

REFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Orientations de l'Association des Maires
des Grandes Villes de France (AMGVF)

présentées au Comité pour la réforme des collectivités locales
le 17 décembre 2008

Aujourd'hui, 70% de nos concitoyens vivent dans des villes. Au cœur de la création de richesse, les grandes villes et leurs agglomérations sont à l'initiative de la plupart des projets qui dessinent la France de demain. C'est aussi en leur sein que se décide le cadre de vie quotidien d'une grande majorité de Français. Sur tous ces sujets, ce sont les maires qui, parce qu'ils sont les élus locaux les mieux identifiés par les Français, sont en première ligne.

Le Président de la République a, le 22 octobre dernier, souligné l'importance de la modification de notre organisation territoriale et installé un comité chargé de jeter les bases d'une réforme qu'il veut mener en profondeur et dans la concertation.

Nous, Maires des grandes villes, souhaitons, dans ce cadre, apporter notre contribution aux réflexions en cours. Trop souvent, en effet, les discussions sur l'organisation territoriale de la France se focalisent sur l'avenir du département ou des communes rurales en oubliant les enjeux spécifiques, pourtant nombreux et cruciaux, propres aux grandes villes de France.

Nous pensons que la réforme en cours doit consacrer l'importance du fait urbain et le caractère structurant des métropoles. **Une France forte doit s'appuyer sur des pôles urbains, des métropoles fortes, qui compteront en Europe et dans le monde.**

Or, nous constatons que **le développement des métropoles françaises est handicapé par une organisation qui ne permet pas l'émergence d'agglomérations puissantes, intégrées et organisées de manière lisible et efficace.** En tant qu'acteurs de proximité, nous connaissons de surcroît le désarroi des citoyens face à l'enchevêtrement et l'imbrication des administrations locales.

Aussi, nous avons arrêté les principes suivants qui, sans épuiser le débat, pourront guider utilement chacune des parties prenantes dans le cadre des réformes en cours.

1) La libre administration des collectivités locales doit être consacrée

Ce principe nous paraît imposer à l'Etat d'être à l'écoute de toutes les associations d'élus et de **préférer, dans toute réforme nouvelle, l'incitation à la contrainte.**

Au-delà, nous pensons que la libre administration des collectivités ne peut être effective qu'à trois conditions : des compétences larges et clairement définies pour des collectivités plus fortes, des ressources diversifiées, incluant une part déterminante de

ressources propres, et une lisibilité pour le citoyen de l'action des collectivités. Ainsi, la réforme à mener doit, par une simplification de notre organisation territoriale, renforcer la performance de l'action publique et la libre administration des collectivités.

2) La réforme doit aboutir à une véritable simplification des territoires, adaptée à leur diversité

Les réalités de nos territoires sont diverses. La réforme à mener devra tenir compte de certaines spécificités locales et des besoins exprimés par les acteurs de terrain. Elle devra **notamment être différenciée selon que l'on se situe en zone rurale, péri-urbaine ou urbaine**. La situation spécifique de l'agglomération parisienne méritera sans doute un traitement à part.

Mais, la réforme ne doit pas sacrifier cette nécessaire souplesse à son ambition : renforcer les collectivités, clarifier leurs compétences, leur permettre de peser au niveau européen et international. Il faudra **donc fixer un cap, un calendrier, et mettre en place des mécanismes incitatifs pour permettre aux collectivités d'atteindre une taille suffisante, en limitant leur nombre et en favorisant leur regroupement**.

3) La clause générale de compétence doit être maintenue pour le premier échelon de proximité

Le Maire est le premier élu de proximité et l'élu local le mieux identifié des Français. A ce titre, il est l'interlocuteur naturel pour toutes les questions qui intéressent nos concitoyens au quotidien. **Il ne peut jouer pleinement ce rôle qu'à condition que la commune conserve sa clause générale de compétence, contrepartie naturelle de sa position en tant que premier échelon de proximité. Le maintien de cette clause générale de compétence impose sans doute une réflexion sur les périmètres** : des communes trop petites ou ne bénéficiant pas d'une assise économique suffisante sont en effet en difficulté pour assumer pleinement leur rôle d'échelon généraliste de proximité.

4) La réforme doit permettre la constitution de villes plus fortes, plus cohérentes et plus intégrées

L'essor des intercommunalités appelle aujourd'hui un renforcement du contrôle démocratique. Pour autant, le mouvement intercommunal **ne doit en aucun cas aboutir à la création d'une légitimité élective supplémentaire sur nos territoires, d'un quatrième échelon, qui brouillerait encore un peu plus les repères de nos concitoyens et irait à l'encontre de la simplification recherchée**. Ainsi, instituer des élections intercommunales spécifiques et distinctes des élections municipales, ne constituerait pas une mesure adaptée.

