compétences de la commune et de l'EPCI. La proximité communale constitue toujours le socle de notre démocratie locale. La commune nouvelle est une voie de modernisation de l'échelon communal. **Agnès CANAYER a renforcé le texte pour qu'il contribue par sa recherche de souplesse, d'agilité et d'adaptabilité à pérenniser la commune en permettant aux élus locaux de faire du « sur-mesure ».** ■



Lien du rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-179/118-179.html>



Directrice de la publication : Agnès Canayer – Ne pas jeter sur la voie publique – Dépôt légal à parution – n° ISSN en cours

✉ [a.canayer@senat.fr](mailto:a.canayer@senat.fr)

📍 Agnès Canayer Sénateur de la Seine-Maritime

🐦 @ACanayer

🌐 [agnescanayer.fr](http://agnescanayer.fr)

📞 02 35 22 09 51  
06 73 95 47 65  
📍 22, rue Maréchal Galliéni  
76600 Le Havre

Paris

📞 01 42 34 14 50  
📍 Palais du Luxembourg  
15, rue Vaugirard  
75231 Paris Cedex

Libres! les IR  
Républicains

