RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ · ÉGALITÉ · FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

NOTES D'IÉNA

352
NUMÉRO
Vendredi 30 octobre 2009

INFORMATIONS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

LE RAPPORT DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES

RAPPORTEUR :
CLAUDE ROULLEAU
AU NOM DE
LA SECTION DES ÉCONOMIES
RÉGIONALES ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PRÉSIDÉE PAR
HUBERT-MARIE GHIGONIS

Assemblée plénière
des 3 et 4 novembre 2009

Depuis les lois Defferre de 1982/83, personne ne remet en cause la décentralisation. C'est son fonctionnement qui est contesté.

Dans un contexte en profonde mutation (forte urbanisation, crise de la démocratie), notre architecture institutionnelle s'est complexifiée : augmentation du nombre d'échelons, enchevêtrement des compétences, fiscalité locale de plus en plus inadaptée. Il en est résulté un manque de lisibilité tant pour les citoyens que pour les élus et les agents publics au détriment de l'efficacité de l'action publique.

Chargé par le Président de la République de réfléchir aux moyens de simplifier nos structures territoriales, le Comité présidé par Edouard Balladur a rendu son rapport en mars 2009. Les propositions qu'il a formulées ont largement inspiré les projets de loi qui viennent d'être adoptés.

La réforme des collectivités locales aura des répercussions importantes sur l'aménagement et le développement économique des territoires, donc sur la vie quotidienne de leurs habitants et la gouvernance locale. Avant que ne s'ouvrent les débats parlementaires et que les décisions finales ne soient prises, notre assemblée a souhaité contribuer à ce débat essentiel en apportant un éclairage particulier, celui de la société civile organisée.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 3 et 4 novembre 2009.

■ Publication-Communication : 01 44 43 64 58
■ Diffusion-Distribution : 01 44 43 63 30
■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

A - Les réformes proposées par le comité Balladur

1.1. Le nombre d'échelons

➢ Le Comité Balladur ne propose pas de supprimer l'un des échelons territoriaux mais de mieux les articuler. Le CESE comprend cette position pragmatique, ***mais n'exclut pas une possibilité d'évolution ultérieure***.

➢ En ce qui concerne les regroupements entre régions, le CESE estime que des ***regroupements facultatifs, globaux ou autour de projets concertés, sont à encourager*** par des mesures incitatives tout comme l'est l'ouverture au département de cette possibilité.

1.2. L'articulation région/département

➢ Sans être hostile à une plus grande spécialisation des tâches de la région et du département, le CESE considère qu'une stricte répartition par bloc à ce jour serait inefficace. Il suffit de préciser les compétences exclusives et le champ exact de chaque segment partagés et de ***réaliser les adaptations nécessaires en distinguant compétences de gestion et compétences stratégiques.***

➢ S'agissant ***de la clause de compétence générale,*** le CESE estime qu'elle permet encore d'organiser des financements croisés avec un chef de file porteur de maitrise d'ouvrage. Sa suppression serait dommageable pour la région.

➢ Concernant les organes délibérants, le Comité Balladur propose d'élire des ***conseillers territoriaux*** agissant selon les cas pour la région ou le département. ***Cette solution présente l'avantage de réduire le nombre d'élus et d'offrir aux citoyens un interlocuteur unique***. Toutefois le CESE n'est pas certain qu'elle apporterait une réelle amélioration en termes de lisibilité.

➢ S'il approuve le remplacement des cantons par des circonscriptions plus vastes, le CESE souhaite que le ***mode d'élection retenu évite une trop grande territorialisation*** qui empêcherait la région de jouer son rôle de « stratège ».

1.3. L'intercommunalité

➢ Tant que les intercommunalités n'auront pas la taille suffisante pour conduire des politiques de développement à une échelle pertinente, le CESE estime opportun de ***conserver des lieux de concertation et de définition des schémas territoriaux***.

➢ En revanche, il juge indispensable d'obliger toutes les communes à s'engager dans une intercommunalité à fiscalité propre avant 2014, ***à condition de mettre un terme aux structures de circonstance et de pousser au regroupement des plus petits EPCI.***

➢ Quant à la proposition d'élire ***les organes délibérants des EPCI au suffrage universel direct sur la même liste que les conseillers municipaux, le CESE l'avait lui-même formulée dès 2000***. Il conviendra toutefois de concilier la représentation des communes avec un respect des poids démographiques et d'éviter l'inflation du nombre des conseillers communautaires.

1.4. Le statut des métropoles

➢ Le Comité Balladur souhaite donner aux métropoles un statut particulier. Le CESE estime que des précisions doivent être apportées sur ***la définition du terme (métropole régionale ou à vocation européenne ?***) et sur les critères de choix qui seront retenus.

➢ Le Comité a proposé que ces métropoles exercent l'ensemble des compétences des communes-membres et les compétences dévolues par la loi aux départements. En raison des conflits qui risquent d'avoir lieu avec les communes absorbées et les départements, mais aussi avec les régions compte tenu des missions stratégiques que les métropoles seront conduites à exercer, il paraît préférable de ***procéder par étapes*** et de n'ériger les métropoles en collectivités territoriales que sur la base du ***volontariat***. Le projet de loi va d'ailleurs dans ce sens, en faisant des métropoles de gros EPCI, à compétences très larges mais spécialisées.

