

« Il s'agit moins de réduire le nombre de niveaux ou de collectivités que de les rendre utiles »

Michel Verpeaux

Hugues Hourdin

Le rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales a provoqué des réactions, souvent vives, voire polémiques. Vous y attendiez-vous ?

Hugues Hourdin : Il n'y a pas lieu de s'en étonner. C'est un sujet sensible. Le comité sur la révision de la Constitution, dont j'étais également rapporteur général, traitait d'idées et de concepts juridiques. Là, ce sont des intérêts qui sont en cause. Les réactions sont donc plus vives.

Michel Verpeaux : L'ampleur des réactions illustre l'importance du sujet. Il est plus facile de réviser la Constitution que de toucher aux collectivités territoriales. J'en étais persuadé avant ces travaux ; je le suis encore plus aujourd'hui. Cela montre peut-être l'intérêt des propositions parce que, si elles avaient été fades et inodores, elles n'auraient pas entraîné de réactions. Mais le comité n'avait pas pour vocation de remplacer le Parlement. Il était là pour faire des propositions. Maintenant, c'est aux pouvoirs publics d'en tirer les conséquences.

Faut-il fusionner des régions et des départements entre eux ?

H. H. : Dans un premier temps, le comité a constaté que les régions françaises étaient, non pas trop petites, mais insuffisamment denses. Une région ne peut exister vraiment qu'à partir de 3 ou 4 millions d'habitants. D'où la conclusion qu'il en faudrait plutôt autour de 15 que 22. A partir de là, mille idées fleurissent? M. Balladur a pris le parti qu'aucun exemple ne figure dans le rapport. Par conséquent, celui-ci ne préconise la suppression d'aucune région. Il se contente de proposer d'assouplir les règles régissant les fusions, en passant à l'exigence d'une majorité simple, et de transposer ces nouvelles règles aux départements, pour lesquels rien n'est prévu. Nous proposons de donner une boîte à outils renouvelée aux élus, qui décideront.

M. V. : Il est intéressant de voir que cette question passionne les Français, beaucoup plus que les questions de fond. Personnellement, je ne suis pas favorable à la diminution pour elle-même du nombre des régions. Mais on ne peut et on ne doit pas empêcher les rapprochements de se faire.

Y a-t-il en France trop de niveaux d'administration ?

H. H. : Si on considère que le standard européen est de trois niveaux, on parvient assez rapidement au constat qu'en France, il en existe un peu plus. Par ailleurs, une autre particularité française est le très grand nombre de communes et l'incapacité à réduire ce nombre. Depuis 1950, la France a diminué le nombre de ses communes de 5 %, alors que des pays comparables l'ont fait de 70 ou 80 %. Mais l'inspiration du rapport est qu'il s'agit moins de réduire le nombre de niveaux ou le nombre de collectivités que de les rendre utiles. Comment faire en sorte que ce qui peut apparaître comme un « millefeuille » soit rationalisé à cette fin ? De cette question, nous avons tiré deux orientations. Premièrement, Il faut privilégier le pôle régional et donner à la région un mode de scrutin qui assoie sa légitimité. Deuxièmement, il faut donner aux intercommunalités, petit à petit, le statut de commune de plein exercice, la création des métropoles étant une sorte d'avant-garde.

M. V. : Je suis en désaccord sur le point de l'articulation entre les départements et les régions et je me suis donc abstenu sur cette question. Mais, s'agissant des intercommunalités,

la question de leur découpage, de leur articulation et des rapports qu'elles entretiennent entre elles et avec les communes est souvent sous-estimée. Nous avons donc eu le souci unanime de rationaliser la carte des intercommunalités. Dans le grand public, c'est une question totalement méconnue ; elle n'intéresse que les élus et les juristes. Alors que cette question est fondamentale dans la vie des habitants et qu'elle est une des clés pour rationaliser la dépense publique.

H. H. : On voit bien que sur dix ans, 60 % de l'augmentation de la dépense publique locale vient de l'intercommunalité. Or, non seulement les dépenses des communes n'ont pas diminué, mais elles ont augmenté de 3 %. Cela tient pour une large part au caractère inadapté de la carte de l'intercommunalité et de celle des syndicats mixtes.

