

« Pour un big bang territorial »
Conférence-débat organisée par l'AATF
20 janvier 2009 – Assemblée nationale

Participants au débat :

- **Jean-Jacques URVOAS**, Député PS du Finistère, membre de la Commission des Lois, co-rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la clarification des compétences des collectivités territoriales
- **Michel PIRON**, Député UMP du Maine-et-Loire, membre de la Commission des Affaires économiques, de l'Environnement et du Territoire
- **Jean-Pierre BALLIGAND**, Député PS de l'Aisne, membre de la Commission des Finances, co-président de l'Institut de la Décentralisation

Débat animé par **Alain PIFARETTI**, Rédacteur en chef de *La Gazette des Communes*

Introduction et présentation des participants par **Jean-Christophe BAUDOUIN**, Président de l'AATF, Directeur général des services de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Jean-Jacques URVOAS

J'ai mené la mission sur la clarification des compétences des collectivités territoriales avec le député Didier Quentin, dans le cadre de la Commission des Lois, sous la présidence de Jean-Luc Warsmann.

De quels constats sommes-nous partis ?

En 1982, la décentralisation a été menée au nom de l'efficacité de l'action publique. Depuis, elle s'est alourdie et compliquée : multiplication des niveaux d'administrations (Régions, EPCI, Pays), enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales.

Notre architecture territoriale fonctionne cependant bien. Mais on constate un ralentissement de la décision politique pour les élus avec la multiplication des instances de coordination et des travaux de préparation.

Il en résulte finalement une certaine insécurité juridique avec une illisibilité croissante pour le citoyen, une insatisfaction des élus, une abstention aux élections liée à l'illisibilité.

L'objet de la mission (qui s'est déroulée de novembre 2007 à octobre 2008) était également de ne pas laisser au Sénat le monopole de la réflexion sur les collectivités territoriales. L'Assemblée nationale cherchait ainsi à donner un point de vue, celui de la Commission des Lois, et souhaitait proposer des pistes de réflexion. La mission n'avait pas vocation à aboutir sur une proposition de loi car son but n'était pas de rentrer dans les détails juridiques de la réforme.

Au sein de la mission, une quinzaine de députés étaient présents, avec deux rapporteurs représentant la majorité et l'opposition. L'ensemble des échelons de collectivités territoriales a été volontairement représenté, du conseiller municipal d'opposition aux présidents de grandes collectivités. Moi-même, qui suis favorable au mandat unique, étais bien placé pour être rapporteur, n'ayant pour seul mandat actuel que celui de député.

La mission a auditionné l'ensemble des associations d'élus (sauf celle représentant les Pays, non pas à dessein mais par ignorance de son existence), dans une démarche consensuelle. Le rapport de la mission a été d'ailleurs adopté à l'unanimité des membres de la mission puis des membres de la Commission des Lois.

Quelles sont les conclusions de notre mission ?

Notre philosophie est girondine : toute réforme qui sera initiée par le centre sera combattue et échouera, qui plus est si elle est brutale. Cette inspiration est fondée sur une confiance aux élus : les élus locaux sont autant dépositaires de l'intérêt général que les ministres ou les parlementaires. La complexité est consubstantielle à la décentralisation mais il existe des marges de manœuvre.

Quelles sont les principales pistes proposées par la mission ?

- Fin des financements croisés, dans le but de contraindre les collectivités à rester dans leur champ de compétences, avec un seul niveau de collectivité qui participe au projet.
- Spécialisation des collectivités, avec l'attribution d'une compétence exclusive. Cette piste acte l'échec de la notion de chef de file : il faut admettre l'idée qu'une collectivité puisse déléguer une compétence à une autre collectivité. Il en résulte une volonté implicite de spécialiser les impôts. La spécialisation porterait sur 80% des compétences, les 20% restant n'étant pas définis pour laisser une marge d'appréciation.
- Fin de l'uniformité territoriale : il faut achever la carte de l'intercommunalité, au besoin par l'intervention des préfets, et faciliter le regroupement volontaire des régions (regroupement horizontal, avec incitation financière), autoriser la fusion volontaire des départements (groupement vertical), malgré le précédent de l'échec du référendum en Corse en 2003, et permettre une collectivité unique Commune-EPCI, ce qui revient à décliner la loi Paris-Lyon-Marseille à d'autres collectivités territoriales. Enfin, la mission propose de supprimer les pays : ce sont des entités qui ne sont pas encore devenus des échelons administratifs, il est donc encore temps de le faire sans trop de heurts.

Quelles sont les lacunes de notre démarche ?

- Le chantier fiscal n'a pas été abordé à dessein, car il existe une mission sur ce sujet à l'Assemblée nationale.
- Concernant le statut de l'élu local, la recherche de consensus n'est pas permise si on entre dans ce débat.
- Le cas de l'Île-de-France est un sujet à part qui a été volontairement mis de côté.

Michel PIRON

En tant que rapporteur d'une mission sur le sujet il y a quelques mois, j'ai été récemment auditionné par le Comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales.

A vrai dire, le terme « big bang » colle mal à la personnalité d'Edouard Balladur, qui est plutôt un sage attaché au temps de la réflexion...

Le système local, aujourd'hui, s'épuise et les citoyens peuvent légitimement réclamer une autre architecture. Il existe un vrai besoin de repenser la répartition des compétences, des responsabilités, on peut même parler d'un droit à la responsabilité partagée.

Cela ne signifie pas qu'il faille décréter un « big bang » avec son lot de suppression d'échelons. Il n'est pas besoin de supprimer des strates mais il faut aboutir à deux couples : le couple Commune-EPCI et le couple Département-Région.

Le principe d'autonomie des collectivités est aujourd'hui défendu par beaucoup mais, en réalité, on privilégie une autonomie garantie de manière abstraite alors qu'elle est factice pour nombre de collectivités territoriales. L'absence de tutelle est en effet un principe plus ou moins appliqué dans les faits : beaucoup de petites communes dépendent de subventions provenant des collectivités plus importantes. Il convient de poser la question de la hiérarchie entre collectivités.

Sur la question des compétences, au travers des travaux menées avec d'autres parlementaires, deux préconisations émergent :

- la compétence générale doit revenir à l'échelon de proximité (couple Commune-EPCI) ;
- la subdélégation doit être favorisée et adaptée aux contingences locales : la différence peut et doit s'exprimer (des départements peuvent se confondre avec des agglomérations, l'exemple lyonnais est parlant sur ce point).

La région parisienne est en effet un cas particulier, tenant notamment à la faiblesse des EPCI et, bien entendu, au poids de la capitale.

Il reste que le besoin de repenser l'architecture des collectivités se fait nettement sentir aujourd'hui, y compris dans les relations que celles-ci entretiennent avec l'Etat. Les régions agrandies devraient à cet égard se voir confier une partie du champ réglementaire.

Jean-Pierre BALLIGAND

La réforme est en effet nécessaire. Depuis 25 ans, il faut jeter un regard critique sur la décentralisation et cela vaut tant pour la gauche que pour la droite.

- On a conservé un système uniforme, mais cette uniformité est largement de façade.
- Le paysage a été rendu incompréhensible, non seulement pour les citoyens mais également pour nombre d'élus. Cela ne signifie pas cependant que la décentralisation n'a pas été efficace.
- Cela a produit de la disparité des richesses. Les dispositifs de correction inventés pour y remédier n'ont d'ailleurs pas été mauvais (nombreux exemples de contrats). Et cela n'est d'ailleurs pas vrai partout : en Alsace notamment, région présidée par Adrien Zeller, avec lequel je co-préside l'Institut de la Décentralisation. On a cependant été incapable de mettre en place des systèmes de compensation efficaces et lisibles.

Sur la refonte de l'architecture territoriale, si l'idée est de permettre à des villes d'arriver à un niveau de taille critique, la réflexion sur les EPCI n'est pas à exclure. Rien ne se fera si la réforme est présentée avec le postulat de départ qu'il faut supprimer un échelon, le précédent de l'Acte II, beaucoup moins régionaliste dans sa version finale que dans son architecture initiale, est là pour nous le rappeler. Les propositions que l'on peut avancer sont :

- de permettre à quelques agglomérations (20 à 25) de se hisser au niveau européen, en donnant une légitimité démocratique à ces structures et en leur confiant des compétences exercées aujourd'hui par les Départements, ce que parvient à faire Paris ;
- de créer de l'hétérogénéité territoriale, avec des statuts différenciés et une spécialisation des impôts, en prévoyant dès le départ des dispositifs de péréquation. Cette idée d'hétérogénéité est d'ailleurs une idée ancienne de l'Institut de la Décentralisation, où je l'avais déjà explorée avec l'universitaire Jacques Caillosse. Il existe un droit à la diversité : certains lieux sont faits pour la proximité, d'autres pour la distanciation.

Si l'on veut faire des économies, je vois trois solutions :

- La clause générale de compétence doit revenir uniquement au niveau communal (et au niveau intercommunal), s'il s'avère qu'il est impossible de la supprimer pour tous les

niveaux. Le niveau communal est lié à la proximité, il est logique qu'il conserve la clause générale.

- Plus de lisibilité pour les citoyens qui doivent savoir qui fait quoi : cela implique l'élection au suffrage universel direct des exécutifs des EPCI (pas forcément des délibératifs, cette modalité étant réservée aux EPCI dotées de compétences départementales).
- Reprendre la question de la dévolution des pouvoirs. L'Etat, que le gouvernement soit de droite ou de gauche, invente toujours des dispositifs qui remettent en cause les vagues de transfert de compétences. L'Etat, lorsqu'il délègue un pouvoir, ne peut pas sans cesse chercher à le reprendre.

Alain PIFARETTI

Merci à vous trois. Place à présent au débat avec les administrateurs territoriaux. A ce sujet, j'aimerais dire que Jean-Pierre Raffarin, lorsqu'il a été auditionné par le Comité Balladur, avait dit qu'il regrettait l'absence d'un DGS d'une collectivité territoriale au sein des membres du Comité.

Didier BACQUEVILLE, DGS du Conseil général du Gard

Les réflexions qui vont suivre découlent, notamment, des échanges qui vont avoir lieu entre collègues territoriaux. Tout d'abord, il convient de remarquer que la place de l'Etat et les relations que celui-ci entretient avec les collectivités locales sont totalement absents des débats sur la réforme territoriale. Ensuite, s'agissant de la méthode évoquée plus tôt, des doutes peuvent être émis quant à l'argument qu'aucun changement ne se fera sans le bas. Outre le fait qu'aucune réforme menée à l'étranger ne permet d'illustrer cela, les mesures décidées par le Président de la République dans un certain nombre de domaines tendent à montrer que celui-ci a sans doute déjà sa vision des choses et qu'il sait s'appuyer sur l'opinion pour la légitimer.

Jean-Marc DUEZ, précédemment Secrétaire général des communautés urbaines de Strasbourg et du Mans

Pour reprendre une métaphore automobile, avant de s'intéresser au moteur du système, il conviendrait de desserrer les freins. Les deux collectivités locales dans lesquelles j'ai évolué sont des exemples d'administrations communes à la ville centre et à l'EPCI, qui coûtent moins cher et qui permettent une lecture commune des compétences communales. Je crois au couple ville-intercommunalité avec une administration unique, même si certaines chambres régionales des comptes remettent aujourd'hui en cause, comme à Strasbourg, ce mode d'organisation.

Par ailleurs, la question du pouvoir personnel doit être évoquée. Il faut s'intéresser à la capacité des collectivités territoriales à produire ensemble des dispositifs performants, à mobiliser l'intelligence collective. Cela implique de renforcer la capacité des élus, notamment par la formation, à coproduire des politiques publiques.

Michel PIRON

Certaines questions méritent en effet d'être posées. Quelle doit être la place de l'Etat ? Quel rapport à la nation doit-il avoir ? Quelles solidarités faut-il mettre en œuvre ? Le champ occupé aujourd'hui par le domaine législatif est invraisemblable. La loi va trop dans les détails alors qu'elle devrait s'en tenir aux grands principes. La moitié de la matière législative produite devrait relever du pouvoir réglementaire, dont on pourrait imaginer qu'une partie relève des régions.

La forme que prendra l'Etat territorial devrait également être questionnée, sans forcément que son organisation doive être calquée sur l'architecture qui émergera de la réforme territoriale. Il faut se demander quel niveau d'ingénierie on attend de l'Etat et à quel niveau celle-ci doit être délivrée.

Le cumul des mandats est selon moi davantage une conséquence qu'un postulat de départ. Cette pratique est tout à fait compréhensible dans la mesure où avec un seul mandat local, l'élu ne dispose que d'une faible influence sur la décision politique et sur les règles du jeu, ce qui est source de frustration. Ailleurs, le cumul des mandats a pu être réduit en redonnant du pouvoir aux échelons locaux.

Jean-Pierre BALLIGAND

Pour évoquer les questions du mode d'élection des sénateurs et de leur représentativité, une solution serait de ne plus les élire ! Comme le proposait il y a longtemps le constitutionnaliste Guy Carcassonne, un proche de Michel Rocard, le Sénat pourrait être constitué des exécutifs locaux, à l'image du Bundesrat en Allemagne. S'agissant du cumul des mandats, il n'est pas vrai qu'on surveille et qu'on anime une administration en n'étant pas là.

Jean-Jacques URVOAS

Sur les 577 membres de l'Assemblée nationale, 68 ont uniquement le mandat de député. Une partie de la revendication selon laquelle, d'une part, le local nourrit l'action des élus à l'Assemblée et, d'autre part, les réflexions et réalisations menées au Parlement guident l'action locale, me semble mensongère.

La question de l'Etat n'a pas été abordée par la mission à laquelle j'ai participé car cela aurait constitué une ligne de clivage qui aurait menacé la vision consensuelle que l'on voulait faire émerger. On aurait cependant pu préconiser la fin des doublons, affirmer l'inutilité d'une recentralisation de certaines fonctions alors que les compétences ont été transférées et demander que l'Etat cesse de demander aux collectivités de participer financièrement à ses propres projets d'investissement, comme dans le cas des lignes à grande vitesse (LGV) alors que les Régions assument déjà le réseau des TER.

Patrick MALFAIT, Directeur des affaires juridiques et de la commande publique du Grand Lyon

Vos autres collègues députés sont-ils prêts à renoncer au principe d'uniformité et à aller vers l'hétérogénéité ?

Jean-Jacques URVOAS

Je n'en suis, pour ma part, pas convaincu. Même si personne, en privé, ne défend plus l'idée qu'il faille un unique mode d'organisation des échelons locaux en France ni que le pouvoir réglementaire doive rester du domaine exclusif de l'Etat, ces sujets restent tabous.

Jean-Pierre BALLIGAND

Je serais un peu plus optimiste. La vision de Jean-Jacques Urvoas est vraie s'agissant du Sénat, mais à l'Assemblée, un réel débat anime les députés sur la possibilité d'une hétérogénéité des structures, y compris au sein de la majorité. La proposition de faire émerger 25 grandes

agglomérations aux compétences élargies fait notamment son chemin et pourrait rassembler une majorité de députés.

Sandrine DEMOULIN, CNFPT

Si l'on met fin à l'uniformité des échelons locaux, quelle lisibilité ce système hétérogène offrira-t-il aux citoyens ?

Jean-Pierre BALLIGAND

Le processus d'identification des citoyens est lié au suffrage universel. Au niveau local, le véritable pouvoir se situe aujourd'hui au niveau des EPCI, mais ceux-ci ne sont pas identifiés, c'est un des paradoxes de l'architecture mise en place avec les lois sur l'intercommunalité de 1992 et 1999. Sur la proposition de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, elle pourrait être adaptée pour les EPCI peu intégrés afin de ne pas tuer les petites communes, en n'instituant ce mode d'élection seulement pour le président de la communauté.

François SCARBONCHI, DGA Conseil régional de Poitou-Charentes

La lisibilité du système est un objectif louable mais il faut prendre garde à la manière avec laquelle les réformes seront mises en œuvre. Par ailleurs, un des points positifs de la décentralisation telle qu'elle a existé jusqu'à aujourd'hui est la créativité qu'elle a encouragée au niveau local. Avec la fin évoquée de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions, ne risque-t-on pas de perdre cette force d'innovation ?

Jean-Pierre BALLIGAND

Ma conviction est qu'on peut innover à l'intérieur de compétences spécialisées, comme le montre l'exemple espagnol. Il vaut mieux une majorité de compétences spécialisées et exclusives et 20 à 25% de compétences partagées de manière conventionnelle.

Jean-Jacques URVOAS

La réforme ne viendra pas du bas, en effet, mais la loi doit donner un cadre permettant aux élus d'assumer leurs responsabilités et de saisir les opportunités. Sur l'aspect politique de la réforme, il convient de nuancer les attentes qu'on peut en avoir, du fait du précédent qu'a constitué la réforme constitutionnelle, où le texte présenté s'est révélé être beaucoup moins équilibré que les conclusions du comité Balladur. Cela peut expliquer que sur la réforme territoriale, une loi d'orientation générale pourrait être adossée au rapport du comité Balladur. En outre, le fait que la grande majorité des régions sont dirigées par l'opposition risque de freiner les ambitions de la réforme.

Véronique ROBITAILLIE, DGA Conseil général du Finistère

La fin des financements croisés ne risque-t-elle pas de tuer les initiatives, porteuses de lien social, des petites communes ?

Jean-Jacques URVOAS

Cette question a été évoquée par la mission, c'est un sujet qu'on ne doit pas oublier car on note une vraie inquiétude de la part des petites communes face à ces évolutions.

Jean-Pierre BALLIGAND

La démocratie de proximité qu'est censée favoriser l'existence d'une multitude de communes en France est de la pure démagogie. Les communes rurales sont surreprésentées dans les communautés de communes. Il faudra revisiter la loi Marcellin sur les communes associées. Dans l'Aisne, on compte 500.000 habitants pour 800 communes, ce qui engendre dans certains conseils municipaux des modes de fonctionnement très fermés, avec une monopolisation du pouvoir par certains acteurs locaux.