

HORIZONS DEBATS

Le big bang territorial est-il nécessaire ?

Il faut aller jusqu'au bout de la décentralisation Une réforme s'impose, mais sans arrière-pensées

Les propositions du comité Balladur pour la réforme des collectivités locales suscitent une levée de boucliers. Chacun s'accorde sur la nécessité d'un changement, mais les divergences sont profondes sur ses objectifs

Jean-Paul Planchou

La droite, longtemps défavorable ou à tout le moins réticente à la décentralisation, a découvert peu à peu ses vertus. Hélas, la loi du 13 août 2004, qualifiée d' « Acte II », s'avère un échec. Elle n'a pas permis de hiérarchiser et de clarifier les compétences dévolues à chaque niveau de collectivité. Aussi, se fondant sur ce travail législatif mal abouti, sur les interrogations consécutives que suscite désormais la décentralisation dans l'opinion, le président de la République a chargé Edouard Balladur, à l'automne 2007, de présider un comité sur la réforme du statut des collectivités locales, qui vient de rendre ses conclusions.

En fait, Nicolas Sarkozy change de cap. Selon sa lettre de mission, il s'agit moins d'aller jusqu'au bout de la décentralisation, engagée voilà un quart de siècle, que de modifier, en priorité, la carte territoriale de notre pays et, au passage, celle de la région capitale avec des arrière-pensées qui ne seraient pas seulement dédiées à l'efficacité du dispositif des collectivités décentralisées. Pourtant, commençons par dire que les apports de la décentralisation ne peuvent plus être discutés. Maintes études l'attestent : le mouvement qui s'amorça au tournant des années 1980, stimulé et encadré par les lois Defferre, a été profitable au pays tout entier. Un chiffre à lui seul pourrait incarner le rôle des collectivités locales : plus de 70 % de l'investissement public est de leur ressort, plus que chez la plupart de leurs homologues européennes. Pour les lycées, par exemple, les dépenses d'investissement et de fonctionnement par les régions sont huit fois supérieures à celles financées jadis par l'Etat. De même, la régionalisation ferroviaire a permis la modernisation du matériel roulant et une vraie tarification sociale.

Cependant, une réforme s'impose. Encore faut-il s'entendre sur les objectifs à lui assigner. Les socialistes considèrent qu'elle doit viser des objectifs identifiés : la réduction des inégalités, l'efficacité accrue des politiques publiques et le renforcement de la démocratie locale. Il s'agit bien d'aller enfin au bout de la décentralisation. A cette aune, aucune des orientations de la droite n'indique la voie d'une volonté de réforme adaptée aux enjeux réels. Si l'on veut être à la hauteur d'une décentralisation aboutie et réussie, défions-nous, d'abord, de quelques fausses évidences.

A commencer par l'invocation quasi rituelle du millefeuille territorial. Les deux échelons administratifs intermédiaires entre l'Etat et les communes existent chez tous nos voisins européens : s'il y a une spécificité française en la matière, elle tient au développement d'intercommunalités s'ajoutant à de très nombreuses communes. Ce n'est donc pas l'architecture administrative qui entrave la mise en oeuvre des politiques publiques, mais les procédures profuses que continue d'édicter l'administration d'Etat dans des domaines de compétences en tout ou partie décentralisés. Si des regroupements sont à favoriser, ce sont les intercommunalités, dont les élus locaux connaissent et la pertinence et l'efficacité, et qu'il faudrait, désormais, généraliser au territoire national, permettant par là même de faire des départements leurs cadres de représentation et de cohérence.

Un autre argument, plus complexe mais tout aussi spécieux, est souvent avancé : le lien entre doublons de compétences et gaspillage des finances publiques. Les collectivités bénéficient, en effet, de la clause générale de compétence qui leur permet d'intervenir dans des domaines qui ne ressortent pas de leurs compétences reconnues par la loi. Pourtant, il faut savoir que, en Ile-de-France par exemple, moins de 5 % du budget de la région en direction des départements se concrétise dans le cadre de cofinancements, et l'engagement de cofinancements n'induit pas, loin de là, qu'il y ait des doublons. Aussi, quand des doublons sont avérés, ils s'expliquent bien davantage par les cofinancements, réalisés entre l'Etat et les régions, qu'entre les départements et les régions. Dès lors, si l'on veut mieux répondre à cette exigence de rigueur, nous n'y parviendrons qu'en formalisant une contractualisation plus solide entre l'Etat et les collectivités.

Dans cet esprit, des réformes majeures, indispensables et même préalables à toute éventuelle réorganisation territoriale doivent être approfondies et concertées avec les élus, sinon avec les populations concernées. Tout d'abord, et cela va de soi, les ressources des collectivités à la hauteur d'une réelle autonomie financière, comme les outils et montants consacrés à la péréquation constituent un enjeu décisif des conditions de la décentralisation, parce qu'en dépend la cohésion sociale et territoriale.

Ensuite, il convient de procéder à une clarification des prérogatives par blocs de compétence ainsi qu'à l'instauration d'un chef de file dans les domaines partagés, pour contribuer à une meilleure lisibilité des politiques conduites par chacun des niveaux. De plus, depuis vingt ans, nous le savons, les régions ont émergé comme des acteurs stratégiques incontournables. Il devient impérieux de leur

conférer une fonction d'autorité organisatrice sur leurs compétences de référence, ainsi en matière de développement économique, d'aménagement, d'urbanisme, voire de logement. Ce qui implique de leur octroyer un pouvoir réglementaire conformément à l'article 72 de la Constitution, comme d'ailleurs pour les départements, en regard des pouvoirs qui les concernent.

Enfin, l'agglomération francilienne nécessite une considération particulière, déjà prise en compte par les élus locaux, à l'occasion de la constitution du syndicat Paris Métropole, aboutissement d'une démarche fédérative tout à fait originale, qu'il importe à présent de laisser vivre et prospérer, quitte à ce que l'Etat contracte avec ses responsables sur des projets communs, tant institutionnels que structurels, des objectifs concrets à atteindre à moyen et long terme.

D'aucuns diront peut-être que ces orientations sont le bon sens même. Et dans les territoires de la République, sur le terrain, nombre d'élus de la majorité présidentielle ne pensent pas autre chose. Gageons que le dessein profond au plus haut niveau de l'Etat ne soit pas de détourner et de gâcher l'œuvre décentralisatrice au motif inavoué de préoccupations politiciennes à courte vue.

Avec l'aimable autorisation **Le Monde**

HORIZONS DEBATS

Le big bang territorial est-il nécessaire ?

N'ayons pas peur ! L'ambition est de clarifier et de simplifier

Les propositions du comité Balladur pour la réforme des collectivités locales suscitent une levée de boucliers. Chacun s'accorde sur la nécessité d'un changement, mais les divergences sont profondes sur ses objectifs

Maurice Leroy

Rarement rapport, avant même d'avoir été publié, aura alimenté autant de commentaires. Les conclusions du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales remises le 5 mars à Nicolas Sarkozy ont déjà remporté un premier succès : avant d'avoir lu, chacun avait son avis sur la question ! Tant d'intérêt est encourageant et démontre que le sujet est d'actualité. Tant de passion révèle aussi que les conservatismes sont bien là.

Ainsi, choisissant la voie du rejet en bloc, la direction du PS manifeste une opposition aussi dérisoire sur la forme qu'elle est faible sur le fond. Elle prête au chef de l'Etat la seule intention de vouloir casser le département et démembrer les régions afin d'empêcher la gauche de conserver la majorité qu'elle détient dans 20 régions sur 22 et dans 58 départements sur 100. Les arrière-pensées ne sont-elles pas plutôt le fait d'élus accrochés à leur siège et qui illustrent l'adage selon lequel « on prend toujours les idées de son fauteuil ! » ? M. Rocard a raison de dire « qu'une opposition systématique est une opposition inaudible ».

Les sujets traités par le comité Balladur méritent mieux qu'un débat médiocre, habillé de vertus républicaines ou de défense des identités culturelles. De quoi s'agit-il ? D'une chance historique qui nous est donnée de revoir notre organisation territoriale pour en faire un levier de dynamisme économique, de justice sociale et d'équilibre des territoires. Pour donner du sens, de l'efficacité et de la puissance à l'action de nos collectivités territoriales. L'ambition de la réforme est de clarifier et de simplifier. Faire évoluer l'organisation territoriale pour mettre un terme à la confusion des compétences, aux dysfonctionnements et aux gaspillages financiers. Tout le monde reconnaît

l'inefficacité et les gâchis du système, que plus personne ne comprend, pas même les élus locaux. La réalité, c'est que chaque strate de la lasagne territoriale s'implique dans des missions dévolues aux autres, sans cohérence et dans un esprit de concurrence stérile.

SORTONS DES CORPORATISMES

Ainsi, intercommunalités et départements empiètent-ils sur les compétences « légales » des régions, telles que l'aménagement du territoire, le développement économique ou l'action culturelle, sans parler du tourisme ! Un seul exemple : l'économie est une compétence obligatoire des régions, mais aussi des intercommunalités. Sans compter les conseils généraux qui peuvent s'y intéresser, que de confusions ! Et il y a bien d'autres exemples.

Nous devons gagner en cohérence politique et en efficacité de la dépense publique. Elus locaux, nous en sommes comptables devant les citoyens. La tâche est immense et doit être guidée par quelques idées simples. Celles-ci sont sur la table : des régions moins nombreuses et plus fortes, parce que de taille à se mesurer aux autres régions d'Europe. L'institution de conseillers territoriaux se substituant aux actuels conseillers régionaux et généraux, dont le nombre serait réduit d'un tiers. La création de grandes métropoles dotées de moyens nouveaux. Le renforcement de l'intercommunalité. Un statut nouveau adapté à Paris et aux départements de la petite couronne. Ces pistes de travail ont le mérite de lever les tabous et de formuler des propositions constructives et innovantes. Renforçons les couples communes-intercommunalités et régions-départements. Ayons le courage politique de le faire !

Conformément au souhait du président de la République, les propositions du comité Balladur feront l'objet dans les mois à venir d'une vaste concertation, avant tout examen au Parlement. Discuter les modalités de la réforme, c'est l'essence même du débat démocratique et cela prendra du temps. Des arbitrages douloureux devront être faits, qui ne manqueront pas de susciter des luttes d'influences âpres. La question de la fiscalité locale ne devra pas être éludée. La nécessité du débat ne doit pas tuer l'impératif de la réforme. Souhaitons que ni l'idéologie ni les réflexes identitaires ou la défense de privilèges catégoriels n'entravent la marche engagée. Sortons enfin des corporatismes ! Il est temps de changer. Osons adapter nos territoires à la réalité en faisant notre révolution. Tranquilles et déterminés, n'ayons pas peur !

Avec l'aimable autorisation du journal **Le Monde**