A terme, est-ce la réduction drastique du nombre de communes que vous préconisez ? Car les métropoles sont une chose, mais l'écrasante majorité des communes est dans le milieu rural.

H. H. : En tout cas une réduction importante. Mais ce que le comité a voulu dessiner avec les métropoles, c'est le modèle à atteindre. La première liste de onze comporte des communautés urbaines ou d'agglomération qui ont l'habitude de fonctionner ; la loi leur ferait franchir une étape supplémentaire. Le pari qui est fait pour les autres EPCI est qu'ils suivront cet exemple, grâce à une incitation financière forte.

M. V. : La France ne peut pas et ne veut pas pratiquer ce qui s'est produit dans certains pays, c'est-à-dire diminuer de manière autoritaire le nombre de communes. C'est totalement irréalisable dans le système français. L'idée retenue est d'essayer d'améliorer progressivement le paysage communal, tout en maintenant, autant que faire se peut, une identité de la commune car elle correspond à une réalité humaine, historique, etc. Le deuxième objectif était de faire en sorte que le renforcement de l'intercommunalité soit indolore pour le budget de l'Etat. Car actuellement, elle lui coûte extrêmement cher. Certes avec des résultats en termes de nombre d'intercommunalités. Mais est-ce que ce coût s'est traduit en résultats pour la population ? Cela mériterait d'être vérifié. Donc, nous sommes partis de l'idée inverse : non pas d'une aide positive, mais d'une diminution progressive de l'aide pour ceux qui ne rentreraient pas dans le système. L'objectif est de créer une tache d'huile, un phénomène d'entraînement, mais sur une base volontaire.

Quelle est la position du comité sur l'élection au suffrage universel direct des instances de l'intercommunalité ?

H. H. : Il a semblé au comité, unanime, qu'il fallait enclencher le mouvement en permettant l'élection au suffrage universel direct. C'est une question de démocratie tout simplement. Nous proposons un scrutin à « fléchage », de type PLM, avec l'élection simultanée des élus communaux et intercommunaux.

M. V. : A partir du moment où l'intercommunalité doit être renforcée, le seul moyen c'est de permettre l'élection au suffrage universel direct. Il y a eu des tentatives, d'ailleurs, qui ont parfois été adoptées par une des assemblées et rejetées par l'autre. Il est évident qu'il peut y avoir des difficultés. Mais il est difficile de dire qu'on ne veut pas de l'élection au suffrage universel direct.

Que deviendraient les départements ? Prônez-vous leur fusion avec les régions ?

H. H. : Fusion, non. Spécialisation des rôles et imbrication, via un mode d'élection inspiré également du système PLM. Nous préconisons un scrutin de liste avec la première moitié de la liste qui va au conseil régional et l'autre moitié qui reste au niveau départemental. Ce qui implique la suppression des cantons. Il y a eu unanimité du comité pour la suppression des cantons, pas pour l'imbrication. Mais je crois que ce qui a convaincu la majorité du Comité, c'est que la région n'a pas vraiment trouvé le bon mode de scrutin. L'idée est donc celle de grandes circonscriptions infra-départementales, rassemblant un ou plusieurs arrondissements, au sein desquelles on voterait au scrutin de liste. Cela permettrait que les territoires soient représentés à la région, et aussi que soit étendu le champ de la parité.

M. V. : Personnellement, j'ai craint que cela aboutisse à la disparition progressive des départements, à laquelle je ne suis pas favorable. C'est pourquoi je me suis abstenu. Je pense que c'est plutôt sur le mode de scrutin des départements qu'il fallait mettre l'accent. J'ai voté sans aucun état d'âme pour la suppression des cantons. Je ne sais pas comment les élus cantonaux vont réagir, mais je crois qu'il y a là une nécessité absolue pour que le département retrouve une nouvelle jeunesse. En revanche, je suis moins convaincu par l'intégration des deux élections. Je pense que le mode de scrutin de la région, depuis 1999, avait trouvé un certain équilibre. La méconnaissance des conseillers régionaux vient-elle du mode de scrutin ? Je ne suis pas sûr qu'il n'y ait pas d'autres facteurs.

Vous avez parlé de spécialisation des rôles entre département et région. Est-ce le retour à l'idée des blocs de compétences ?

