

## RAPPORT

# Pour un nouveau pacte territorial

## Propositions pour une réforme progressiste des collectivités locales

Par Terra Nova

le 27 février 2009

*Le « Comité pour la réforme des collectivités locales », installé par le Président de la République et présidé par l'ancien Premier Ministre, Edouard Balladur, s'apprête à rendre ses conclusions. Beaucoup ont déjà « fuité » dans les médias. Edouard Balladur considère que ces fuites ne font pas justice à l'économie de son rapport. Dont acte. Terra Nova livrera son analyse du rapport lors de sa publication officielle.*

*En attendant, Terra Nova souhaite formuler des propositions, afin d'esquisser les contours d'une réforme progressiste des collectivités locales.*

### **Quels doivent être les objectifs d'une réforme territoriale de progrès ?**

*Le Comité Balladur s'est fixé comme objectif de la réforme la rationalisation et les économies budgétaires. Ces préoccupations sont nécessaires. Mais nous considérons qu'elles ne sauraient constituer ni les seuls ni même les principaux objectifs d'une réforme pertinente de notre organisation territoriale.*

*Les collectivités locales doivent rendre aux citoyens les meilleurs services collectifs, assurer la solidarité entre les personnes et les territoires et, par leur fonctionnement, améliorer l'exercice de la démocratie locale. Tels sont les objectifs d'une bonne réforme.*

### **Quelle organisation territoriale doit se déduire de ces objectifs ?**

*Ces objectifs seront d'autant mieux atteints que chaque niveau de collectivité jouera pleinement son rôle. Le schéma d'organisation doit s'inspirer de l'idée qu'il y a fondamentalement deux niveaux, celui de la stratégie et celui de la proximité.*

*Le premier va de l'Europe à la région en passant par l'Etat. A la région, les politiques stratégiques, économiques et des grands équipements, en lien avec celles conduites par l'Etat et l'Europe.*

*Le second niveau va du département à la commune, en passant par les intercommunalités. Au département, les politiques de proximité, sociale et territoriale, en lien avec les intercommunalités et les communes.*

*La région et le département ont donc des rôles différents. C'est pourquoi ils ne peuvent être élus de la même manière. Ils ne sont pas concurrents, ce qui n'exclut pas une clarification.*

*En cohérence avec ce schéma, nous proposons plusieurs mesures : le transfert de l'Etat aux régions de nouvelles compétences (la gestion des fonds européens, la gestion de l'immobilier universitaire...), une clarification du partage des compétences entre les régions et les départements, l'adoption d'une clause de « compétence prioritaire », la limitation des financements croisés, la transformation de l'intercommunalité en collectivité territoriale, pour qu'elle devienne la nouvelle collectivité de proximité, à compétence générale, les communes conservant des compétences d'attribution et l'achèvement de la carte de l'intercommunalité.*

*Nous proposons aussi une organisation diversifiée du territoire, prenant en compte les réalités locales, sur la base du volontariat.*

### **Quelles relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ?**

*Le moment est aussi venu de changer profondément les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui sont encore trop souvent en contradiction avec les principes de la décentralisation.*

*L'Etat doit assumer pleinement ses compétences. Il doit cesser de solliciter le concours des collectivités territoriales pour des opérations relevant de sa compétence. Il doit considérer les collectivités comme des partenaires majeurs.*

*Une conférence des collectivités territoriales, placée auprès du Président de la République ou du Premier Ministre pourrait institutionnaliser ces relations de partenariat. Elle serait consultée sur tous les sujets ayant un impact sur les collectivités, comme le plan de relance, un projet de nouvelle réglementation ou l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.*

### **Et la démocratie locale dans tout ça ?**

*Pas de réforme des collectivités territoriales progressiste sans renforcement de la démocratie locale. Nous proposons de séparer les fonctions de président des assemblées locales et d'exécutif des collectivités, d'interdire le cumul d'un mandat de député avec celui d'un exécutif local et de renforcer les droits de l'opposition dans les assemblées territoriales.*

## **LE COMITE BALLADUR, OUTIL D'UNE REFLEXION OU ALIBI D'UNE REFORME POLITIQUE DEJA ARRETEE ?**

Le Gouvernement de Pierre Mauroy, sous l'impulsion de François Mitterrand, a, il y a un quart de siècle, décentralisé la France, contre le jacobinisme, de droite et parfois de gauche. La région, le département et la commune sont devenus des acteurs majeurs dans l'organisation territoriale du pays. Les équipements collectifs réalisés depuis 25 ans en France leur doivent beaucoup. Par la suite, la loi du 12 juillet 1999, votée sous le gouvernement Jospin, a permis que l'intercommunalité devienne réalité.