La réforme que nous appelons de nos vœux doit être adaptée à la diversité des niveaux d'intégration intercommunale :

- elle doit d'abord s'attacher à achever la carte des intercommunalités et à rationaliser leurs périmètres au plus tard pour le 31/12/2013. L'Etat devra notamment veiller à ce **que le périmètre des intercommunalités corresponde réellement à l'exercice d'une véritable solidarité à l'échelle d'un territoire cohérent, suffisamment large et diversifié**.
- elle doit permettre par une **élection unique** de désigner à la fois les conseillers municipaux et des conseillers communautaires pleinement identifiés, afin de

favoriser l'émergence d'un débat citoyen à l'échelle du territoire des agglomérations ;

- pour nos villes, elle doit favoriser, **sur la base du volontariat et pour les structures qui y sont prêtes**, la constitution de **collectivités uniques**, par regroupement des actuelles communes et intercommunalités. L'Etat devra simplifier le droit applicable en la matière et se doter d'outils incitatifs. Ces nouvelles villes, qui disposeraient de la clause générale de compétence et d'un budget unifié, pourraient déléguer certaines missions à des mairies de proximité correspondant aux communes actuelles et éventuellement aux mairies de quartier des anciennes villes centre.

5) L'avenir du fonctionnement du binôme département/ région concerne également les grandes villes

Nous souhaitons ne pas être tenus à l'écart des débats concernant l'avenir des départements et régions. En effet, la réforme à mener doit être appréhendée de manière globale. En outre, ces collectivités sont nos interlocuteurs au quotidien et participent avec nous à la modernisation des territoires.

Nous pensons que la modernisation de notre administration locale nécessite de questionner le nombre et la taille des départements et régions. Deux objectifs doivent être visés :

- Une intégration verticale entre départements et régions et/ou des intégrations horizontales doivent être recherchées, afin de disposer de collectivités ayant la taille et la surface suffisantes pour peser dans l'Europe des Régions qui se dessine ;
- **Il faut mettre fin à l'enchevêtrement des compétences** : a minima en renforçant la notion de chef de file, voire, dans une optique plus ambitieuse, en limitant à deux le nombre d'échelons pouvant intervenir sur une même compétence. Cette dernière option imposerait une spécialisation des échelons intermédiaires puisque l'échelon de proximité doit conserver la clause générale de compétence.

Par ailleurs, **en zone urbaine, certaines compétences de proximité actuellement exercées par les départements pourraient sans doute être gérées par des grandes villes** (voirie, action sociale) sur la base du **volontariat**.

6) Les grandes villes doivent disposer de ressources diversifiées, dynamiques et prévisibles à moyen terme

Les grandes villes doivent continuer à bénéficier d'une part déterminante de ressources propres dans leur budget. Ces ressources doivent reposer sur des assiettes diversifiées : il importe notamment de ne pas affaiblir le lien fiscal existant actuellement entre les agglomérations et l'activité économique, sous peine de freiner fortement les investissements et le développement des services publics locaux qui fondent l'attractivité économique du territoire.

La réforme doit reconnaître certaines contraintes spécifiques qui pèsent sur les grandes villes, comme les charges de centralité : **en effet, les grandes villes mettent en place des équipements sportifs, culturels, économiques qui pèsent sur leur seul budget alors qu'ils concourent au rayonnement régional, voire national.**

Enfin, les grandes villes, comme tout acteur économique, ont besoin de visibilité budgétaire. Il est indispensable de disposer d'engagements de moyen terme concernant les règles applicables en matière de fiscalité locale et le niveau des concours financiers de l'Etat.

7) L'Etat doit savoir rationaliser son action au plan territorial et conserver son rôle de stratège

L'Etat doit aller au bout de la logique de décentralisation et dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques, veiller à supprimer dans son administration les services qui doublonnent inefficacement l'action des collectivités locales.

Il doit, en revanche, renforcer sa capacité à agir en stratège en matière d'aménagement du territoire et de décentralisation. **Il a un rôle crucial à jouer dans le développement des grandes métropoles françaises. Il doit veiller à ce que la carte des Intercommunalités urbaines recouvre efficacement la carte des agglomérations et favorise une réelle solidarité entre collectivités.** Il doit enfin faire du développement prometteur des groupements territoriaux transfrontaliers une de ses priorités d'action.