H. H. : Le comité s'est assez unanimement écarté du mythe des blocs de compétences. C'est une idée séduisante en théorie, mais cela ne fonctionne pas car le législateur, ensuite, ne s'interdit jamais de prendre des législations spéciales qui y dérogent. Nous préconisons un effort de clarification des compétences par niveau d'administration locale, au terme d'un travail de révision général des compétences. Ce devra être un travail interministériel long et approfondi ; la loi devra prévoir un calendrier. Par ailleurs, il nous a semblé que l'enchevêtrement des compétences était surtout critiquable en ce qu'il favorisait les financements croisés. Ce qui aggrave les dépenses, c'est la capacité qu'a chaque niveau de collectivité de s'occuper d'à peu près tout et de ne pouvoir refuser les sollicitations, y compris de l'Etat?

Autrement dit la clause de compétence générale. Faut-il la supprimer ?

H. H. : La majorité du comité s'est ralliée à l'idée que la clause de compétence générale n'est pas consubstantielle à la notion de collectivité territoriale, qu'on peut sans risque constitutionnel ne la conserver qu'à l'échelon communal ou intercommunal. Le département serait spécialisé en matière sociale et la région dans le développement économique.

M. V. : Je suis un peu plus dubitatif sur les modalités, mais il faut une clarification.

H. H. : C'est une sorte de RGPP des compétences locales. En sachant qu'il y faut une volonté politique forte.

M. V. : Oui, car la clarification se fera à un instant T et donc nécessitera une réévaluation régulière. Sinon, on retrouvera le même problème. C'est la raison pour laquelle, j'ai émis une opinion dissidente en faveur du maintien d'une clause de compétence générale permettant d'introduire une certaine souplesse. Il faut permettre aux collectivités territoriales de se saisir de compétences, même de manière résiduelle, quand la clarification ne peut pas fonctionner. Sur la question constitutionnelle, il y a débat. Même si mon coeur penche d'un côté, je ne suis pas certain d'avoir raison. Mais je pense, par ailleurs, que les collectivités sont gérées par des assemblées élues au suffrage universel et que cette donnée administrative, juridique et politique fait qu'on ne peut pas les cantonner à des compétences spécialisées. Il faut permettre à des élus de réagir aux besoins réels des populations. Et si on estime - ce qui est mon cas - que collectivité territoriale égale clause de compétence générale - ou l'inverse - sera introduite une différenciation entre les collectivités dotées de la clause générale de compétence et celles qui n'en disposent pas. Mais je suis minoritaire dans le comité.

La mission du comité était aussi de trouver comment faire des économies. Y êtes-vous parvenus ?

H. H. : Maîtriser la dépense publique locale, d'abord, car son augmentation est préoccupante. Nous proposons qu'il y ait un débat annuel au Parlement sur ce que pourrait être un objectif non contraignant d'évolution de la dépense publique locale, sur la base d'indicateurs de bonnes pratiques et de standards établis, sous le contrôle du Parlement, par une instance ad hoc.

S'il s'agit d'un objectif non contraignant, à quoi cela sert-il ?

H. H. : Cela sert à ouvrir le débat. Il ne s'agit pas d'instaurer une contrainte, mais d'éclairer la gestion des collectivités.

M. V. : Il n'est pas anormal que le Parlement, qui représente la nation, s'occupe de ce que font les collectivités.

Et s'agissant des ressources des collectivités, que propose le comité ?

H. H. : Le souhait du comité a été de se rapprocher autant que faire se peut d'un objectif : que chaque niveau fixe le taux d'au moins une imposition. Il n'est pas complètement atteint parce qu'il faut prendre garde à ne pas aboutir à ce que certaines collectivités ne fixent les taux que d'impôts sur les ménages et d'autres seulement sur les entreprises. Nous demandons aussi la modernisation des bases foncières, trop longtemps différée. Trois tentatives ont échoué, mais ce n'est pas une raison pour ne rien faire. Nous proposons que ce soient des valeurs non déclaratives, administrées, tenant compte de la valeur du marché. Cela se traduira inmanquablement par des transferts de charges, qu'il faudra donc encadrer et étaler dans le temps. Et surtout, il faut prévoir un mécanisme de réévaluation automatique tous les six ans. C'est affaire de détermination politique.

Que préconisez-vous pour remplacer la taxe professionnelle ?

H. H. : Nous avons écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux, trop complexe à mettre en oeuvre. Nous avons rejeté la piste de la taxe carbone, dont l'assiette a vocation à se réduire, et qui frapperait surtout les ménages. Au moment où on essaie de préserver leur pouvoir d'achat, ce serait insolite. Donc, nous nous en sommes remis aux conclusions de la commission Fouquet, de 2004. Les solutions qu'elle a proposées : réévaluation de la part foncière à 30 % et, pour le surplus, imposition basée sur la valeur ajoutée, sont celles qui nous ont semblé présenter le moins d'inconvénients.

M. V. : Il faut un impôt juste et qui maintienne le lien fiscal entre l'activité économique et le territoire. Nos propositions ne sont peut-être pas révolutionnaires, mais elles le permettent.

Et permettent-elles de préserver l'autonomie financière des collectivités telle que définie par la Constitution ?

H. H. : Dans le schéma que nous proposons, le ratio d'autonomie financière défini par la loi organique de 2004 est respecté. Le comité n'a pu que prendre acte de cette disposition qui fige la situation à celle de 2003. Si l'on avait pu s'en affranchir, le travail aurait été plus simple. Mais nous nous sommes fixé pour règle de raisonner à droit constitutionnel constant.

L'un des sujets sur lesquels le comité se montre le plus directif est sans doute celui du Grand Paris. Pourquoi ?

H. H. : Le comité a été en réalité unanime à considérer que la situation n'était vraiment pas satisfaisante, même s'il s'est partagé sur les solutions. Nous sommes dans une région qui est à la fois une des plus riches du monde et une de celles où les conditions de vie sont les moins satisfaisantes, qui investit peu, et dont certains équipements sont peu dignes d'une région capitale. Le besoin de coordination de l'action publique nous a paru criant dans l'aire géographique qui rassemble les 6 millions d'habitants de Paris et de la petite couronne. C'est pourquoi le rapport propose de créer une collectivité à statut particulier qui absorbe les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et qui exerce les compétences départementales, tout en laissant les communes exister.

M. V. : Nous souhaitons qu'un débat national soit mené. Se pose aussi la question de savoir quelle est la bonne limite territoriale, avec le souci de ne pas recréer, à une autre échelle, la même coupure que le périphérique. Ce qui débouche sur la question de savoir comment

associer le reste de l'Ile-de-France et ce Grand Paris. Il faut que la région Ile-de-France joue son rôle, qui est encore plus important qu'ailleurs, d'aménagement du territoire. Et comme c'est la région capitale, il faut aussi penser au reste de la France, ce qui constitue une difficulté supplémentaire.

Premières réactions

Le président de l'Assemblée des départements de France (AdF), Claudy Lebreton, juge la réforme proposée par le comité Balladur « inopportune ». Il déplore que le chantier ait été ouvert « sans négociation » avec les collectivités. L'AdF, qui défend la conception « commune/département » comme bloc de proximité, dénonce le risque de fusion ou absorption des compétences propres au département dans d'autres collectivités.

La première réaction de l'Association des maires de France (AMF) est plus mesurée. Elle se déclare « favorable à une réforme de l'organisation territoriale qui allie une plus grande efficacité de l'action publique locale avec le maintien de la proximité ». Mais elle « s'oppose à la création de métropoles qui absorberaient les communes ».

Les vingt propositions du comité Balladur

- 1) Favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.
- 2) Favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.
- 3) Désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence, supprimer les cantons et procéder à une élection au scrutin de liste.
- 4) Achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.
- 5) Rationaliser, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.
- 6) Ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 5 février 1995.
- 7) Instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.
- 8) Créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités peuvent, ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.
- 9) Permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.
- 10) Réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.
- 11) Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.
- 12) Clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.
- 13) Prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

14) Définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

15) Réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

16) Compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

17) Limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

18) Créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

19) Modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'assemblée de Corse.

20) Instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

Les propositions nos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 ont été adoptées à l'unanimité du comité. Les autres l'ont été à la majorité.

Propos recueillis par Marie-Christine de Montecler

Mots clés :

COLLECTIVITE TERRITORIALE (GENERALITES) * Réforme * Comité Balladur * Rapport