La droite, d'abord hostile à ce qu'elle décrivait comme un démembrement de l'Etat, s'est ralliée à la décentralisation. Le Gouvernement de M. Raffarin en a ainsi engagé une deuxième étape, fondée sur la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. La Constitution proclame désormais que la France est une « République décentralisée ». La réforme a été présentée comme inspirée par une volonté d'approfondissement de la décentralisation : de nouvelles compétences ont été transférées de l'Etat aux régions et aux départements; des expérimentations ont été rendues possibles. Les modalités de la réforme trahissent cependant son inspiration très libérale : non pas mieux d'Etat mais moins d'Etat. La nouvelle répartition des compétences donne un sentiment de désordre et d'inachevé. Malgré les principes solennellement exposés, le désengagement de l'Etat est patent et s'est accentué avec la crise des finances publiques.

Le Président de la République a annoncé, dans une lettre de mission à Edouard Balladur, assisté d'un comité, que « le temps de mettre à l'étude et de décider une profonde réforme de l'administration locale est venu ». Il ne s'agit pas donc pas d'engager une troisième phase de décentralisation mais de porter remède à une situation de la décentralisation décrite en termes très négatifs : il y aurait « prolifération » des échelons de décision, mauvaise gestion des deniers publics et « éloignement des citoyens ». Il faudrait donc « simplifier » les structures, « clarifier » la répartition des compétences et mieux allouer les moyens, dans un souci d'économie, bref, mettre fin à un désordre coûteux. Celui-ci serait à son comble dans la région Ile-de-France, citée dans la lettre présidentielle. Un secrétaire d'Etat est spécialement chargé de réfléchir à son aménagement et à sa réorganisation.

Quelles sont les motivations qui animent cette réforme ? Ayons à l'esprit que la très grande majorité des régions et maintenant la majorité des départements sont dirigés par la gauche, ce qui, quelles que soient les intentions de M. Balladur et des membres de son comité, pourrait ne pas être sans incidence sur les intentions du Président de la République et du Gouvernement. Pour tout dire, il est à craindre que la réforme de l'organisation locale ne serve d'alibi pour une réforme, sans doute déjà arrêtée, des modes de scrutin régional et départemental.

Dans l'attente de la remise des propositions définitives du comité présidé par M. Balladur, Terra Nova ne veut faire aucun procès d'intention. Attendons les propositions, mais restons vigilants.

## 1 - LES OBJECTIFS D'UNE REFORME PROGRESSISTE DE LA DECENTRALISATION

Pour éclairer le débat qui suivra la publication du rapport, Terra Nova veut d'ores et déjà rappeler les principes d'une réforme progressiste de la décentralisation et avancer plusieurs propositions.

Les progressistes ne peuvent qu'adhérer, dans leur principe, à des objectifs de rationalisation et d'économies de fonctionnement. Evidemment, les services aux citoyens doivent, à qualité égale, être assurés au meilleur coût, pour dégager des ressources pour d'autres dépenses publiques ou réduire le poids de la dette. Rappelons que les collectivités locales sont à l'origine de plus de 75% des

investissements publics et que, contrairement à l'Etat, elles ne peuvent financer leurs dépenses de fonctionnement par l'emprunt.

Gardons-nous, par ailleurs, des simplismes consistant, par exemple, à considérer que la suppression d'un niveau de collectivité ferait économiser l'ensemble de leurs dépenses alors que les compétences exercées à ce niveau devraient continuer de l'être. Quant aux économies de gestion, elles sont toujours possibles, et doivent toujours être recherchées mais, en masse, nécessairement peu significatives au regard des dépenses d'intervention ou d'investissement, comme l'a montré une étude récente de KPMG.

N'oublions pas l'histoire. On ne peut du passé des territoires faire table rase. Ne méprisons pas l'attachement de la population pour ce qu'elle perçoit comme des éléments de son identité. Ce n'est pas faire preuve de passéisme que de se souvenir que la Savoie n'est pas le Dauphiné, que Nice n'est pas Marseille, ni Metz Nancy. De l'échec de la fusion autoritaire des communes à l'affaire de la plaque d'immatriculation, les exemples ne manquent pas de l'impossibilité de mener à bien des réformes si l'on sous-estime les enjeux identitaires.

### **La décentralisation pour quoi faire ?**

La décentralisation n'est pas une mécanique fonctionnant pour elle-même. Elle doit être jugée et améliorée au regard de ce qu'elle apporte aux citoyens. Pour une réforme progressiste des collectivités locales, nous avançons **trois objectifs prioritaires** :

Accroître la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de services publics, d'interventions et d'équipements – les collectivités, qui ont toujours joué un rôle contra-cyclique dans les contextes de crise, doivent contribuer à combattre les effets de celle-ci et à recréer une économie créatrice d'emplois et une société plus solidaire;

Encourager la solidarité entre les territoires et entre les personnes – la décentralisation doit permettre d'accroître la solidarité et non les inégalités. A ce titre, les départements constituent déjà un acteur majeur de la solidarité et des politiques sociales;

Améliorer la démocratie locale, c'est-à-dire la participation des citoyens aux décisions qui les concernent – le pouvoir central concentré et médiatisé, la faiblesse des syndicats et autres organisations sociales font que les collectivités territoriales sont l'un des seuls lieux où nos concitoyens peuvent participer effectivement à la vie sociale et à l'élaboration des décisions qui les concernent. On sait d'ailleurs que dans toutes les enquêtes d'opinion, ils plébiscitent la commune et reconnaissent le rôle du département et de la région.

## L'indispensable et difficile réforme des finances locales

Soyons aussi conscients de l'indispensable réforme des finances locales, objectivement difficile - plusieurs gouvernements, y compris de gauche, y ont renoncé - mais absolument nécessaire. Le système de fiscalité locale est à bout de souffle. Pour les contribuables, il est illisible, inégal, injuste et, pour les entreprises, anti-économique. Aux collectivités, il n'assure pas les ressources stables dont elles ont besoin.

Nous n'aurons pas la présomption d'improviser une telle réforme. Cette modestie devrait d'ailleurs aussi inspirer les responsables de l'Etat. Est-il raisonnable d'annoncer la suppression de la taxe professionnelle sans savoir comment la remplacer ?

Avançons quelques principes. Les collectivités territoriales doivent bénéficier de ressources sûres dont l'évolution corresponde à celle des dépenses qu'elles doivent assumer au bénéfice de leurs populations. Ces ressources doivent provenir pour partie de transferts par l'Etat, selon des clés de répartition plus justes, c'est-à-dire comportant des éléments de péréquation, du produit d'impôts et pour partie de recettes d'impôts qu'elles instituent ou au moins dont elles fixent les taux. L'autonomie fiscale des collectivités – qui correspond à la part des ressources des collectivités hors transfert – est un objectif. Il ne faut pas le surestimer. Et notamment, il faut compenser les inégalités que plus d'autonomie fiscale ne manquerait pas d'engendrer par des dotations de l'Etat plus fortement péréquatrices. Il faut faire subsister un lien entre les ressources des collectivités territoriales et leur gestion, pas seulement avec leur politique fiscale. Si une collectivité attire des entreprises, elle doit obtenir des ressources fiscales, de ce fait. Il est important de conserver un lien entre les entreprises et le territoire sur lequel elles sont implantées, en préservant la contribution de ces entreprises aux recettes des collectivités locales, quitte à mieux asseoir l'impôt, sur la valeur ajoutée, par exemple.

## 2 - QUELLE ORGANISATION TERRITORIALE : A LA REGION, LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET LES GRANDS EQUIPEMENTS, AU DEPARTEMENT LA SOLIDARITE SOCIALE ET TERRITORIALE EN LIEN AVEC LES INTERCOMMUNALITES, NOUVELLES COLLECTIVITES

Nous proposons d'organiser le territoire selon deux pyramides inversées.

La région doit rester la collectivité de la stratégie du développement, interlocuteur privilégié de l'Etat et de l'Europe. Le France des régions dans l'Europe des nations.

Le département doit subsister, à la tête d'une autre pyramide, celle de la proximité, constituée par les communes et les intercommunalités. Ces dernières seront les collectivités de la proximité.

C'est dire que la lettre de mission du Comité Balladur, qui paraît s'attacher prioritairement au « couple » région-département, parce que, c'est sur lui que pèse visiblement l'obligation présidentielle de simplifier, clarifier, faire des économies et, sans doute, engager une réforme électoralement rentable pour la majorité présidentielle, ne nous convainc pas. Il nous semble que le « couple » clé de la réforme n'est pas celui-là mais celui formé par les intercommunalités et les départements ou plutôt le trio, commune-intercommunalité-département.

Tordons d'abord le cou à quelques idées fausses.

Dans les grands Etats européens, il y a trois niveaux de collectivités correspondant aux communes, aux départements et aux régions. Il n'y a donc aucune exception française dans cette architecture. Ailleurs, les collectivités de niveau inférieur sont-elles hiérarchiquement soumises aux collectivités de niveau supérieur ? C'est vrai dans les Etats fédéraux, les Etats fédérés ayant généralement la compétence d'organiser le niveau inférieur, correspondant au département. Mais, la France n'est pas un Etat fédéral. Nous ne proposons pas qu'elle le devienne. La tutelle d'une collectivité sur une autre n'est donc pas possible.

Y a-t-il trop de collectivités, pour chaque niveau ? La majorité des régions françaises est, au regard de la population, dans la moyenne des régions européennes. Les départements sont un peu plus nombreux par région, en règle générale, que leurs homologues européens. Des regroupements sur la base du volontariat ne sont pas à exclure par principe mais le déséquilibre n'est pas flagrant. La vraie spécificité française réside dans le nombre de ses communes, plus nombreuses en France que la totalité de leurs homologues dans l'Europe des 12. La fusion autoritaire des communes étant politiquement impossible et la fusion volontaire d'effets limités, seule l'intercommunalité a permis jusqu'ici d'atténuer les inconvénients de cet émiettement. C'est pourquoi nous proposons de faire de l'intercommunalité la collectivité principale de proximité.

Voici nos cinq axes de propositions : faire de l'intercommunalité la nouvelle collectivité de proximité (A), du département, la collectivité de la solidarité sociale et territoriale, en lien avec les intercommunalités (B), renforcer la région dans son rôle stratégique (C), clarifier les compétences entre région et département (D), et aussi, encourager une diversité d'organisation selon les territoires (E).

## **2.1 - POURSUIVRE LA REVOLUTION INTERCOMMUNALE EN TRANSFORMANT LES INTERCOMMUNALITES EN COLLECTIVITES TERRITORIALES DE PLEIN DROIT**

### **Achever la couverture intercommunale**

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a profondément renouvelé le paysage intercommunal en organisant l'intercommunalité à fiscalité propre autour de trois formes : la communauté de communes, la communauté d'agglomération au delà de 50 000 habitants et la communauté urbaine au delà de 500 000 habitants. Cette loi a connu un succès quantitatif

de grande ampleur. Ainsi, en 2008, l'intercommunalité à fiscalité propre couvre près de 91 % du territoire national et concerne 54,2 millions d'habitants. Ce mouvement, qui s'est fait sur la base du volontariat et a été encouragé des incitations financières de la part de l'Etat, mérite d'être poursuivi et rationalisé. Pour cela, l'on pourrait fixer une date-butoir, le 1er janvier 2011 par exemple, pour laisser aux dernières communes isolées le choix d'une communauté de rattachement. A défaut, il reviendrait au préfet de région de se prononcer, dans un délai de trois mois, sur le rattachement de ces communes à des communautés existantes, après consultation de leurs assemblées délibérantes.

L'achèvement de la couverture nationale du territoire en communautés ne saurait pour autant être considéré comme un objectif suffisant. Au 1er janvier 2008, on compte encore 169 communautés de moins de 2 000 habitants, et 1 490 communautés de moins de 10 000 habitants ! De même, on dénombre encore 1231 communautés de communes comprenant moins de 10 communes. Dans les grandes aires urbaines, plusieurs communautés se font parfois concurrence et nuisent à la gestion du développement équilibré et harmonieux des agglomérations. Il convient donc d'inciter financièrement les communautés existantes à fusionner en s'inspirant des mécanismes actuellement en vigueur. En effet, les structures intercommunales ne sont pertinentes que si elles atteignent une taille critique suffisante leur permettant de mutualiser efficacement les moyens de leurs communes membres. On ne doit pas non plus exclure la redéfinition des périmètres pour des EPCI existants, lorsqu'ils ne sont pas pertinents.

## **Transformer les communautés en collectivités territoriales de plein exercice**

Les intercommunalités constituent aujourd'hui des établissements publics administratifs. Elles sont donc soumises au principe de spécialité tandis que leurs dirigeants sont simplement désignés par les équipes municipales et non pas élus directement. Or, dans les faits, elles ont des compétences de plus en plus étendues et sont les acteurs réels de la vie communale. Cette fiction juridique est dangereuse. Aussi, les intercommunalités doivent devenir des collectivités territoriales de plein droit. Dès lors, les conseillers communautaires doivent être élus au suffrage universel direct et les intercommunalités être dotées de la clause générale de compétences.

Ce faisant, nous ne proposons pas la création d'un échelon de plus. Simultanément, nous proposons de redéfinir le rôle des communes.

## **Elire les conseillers communautaires au suffrage universel**

Trois options sont envisageables quant au mode de scrutin.

Option 1 : l'élection des conseillers communautaires par le mode de scrutin Paris-Lyon-Marseille

Une première option consisterait à élire ces conseillers communautaires dans le cadre des différentes communes qui composent l'intercommunalité. Il s'agirait d'un mode de scrutin de type PLM. Les électeurs désigneraient concomitamment les conseils municipaux et les délégués communautaires dans le cadre

des circonscriptions communales composant l'intercommunalité. Les délégués communautaires ainsi élus éliraient à leur tour le président de l'exécutif intercommunal.

Cette réforme "douce" présente l'avantage de maintenir un lien organique entre les communes et les intercommunalités. Elle présente aussi des inconvénients importants : figer les inégalités de représentation des populations communales au sein du conseil communautaire, au risque de l'inconstitutionnalité ; rendre la communauté difficilement gouvernable.

Pour cette première hypothèse, une variante consisterait à prévoir un dispositif contraignant les candidats aux élections communautaires à se prononcer en faveur d'un candidat à la présidence du conseil communautaire lors du dépôt de leur candidature en préfecture. Ce dispositif atténuerait les inconvénients d'un tel mode de scrutin en contraignant les candidats aux élections à élaborer des programmes envisageant l'avenir de la communauté dans son ensemble, de manière à clarifier leurs choix vis-à-vis des citoyens pour la durée de la mandature et à dépasser les prises de position strictement communales.

