



PROJET DE LOI

fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région

ETUDE D'IMPACT

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| 1. Les principes de la répartition initialement retenue et la portée de la décision du Conseil constitutionnel : | 5 |
| 1.1. La répartition initiale par département du nombre de conseillers territoriaux : | 5 |
| 1.2. La décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010 : | 10 |
| 2. OBJECTIF ET OPTIONS | 13 |
| 2.1. Détermination des données démographiques de référence : | 13 |
| 2.2. Options concernant les régions pour lesquelles le Conseil constitutionnel a validé les effectifs de conseillers territoriaux : | 14 |
| 2.3. Options concernant les régions dans lesquelles le Conseil constitutionnel a relevé un déséquilibre de représentation : | 14 |
| 3. Consultations | 16 |
| 4. Impacts de la nouvelle répartition : | 16 |
| 4.1. Incidences pour les citoyens | 16 |
| 4.2. Incidences pour les départements et les régions | 16 |
| 4.3. Impact budgétaire | 17 |
| 5. Conditions d'application | 17 |

Définitivement adoptée le 17 novembre 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales a été déférée par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs au Conseil constitutionnel. Par une décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, celui-ci reconnu la conformité à la Constitution de l'intégralité de la réforme, à l'exception d'une partie du tableau procédant à la répartition des conseillers territoriaux, et des dispositions inséparables de l'article 6 de la loi et du reste du tableau. Les autres dispositions ont été promulguées, devenant la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

La mise en oeuvre de la réforme appelle évidemment l'adoption d'un nouveau tableau de répartition conforme à la décision du Conseil constitutionnel. Tel est l'objet unique de ce projet de loi.

1. Les principes de la répartition initialement retenue et la portée de la décision du Conseil constitutionnel :

1.1. La répartition initiale par département du nombre de conseillers territoriaux :

La loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que des « *conseillers territoriaux* », élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre de cantons, siégeront à compter de mars 2014 à la fois au sein du conseil général du département et du conseil régional de la région correspondante. Compte tenu de leur organisation propre, les deux départements de Corse, la collectivité départementale de Mayotte et les futures collectivités de la Guyane et de la Martinique ne sont pas concernés.

Dans les 96 départements concernés, ces conseillers territoriaux remplaceront par conséquent les 3 900 conseillers généraux et les 1 757 conseillers régionaux actuels. L'effectif total sera substantiellement restreint : l'article 6 censuré prévoyait ainsi un total de 3 496 conseillers territoriaux, soit une réduction de 38 % par rapport au nombre actuel d'élus départementaux et régionaux.

La répartition des nouveaux effectifs entre départements présente une difficulté technique particulière pour les raisons suivantes :

- La taille démographique des régions n'est pas homogène, certaines comptant moins d'un million d'habitants (Guadeloupe : 401 784 habitants, Limousin : 740 743 habitants, La Réunion : 808 250 habitants au dernier recensement issu du décret n° 2010-1723 du 30 décembre 2010) alors que quatre d'entre elles dépassent les 4 millions (Ile-de-France : 11 659 260 habitants, Nord Pas-de-Calais : 4 024 490 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur : 4 882 913 habitants, Rhône-Alpes : 6 117 229 habitants)
- La taille des départements est parfois relativement homogène au sein d'une même région, comme en Picardie (Aisne 538 790 habitants, Oise 799 725 habitants, Somme 568 086 habitants), parfois beaucoup plus dispersée, comme en Lorraine (Meuse 194 218 habitants, Moselle 1 042 230 habitants)
- Le nombre de départements par région est disparate. Sans même mentionner le cas particulier des régions monodépartementales d'outre-mer, trois régions ne comptent que deux départements – l'Alsace, la Haute-Normandie et le Nord Pas-de-Calais – alors que les régions Ile-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes en comprennent huit.

- Au sein de chaque département, il convient également de prendre en considération des disparités de densité démographique parfois prononcées, qui pourraient conduire à un risque de sous-représentation des territoires ruraux. Plus généralement, il est utile de prendre en considération les caractéristiques géographiques, économiques et sociales de certains départements pour lesquels des « bassins de vie » se dessinent clairement (vallées en zone de montagne ou bassins d'emploi par exemple).

Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, adopté en conseil des ministres le 21 octobre 2009, renvoyait à une ordonnance le soin de procéder à la répartition du nombre de conseillers territoriaux par département, de façon strictement encadrée par le Parlement « *dans le respect du principe d'égalité devant le suffrage tout en tenant compte notamment des impératifs de permettre la bonne administration du département et de la région par leur assemblée délibérante respective et d'assurer une représentation effective des territoires au sein des conseils régionaux* ». L'habilitation prévoyait également de soumettre le projet de répartition à une commission « *constituée dans les conditions prévues pour la commission indépendante régie par l'article 25 de la Constitution* ».

Toutefois, en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le président et le rapporteur de la commission des lois, ainsi que plusieurs autres parlementaires, ont suggéré que le tableau de répartition soit directement soumis à la discussion parlementaire et déterminé par la loi elle-même. Répondant à cette attente, le Gouvernement a proposé un amendement en ce sens audit projet de loi, qui a été adopté le 28 mai 2010.

