

RÉFORME TERRITORIALE

Le rapport «Balladur» dessine de nouvelles lignes de fracture

- Elus et territoriaux ont dialogué lors d'une table ronde organisée par «La Gazette» le 4 mars (*).
- Leurs échanges révèlent des antagonismes sur l'articulation département-région et la clarification des compétences.



Patrick Heintz, directeur général des services du Var, conseiller spécial du secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire, Hubert Falco

Les conclusions du comité tracent-elles des perspectives nouvelles ou sont-elles la simple compilation de propositions déjà présentes sur le «marché» (rapports «Piron», «Dallier», «Warsmann»...)?

Michel Piron. Si l'on doit les réduire à une compilation, c'est alors certainement celle des meilleures idées sur le sujet. Il ne faut pas oublier que, pour l'essentiel, ces conclusions ont été approuvées par des personnalités du PS et de l'UMP. Le comité «Balladur» a eu la sagesse de revoir l'ensemble de l'architecture

Les bons points des intercommunalités

■ **L'Assemblée des communautés de France (ADCF) salue la reprise, dans le rapport, de la plupart des dispositions du pré-projet de loi du secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, Alain Marleix (achèvement de la carte intercommunale, fléchage des conseillers communautaires lors des prochaines municipales, mesures destinées à réduire le nombre de syndicats intercommunaux...).** Elle approuve également «le maintien de l'équilibre entre "impôts ménages" et "impôts entreprises"». L'ADCF regrette cependant que le comité prône la fin des intercommunalités de la petite couronne parisienne, sans associer les maires à la marche du Grand Paris. Mais selon Daniel Delaveau (PS), président de l'association, l'essentiel est ailleurs: «Nous plaignons surtout pour un examen très rapide des dispositions législatives préparées sur notre sujet. Ne perdons plus de temps.»

des pouvoirs locaux avant de refaire les peintures et les tapisseries.

Yves Krattinger. Ma vision du rapport est beaucoup moins positive. Nous savons tous que l'impôt local ne tient plus la route, que ses bases ne sont plus crédibles! Nous ne pouvons pas attendre, comme le fait monsieur Balladur. Dans la vie il faut tout de même, de temps en temps, franchir le périphérique.

Jean-Christophe Baudouin. La question des compétences est également centrale. Dans son diagnostic, le comité l'aborde avant celle des structures. Mais au moment de formuler des propositions, il fait exactement l'inverse. Cette focalisation, in fine, sur les structures dénote une démarche descendante et jacobine. Cela tient notamment au fait que les fonctionnaires membres du comité sont, bien sûr, tous issus de l'Etat. Les territoriaux ont été, comme d'habitude, exclus des travaux.

Ce rapport fait-il le procès de la décentralisation?

François Langlois. Il est écrit noir sur blanc que la décentralisation a épuisé ses effets heureux. Ce n'est pas l'acte III de la décentralisation

qui se profile, mais un retour en arrière. On supprime, par exemple, les départements autour de Paris nés dans les années 60 pour revenir à l'immense département de la Seine.

J.-C.B. Les collectivités sont avant tout jugées dépensières. Ce rapport défend une approche datée. Il ne se lance pas dans une sorte de «benchmarking» des pouvoirs locaux auprès de nos voisins européens. Il ne reflète pas non plus la réalité de notre activité. Le développement économique est quasi absent. Le mot «entreprise» n'apparaît presque nulle part.

Y.K. Les collectivités représentent pourtant près des trois quarts de l'investissement public. Leur dette est très faible au regard de celle de l'Etat. Cela méritait d'être souligné. Mais Edouard Balladur n'a jamais gouverné de territoires...

Patrick Heintz. Je n'ai pas tout à fait le sentiment d'avoir lu le même rapport. Ce document ne pratique pas la langue de bois. Il échappe au débat des institutionnels et des fonctionnaires. Ce n'est pas une loi. C'est un cadre qui est une invitation à légiférer.



Jean-Christophe Baudouin, président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et directeur général des services de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise



Yves Krattinger, corapporteur (PS) de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, président de la commission aménagement du territoire de l'Assemblée des départements de France (ADF) et président du conseil général de la Haute-Saône



Michel Piron, vice-président (UMP) de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), auteur, en 2006, d'un rapport sur « L'équilibre territorial des pouvoirs », député, président de la communauté de communes des Côteaux-du-Layon et conseiller général du Maine-et-Loire



François Langlois, délégué général de l'Association des régions de France (ARF) et ancien directeur général des services de Provence-Alpes-Côte d'Azur

PHOTOS : GAUTIER

L'effort de clarification des compétences du comité vous paraît-il suffisant ?