Option 2 : l'élection des conseillers communautaires dans une circonscription unique

Une deuxième option, plus audacieuse, consisterait à élire les conseillers communautaires dans le cadre d'une circonscription unique, intercommunale. Cette solution aurait l'avantage de renforcer la gouvernabilité des communautés, d'obliger les candidats à présenter un projet politique et un programme à l'échelle des communautés.

Option 3 : le panachage entre des conseillers communautaires élus dans les circonscriptions communales et des conseillers communautaires élus dans une circonscription unique. Une troisième option tendrait à panacher les conseillers élus dans le cadre de circonscriptions communales et ceux élus dans le cadre d'une circonscription communautaire. La proportion des élus dans une circonscription communautaire augmenterait peu à peu au fil des renouvellements généraux.

A ce stade, nous n'exprimons pas de choix entre ces trois options.

## **Attribuer aux communautés la clause générale de compétences**

Dans cette perspective de recomposition institutionnelle, le principe de spécialité ne peut qu'être abandonné.

La transformation des intercommunalités en collectivités territoriales n'aura de sens que si elle est accompagnée d'un transfert de compétences des communes vers les communautés. Sans ce transfert, la transformation des intercommunalités en collectivités se traduira par la création d'un échelon territorial supplémentaire.

Soyons clairs : les intercommunalités devraient à terme se voir transférer l'essentiel des compétences des communes. Ainsi, les communautés territoriales pourraient-elles détenir la totalité des compétences

actuellement exercées par les communes en matière sociale (CCAS, garderies, crèches), en matière d'urbanisme, de programmation de la politique du logement et de droit des sols, de gestion des politiques de déplacement dans les aires urbaines, de voirie, de gestion des politiques de l'eau, de collecte et de traitement des déchets et en matière de développement économique (dans le cadre de partenariats conclus à l'initiative des régions).

Les intercommunalités pourraient se voir également déléguer certaines des compétences, actuellement exercées par les départements et nécessitant un pilotage de proximité : action sanitaire et sociale (foyers de personnes âgées, gestion du RSA, gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie). On pourrait concevoir que toute communauté comptant au moins 10 000 habitants et demandant au conseil général une délégation de compétence dans ces domaines d'attribution, l'obtienne de plein droit.

Enfin, les communautés pourraient également déléguer certaines de leurs compétences aux communes dans la mesure où elles en éprouveraient l'utilité pour des raisons de proximité (par exemple dans les grandes villes).

Ce mode de dévolution des compétences, fondé sur l'initiative des communautés, permettrait de prendre en compte la diversité réelle des territoires, le développement différencié des intercommunalités et leur très inégale intégration à ce jour. Il paraît en effet difficilement concevable de maintenir le dogme de l'uniformité alors même que tout indique que l'intercommunalité a une histoire différente dans chaque territoire, qu'elle progresse et continuera de progresser à un rythme différent, selon qu'on se situe en zone urbaine ou rurale, densément ou faiblement peuplée. Cette recomposition aboutirait à une organisation différenciée du territoire qui correspond aussi à la réalité de son peuplement et aux souhaits de ses habitants. Cette recomposition différenciée pourrait conduire à l'avenir à une refonte de l'organisation territoriale et à la création de collectivités de substituant à certaines des collectivités existantes.

## **2.2 - Faire des départements la collectivité de la solidarité sociale et territoriale, en lien avec les intercommunalités**

Le comité présidé par Edouard Balladur va sans aucun doute proposer la création de conseillers territoriaux qui siègeraient à la fois dans l'assemblée départementale et dans le conseil régional. Une telle réforme serait une grave erreur.

Quels sont les arguments avancés ? Simplifier l'architecture territoriale sans supprimer un niveau de collectivité. Mais c'est organiser la confusion : pourquoi des collectivités différentes devraient-elles voir les mêmes élus ? Comment justifier que l'assemblée de la collectivité régionale, au rôle stratégique, soit élue dans une circonscription de proximité, comme la collectivité de proximité, le département ? Faire des économies en diminuant le nombre des élus : il s'agirait de gagner sur les frais de fonctionnement d'un échelon territorial et les indemnités de trop nombreux élus. Or le coût global de la fonction politique des pouvoirs locaux représente à peine 2% de leurs charges de fonctionnement. Y a-t-il trop d'élus locaux en

France ? On peut certes en discuter dans l'absolu mais ce nombre provient des conseils municipaux et non des assemblées départementales et régionales.

Derrière l'argument financier se cache un objectif électoral. La création de conseillers territoriaux aurait pour conséquence la disparition du mode de scrutin régional et une transformation du mode de scrutin actuel des départements. Le gouvernement espère visiblement que ces modifications soient favorables à la majorité parlementaire. Nous reviendrons sur les risques pour la région d'un tel mode de scrutin. Notre sentiment est que les deux collectivités ayant des fonctions structurellement différentes, il n'est pas cohérent de faire élire leurs assemblées dans les mêmes conditions.

Nous ne sommes pas favorables au maintien du canton. En ville, il n'a pas de sens, comme partie d'une ville, ne correspondant pas même à un quartier. D'ailleurs, les habitants des villes savent rarement qui est leur conseiller général. Dans les zones rurales, il est souvent en décalage avec les intercommunalités, ce qui conduit à un conflit de légitimité de plus.

Aussi, Terra Nova propose que les conseillers départementaux soient élus dans des circonscriptions définies à partir des intercommunalités au scrutin de liste. La nouvelle circonscription devrait permettre d'élire, au suffrage universel direct, au moins quatre conseillers départementaux, donc dans le respect de la règle de parité, pour une intercommunalité ou un nombre entier d'intercommunalités. Dans les villes de plus de 20000 habitants, une ou plusieurs circonscriptions seraient instituées, dans le souci de correspondre à la réalité urbaine.

### **2.3 - Renforcer le rôle stratégique de la région**

Selon la loi, « la région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région »<sup>1</sup>. Elle finance des équipements collectifs, intervient dans le domaine économique (mais les départements aussi), est responsable de la formation professionnelle et des lycées.

Nous pensons que ce rôle stratégique est le bon. Il correspond à la taille de collectivités qui ont une réalité économique et sont les interlocuteurs naturels de l'Etat et de l'Europe. En ce sens, il faut maintenant achever le mouvement de transfert de ces compétences « stratégiques » de l'Etat aux régions. L'Etat doit se désengager, au plan local, des domaines de la formation professionnelle et du développement économique au profit de la région. De la même manière, la région, ayant montré son savoir-faire dans la gestion des lycées, peut maintenant étendre sa compétence à l'immobilier universitaire, sans que cela contredise l'autonomie pédagogique et financière souhaitable pour les universités. De même, elle devrait désormais gérer les fonds européens, en lieu et place des préfetures.

<sup>1</sup> Article L4211-1 du CGCT

Les régions doivent-elles avoir un pouvoir réglementaire pour une mise en œuvre adaptée des lois ? Nous pensons que cette piste mérite d'être explorée. Dans certaines limites et dans leurs domaines de compétence, les régions pourraient prendre les textes d'application des lois, sur habilitation, en les adaptant aux réalités régionales.

La collectivité régionale est celle des grands enjeux. Elle n'est pas une fédération de départements. Ce serait donc l'affaiblir que de « cantonaliser » son régime électoral comme il est envisagé avec les conseillers territoriaux, qui feraient des régions une juxtaposition de grands cantons et nuirait à la cohérence de leur action. Le scrutin de liste régional nous semble bien adapté au rôle stratégique de la région. Il a fait la preuve de son efficacité. Ce mode de scrutin a montré qu'il permettait aux conseils régionaux de disposer de majorités stables et légitimes parce que directement arbitrées par les électeurs, qu'il favorisait ainsi la gouvernabilité des collectivités, la cohérence et l'intégration de l'action publique régionale. Y renoncer constituerait un grave recul historique. En outre, l'application de ce mode de scrutin permet de prendre en compte l'objectif constitutionnel de parité affirmé à l'article premier de notre Constitution, celui d'un « égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

## **2.4 - Clarifier le partage des compétences entre région et département**

Il faut certainement clarifier les compétences entre la région et le département. Des propositions issues de l'expérience ont été faites par des associations d'élus. Il convient de les examiner dans le détail.

Mais, plutôt que des rectifications de frontières, ou d'une suppression de la clause générale de compétence un peu paralysante, l'idée d'une clause *prioritaire* de compétences, qui fonctionnerait aussi dans les relations avec les communes, nous semble féconde. Nous pensons aussi que le partage des compétences peut fonctionner de manière optionnelle, dans un cadre défini par la loi (cf. infra). Enfin, nous proposons que les cofinancements soient strictement réglementés.

La clause prioritaire de compétence signifierait que lorsqu'une collectivité du niveau supérieur exerce une compétence qui lui a été expressément attribuée, les collectivités du niveau inférieur ne peuvent intervenir dans cette matière que dans le cadre de la réglementation fixée par cette collectivité, le cas échéant dans des conditions précisées par convention.

Les financements croisés devraient être strictement réglementés par application de la règle suivante : le porteur du projet devrait financer celui-ci à hauteur au moins de 50% de son coût. Seuls deux autres cofinanceurs au plus pourraient y participer.

## **2.5 - reconnaître un droit à la diversité**

Nous ne sommes pas jacobins. La Révolution, accentuée par l'Empire, a réagi à la mosaïque territoriale de l'Ancien Régime par une totale uniformité, sous le prétexte de l'égalité. Nous ne renonçons certes pas

à l'objectif d'égalité mais les situations différentes appellent des réponses différentes, pour atteindre l'égalité, et pas seulement outre-mer.

## **Un droit à la diversité**

Sous réserve de la consultation de la population, des régions pourraient exercer une partie des compétences des départements (voire la totalité : on aurait alors une région-département) ou des communautés de communes des compétences départementales (si c'était en totalité, on aurait alors une communauté-département). La fusion des régions ou des départements serait possible, après consultation des populations mais nous ne voyons aucun avenir à la fusion imposée. Comme pour les communes, l'interrégionalité ou l'interdépartementalité, théoriquement déjà possibles, mais pratiquement inutilisées, devraient être encouragées pour l'exercice de certaines compétences.

Plus généralement, des différences dans l'organisation et les compétences pourraient être permises par la loi, dans les limites fixées par celle-ci, notamment pour des compétences que la collectivité pourrait choisir d'exercer sur une liste fixée, soit à la place de l'Etat, soit par délégation d'une autre collectivité.

## **Le cas de la région Ile-de-France**

Terra Nova ne conteste pas que l'Etat soit légitime à se prononcer sur l'organisation de la région Ile-de-France. Il nous semble qu'il aurait le plus grand intérêt à prendre en compte les initiatives des élus et à se garder de toute improvisation, surtout s'il apparaissait que, là encore, les visées électorales n'en étaient pas absentes.

Une démarche concertée a été engagée en Ile-de-France.

En 2001, la nouvelle majorité municipale de Bertrand Delanoë a mis en place une coopération institutionnalisée avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France. De nombreuses initiatives ont alors été mises en œuvre pour aménager le territoire de la métropole parisienne.

Une Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne a été créée en juillet 2006. Elle a constitué une première étape nécessaire. Surtout, en décembre dernier, la Conférence métropolitaine a été transformée en syndicat mixte Paris Métropole. Ce syndicat mixte a vocation à rassembler plus de 200 collectivités locales d'Ile-de-France et plus de 8 millions d'habitants.

La force de cette démarche concertée ne peut être ignorée.

Sur le fond, l'idée émise, notamment dans le cadre des auditions du Comité Balladur, de la constitution d'une communauté urbaine ou d'agglomération, visant à faire rentrer la métropole parisienne dans le droit commun, reviendrait à faire l'impasse sur la spécificité de cette région. Cette communauté urbaine engloberait uniquement Paris et la petite couronne et laisserait à l'écart de la gouvernance métropolitaine

les deux aéroports (la zone aéroportuaire d'Orly embrassant à la fois l'Essonne et le Val de Marne), les grands pôles de développement économique que sont Saclay et les villes nouvelles au motif qu'elles ne sont pas en petite couronne. Son périmètre répondrait seulement à des considérations institutionnelles et administratives et serait en décalage avec la vitalité de ce territoire.

En outre, compte tenu des compétences obligatoires fixées par la loi aux communautés, les grands syndicats techniques seraient supprimés ou vidés de leur substance, sans aucune efficacité supplémentaire dans le service rendu aux citoyens.

Paris est certes une capitale de petite taille au regard de la plupart des ses homologues étrangères. Mais plutôt que de recréer le département de la Seine, au risque de revenir à une logique concentrique, nous pensons que la bonne solution est à rechercher dans la coopération intercommunale ou interdépartementale, sans fusion autoritaire.

### 3 - LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITES ET L'ETAT

#### **Nouer un « pacte de confiance » entre l'Etat et les collectivités territoriales**

La décentralisation a 25 ans mais l'Etat semble trop souvent ne l'avoir acceptée que du bout des lèvres. Il faut modifier profondément certains comportements qui en nient les principes et introduisent une confusion des responsabilités.

La réforme de l'Etat territorial passe par l'établissement d'un partenariat, un « pacte de confiance » entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce pacte doit reposer sur l'affirmation d'un respect mutuel des rôles et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités dont les principes sont définis dans la Constitution.

L'Etat est en charge de la sécurité et des grands équilibres économiques, sociaux et territoriaux. Sauf exceptions, il ne doit pas déléguer ses compétences aux collectivités territoriales ni appeler celles-ci à en cofinancer l'exercice.

Les collectivités territoriales sont des composantes de la démocratie et des acteurs de la vie publique. Leurs compétences doivent être respectées dans la durée et le financement de celles-ci assuré. Les relations entre l'Etat et les collectivités doivent donc être marquées par la clarté et la stabilité, faut-il ajouter la loyauté ?

Ces relations de partenariat gagneraient à être institutionnalisées dans une Conférence des collectivités territoriales, qui se réunirait périodiquement et dans laquelle l'Etat ferait le point des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales.

Cette Conférence rassemblerait les représentants des catégories de collectivités locales. Installée auprès du Président de la République ou du Premier Ministre, elle serait le lieu unique de la concertation, du dialogue, de la négociation et de l'élaboration des principes de la contractualisation entre les collectivités et l'Etat. Elle permettrait de négocier de manière cohérente et responsable, à l'instar de ce qui se pratique dans toutes les démocraties avancées. En conséquence, elle absorberait les multiples organismes de consultation adossés aux différents ministères (Comité des finances locales, conseil supérieur de la fonction publique territoriale, comité consultatif d'évaluation des normes, etc.). Cette conférence pourrait néanmoins se réunir en différentes formations spécialisées mais la présence d'un représentant du Premier ministre en garantirait la cohérence. Cette instance serait obligatoirement consultée pour toutes les initiatives de l'Etat ayant un impact sur les collectivités territoriales : édiction de nouvelles normes, augmentation du point d'indice de la fonction publique ou, pour prendre un exemple récent, mise en œuvre du plan de relance, ...

## **Recentrer l'Etat sur ses compétences**

L'Etat doit se recentrer sur ses compétences. Il faut ainsi achever le mouvement de transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités locales, et notamment aux régions (cf. supra).

L'Etat pourrait reprendre certaines compétences qui semblent liées à ses responsabilités régaliennes, comme les services d'incendie et de secours, dès lors que les collectivités n'ont aucune responsabilité dans la gestion opérationnelle des opérations de secours (et sauf à ce que les grandes collectivités qui le souhaiteraient l'acquière, comme c'est souvent le cas à l'étranger). Il doit également exercer pleinement les compétences qui relèvent de sa responsabilité, comme l'aménagement du territoire (financement de l'entretien des autoroutes non concédées et construction des grandes infrastructures), pour lesquels, il sollicite aujourd'hui, via les contrats de projet Etat région (CPER), l'aide financière de tous les niveaux territoriaux. Ces cofinancements sont inflationnistes par un effet de renchérissement et nuisent à la transparence démocratique par l'irresponsabilité engendrée par la multiplicité des acteurs du projet.

On doit aussi s'interroger sur la multiplication des mécanismes contractuels entre l'Etat et les collectivités qui sont source de confusion par les cofinancements multiples qu'ils provoquent. Les contractualisations devraient se limiter à quelques grandes opérations et, surtout, le nombre de niveaux de collectivités impliqués devrait, pour chaque contrat, être strictement limité.

L'Etat doit enfin cesser de confier aux collectivités des charges et obligations résultant de normes qu'il a seul la compétence de définir.

## 4 - LA DEMOCRATIE LOCALE

Une réforme progressiste des collectivités territoriales doit avoir pour objectif de renforcer la démocratie locale.

Il paraît tout d'abord nécessaire de distinguer, dans les grandes collectivités, l'exécutif de la présidence de l'assemblée délibérante, comme c'est le cas au niveau de l'Etat et comme il est recommandé dans la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, dont la France est signataire.

Cette distinction serait introduite dans les régions, les départements, les communautés et les communes à partir d'une certaine taille. Elle contribuerait certainement à renforcer la qualité de la délibération, accentuerait la démocratie locale, dont l'une des composantes est l'effectivité du contrôle de l'assemblée délibérante sur l'exécutif.

Le non-cumul des mandats reste une exigence démocratique. Le mandat de député - et non celui de sénateur – devrait être incompatible avec l'exercice de toute fonction exécutive dans une collectivité locale telle que région, département, communauté, commune (peut-être à partir d'une certaine taille).

Afin d'améliorer encore les droits de l'opposition, on pourrait lui réserver le droit de présenter chaque année, dans les régions, les départements, les communautés et les communes de 20 000 habitants et plus, lors d'une séance de l'assemblée délibérante qui serait spécialement organisée, des propositions de délibération. Le règlement intérieur préciserait les règles de présentation et d'examen de ces propositions.

Enfin, la transparence des délibérations des collectivités devrait être renforcée en rendant obligatoire la mise en ligne des délibérations des collectivités qui sont déjà dotées d'un site internet.

---

Tels pourraient être les axes d'une réforme progressiste de l'organisation territoriale. Par ces propositions, nous voulons contribuer au débat.

Si, comme on peut le craindre, la démarche n'a été engagée qu'avec deux préoccupations : faire en sorte que la gauche n'ait plus la majorité des régions et des départements et réaliser des économies, la réforme qui traduirait ces motivations serait mauvaise pour la France. Personne ne s'étonnera que nous n'adhérons pas au premier objectif. Quant au second, il ne peut être l'alpha et l'oméga d'une réforme territoriale.

Pourtant une réforme de la décentralisation est nécessaire. Par cette première note, Terra Nova tient à en rappeler les enjeux et à ouvrir des pistes de réflexion pour une réforme progressiste, utile pour notre démocratie, permettant une plus grande solidarité et susceptible d'accroître la compétitivité économique du pays.