Cette répartition proposée par le Gouvernement était déterminée à partir des principes suivants :

- *une répartition des sièges de conseillers territoriaux était effectuée à partir du département le moins peuplé et croissant avec la population* : au sein d'une même région, quel que soit leur nombre respectif de conseillers généraux, un département plus peuplé ne pouvait avoir un nombre de sièges inférieur ou égal à celui d'un département moins peuplé ;
- *une baisse significative, dans chaque région, du nombre total de conseillers territoriaux par rapport au nombre actuel de conseillers généraux et de conseillers régionaux* ;
- la prise en compte de la carte cantonale actuelle, notamment du nombre de cantons et de l'étendue des différentes parties du territoire départemental, chaque canton étant au centre de la vie économique et sociale, en particulier dans les zones rurales. Dans cet esprit, *la diminution du nombre de conseillers territoriaux dans le département le moins peuplé se trouvait limitée, dans la mesure du possible, au quart de son effectif actuel*, afin que la représentation du monde rural ne soit pas divisée d'un facteur de plus de 2 ;
- en tout état de cause, *un minimum de 15 conseillers territoriaux était attribué à chaque département* : correspondant à l'effectif de l'assemblée départementale qui compte le moins d'élus (celle du Territoire de Belfort), ce seuil était destiné à permettre à la fois la bonne administration du département par une assemblée comptant un nombre suffisant de membres et la représentation de ses différents territoires au sein des assemblées départementale et régionale. Pour des raisons similaires, l'augmentation du nombre d'élus dans les départements voyant ce nombre croître significativement par rapport au nombre actuel de conseillers généraux était limitée ;

- afin d'éviter que les conseils régionaux aient des effectifs pléthoriques, *le nombre de leurs membres était plafonné à 310*, soit un excédent de moitié par rapport à l'effectif actuel de l'assemblée régionale qui compte le plus d'élus (celui de la région Ile-de-France : 209 membres) ;
- enfin, *la représentation moyenne de chaque département d'une même région avait vocation en principe à s'inscrire dans une fourchette de plus ou moins 20 %* par rapport à la représentation moyenne des habitants par conseiller territorial à l'échelon de la région.

Toutefois, le tableau des effectifs ainsi adopté par l'Assemblée nationale s'est trouvé disjoint, lors de la deuxième lecture, par la commission des lois du Sénat, en cohérence avec la suppression des dispositions relatives au mode de scrutin des conseillers territoriaux.

Il s'est trouvé rétabli par le Sénat, en séance publique, par l'adoption d'un amendement présenté par le rapporteur de la commission des lois, avec avis favorable du Gouvernement. Cet amendement reprenait pour l'essentiel les principes qui avaient présidé à la détermination de la répartition initialement proposée. Le Sénat a cependant entendu retenir une option supplémentaire tendant à ce que les conseils généraux comportent systématiquement un nombre impair d'élus, de façon à éviter les situations de majorité indécise qui pourraient nuire à la bonne administration des collectivités départementales. Le Gouvernement s'est rallié à cette formule, qui répondait à une demande répétée de l'Association des Départements de France.

L'amendement ainsi adopté en deuxième lecture au Sénat a été repris quasiment à l'identique par l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire a adopté le tableau ainsi déterminé en ajoutant, comme le Sénat le proposait, deux sièges pour chaque département de la région Picardie et deux sièges dans la région Lorraine.

Le tableau de répartition définitivement adopté s'établissait comme suit :

**NOMBRE DE CONSEILLERS TERRITORIAUX
PAR RÉGION ET PAR DÉPARTEMENT**

| Région | Conseil régional | Département | Nombre de conseillers territoriaux |
|-----------|------------------|----------------------|------------------------------------|
| Alsace | 74 | Bas-Rhin | 43 |
| | | Haut-Rhin | 31 |
| Aquitaine | 211 | Dordogne | 33 |
| | | Gironde | 79 |
| | | Landes | 27 |
| | | Lot-et-Garonne | 27 |
| | | Pyrénées-Atlantiques | 45 |
| Auvergne | 146 | Allier | 35 |

| | | | |
|-------------------|-----|-----------------------|----|
| | | Cantal | 21 |
| | | Haute-Loire | 27 |
| | | Puy-de-Dôme | 63 |
| Bourgogne | 134 | Côte d'Or | 41 |
| | | Nièvre | 21 |
| | | Saône-et-Loire | 43 |
| | | Yonne | 29 |
| Bretagne | 190 | Côtes-d'Armor | 35 |
| | | Finistère | 55 |
| | | Ille-et-Vilaine | 57 |
| | | Morbihan | 43 |
| Centre | 172 | Cher | 25 |
| | | Eure-et-Loir | 29 |
| | | Indre | 19 |
| | | Indre-et-Loire | 35 |
| | | Loir-et-Cher | 25 |
| | | Loiret | 39 |
| Champagne-Ardenne | 138 | Ardennes | 33 |
| | | Aube | 33 |
| | | Marne | 49 |
| | | Haute-Marne | 23 |
| Franche-Comté | 104 | Doubs | 39 |
| | | Jura | 27 |
| | | Haute-Saône | 23 |
| | | Territoire de Belfort | 15 |
| Guadeloupe | 43 | Guadeloupe | 43 |
| Île-de-France | 308 | Paris | 55 |
| | | Seine-et-Marne | 35 |
| | | Yvelines | 37 |
| | | Essonne | 33 |
| | | Hauts-de-Seine | 41 |
| | | Seine-Saint-Denis | 39 |