J.-C.B. Le rapport s'emmêle les pinceaux sur les compétences. Il ne fait aucun choix clair. Sur le volet culturel, c'est particulièrement flagrant.

F.L. La meilleure preuve de tout cela est que le tableau sur la répartition des compétences, dans la partie contenant les propositions, ressemble fort à celui sur l'état des lieux. On ne comprend pas ce qui a changé entre le début et la fin ! Si le comité ne propose pas de clarifier les compétences, contrairement aux consignes de la feuille de route imposée par le président de la République, c'est que cet effort est, en grande partie, réalisé. Seuls 10 % des dépenses des départements et des régions portent sur des financements croisés.

M.P. Chaque fois que l'Etat se retire plus ou moins – hier dans le domaine de l'équipement, aujourd'hui dans celui de l'eau – qu'est-il en train d'arriver ? La région estime avoir la taille suffisante pour recruter des services d'ingénierie. Les départements et les agglomérations

aussi. Par conséquent, chacun intervient.

P.H. La confusion des responsabilités est réelle et les citoyens n'y comprennent absolument rien.

F.L. La lisibilité n'est pas toujours gage d'efficacité. L'important pour le citoyen, c'est que cela fonctionne.

P.H. Si l'on se satisfait que cela marche sans le citoyen, c'est, au contraire, très grave !

Pourquoi ne pas reconnaître davantage les spécificités des territoires ? Pourquoi s'arrêter à 11 métropoles ?

Jean-Christophe Baudouin, président de l'AATF et DGS de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

F.L. Mais le citoyen vote aux élections municipales, cantonales et régionales !

P.H. Il est bon que ce rapport apporte des idées pour sortir des grandes zones floues et des incantations molles ! Je formule, en complément, une proposition. Comment l'Etat

peut-il être maître d'ouvrage d'une ligne à grande vitesse (LGV) dont il ne finance que 15 % ? Dès lors que l'on a cette prétention, il faut porter ce taux à 50 %.

La relation collectivités-Etat n'est-elle pas la grande absente ?

J.-C.B. Au contraire de l'excellent rapport « Piron » de 2006, qui liaient les deux...

M.P. La relation avec l'Etat est assez peu étoffée, c'est exact. Elle n'était, à la décharge du comité, guère présente dans la commande du président de la République.

F.L. On nous fait croire qu'il existe deux mondes totalement hermétiques l'un à l'autre : l'Etat et les collectivités. Or, nous travaillons tous les jours de concert. Je souhaite aujourd'hui que l'Etat finance ses propres politiques et cesse de faire les poches des collectivités. Nous n'aurons alors plus besoin de nous doter de services pour lui faire face.

M.P. N'êtes-vous pas un peu excessif ? Rejetez-vous les contrats de projets Etat-régions ?

F.L. Je les accepte à partir du moment où ils établissent un véritable couple Etat-région.

Ce rapport pousse-t-il assez loin les feux de l'organisation à la carte ?

J.-C.B. Jusqu'ici, la spécificité du fait urbain n'avait été traitée que par contournement. Ce fut le cas au moment de la loi « Chevènement » de 1999 sur l'intercommunalité. Le grand apport du comité « Balladur » réside dans la création de métropoles. Pour le reste, en dehors d'une vision très passiste du Grand Paris, c'est un peu maigre. L'adaptation des modes de gestion en fonction d'un type particulier de territoires est, pourtant, très heureuse...

P.H. Le fait urbain a son unité, contrairement aux territoires ruraux, qui sont extrêmement divers et pour lesquels il est difficile de construire une infinité de régimes spécifiques.

J.-C.B. Je n'en suis pas tout à fait certain. Il n'existe pas trente-six mille territoires spécifiques. Nous ne sommes pas aux Etats-Unis d'Amérique ! Pourquoi n'a-t-on pas, par exemple, davantage reconnu les territoires de montagne ? Et pourquoi s'arrêter à onze métropoles ?

P.H. Ce rapport laisse tout de même beaucoup de latitude aux collectivités pour construire l'action com- ➤

Les dispositions électorales divisent le monde local

■ ■ ■ mune. Il reste maintenant à créer des outils de coordination. Il convient, notamment, de muscler les outils de planification, en particulier les schémas de cohérence territoriale (Scot).

