

**Contribution de Pierre MAUROY et André VALLINI  
au rapport du Comité Balladur  
pour la réforme des collectivités locales**

Si nous avons accepté, sur la proposition du président de la République, de participer au « Comité Balladur », dont la mission était de formuler des propositions pour « réformer les collectivités locales », c'était dans le but d'approfondir la régionalisation et la décentralisation initiées dans le même esprit que celui qui a présidé aux grandes lois de 1982/1983.

Au fil du temps, les avancées que ces lois ont réalisées ont été reconnues par ceux-là mêmes qui les avaient combattues alors avec vigueur. Elles ont été amplifiées par les lois Joxe (1992), Chevènement (1999) et Vaillant (2002). En 2003, le gouvernement Raffarin n'a pas répondu aux espoirs suscités par ce qui devait être « l'An 2 » de la décentralisation, s'il a permis cependant quelques progrès, notamment dans la rédaction du préambule de la Constitution (qui précise que la France est une « République décentralisée ») et en ouvrant aux collectivités territoriales la voie de l'expérimentation.

C'est donc avec un grand intérêt que nous avons participé avec assiduité aux travaux du Comité animé par Edouard Balladur, qui les a conduits avec rigueur et souplesse. Les débats se sont déroulés dans une ambiance très cordiale. Nous avons apprécié le remarquable travail de synthèse effectué par les collaborateurs du comité et par les rédacteurs du rapport qui sera remis au président de la République.

A l'issue de ses travaux, le comité a retenu vingt propositions. Cette note fait état de nos points d'accord et de désaccord et explique les raisons qui motivent nos prises de positions.

Pour résumer, nous approuvons celles des propositions qui participent à l'approfondissement de la régionalisation et de la décentralisation et qui s'inscrivent dans la suite de ce qui a été réalisé depuis une quarantaine d'années. Mais nous déplorons que certaines, auxquelles nous nous sommes opposés, marquent plus un recul qu'une progression dans la marche en avant de la décentralisation et de la régionalisation. Il s'agit encore, à nos yeux, d'un rendez-

vous en grande partie manqué avec ce qui aurait pu - et dû- être « l'An 3 » de la décentralisation.

## **I- POINTS D'ACCORD**

Certaines propositions du rapport répondent à l'esprit des lois de 1982. Elles vont dans le bon sens. Nous les approuvons donc.

- **Il en va ainsi des propositions 1 et 2** qui prônent la nécessité de réduire, sur une base volontaire, le nombre actuel de régions à une quinzaine. Ces dispositions vont permettre la nécessaire montée en puissance des régions françaises à la hauteur des grandes régions européennes, interlocutrices privilégiées de l'Etat et de l'Union européenne.

- **Nous approuvons également les propositions 4, 5 et 6** qui vont dans le sens de l'achèvement de l'intercommunalité et de la simplification des structures administratives comme de la réduction des dépenses publiques, avec pour objectif la limitation, voire la fin, de la multiplication des structures locales qui font souvent doublons (syndicats de communes, pays etc.).

- **Surtout, nous sommes très favorables à la proposition 7** qui porte sur les EPCI à fiscalité propre et qui instaure l'élection de leurs organes délibérants au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les élevant au rang de collectivité territoriale de plein exercice, dotée de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière. Il y a là une avancée forte de la démocratie locale et de la bonne gestion des territoires au bénéfice des populations. L'intercommunalité a été un succès. Il faut la poursuivre et l'approfondir. Cette mesure y contribuera largement.

- **nous soutenons également la création par la loi de 11 métropoles d'ici 2014 (proposition 8)**. Le nombre de ces métropoles a varié au fil des débats pour se fixer à onze. Nous préconisons la création d'emblée d'une vingtaine de métropoles car nous pensons que la « *métropolisation* » permettra aux villes françaises de se hisser à la hauteur de leurs concurrentes européennes et de rivaliser en puissance et en notoriété avec elles.

En revanche, nous désapprouvons le projet de faire des communes membres des intercommunalités et des métropoles, qui sont aujourd'hui des collectivités locales de plein exercice, de simples personnes morales de droit

public (EPCI). Cette « rétrogradation » ne nous paraît pas justifiée et sera difficilement acceptée par les communes intéressées. Au plus, devraient-elles devenir des « communes intégrées », bénéficiant de la qualité de collectivité locale, partageant leurs activités avec la métropole.