| | | | |
|----------------------|-----|---------------------|----|
| | | Val-de-Marne | 35 |
| | | Val-d'Oise | 33 |
| Languedoc-Roussillon | 167 | Aude | 27 |
| | | Gard | 39 |
| | | Hérault | 55 |
| | | Lozère | 15 |
| | | Pyrénées-Orientales | 31 |
| Limousin | 91 | Corrèze | 29 |
| | | Creuse | 19 |
| | | Haute-Vienne | 43 |
| Lorraine | 134 | Meurthe et Moselle | 37 |
| | | Meuse | 19 |
| | | Moselle | 51 |
| | | Vosges | 27 |
| Midi-Pyrénées | 250 | Ariège | 15 |
| | | Aveyron | 29 |
| | | Haute-Garonne | 89 |
| | | Gers | 19 |
| | | Lot | 19 |
| | | Hautes-Pyrénées | 23 |
| | | Tarn | 33 |
| | | Tarn-et-Garonne | 23 |
| Basse-Normandie | 117 | Calvados | 49 |
| | | Manche | 39 |
| | | Orne | 29 |
| Haute-Normandie | 98 | Eure | 35 |
| | | Seine-Maritime | 63 |
| Nord - Pas-de-Calais | 138 | Nord | 81 |
| | | Pas-de-Calais | 57 |
| Pays de la Loire | 175 | Loire-Atlantique | 53 |
| | | Maine-et-Loire | 39 |

| | | | |
|----------------------------|-----|-------------------------|----|
| | | Mayenne | 19 |
| | | Sarthe | 31 |
| | | Vendée | 33 |
| Picardie | 109 | Aisne | 33 |
| | | Oise | 39 |
| | | Somme | 37 |
| Poitou-Charentes | 124 | Charente | 25 |
| | | Charente-Maritime | 41 |
| | | Deux-Sèvres | 27 |
| | | Vienne | 31 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 226 | Alpes-de-Haute-Provence | 15 |
| | | Hautes-Alpes | 15 |
| | | Alpes-Maritimes | 49 |
| | | Bouches-du-Rhône | 75 |
| | | Var | 45 |
| | | Vaucluse | 27 |
| La Réunion | 49 | La Réunion | 49 |
| Rhône-Alpes | 298 | Ain | 33 |
| | | Ardèche | 19 |
| | | Drôme | 27 |
| | | Isère | 49 |
| | | Loire | 39 |
| | | Rhône | 69 |
| | | Savoie | 25 |
| | | Haute-Savoie | 37 |

1.2. La décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010 :

Plusieurs moyens de constitutionnalité ont été présentés par les auteurs des saisines, notamment au regard du principe d'égalité devant le suffrage tiré de l'article 3 de la Constitution.

Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a été conduit à dégager de l'article 3 de la Constitution (caractère universel, égal et secret du suffrage), conjugué avec son article 2 et l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (égalité des citoyens devant la loi) un principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, dont il a fait application à de nombreuses

reprises¹. Il découle de ce principe d'égalité devant le suffrage que l'élection, qu'elle soit nationale ou locale, doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Toutefois, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser à plusieurs reprises que cette exigence ne fait pas obligation de retenir une proportionnalité purement arithmétique et que le législateur peut prendre en considération d'autres impératifs d'intérêt général pour y déroger s'il l'estime nécessaire, mais seulement « dans une mesure limitée ». Cette portée a été rappelée en ces termes dans le considérant 38 de la décision du 9 décembre 2010.

Le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, estimé que l'absence de la Guyane et de la Martinique dans le tableau de répartition n'était pas contraire à la Constitution, dès lors que le processus de création de collectivités uniques de l'article 73 de la Constitution se trouvait engagé à la suite des consultations des populations concernés, intervenues le 24 janvier 2010.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que le législateur avait pu, sans méconnaître la Constitution, prévoir un nombre minimal de 15 conseillers territoriaux par département : « *en fixant ce seuil, le législateur a estimé qu'il constituait un minimum pour assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale* ». Il a considéré que cette règle tendait à assurer la mise en oeuvre du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ». Il a donc estimé que ce choix de quinze membres au moins n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il a jugé en revanche que « *la volonté de ne pas s'écarter trop sensiblement du nombre des cantons fixés antérieurement à la réforme ne peut être regardé comme un impératif d'intérêt général susceptible de justifier des atteintes au principe d'égalité devant le suffrage* » et qu'au cas d'espèce, le rapport entre le nombre de conseillers territoriaux d'un département et la population de celui-ci s'écartait de la moyenne régionale dans une mesure « *manifestement disproportionnée* » dans six départements :

- le département de la Meuse dans la région Lorraine ;
- le département du Cantal dans la région Auvergne ;
- le département de l'Aude dans la région Languedoc-Roussillon ;
- le département de la Haute-Garonne dans la région Midi-Pyrénées ;
- le département de la Mayenne dans la région Pays de Loire ;
- le département de la Savoie dans la région Rhône-Alpes.

Le commentaire de cette décision² permet d'éclairer le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel. Celui-ci s'est référé, pour juger de la disproportion manifeste dans la représentation de certains départements, à un double écart maximal de -20% à +20% par rapport à la moyenne régionale. Pour établir cette limite, il s'est inspiré de la valeur que le législateur a pu définir en 1986, et confirmer en 2009, comme l'écart maximal de représentation démographique pour la délimitation des circonscriptions pour les élections législatives à l'intérieur d'un même département.

Par ailleurs, comme l'indique la décision elle-même, le Conseil constitutionnel a calculé les moyennes régionales de référence compte non tenu des départements bénéficiant du minimum de quinze conseillers territoriaux. Ainsi, pour la région Languedoc-Roussillon, la moyenne de référence régionale a été calculée en prenant le nombre de conseillers territoriaux de l'Aude, du

¹ Décisions n° 85-196 DC du 8 août 1985 et n° 85-197 DC du 23 août 1985, n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, n° 2000-438 DC du 10 janvier 2000, n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 ou encore n° 2010-602 DC du 18 février 2010

² Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel n°30

Gard, de l’Hérault et des Pyrénées-Orientales rapporté au cumul de la population de ces quatre départements, sans intégrer les 15 conseillers territoriaux de la Lozère au numérateur ni les 76 973 habitants (selon les chiffres du recensement de la fin de 2009) de ce département au dénominateur.

A partir de ces règles de calcul, l'analyse des écarts à la moyenne régionale du tableau de répartition des conseillers territoriaux soumis au Conseil constitutionnel fait ressortir les éléments suivants :

- Parmi les départements les moins peuplés, cinq départements sont dotés de quinze conseillers territoriaux. Pour deux d’entre eux, ce chiffre n’empêche pas l'application des règles générales de proportionnalité de sorte que l'écart, calculé sans exclure ces départements, est conforme à la fourchette de +/-20% : Territoire de Belfort en Franche-Comté, Ariège en Midi-Pyrénées. En revanche, l’application d’une stricte proportionnalité aurait conduit à un effectif nettement plus bas dans les trois autres départements, où la garantie de représentation minimale joue alors pleinement : il s’agit de la Lozère en Languedoc-Roussillon (5 125 habitants par conseiller territorial comparé à une moyenne régionale – hors Lozère – de 16 342 habitants, soit un écart de -68,6%) ainsi que des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes en région Provence-Alpes-Côte d'Azur avec respectivement 10 404 et 8 832 habitants par conseiller, à comparer avec une moyenne régionale – hors ces deux départements – de 23 344 habitants, soit respectivement - 55,4% et – 62,2 %.

– S'agissant des six départements pour lesquels le Conseil constitutionnel a censuré le nombre de conseillers territoriaux retenu, les écarts par rapport à la moyenne régionale restaient très proches des limites de la fourchette, à l'exception du département de la Meuse pour lequel l'écart démographique avec le département le plus peuplé – la Moselle – est particulièrement accentué :

| Département* | Habitants par conseiller territorial dans le département | Habitants par conseiller territorial dans la région | Ecart par rapport à la moyenne régionale |
|---------------|--|---|--|
| Cantal | 7 098 | 9 173 | -22,6% |
| Aude | 12 807 | 16 342 | -21,6% |
| Meuse | 10 209 | 17 462 | -41,5% |
| Haute-Garonne | 13 516 | 11 242 | 20,2% |
| Mayenne | 15 823 | 19 901 | -20,5% |
| Savoie | 16 221 | 20 356 | -20,3% |

* Chiffres de population 2010, selon la méthode de calcul suivie par le Conseil constitutionnel

2. OBJECTIF ET OPTIONS

Le projet de loi s'assigne comme objectif de se conformer strictement à la décision du Conseil constitutionnel tout en restant attaché à l'essentiel des principes qui ont guidé l'établissement du tableau de répartition adopté en novembre dernier et à l'équilibre qui avait pu être trouvé avec l'Assemblée nationale et le Sénat entre plusieurs exigences parfois antagonistes dans certaines régions.

2.1. Détermination des données démographiques de référence :

Le tableau de répartition voté par le Parlement se fondait sur les populations départementales disponibles en 2010, issues du décret n° 2009-1707 du 30 décembre 2009.

Depuis lors, le décret précité du 30 décembre 2010 a authentifié les nouveaux chiffres de population par région et par département³ tels qu'issus des données de l'INSEE constatées au 1er janvier 2008.

Le Gouvernement n'a pu dès lors que se fonder sur ces nouvelles données démographiques pour établir le tableau de répartition modifié.

Cette formule paraît en effet la plus adéquate pour se conformer à la décision n° 87-227 DC du Conseil constitutionnel du 7 juillet 1978 « loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille », par laquelle celui-ci a précisé que « *l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent* ».

On pourra d'ailleurs noter que ces nouvelles données démographiques modifient de façon extrêmement limitée le contexte de la répartition à effectuer.

Aucun des six départements signalés par Conseil constitutionnel ne retombe en deçà des +/- 20%. Les écarts à la moyenne restent très similaires :

| Département | Écart à la moyenne régionale 2010 | Ecart à la moyenne régionale 2011 |
|---------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Cantal | -22,6% | -22,9% |
| Aude | -21,6% | -21,5% |
| Meuse | -41,5% | -41,6% |
| Haute-Garonne | 20,2% | 20,5% |
| Mayenne | -20,5% | -20,5% |
| Savoie | -20,3% | -20,3% |

En revanche, les nouveaux chiffres disponibles font apparaître un écart de -20,15% dans le département de l'Ardèche, jusqu'alors exactement à -19,99% par rapport à la moyenne de la région

³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023333756>

Rhône-Alpes. Mais il s'agit en tout état de cause d'une région pour laquelle le tableau doit être corrigé du fait de l'écart constaté pour la Savoie.

2.2. Options concernant les régions pour lesquelles le Conseil constitutionnel a validé les effectifs de conseillers territoriaux :

Les effectifs qui avaient été adoptés par le Parlement répondaient à une représentation aussi équilibrée que possible des populations départementales tout en tenant compte des données économiques, sociales et géographiques locales. Au terme d'une analyse approfondie, ils avaient donné lieu à un consensus largement partagé entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le Gouvernement propose par conséquent de reprendre, dans ces régions, les effectifs de conseillers territoriaux qui figuraient dans le tableau initial soumis au Conseil constitutionnel.

Il retient cependant un ajustement limité pour la région Guadeloupe, en portant le nombre de conseillers territoriaux de 43 à 45 pour mieux tenir compte des réalités démographiques d'un archipel constitué de plusieurs îles et assurer une représentation satisfaisante de ses 32 communes. S'agissant d'une région monodépartementale, cet ajustement est évidemment sans incidence au regard des exigences constitutionnelles résultant de la décision précitée du 9 décembre dernier.

2.3. Options concernant les régions dans lesquelles le Conseil constitutionnel a relevé un déséquilibre de représentation :

La première question pour déterminer de nouveaux effectifs par département est de déterminer s'il convient de s'en tenir strictement au principe d'un nombre impair de conseillers territoriaux dans chaque département. Sans méconnaître l'intérêt de cette formule pour le bon fonctionnement des conseils généraux, celle-ci présente l'inconvénient d'exiger des ajustements de +2 ou -2 sièges dans un ou plusieurs départements afin de déterminer une nouvelle répartition. Ce « pas » important conduirait à diminuer ou à augmenter encore la représentation de plusieurs départements aux effectifs déjà très réduits (Aude, Cantal et Mayenne) ou très augmentés (Haute-Garonne). Le Gouvernement a, par conséquent, estimé préférable de procéder, chaque fois que possible, à des ajustements plus limités d'une unité lorsque cela suffisait pour respecter les limites autorisées autour de la moyenne régionale.

Ainsi, l'équilibre démographique peut être atteint :

- dans la région Auvergne, en passant de 21 à 20 sièges pour le Cantal,
- dans la région Languedoc-Roussillon, en passant de 27 à 26 sièges dans l'Aude,
- dans la région Midi-Pyrénées, en passant de 89 à 90 sièges pour la Haute-Garonne,
- dans la région Pays de Loire, en passant de 19 à 18 sièges pour la Mayenne.

Le rééquilibrage est légèrement plus complexe pour les deux régions restantes, Lorraine et Rhône-Alpes :

Compte tenu de l'écart substantiel relevé par le Conseil constitutionnel pour le département de la Meuse, il convient de diminuer fortement son effectif de conseillers territoriaux. Toutefois, cette diminution ne peut évidemment aller au-delà du minimum de 15 conseillers territoriaux, ce qui ne suffit cependant pas à respecter la limite de 20% par rapport à la moyenne régionale, selon les règles de calcul fixées par le Conseil constitutionnel : dès lors que la Meuse se trouve à ce seuil

minimal, la moyenne régionale se trouve en effet modifiée, en défalquant les chiffres de ce département, ce qui conduit le département des Vosges à franchir désormais le seuil de -20% (-22 %). Il est donc nécessaire de modifier plus substantiellement la répartition au sein de la région en enlevant également deux sièges à ce département (de 27 à 25) et en majorant également de deux sièges la représentation de la Moselle (de 51 à 53).

La nouvelle répartition proposée pour la Lorraine est donc la suivante :

| | Répartition initiale | Nouvelle répartition | Ecart par rapport à la moyenne régionale |
|--------------------|----------------------|----------------------|--|
| Meurthe et Moselle | 37 | 37 | 5,4% |
| Meuse | 19 | 15 | -30,8% |
| Moselle | 51 | 53 | 5,1% |
| Vosges | 27 | 25 | -18,7% |
| TOTAL | 134 | 130 | |

De même, pour la région Rhône-Alpes, la suppression d'un siège au département de la Savoie ne suffit pas, sur la base du dernier recensement, à respecter l'amplitude maximale de 20%. Il convient par conséquent de renforcer d'une unité les conseils généraux de l'Ain et de la Drôme pour établir un équilibre d'ensemble.

La nouvelle répartition proposée s'établit ainsi

| | Répartition initiale | Nouvelle répartition | Ecart par rapport à la moyenne régionale |
|--------------|----------------------|----------------------|--|
| Ain | 33 | 34 | -16,4% |
| Ardèche | 19 | 19 | -19,9% |
| Drôme | 27 | 28 | -16,5% |
| Isère | 49 | 49 | 18,6% |
| Loire | 39 | 39 | -7% |
| Rhône | 69 | 69 | 19,8% |
| Savoie | 25 | 24 | -16,7% |
| Haute-Savoie | 37 | 37 | -5,4% |
| TOTAL | 298 | 299 | |

3. Consultations

Le projet de loi n'appelle aucune autre consultation que celle du Conseil d'Etat.

4. Impacts de la nouvelle répartition

4.1. Incidences pour les citoyens

La nouvelle répartition conduit à un effectif total de 3 493 conseillers territoriaux soit trois de moins que le tableau censuré par le Conseil constitutionnel.

L'ordre de grandeur demeure en léger recul par rapport à celui des conseillers généraux actuels (3 900 dans les départements concernés), en baisse de 4 par département en moyenne.

Sans anticiper sur la détermination des limites des nouveaux cantons, on peut donc estimer que cet effectif total permettra de conserver dans une très grande majorité de cas une cohérence entre les « bassins de vie » et l'élection d'un représentant appelé à représenter un territoire au sein de la collectivité départementale et désormais de la collectivité régionale.

4.2. Incidences pour les départements et les régions

La répartition proposée, comme la précédente, s'attache particulièrement à maintenir les effectifs des assemblées locales dans un format à la fois suffisamment significatif pour nourrir une véritable collégialité et qui évite le risque d'assemblées pléthoriques pour les plus grandes collectivités, ce qui nuirait également à leur organisation et à leur fonctionnement normal.

Ainsi, s'agissant des conseils généraux :

- L'effectif sera fixé au minimum de quinze membres dans six départements, contre un seul aujourd'hui ;
- Les assemblées les plus nombreuses seront les conseils généraux de la Gironde (79 conseillers), du Nord (81 conseillers) de la Haute-Garonne (90 conseillers), contre 79 conseillers généraux aujourd'hui dans le département du Nord.

S'agissant des conseils régionaux, en considérant à part le cas des régions monodépartementales de la Guadeloupe et de la Réunion, l'effectif s'étagera entre :

- 91 pour le Limousin, 104 pour la Franche-Comté ou 109 pour la Picardie pour les conseils régionaux les moins nombreux,
- et à l'autre extrémité, 308 pour la région Ile-de-France, 299 pour la région Rhône-Alpes ou 251 pour la région Midi Pyrénées, contre 209 pour l'Ile-de-France aujourd'hui

4.3. Impact budgétaire

L'étude d'impact jointe, en 2009, au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale comportait une estimation de l'impact budgétaire de la création des conseillers territoriaux. Leur nombre avait été estimé, de façon provisoire, à 2997, soit une diminution de 49% par rapport au nombre de conseillers généraux et de conseillers régionaux. Le montant cumulé des indemnités, qui intégrait les indemnités des présidents et de vice-présidents de conseil général et de conseil régional était estimé à près de 115,5 millions d'euros par an, en comparaison de 185,3 millions d'euros dans la situation de référence, soit une diminution de 37,7%.

Il est apparu utile d'actualiser cette prévision en fonction de l'effectif et de la répartition des conseillers territoriaux qui résulte du présent projet de loi, ainsi que des dernières informations disponibles s'agissant de la situation actuelle de référence, notamment les taux indemnitaires applicables depuis 2010.

Cette actualisation, ainsi que la méthode de calcul et les conventions retenues, sont présentées en détail en annexe.

Elle fait apparaître un coût pour les finances locales de 134,3 millions d'euros par an, dont 16,1 millions à la charge des conseils généraux et 118,2 millions d'euros à la charge des conseils régionaux. Cette dépense correspond à une diminution de 25% en comparaison du montant cumulé des indemnités sur les bases actuelles (179,2 millions d'euros).

5. Conditions d'application

Ce nouveau tableau de répartition n'appelle en lui-même aucune autre mesure réglementaire d'application particulière que les décrets qui procéderont à la délimitation des circonscriptions d'élection des conseillers territoriaux.

Cette délimitation sera, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, décidée par décret en Conseil d'Etat pris après consultation du conseil général du département concerné.

Il appartiendra donc au Gouvernement de soumettre à l'avis du Conseil d'Etat 96 projets de décret, après avoir recueilli l'avis du conseil général du département en cause : en application de l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, ces décrets devront être publiés au plus tard un an avant le renouvellement prévu en mars 2014.

Les limites des nouveaux cantons devront respecter celles des circonscriptions législatives et l'unité des communes de moins de 3 500 habitants (article 3 de la loi précitée du 16 décembre 2010). Elles seront arrêtées en faisant application de la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux sur les découpages cantonaux.

ANNEXE

SIMULATION DU COUT DES INDEMNITES DES CONSEILLERS TERRITORIAUX

L'étude d'impact jointe au projet de loi de réforme des collectivités territoriales présentait une estimation budgétaire du coût des indemnités susceptibles d'être servies aux conseillers territoriaux, en comparaison des dépenses engagées à ce titre pour les conseillers régionaux et les conseils généraux en l'état du droit en vigueur.

Les tableaux qui suivent constituent une actualisation de ces tableaux sur la base de l'effectif et de la répartition des conseillers territoriaux prévus dans le présent projet de loi. La situation initiale de référence a également été mise à jour en fonction des dernières données disponibles.

La méthode de calcul retenue se fonde sur les conventions suivantes :

- La Corse, la Martinique, la Guyane ne sont pas inclus dans les tableaux. Il en est de même pour Paris dont les 55 conseillers territoriaux siègeront seulement au conseil régional d'Ile-de-France,
- Les taux indemnitaires appliqués sont ceux en vigueur au 1^{er} juillet 2010
- Les calculs ont été effectués sur la base des montants maximum d'indemnités.
- La répartition des collectivités par strates de population est celle issue des derniers résultats du recensement applicables au 1^{er} janvier 2011.

Tableau n° 1 : Ce tableau correspond à une estimation de la situation actuelle sur la base des dernières données disponibles

- Le nombre de vice-présidents correspond à la situation réelle recensée dans les collectivités.
- Tous les conseillers généraux et régionaux autres que les présidents et vice-présidents ont été classés, par convention, comme faisant partie de la commission permanente.

Tableau n° 2 : Ce tableau correspond à la projection de l'application des dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales, du présent projet de loi et du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. Il intègre les conventions suivantes :

- Le nombre de conseillers territoriaux correspond à la répartition retenue dans le présent projet de loi ;
- Les indemnités des conseillers territoriaux sont celles prévues par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, soit le montant attribué actuellement aux conseillers régionaux, majoré de 20%. Pour les présidents des conseils généraux et régionaux, le niveau indemnitaire est resté identique, soit, 145% de l'indice brut 1015 de manière uniforme. Pour les vice-présidents

l'indemnité est égale à celle du conseiller territorial majorée de 20% et pour les membres de la commission permanente l'indemnité est égale à celle du conseiller territorial majorée de 5%.

- La clause de sauvegarde est appliquée aux conseillers territoriaux afin de garantir un niveau indemnitaire au moins équivalent à celui qui était applicable auparavant dans le département ou la région, dans les cas où le niveau baisserait par l'effet du nouveau classement dans les strates de population.
- L'article L. 4133-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, conduit à plafonner la composition des commissions permanentes des conseils régionaux à un tiers de l'effectif de l'assemblée.
- Le nombre de vice présidents a été fixé au maximum prévu par les textes.
- Conformément à ce que prévoit le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, les régions fixent et prennent en charge le régime indemnitaire des conseillers territoriaux, les départements ne supportant que les majorations d'indemnités qu'ils attribuent à leurs exécutifs (président, vice-présidents, membres de la commission permanente).

Tableau 1 : situation actuelle conseillers généraux et conseillers régionaux

| DEPARTEMENT | Strate démographique | Nombre présidents | Montant mensuel maximal tous présidents (euros) | Nombre vice présidents | Montant mensuel maximal tous vice présidents (euros) | Nombre conseillers membres de la commission permanente | Montant mensuel maximal tous conseillers (euros) | Total indemnités mensuelles tous élus | Total indemnités annuelles tous élus |
|--------------------|--------------------------|-------------------|---|------------------------|--|--|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | Moins de 250000 | 18 | 99 218,37 | 155 | 329 967,60 | 356 | 595 462,26 | 1 024 648,22 | 12 295 778,69 |
| | 250000 à moins de 500000 | 27 | 148 827,55 | 298 | 792 986,64 | 678 | 1 417 568,16 | 2 359 382,36 | 28 312 588,27 |
| | 500000 à moins de 1 M | 29 | 159 851,81 | 369 | 1 178 303,64 | 866 | 2 172 768,19 | 3 510 923,65 | 42 131 083,77 |
| | 1 à moins de 1,25 M | 11 | 60 633,45 | 150 | 518 900,66 | 373 | 1 013 833,04 | 1 593 367,14 | 19 120 405,72 |
| | 1,25 M et plus | 10 | 55 121,32 | 142 | 529 012,57 | 421 | 1 232 322,53 | 1 816 456,41 | 21 797 476,92 |
| | Total | 95 | 523 652,49 | 1 114 | 3 349 171,10 | 2 694 | 6 431 954,19 | 10 304 777,78 | 123 657 333,37 |

| REGION | Strate démographique | Nombre présidents | Montant mensuel maximal tous présidents (euros) | Nombre vice présidents | Montant mensuel maximal tous vice présidents (euros) | Nombre conseillers membres de la commission permanente | Montant mensuel maximal tous conseillers (euros) | Total indemnités mensuelles tous élus | Total indemnités annuelles tous élus |
|---------------|----------------------------|-------------------|---|------------------------|--|--|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | Moins de 1 million | 3 | 16 536,39 | 38 | 80 895,28 | 88 | 147 192,92 | 244 624,59 | 2 935 495,13 |
| | De 1 à moins de 2 millions | 9 | 49 609,18 | 130 | 345 933,77 | 318 | 664 877,10 | 1 060 420,06 | 12 725 040,68 |
| | De 2 à moins de 3 millions | 4 | 22 048,53 | 60 | 191 594,09 | 244 | 612 188,73 | 825 831,34 | 9 909 976,11 |
| | 3 millions et plus | 7 | 38 584,92 | 105 | 391 171,26 | 707 | 2 069 482,25 | 2 499 238,44 | 29 990 861,24 |
| Total | 23 | 126 779,02 | 333 | 1 009 594,40 | 1 357 | 3 493 741,00 | 4 630 114,43 | 55 561 373,17 | |

| | |
|--------------|--------------------|
| TOTAL | 179 218 707 |
|--------------|--------------------|

Tableau 2 : Estimation sur la base de la nouvelle répartition des conseillers territoriaux

| DEPARTEMENT | Strate démographique | Nombre présidents | Montant mensuel maximal tous présidents (euros) | Nombre vice présidents | Montant mensuel maximal tous vice présidents (euros) | Nombre conseillers membres de la commission permanente | Montant mensuel maximal tous conseillers membres commission permanente | Total indemnités mensuelles tous élus | Total indemnités annuelles tous élus |
|--------------------|--------------------------|-------------------|---|------------------------|--|--|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | Moins de 250000 | 18 | 53 600,73 | 112 | 55 927,23 | 225 | 27 872,38 | 137 400,33 | 1 648 804,02 |
| | 250000 à moins de 500000 | 27 | 78 120,21 | 243 | 136 883,33 | 525 | 77 572,80 | 292 576,34 | 3 510 916,06 |
| | 500000 à moins de 1 M | 29 | 81 389,47 | 348 | 269 235,31 | 797 | 165 614,84 | 516 239,62 | 6 194 875,48 |
| | 1 à moins de 1,25 M | 11 | 28 701,10 | 152 | 115 952,44 | 403 | 82 012,91 | 226 666,45 | 2 719 997,42 |
| | 1,25 M et plus | 10 | 23 188,97 | 132 | 84 301,40 | 406 | 64 822,67 | 172 313,04 | 2 067 756,42 |
| | Total | 95 | 265 000,48 | 987 | 662 299,71 | 2 356 | 417 895,60 | 1 345 195,78 | 16 142 349,40 |

| REGION | Strate démographique | Nombre présidents | Montant mensuel maximal tous présidents (euros) | Nombre vice présidents | Montant mensuel maximal tous vice présidents (euros) | Nombre conseillers membres de la commission permanente | Montant mensuel maximal tous conseillers membres commission permanente | Nombre conseillers | Montant mensuel maximal tous conseillers (euros) | Total indemnités mensuelles tous élus | Total indemnités annuelles tous élus |
|---------------|----------------------------|-------------------|---|------------------------|--|--|--|---------------------|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | Moins de 1 million | 3 | 16 536,39 | 43 | 94 154,81 | 60 | 114 956,45 | 79 | 144 151,74 | 369 799,40 | 4 437 592,78 |
| | De 1 à moins de 2 millions | 9 | 49 609,18 | 135 | 369 502,88 | 349 | 835 829,21 | 550 | 1 254 485,10 | 2 509 426,38 | 30 113 116,52 |
| | De 2 à moins de 3 millions | 4 | 22 048,53 | 60 | 197 068,20 | 241 | 692 612,63 | 414 | 1 133 142,18 | 2 044 871,54 | 24 538 458,44 |
| | 3 millions et plus | 7 | 38 584,92 | 105 | 402 347,58 | 495 | 1 659 683,79 | 884 | 2 822 819,56 | 4 923 435,86 | 59 081 230,27 |
| Total | 23 | 126 779,02 | 343 | 1 063 073,48 | 1 145 | 3 303 082,08 | 1927 | 5 354 598,58 | 9 847 533,17 | 118 170 398,01 | |

TOTAL 134 312 747