

# Conseil général de la Sarthe

## Session extraordinaire du 29 avril 2009

### Rapport du Comité Ballardur

#### Le remodelage territorial des régions et départements

*Les deux premières propositions du rapport Ballardur proposent de faciliter les regroupements volontaires et les modifications des limites territoriales des régions et départements par des dispositions législatives pour en réduire le nombre.*

**M. COUNIL.** La proposition n° 1 va de pair avec la proposition n° 2, la proposition n° 1 concernant les Régions, la proposition n° 2 les Départements. La proposition n° 2 vise à : favoriser les regroupements volontaires de Départements par des dispositions législatives de même nature que pour les Régions.

Aujourd'hui, ces propositions ne sont pas d'actualité, dans la mesure où les élections régionales de 2010 et les élections cantonales interviendront dans le cadre du découpage actuel. Nous avons d'ailleurs noté que M. Perben et M. Vallini ont expliqué qu'ils avaient très rapidement refermé le débat, car l'ouvrir aujourd'hui ne serait pas raisonnable. D'une part, parce que cela ferait appel à des motivations qui peuvent être diverses et variées : historiques, culturelles, économiques, via l'aménagement du territoire ou plus basement politiques. Cela conduirait probablement à ouvrir des polémiques sans fin entre tenants ou opposants à telle ou telle évolution, y compris, je le sais, au sein des différents groupes politiques. Tous les membres de notre groupe, par exemple, ne sont pas d'accord sur une évolution possible de la Région Pays de la Loire. Je pense qu'il en est de même au sein de votre groupe.

En revanche, nous ne sommes pas opposés à ce qu'une loi fixe le cadre de tel regroupement, à deux conditions : D'une part, que la proposition émane des collectivités concernées et non pas de l'Etat qui dirait arbitrairement que tel et tel se regrouperaient. [...] D'autre part, elle devra être systématiquement soumise à référendum au sein de l'ensemble des territoires concernés. Je prends un exemple très simple, qui est probablement peu réel. Si, par exemple, le Maine-et-Loire voulait rejoindre la Région Centre, on ne poserait pas uniquement la question aux habitants du Maine-et-Loire, mais à l'ensemble des habitants de la Région des Pays de la Loire, puisque nous formons une unité. En tout cas, telles sont les conditions que nous posons sur ce point qui ne soulève pas d'avis contraires.

#### Un nouveau mode d'élection des élus régionaux et départementaux

*La proposition 3 du rapport vise à supprimer les cantons et instaurer un scrutin de liste permettant d'élire par une même élection les Conseillers départementaux et régionaux.*

**M. COUNIL.** Nous n'allons pas reprendre le débat sur les Conseillers généraux urbains, sinon nous nous fâcherions sans nul doute. Je ne crois pas que l'attachement des Conseillers généraux ruraux à leur canton soit plus fort que celui des Conseillers généraux urbains. Je pense avoir acquis sur mon canton une vraie reconnaissance et une vraie légitimité. Je crois être reconnu en tant que Conseiller général et avoir réussi, à travers des instances comme le Conseil cantonal, à faire vivre le canton. Même si aujourd'hui c'est plus difficile pour les zones rurales, dès lors que l'on s'en donne la peine, on peut arriver à faire quelque chose. Je ne suis donc pas d'accord avec le constat que vous tirez.

Constitutionnellement, en effet, on ne peut avoir dans une même assemblée des élus qui tirent leur légitimité de deux modes d'élections différents. Cela poserait un problème de fond d'un point de vue constitutionnel. C'est pourquoi j'ai soulevé le sujet ce matin et que nous sommes opposés à la proposition n° 3. Nous préférons le maintien du mode de scrutin actuel dans des cantons rééquilibrés. Telle est la proposition qui est la nôtre. [...]

**M. COUNIL.** Je trouve l'intervention de M. Le Mener très intéressante, car, à l'instar de celle de Guy-Michel Chauveau, elle pose les raisons du rapport Ballardur et ce que l'on en attend. Aujourd'hui, la réponse n'a pas été apportée par M. Perben ni par M. Vallini, car je ne suis pas sûr qu'ils la détiennent. Ce dossier a pour objet de réaliser des économies, d'aller plus loin. A l'heure actuelle, la proposition qui nous est faite est

une proposition mi-figue, mi-raisin où l'on garde le Département et la Région. On essaye de fusionner avec les mêmes élus. En fait, on gardera deux administrations distinctes pour, au final, réaliser un brin d'économie ridicule prise sur les indemnités des élus et des frais de secrétariat. Et l'on passera à côté de l'objectif de la réforme. Soit la réforme visera à supprimer un échelon – Département ou Région –, mais il faut dire clairement lequel, soit on reste sur un statu quo tel qu'il prévaut aujourd'hui avec une volonté de rationaliser. C'est le cœur de la réflexion. C'est un débat très politique qui échappe totalement aux élus locaux que nous sommes. Peut-être d'ailleurs tout cela est-il de l'agitation. On laisse le comité Balladur comme la commission Belot au Sénat réfléchir. Je suis de très près les travaux des Sénateurs, que je trouve très intéressants. Je souscris à 95 % à leurs propositions. Mais, derrière tout cela, des décisions ne sont-elles pas déjà prises ? Des décisions très politiques ?

La situation actuelle fait que le contre-pouvoir se trouve dans les collectivités locales. A l'époque où la gauche était au pouvoir, le contre-pouvoir de droite était également dans les collectivités locales. Voyez les élections cantonales de 1982 et les élections municipales de 1983 où, après l'arrivée de la gauche au pouvoir, celle-ci a pris une claque dans les différentes municipalités et cantons, ce qui eut pour effet un rééquilibrage, parce que le contre-pouvoir du pouvoir national se trouve toujours dans le pouvoir local. Depuis 2002, le pouvoir national est détenu par la droite. Progressivement, la gauche est parvenue à conquérir la majorité des Régions, la majorité des communes, la majorité des Départements. Un coup de balancier s'est opéré dans un sens. La proposition de réforme ne vise-t-elle pas tout simplement à diminuer le pouvoir des opposants politiques ? Je pose aujourd'hui la question de façon non polémique. La situation serait-elle inverse, la volonté ou la tendance pourrait être la même. C'est véritablement une question de fond : que voulons-nous faire des collectivités locales ?

Considère-t-on que, sur les quatre niveaux des collectivités locales, il en est un de trop et voulons-nous en supprimer un ? La proposition du rapport Balladur se situe entre les deux. Elle peut être interprétée d'une façon ou d'une autre. On nous demande de nous prononcer sur une proposition dont nous ne connaissons ni les tenants ni les aboutissants. C'est pourquoi nous sommes plutôt réservés. Eussions-nous reçu une proposition claire, nous aurions été pour ou contre. Or, la proposition n'est pas claire, nous ignorons ce qui se profile derrière.

### **Renforcer l'intercommunalité**

*Les propositions 4 à 10 mettent en avant la nécessité d'achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité. Concernant, les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre il est proposé de les désigner au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.*

**M. COUNIL.** Vous avez parfaitement résumé les choses. Ce que dit Fabien Lorne sur les risques en zone rurale est très juste : un maire risque de ne pas se retrouver à la Communauté de communes. Le corollaire serait l'impossibilité, dans les petits villages entre 500 et 3 500 habitants, de ne plus appliquer le panachage qui peut parfois se transformer en tir à pigeon. Un élu, aussi légitime soit-il, pourrait ne pas se retrouver à la Communauté de communes. Le mode de fonctionnement risquerait d'être très compliqué.

### **Les compétences des collectivités locales et la réforme de l'État**

*Par les propositions 11 et 12, le comité Balladur entend confirmer la clause de compétence générale au secteur communal et engager la spécialisation des compétences des départements et des régions. La proposition 13 prévoit de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation en supprimant les services déconcentrés de l'État qui interviennent dans les champs de compétence des collectivités locales.*

**M. COUNIL.** Il faut que nous arrivions à une position de synthèse, autrement dit une position réservée. Comme vous l'avez compris, notre position est plutôt hostile. Si nous voulons clarifier les choses, il faut le faire. Il ne faut pas oublier l'État. La logique des propositions 12 et 13 passera peut-être par la désignation d'un chef de file sur un certain nombre de sujets que l'on évoque depuis les lois de décentralisation de 2004, mais cela n'a jamais été mis en œuvre. Ces propositions permettraient aujourd'hui de réduire considérablement tous les financements croisés.

On le note s'agissant de certains dossiers. J'en évoquerai un que je connais bien, à savoir l'aménagement des aires des gens du voyage, qui met en jeu trois formes de financement : du Conseil général, de l'État, de la

CAF. Le dossier est instruit par l'Etat. Dès lors qu'il donne son aval, le Conseil général et la CAF le donnent également. Il n'y a pas trois instructions de dossiers différentes en fonction des trois institutions. On voit les simplifications qui sont opérées. Il est préférable de travailler sur la notion de chef de file que sur une clause qui exclura un certain nombre de domaines de compétences. A un moment, dans l'histoire, dans l'actualité d'un territoire, nous aurons besoin de nous saisir d'une action, ce que nous ne pourrons pas faire. On peut très bien l'imaginer : une Région, un Département de bords politiques différents, une entreprise qui ferme, créant plusieurs centaines de chômeurs – ce à quoi nous avons assisté à de multiples reprises dans notre département – et la nécessité de mettre en œuvre une réindustrialisation. Si, demain, la compétence relative à la réindustrialisation et à l'économie revenait uniquement à la Région et qu'elle décidait de ne pas aider, le Département ne pourrait rien faire. Des désaccords peuvent se manifester sur un territoire. Il faut donc se laisser des portes ouvertes et ne pas s'enfermer dans des systèmes sclérosants nous conduisant à n'être plus que des agences de redistribution de fonds en fonction de critères définis nationalement.

Très rapidement, nous allons vers une recentralisation contraire à la libre administration des collectivités. Qui plus est, le projet en cours ne va pas dans les sens de la révision de la constitution. Or, la suppression de la clause de compétences nécessitera forcément une révision de la constitution puisqu'elle est contraire à la libre administration des collectivités aux termes de l'article 72 de la Constitution.

### **Les finances des collectivités locales.**

*Dans la proposition 14, le rapport Balladur propose d'instaurer un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.*

**M. COUNIL.** Nous sommes défavorables à cette proposition, qui laisse entendre que les élus locaux seraient des personnes irresponsables et dépensières. J'estime quant à moi que, dans l'ensemble, que nous soyons élus de gauche ou de droite, nous gérons correctement nos collectivités, même si, sur telle ou telle opération, les uns font plutôt appel à l'emprunt quand les autres recourent à l'impôt. Nous sommes tous des élus responsables et sérieux, qui gérons nos collectivités correctement !

Derrière cette proposition, se profile l'idée du déficit de l'État. Pour notre part, nous présentons systématiquement des budgets en équilibre – de toute façon, nous n'avons pas le choix ! Ce n'est pas le cas de l'État. Les conseillers ne sont pas les payeurs.

Je suis donc opposé à cette proposition qui sous-entend que, les élus n'étant pas responsables, il faudrait les remettre sous tutelle.

**M. Le PRÉSIDENT.** Je suis d'accord avec vous.

### **Les finances des collectivités locales.**

*Dans les propositions 15 à 17, le rapport Balladur propose de revoir les fondements de la fiscalité locale. La proposition 16 acte la nécessité de compenser la suppression de la Taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique fondé sur les valeurs locatives foncières et la valeur ajoutée des entreprises.*

**M. COUNIL.** Ces trois dernières propositions traitent de fiscalité locale. Nous pourrions faire un point. La dernière, la proposition n° 17, revient à la spécialisation de l'impôt par collectivité. C'est ce qui est dit sans l'être clairement.

J'aimerais relever le point suivant : lorsque l'acte II de la décentralisation a été lancé, la Constitution a été révisée et un alinéa complété. Il s'agit de l'article 72-2, qui rappelle que les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Il indique également que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Or, nous constatons globalement que, depuis un certain nombre d'années, la fiscalité locale ne couvre plus qu'un tiers des recettes des départements et encore, dans ce tiers, met-on les fractions de TIPP et de taxes sur les assurances, qui ne relèvent pas de la fiscalité locale, mais de la fiscalité nationale qui les redistribue. Donc, aujourd'hui, il existe une nécessité de fond de réforme de la fiscalité locale et il est vrai qu'une loi sur

le sujet est nécessaire et attendue. Mais c'est un serpent de mer. J'en entends parler depuis que j'ai été élu en 1995, voire avant.

Quand on appartient à un Conseil général aujourd'hui, il faut revendiquer que nos recettes s'appuient sur trois piliers. Le premier est celui de la fiscalité départementale – et que l'on ait véritablement la possibilité, grâce à un panier suffisamment diversifié d'assiette, d'adopter une vraie fiscalité départementale avec une composante ménages, activité économique, qui nous permette de financer nos politiques. A celui-ci, vient s'ajouter une part de fiscalité nationale visant notamment à financer les dépenses de solidarité – différentes hypothèses ont été émises à cet égard, notamment l'idée de recevoir une part de CSG. Enfin, le troisième pilier repose sur la notion de dotations complémentaires de l'État, dont un élément essentiel – qui n'apparaît pas véritablement dans le rapport, mais qui est pourtant primordial, surtout pour un département comme le nôtre – c'est la notion de péréquation entre les territoires, de façon à répartir correctement la richesse nationale entre toutes les composantes territoriales de la République.

Ces trois piliers, sur lesquels peut s'appuyer notre structure de recettes, doivent être systématiquement mis en avant. Sinon, nous n'aurons pas les moyens dans les années qui viennent de faire face aux défis qui nous attendent. Et Dieu sait que les Conseils généraux, s'ils sont appelés à perdurer, auront des défis majeurs à relever, notamment en termes de vieillissement, de handicap et autres !

### **En guise de conclusion**

**M. COUNIL.** En guise de conclusion, je souhaiterais souligner deux ou trois éléments.

Le premier est que le débat que nous avons eu ce matin et cet après-midi est très intéressant. Il transcende le clivage droite-gauche traditionnel. Les élus locaux ont à cœur de rechercher les voies susceptibles d'améliorer la situation et ne sont pas ennemis de toute réforme. Le fait que notre groupe ait demandé cette session extraordinaire était une bonne chose.

Le temps du Comité Balladur est passé. M. Perben l'a très bien exprimé ce matin. Il convient maintenant de se tourner vers les parlementaires et je tenais à vous dire, au nom des Élus de gauche, que nous serons très attentifs aux préconisations de la mission sénatoriale qui doit prochainement être publiée et dont les premiers éléments rendus publics semblent aller dans le bon sens.

Pour autant, si cela nous réconforte, cela ne doit pas nous faire baisser la garde. J'ai vu se dessiner un clivage au sein de l'Assemblée et, globalement, les parlementaires sarthois n'étaient pas en accord avec le reste des élus sur les points essentiels que sont les propositions 3, 10 et 11. Vous nous permettrez donc de marquer des inquiétudes sur ce dossier. Il nous faut réaffirmer très clairement que la réforme des collectivités locales ne peut se faire sans prendre le temps de la discussion avec les premiers intéressés, c'est-à-dire avec les élus locaux, qui sont aussi, dans leur diversité, les représentants du peuple de France.

J'aimerais rappeler les quatre points fondamentaux, pour nous, de cette réforme : le maintien du bloc des collectivités de proximité, qui regroupe les communes, les intercommunalités et les Départements – nous sommes donc opposés à la création d'un bloc artificiel fondé sur un couple improbable Département-Région ; le maintien de la clause de compétence générale ; la réforme de la fiscalité ; et la désignation tous les six ans de Conseillers départementaux sur la base d'un scrutin plus respectueux des équilibres démographiques. Nous serons particulièrement vigilants sur ces quatre points dans les mois qui viennent.

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DE COMPTES SUR LA GESTION DE LA SECOS (Société d'Équipement et de Construction de la Sarthe)**

**M. COUNIL.** Il est clair, mes chers collègues, que le rapport sur la SECOS, lorsqu'on le lit à brûle-pourpoint, est particulièrement négatif et peut susciter des inquiétudes fortes sur l'avenir de la SECOS.

Nous avons pris acte des propos et des éléments de réponse apportés par Marcel-Pierre Cléach figurant dans le dossier, qui marquent une volonté très claire de redresser un certain nombre de points et de réduire le périmètre d'activité de la SECOS.

Je redirai très simplement ce que j'ai eu l'occasion de dire lorsque la presse m'a interrogé au moment où le rapport a été mis sur le site de la Chambre régionale des comptes.

En tant que Président du Syndicat mixte de la Région mancelle pour le stationnement des gens du voyage, qui a délégué l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de quatorze terrains de stationnement sur le périmètre du pays du Mans et au-delà, je suis à titre personnel très satisfait de la collaboration avec la SECOS.

Il n'en reste pas moins, ensuite, que le rapport met en exergue un certain nombre de difficultés et de problèmes. Nous avons pris acte des réponses. Un point m'interroge cependant, c'est l'attitude du Conseil général par rapport à la SECOS. La SECOS est, d'une certaine façon, une « filiale » de notre Assemblée. Or, force est de constater que, d'année en année, le Conseil général donne de moins en moins de travail à sa propre société. Cela doit peut-être nous interroger : le rapport met en avant des difficultés, mais notre collectivité utiliserait-elle davantage les services offerts par la SECOS en lui déléguant, dans le respect des règles en vigueur, plus d'opérations, sa situation en serait-elle sans doute légèrement différente.

Pour en avoir discuté avec le précédent directeur de la SECOS, M. Michel Legendre, au moment où nous avons travaillé ensemble sur les aires de stationnement, celui-ci s'avouait un peu jaloux, d'une certaine façon, de la société d'équipement du Mans qui passe de très gros marchés avec la Communauté urbaine d'aménagement de ZAC ou plus récemment, avec le tramway, qui lui permet d'avoir un cahier des charges bien fourni. Il disait à l'époque qu'il aimerait bien que sa collectivité de tutelle le soutienne un peu plus, en confiant davantage de travail à la SECOS. C'est un point qu'il faut garder en mémoire pour les années à venir et pour les prochaines opérations que nous pourrions être amenés à décider dans le cadre de cette Assemblée.

Pour ce qui nous concerne, notre groupe prend acte du rapport de la Chambre régionale des comptes.