- **si nous approuvons le principe de spécialisation des compétences des collectivités locales (proposition 12)**, il convient d'aller plus loin dans l'attribution de compétences propres, tout en laissant ouverte la possibilité de délégation de compétences entre collectivités, gage de souplesse dans leur exercice.

Les régions ayant vocation à œuvrer pour la compétitivité des territoires, l'agriculture, l'industrie, le tourisme, les grandes infrastructures ferroviaires, les ports et les aéroports, la formation, la recherche et l'enseignement supérieur sont des compétences dont il faut achever la décentralisation de l'Etat vers les régions.

Les départements ayant en charge la solidarité et la qualité de vie, des compétences encore exercées par les services déconcentrés de l'Etat doivent leur être transférées en matière de sport, de santé, d'hébergement d'urgence, ou d'environnement. Les routes nationales doivent être départementalisées et en matière d'enseignement il convient d'attribuer au département la gestion des lycées en plus de celle des collèges, ainsi que les cadres gestionnaires des établissements et les agents de médecine scolaire, dans un souci de cohérence avec le transfert des TOS.

En revanche, une compétence départementale doit être recentralisée : celle des services départementaux d'incendie et de secours qui relèvent d'une mission régaliennne de l'Etat, la sécurité (le détail de ces propositions est présenté dans le tableau en annexe page 7).

Enfin et afin que les collectivités locales aient tous les moyens et capacités d'exercer pleinement et entièrement leurs responsabilités, il faut les doter d'un pouvoir réglementaire autonome dans le cadre de lois qui en préciseront les modalités et les limites. C'est une condition indispensable au transfert de certaines missions au département, en matière d'eau et d'environnement par exemple.

- **nous approuvons encore pour des raisons de cohérence et d'efficacité, la proposition 13** qui supprime les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans les champs de compétence des collectivités locales.

- **enfin, si nous avons approuvé les propositions 14 à 17** qui abordent la question essentielle des finances locales, nous tenons à préciser en revanche que la suppression de la taxe professionnelle n'est envisageable que si trois conditions sont réunies : le montant des ressources des collectivités doit être garanti par une autre recette fiscale dynamique ; le lien fiscal entre les entreprises et le territoire où elles s'implantent doit être maintenu ; enfin, la réforme de la fiscalité locale doit être globale.

- **Concernant la Corse, la proposition 19 va dans le bon sens.**

## **II- POINTS DE DESACCORD**

Ces points de désaccords sont très importants.

- **ils portent d'abord sur la proposition 3**, qui prévoit la désignation, par une même élection, sur une même liste et dans le cadre de circonscriptions infra départementales, des conseillers régionaux et départementaux.

Le comité distingue "*les politiques publiques de soutien à l'activité et à la compétitivité*", qu'il propose de confier aux régions en complément de l'Etat et de l'Europe, et "*l'action de proximité à destination des habitants*", sur laquelle pourrait être centrée l'action des départements, des intercommunalités et des communes. Partageant la vision de ces deux "blocs", Europe - Etat - régions d'une part et départements - intercommunalités et communes d'autre part, nous considérons qu'il faut en tirer les conséquences en distinguant clairement les scrutins régionaux et départementaux. Or, la réforme proposée risque d'aboutir à une « cantonalisation » des régions, en opposition avec la nécessité de faire émerger de grandes régions puissantes et articulées sur l'Europe.

L'élection des conseillers régionaux doit donc être organisée sur la base de listes régionales au scrutin proportionnel assorti d'une prime majoritaire (sur le mode du scrutin municipal). Au niveau départemental, l'élection devrait se tenir sur la base de listes départementales au scrutin proportionnel avec prime majoritaire, avec la possibilité de circonscriptions électorales dans les grands départements, pour garantir le lien des élus avec les territoires et les populations qu'ils représentent. L'élection des conseils municipaux et celle des conseils départementaux se tiendraient le même jour.

**- nous n'approuvons pas non plus la proposition 11** qui, certes, confirme la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes issues des intercommunalités et autres communes) mais la retire aux régions et aux départements. Cette suppression poserait deux problèmes. D'une part, les régions et surtout les départements assurent un rôle de péréquation financière et donc de solidarité entre les territoires qui doit pouvoir être modulé en fonction des circonstances (catastrophes naturelles, crise économique, défaillances d'entreprises, etc.)