➢ Leur zone d'influence dépassant souvent la stricte zone administrative des communautés urbaines, il convient aussi d'encourager ***la coopération des métropoles avec les autres territoires de l'aire métropolitaine***.

B - Aller au-delà pour une cohérence d'ensemble

1.1. Réformer avec souplesse

➢ ***Distinguer compétences stratégiques et compétences de gestion*** : la région définit des objectifs, établit des schémas, favorise une cohérence globale, ce sont des compétences stratégiques ; les départements assurent des services telle l'action sociale, ce sont des compétences de gestion. La même distinction peut être opérée entre les tâches stratégiques confiées aux intercommunalités et celles dévolues aux communes en matière de gestion.

➢ ***Renforcer la notion de chef de file*** plutôt que d'autoriser la tutelle d'une collectivité sur l'autre : il faut inviter le législateur à étendre le champ d'application du dispositif au-delà des cas prévus par la loi de 2004, et exploiter au maximum les marges de manœuvre offertes par la Constitution, afin de donner un réel pouvoir d'organisation à la collectivité qui en serait détentrice.

➢ ***Utiliser davantage le système de la délégation de compétences*** : des collectivités de niveau différent doivent avoir la possibilité de s'entendre pour organiser, au cas par cas, l'exercice de certaines de leurs missions et l'adapter aux réalités locales.

➢ ***Renforcer les dispositifs de contractualisation entre collectivités*** : ils constituent, davantage que des obligations légales, une solution pour gérer les compétences partagées.

➢ ***Avoir recours à l'expérimentation*** : le législateur pourrait l'encourager pour tester des dispositifs différenciés, adapter la loi aux spécificités locales, constituer des ensembles territoriaux à géométrie variable, encourager le développement de projets interrégionaux.

1.2. Opérer la réforme des finances locales

➢ ***Réaffirmer le principe de l'autonomie fiscale, élément fondamental de la libre administration des collectivités*** : une part importante des ressources des collectivités doit dépendre de décisions prises par les élus dont ils assument politiquement la responsabilité.

➢ ***Moderniser les « 4 vieilles »*** : l'assiette utilisée pour ces taxes reposant sur des valeurs obsolètes, il est urgent de disposer d'assiettes plus larges régulièrement actualisées, tenant compte de la valeur économique réelle des biens.

➢ ***Compenser intégralement et dans la durée les recettes provenant de la TP en maintenant un lien entre les entreprises et le territoire où elles sont implantées*** : la TP pourrait être remplacée par une taxation de l'activité économique fondée sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

➢ ***Affecter un impôt principal à chaque type de collectivité en liant dans la mesure du possible la nature de cet impôt aux compétences exercées par le niveau de la collectivité à laquelle il est attribué*** : il est en général proposé d'octroyer la TH à la commune, la taxe foncière aux départements, l'impôt économique remplaçant la TP pouvant pour sa part être affecté à la région ou encore aux intercommunalités.

➢ ***Assurer des ressources propres et pérennes aux régions afin de leur permettre d'agir effectivement sur le développement des territoires***. En France, la région ne perçoit que 9 % de la fiscalité locale.

➢ ***Limiter les dégrèvements et les exonérations*** : il faut mettre fin à la prise en charge par l'État d'une part de l'impôt local, processus qui crée une « dé-liaison » croissante entre l'impôt et le contribuable, l'impôt perdant progressivement sa légitimité.

➢ ***Instaurer des modes efficaces de péréquation*** : l'Etat doit jouer un rôle essentiel de rééquilibrage par le biais de la DGF. Pour éviter la dilution de leur efficacité dans leur éparpillement, la répartition des ressources de la péréquation doit être améliorée. Un fonds national de péréquation pourrait être créé. Les régions pourraient aussi assurer une péréquation à l'égard des échelons infrarégionaux, dans un cadre contractuel et sur des projets.

1.3. Concilier la réforme des collectivités avec la RGPP

➢ ***Les deux réformes doivent être coordonnées*** pour faciliter les passerelles entre politiques nationale et locales et offrir une meilleure lisibilité à ceux qui les mettent en œuvre, élus et agents publics.

➢ Au-delà, c'est la place de l'État qui doit être mieux définie : il doit assurer ***ses missions régaliennes et de solidarité*** et demeurer ***le garant de l'équité territoriale.*** La nécessité de conserver une cohérence nationale conduit à plaider pour la refondation d'une politique d'aménagement du territoire qui s'appuierait sur ***une DATAR forte, placée comme à sa création auprès du Premier ministre.***

1.4. Permettre aux élus d'exercer leurs fonctions

➢ ***Donner aux élus un véritable statut*** : actuellement, la formation paraît insuffisante, les acteurs du secteur privé rencontrent des difficultés pour concilier la fonction d'élu et l'exercice de leur profession. Le CESE estime que les mesures doivent être prises pour que chaque citoyen ait la possibilité d'exercer une fonction élective locale ***quels que soient son sexe et son origine socioprofessionnelle***.

➢ ***Limiter le cumul des mandats*** : exception française, le cumul des mandats conduit les élus à se disperser. L'exercice d'un mandat de simple élu local permet aux parlementaires de connaître les réalités locales ; en revanche les fonctions exécutives locales (maire des grandes villes, président de conseil général ou président de région) réclament désormais une disponibilité totale. C'est pourquoi le CESE propose de ***proscrire tout cumul entre des fonctions exécutives locales et un mandat de parlementaire ou une fonction de membre du gouvernement.***

1.5. Donner toute sa place au citoyen et à la société civile

➢ ***Adapter les missions des conseils économiques et sociaux régionaux*** : la réforme territoriale pourrait être l'occasion de renforcer leur rôle en leur réservant un espace plus important de consultation vis-à-vis de l'État ou des grandes collectivités infrarégionales tout en en faisant le lieu d'articulation en région des différentes formes de consultation publique. Une telle évolution supposerait de donner à leurs membres les moyens d'exercer ces compétences élargies.

➢ ***Donner aux conseils de développement, tant au niveau des métropoles, des agglomérations que des bassins de vie, les moyens de leur fonctionnement*** : ces instances, qui ont fait leurs preuves, doivent être confortées tout en demeurant des structures souples.

En conclusion, la réforme des collectivités locales ne saurait constituer une fin en soi. Elle doit être un moyen au service de l'intérêt général et au bénéfice du citoyen.

NOTE FLASH

Le CESE partage la volonté exprimée par le Comité Balladur de simplifier notre architecture territoriale et approuve les trois orientations qu'il donne :

➢ Le ***renforcement de la région*** comme échelon moteur du développement économique, sous réserve de ***lui donner les moyens juridiques et financiers*** lui permettant de jouer pleinement ce rôle,

➢ L'obligation faite à ***toutes les communes de se regrouper dans des intercommunalités à fiscalité propre d'ici 2014***, sous réserve que soient adoptées des ***mesures de rationalisation*** quant à la taille et aux objectifs des groupements,

➢ La mise en place pour les métropoles d'un statut particulier à condition ***d'opérer une distinction*** entre les ***métropoles régionales*** et celles qui ont vocation à devenir des ***pôles à rayonnement international***.

S'agissant du réaménagement des compétences, le CESE suggère de se fonder sur une distinction entre ***compétences stratégiques et compétences de gestion***. Quant à l'articulation entre les différents niveaux, il appelle à revitaliser la ***notion de chef de file***, à recourir plus largement à la ***délégation de compétences*** et à renforcer les ***dispositifs de contractualisation***.

En ce qui concerne la mise en place de conseillers territoriaux, si cette solution présente l'avantage de ***réduire le nombre d'élus et d'instaurer un interlocuteur unique***, il n'est pas certain qu'elle apportera une amélioration en termes de lisibilité.

Surtout le CESE considère que toute réforme des collectivités ne trouvera sa pleine efficacité que si elle s'inscrit dans un processus plus large de rénovation touchant l'ensemble du paysage institutionnel de la France :

➢ Une ***réforme des finances locales*** assurant un juste équilibre entre ménages et entreprises, compensant dans la durée la suppression de la TP, s'orientant vers une spécialisation de l'impôt local par collectivité, dotant de ressources propres les régions et instaurant des modes efficaces de péréquation ;

➢ La ***réaffirmation du rôle de l'État*** garant de la solidarité nationale et une ***articulation de la réforme locale avec la RGPP*** de façon à améliorer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques ;

➢ Une ***amélioration du statut des élus locaux*** et une ***nouvelle limitation du cumul des mandats pour les exécutifs territoriaux*** qui doivent pouvoir se consacrer pleinement à leurs tâches ;

➢ Un ***renforcement du rôle de la société civile***, CESR et conseils de développement, et l'affirmation des moyens d'expression des citoyens car *in fine* c'est pour eux que la réforme doit être opérée.

Claude Roulleau
né le 16/02/1940

Membre du Conseil économique, social et environnemental

- 1er vice-président du groupe des personnalités qualifiées ;
- membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Fonctions actuelles

- depuis 1983, maire de Prahecq ;
- depuis 1993, président fondateur de la communauté de communes Plaine de Courance ;
- président du Syndicat mixte de traitement et d'élimination des déchets (SMITED) en Deux-Sèvres.

Fonctions antérieures

- vice-président du Conseil général des Deux-Sèvres ;
- président de la Caisse crédit agricole des Deux-Sèvres ;
- vice-président de la Chambre d'agriculture des Deux-Sèvres ;
- membre du Conseil économique et social régional de Poitou-Charentes ;
- président du Conseil économique et social régional de Poitou-Charentes.

Décorations

- Chevalier de l'Ordre national de la Légion d'honneur ;
- Officier de l'Ordre national du Mérite ;
- Officier de l'Ordre du Mérite agricole.