L'intercommunalité est-elle à sa juste place ?

Y.K. Je ne condamne pas cette partie du rapport. Je souhaiterais simplement que l'achèvement de la carte intercommunale intervienne plus tôt que ne le préconise le comité. 2014, c'est trop tard, car trop proche des échéances électorales.

M.P. Tout à fait d'accord. J'ajoute, sur ce volet, que j'aurais nettement préféré que l'on accordât la clause générale de compétence au couple commune-intercommunalité et non simplement aux communes. Lorsque ces dernières comptent moins de 500 habitants, cette clause est une fiction juridique totale.

Les métropoles peuvent-elles susciter un consensus ?

Y.K. A Bordeaux, lors du premier déplacement de la mission sénatoriale, nous avons senti de fortes réticences. Alain Juppé, par exemple, est réservé sur le sujet car il ne possède pas la majorité à la communauté urbaine. A Lyon, où nous avons effectué notre deuxième déplacement, la situation est différente. La ville domine le Grand Lyon. Le conseil général, même amoindri, trouve encore sa raison d'être avec un espace non métropolitain de près de 400 000 habitants. Michel Mercier (président [centriste] du conseil général), Gérard Collomb (maire [PS] de Lyon et président du Grand Lyon) et Jean-Jack Queyranne (président [PS] de la région Rhône-Alpes) veulent aller plus loin. Mais les



Les conclusions du comité font-elles le procès de plus de vingt-cinq ans de décentralisation ? Les avis divergent forcément.

maires des plus petites communes se posent davantage de questions sur le transfert de leurs compétences à la métropole.

F.L. Pour une fois, le comité «Balladur» ne s'arrête pas au milieu du gué. Ces métropoles vont dans la bonne direction. Par délégation, certaines intercommunalités exercent déjà des compétences dévolues au département. C'est le cas à Strasbourg, Mulhouse, Grenoble ou Rennes.

Etes-vous favorable à des circonscriptions infradépartementales, qui serviraient de cadre aux élections départementales et régionales ?

P.H. Ces circonscriptions correspondent aux usages et aux pratiques des populations. Elles peuvent tout à fait être la préfiguration de territoires de gestion et de futures intercommunalités.

F.L. Je ne suis pas certain que les députés et sénateurs conseillers généraux acceptent la suppres-

sion du canton. Mais la commande essentielle n'était même pas celle-là. Elle consistait à supprimer un niveau d'élection. Le comité a rédigé 130 pages uniquement pour en arriver à cette conclusion-là. Le terme de conseiller régional disparaît dans le rapport. C'est un casus belli.

L'idée d'élus communs peut-être très utile dans la relation entre le département et la région.

Michel Piron, député (UMP) et conseiller général du Maine-et-Loire

Y.K. D'abord, on dit qu'il faut bien séparer les compétences des départements et des régions. Puis, on explique qu'il faut élire leurs représentants en même temps. C'est une stupidité. A moins que l'on souhaite

arriver à autre chose... Apparaît, en tout cas, une hiérarchie entre, d'une part, les élus «têtes de liste», qui siègent au département et à la région et, d'autre part, les «petits», qui doivent encore faire leurs preuves. Ce montage est tarabiscoté.

Mais n'existe-il pas un couple département-région ?

Y.K. Absolument pas. Le département, au même titre que la commune ou l'intercommunalité, assure la proximité, la solidarité sociale et territoriale. La région se situe, elle, en lien avec l'Etat et l'Europe, dans la préparation de l'avenir, l'emploi et la formation des hommes, la compétitivité et le développement économique.

M.P. Un seul exemple démontre le contraire: le conseil général du Maine-et-Loire et, maintenant, le conseil régional des Pays de la Loire lancent, de manière totalement séparée, des initiatives en matière de covoiturage. Cela ne me paraît pas

très raisonnable. L'idée d'élus communs, que chacun approuve dans le couple commune-intercommunalité, peut donc être très utile dans la relation département-région. J'ajoute que les couples n'ont pas tous vocation à vivre sur une île déserte.

Partagez-vous la volonté de réduire le nombre de régions ?

P.H. Tout à fait. Les régions ont pour vocation d'animer des réseaux, comme les pôles de compétitivité, dont les limites dépassent les frontières administratives actuelles.

F.L. Les régions françaises se situent dans la moyenne européenne, en termes de superficie. Mais elles sont très en retrait du point de vue des ressources et des compétences. C'est là la grande différence avec nos voisins européens.

M.P. La question n'est pas aussi simple que vous l'indiquez. Les régions les plus dynamiques, comme la Lombardie ou la Catalogne, sont souvent très peuplées. Deux fois moins de régions en France, comme je le souhaite, cela veut dire deux fois moins de services instructeurs, deux fois moins d'arbitrage, deux fois moins de financements croisés. C'est un gage d'un peu plus de cohérence. J'ajoute qu'il n'existe pas de lien entre autonomie juridique et autonomie financière. Très paradoxalement, nos régions disposent d'une plus forte autonomie financière que les länder allemands.

Y.K. Il n'existe pas pour moi de sujet tabou. Je crois avant tout aux espaces pertinents. Le corridor entre le Rhône et le Rhin, entre l'Alsace et Rhône-Alpes, en est un. L'Yonne et la Nièvre ne fonctionnent pas dans cet espace. La question des démembrements reste compliquée... Il faut, en tout cas, avoir le courage d'un débat public et faire voter nos concitoyens.

Propos recueillis par Jean-Baptiste Forray et Alain Piffaretti

(*) Lire également notre événement dans le numéro du 2 mars, page 10.



P. HOUNSFIELD / GAMMA / EVIDEA PRESSE

Nicolas Sarkozy fait son marché

Le comité «Balladur» a beau intituler son rapport «Il est temps de décider» et y adosser deux projets de loi clés en main (l'un sur l'architecture générale des pouvoirs locaux, l'autre sur le Grand Paris), il n'en devra pas moins patienter un peu. Lors de la remise de ses conclusions, le 5 mars, Nicolas Sarkozy a annoncé une nouvelle phase de concertation, citant «les formations politiques», mais pas les associations d'élus. Un projet de loi, a-t-il dévoilé, sera élaboré «d'ici l'été», pour un premier examen au Sénat sans doute à l'automne. «La réforme institutionnelle des collectivités locales et leur financement étant étroitement liés, les deux processus doivent cheminer au même rythme et parallèlement», précise le chef de l'Etat. Un projet de loi sur la fiscalité devrait être présenté «lui aussi à l'été».

Le Grand Paris repoussé. «Les propositions du comité sont, dans leur esprit et dans leur ensemble, validées», se félicite Edouard Balladur. Sa déclaration mérite d'être nuancée à la lumière de l'intervention du Président. Celui-ci reprend bien à son compte l'essentiel des propositions de l'instance. Il se montre «favorable à la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, seule manière de mettre fin aux financements croisés». Il juge «indispensable» des métropoles dotées «de toutes les compétences communales, intercommunales et départementales». Il entend aussi compenser les pertes nées de la nouvelle réforme de la taxe professionnelle «par des dotations bud-

gétaires et le transfert aux collectivités d'impôts économiques, tels que la cotisation minimale sur la valeur ajoutée ou la taxe sur les conventions d'assurance». Mais l'ex-maire de Neuilly se montre beaucoup plus sceptique sur le «fléchage» des conseillers communautaires lors des élections municipales, qui «pose beaucoup de questions». «Il souhaite vérifier que cela n'anticiperait pas un mouvement qui conduirait à affaiblir les communes», reconnaît Edouard Balladur.

Le scrutin intercommunal contesté. De même, Nicolas Sarkozy réclame «des travaux complémentaires» sur le «processus d'élection des futurs conseillers communs aux départements et aux régions». Il pointe de «lourdes contraintes constitutionnelles», ainsi que «le nombre et la puissance des intérêts en cause». Après les mesures d'orientation générale, devraient être présentés des projets de loi relatifs aux rapports commune-intercommunalité ou aux modes de scrutin. Du Grand Paris fusionnant les quatre départements du cœur d'agglomération, il n'est, pour l'heure, plus question. «Il nous faut prendre en compte les propositions de Christian Blanc en matière d'aménagement et d'infrastructures, ainsi que les travaux des architectes et des urbanistes», se justifie Nicolas Sarkozy. «Un travail de conviction doit manifestement être conduit auprès des élus en place», admet aussi l'ancien président du conseil général des Hauts-de-Seine. Une manière polie de dire que, sur ce volet, le rapport «Balladur» suscite davantage le rejet que le consensus.

J.-B. F.