D'autre part, dans une société en mouvement, la clause générale de compétence permet aux collectivités de répondre aux mutations économiques et sociales et aux nouveaux besoins de la population. Il convient donc de maintenir la clause de compétence générale aux régions et départements mais de limiter l'enchevêtrement des financements croisés. Pour y parvenir, il est nécessaire de limiter le financement d'un même projet à deux collectivités ; l'apport de la collectivité secondaire (qui n'est pas à l'origine du projet et n'aura pas à en assumer la gestion) devrait être plafonné à 50% de la dépense subventionnable ; enfin, une collectivité ne pourrait faire appel qu'à une collectivité de niveau supérieur : le bloc communal pourrait faire appel au financement du département ou de la région, le département rechercherait celui de la région, la région ne pouvant obtenir une aide que de l'Etat ou de l'Europe.

#### **- Reste la question du « Grand Paris »**

Les débats qui se sont déroulés sur cette question au sein du comité ont confirmé le fait que la capitale de la France ne pourra pas se développer comme elle le doit si on s'en tient au statu quo. La superficie et la population actuelles de Paris ne sont pas à la hauteur de cette ville universelle.

Pour autant, les auditions auxquelles le comité a procédé ont montré l'absence de propositions des élus parisiens et franciliens sur cette question centrale, même s'ils ont récemment amorcé un rassemblement au sein du « syndicat mixte Paris-Métropole ». Il nous semble donc prématuré d'avancer telle ou telle proposition avant que le débat ne se soit poursuivi et approfondi dans les prochains mois avec tous les acteurs concernés. C'est pourquoi, à ce moment de la réflexion, nous ne soutenons pas la proposition 18 du rapport, même si elle a le mérite de lancer le débat.

- Enfin, concernant les départements et régions d'outre-mer, là encore, la proposition 20, qui prévoit d'y instaurer une collectivité unique, doit être discutée avec les collectivités intéressées.

## Annexe 1

### Proposition de répartition nouvelle des compétences entre collectivités locales et l'Etat

	Etat	Régions	Départements	Bloc communal
<b>Formation professionnelle</b>	Définition de la politique nationale	Apprentissage Définition de la politique régionale et mise en œuvre pour tous publics	Pour certains publics (minima sociaux, handicapés, jeunes exclus du milieu scolaire)	
<b>Enseignement</b>	Politique éducative : programmes et personnels enseignants	<i>Universités (bâtiments, personnels techniques et gestionnaires)</i>	<i>Lycées</i> et collèges (bâtiments, TOS <i>gestionnaires, santé scolaire</i> )	Ecoles (bâtiments)
<b>Culture</b>	<i>Création, grandes structures nationales</i>	<i>Grands équipements (opéras)</i>	Bibliothèques, musées, archives <i>patrimoine</i>	Education, création, musées, bibliothèques,
<b>Sport</b>		<b>Formation</b>	Equipements et subventions	Equipements et subventions
<b>Tourisme</b>		<i>Promotion Equipements</i>		Promotion Equipement
<b>Action médicosociale</b>	Organisation et prestations (AAH)		Prestations (APA, PCH) planification et financement : hébergement pers. âgées et handicapées Santé publique	
<b>Solidarité et action sociale</b>			Action sociale polyvalente PMI, ASE Insertion sociale et prestations (RSA) Hébergement d'urgence (CHRS)	CCAS Enfance (crèches, centres de loisirs)
<b>Urbanisme et aménagement du territoire</b>	PIG, OIN, DTA Politique d'ATR CPER	CPER Schémas régionaux (élaboration)	Schéma régional (avis)	PLU, SCOT, permis de construire, ZAC Schéma régional (avis)
<b>Environnement</b>	Parcs nationaux	Parcs régionaux <b>SDAGE</b>	<i>Assainissement, déchets, eau, énergie (planification et subventions)</i>	Espaces naturels Eau (distribution, assainissement) Energie (distribution) Déchets (collecte, trait.)
<b>Voirie</b>	Autoroutes concédées		Voies départementales	Voies communales
<b>Transports</b>	Réglementation Lignes à grande vitesse	Transports ferro-viaires régionaux <i>Ports autonomes et d'intérêt national</i> <i>Voies navigables</i> <i>Ports fluviaux, maritimes, de pêche et de commerce</i> <i>Aéroports</i>	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires
<b>Communication</b>	Réglementation			Gestion des réseaux
<b>Logement et habitat</b>	Politique nationale du logement			PLH, financement, parc et aides

<b>Développement économique</b>	Politique économique	Aides directes et indirectes		Aides directes et indirectes
<b>Sécurité</b>	Police générale et polices spéciales <i>Incendie et secours</i>		Circulation routière Prévention de la délinquance	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance