

Les dix enjeux de la réforme des collectivités locales

Longtemps tenus secrets, les travaux de la commission Balladur, chargée par le président de la République de réfléchir à la « réforme des collectivités », commencent à s'ébruiter. Pour l'instant, rien d'officiel, chacun tâte le terrain pour savoir l'ampleur que prendra la réforme. Car il y a bien urgence à clarifier les relations entre les collectivités locales mais aussi, et surtout, sur les relations de ces dernières avec l'État. Pour l'instant, ce qui sort du chapeau s'inscrit dans le droit fil des différentes propositions faites dans les rapports Richard, Lambert, Warsmann... (voir tableau page 11).

S'il n'est effectivement pas question de supprimer un échelon territorial, il semble que l'on s'oriente de plus en plus vers la fin de la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Ces dernières devraient donc être amenées à spécialiser leurs interventions sur des champs spécifiques, telle que l'action sociale pour les départements, l'aménagement du territoire et le développement économique pour les régions. Quant aux communes, elles devraient conserver la clause générale de compétence leur permettant d'agir sur l'ensemble des leviers de la vie locale et de rester un échelon territorial de premier ordre – et ce d'autant plus que la proposition faite par Alain Marleix d'élire les délégués communautaires au suffrage universel serait... balayée. « *Ce serait la mort des maires* », aurait déclaré Nicolas Sarkozy aux parlementaires de la majorité ! Concernant le statut de l'agglomération – qui est un sujet cher au chef de l'État – on ne sait rien de très précis. La proposition du

rapport Warsmann sur la possibilité pour une intercommunalité de fusionner en une seule commune pourrait être reprise. Enfin, ici et là, on entend des voix cherchant à appuyer les propositions de Loi Bignon et Pasqua sur les « conseillers territoriaux » qui remplaceraient les conseillers régionaux, à partir de 2011.

Mais le plus frappant dans ce débat est que, si les propositions visant à réduire les compétences et / ou les échelles territoriales abondent, peu de choses en revanche sur la réorganisation des services et missions de l'État territorial. En effet, si la réforme des collectivités est essentielle, il l'est tout autant de supprimer les doublons de politiques publiques État / collectivités, et de réorienter les missions des services déconcentrés de l'État vers l'accompagnement des collectivités. À l'heure où les missions de l'État et de ses services sont passées au crible dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), il est plus qu'urgent d'être audacieux sur le sujet. Comme le soulignait Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, lors du congrès des régions les 3 et 4 décembre dernier, en Aquitaine, les recoupements budgétaires entre les départements et la région représentent 5,74 % des dépenses, alors qu'ils représentent près de 50 % entre l'État et la région.

Pour préparer les semaines et les mois à venir, où ces sujets seront fortement médiatisés, nous vous proposons de passer en revue dix enjeux parmi les plus importants de la réforme à venir. ■ **Samuel Jaulmes**

1 Combattre l'illisibilité du système pour le citoyen

Il s'agit, pour Jean-Pierre Balligand, coprésident de l'Institut de la décentralisation (ID), du « point d'entrée et du fil conducteur essentiel pour mener à bien le débat sur la réforme de la décentralisation ». En effet, il est primordial que les citoyens soient en capacité d'identifier qui prend les décisions, et de sanctionner positivement ou négativement par le suffrage universel.

Or, aujourd'hui, il est clair que personne n'y comprend plus rien. Et comme il le rappelle, « *derrière la nécessaire question institutionnelle, n'oublions pas aussi que se profile la question fiscale. La lisibilité citoyenne passe par une lisibilité fiscale. À tel niveau de responsabilités, tel niveau d'impôts.* » Pour Céline Brailon, présidente de l'Adels, l'entrée « citoyenne » est effectivement essentielle : « *La crédibilité d'une réforme des institutions locales repose sur la présence de dispositifs de lutte contre le cumul des*

mandats dans le temps et dans l'espace, d'une séparation entre le législatif et l'exécutif, d'une élection au suffrage universel des élus communautaires, de la reconnaissance des droits de l'opposition, de la présence de dispositifs incitatifs comme des chartes élaborées collectivement entre élus, techniciens et habitants, et du renforcement du droit à l'expérimentation. » Un avis que ne partage pas Philippe Laurent, maire (UMP) de Sceaux et président de la commission des finances de l'Association des maires de

France : « Est-on vraiment certain que le citoyen est aussi perdu qu'on le dit ? Cette idée n'est-elle pas une "tarte à la crème" ? S'agissant de ce qui se passe sur un territoire, que ce soit en termes d'investissements ou de prestations rendues, le citoyen a d'abord le réflexe d'aller à la mairie, ou de s'adresser au maire pour lui faire part de ses demandes ou critiques à l'égard de tout problème. Et il comprend généralement assez bien ce qu'il en est ensuite. Je note d'ailleurs que toute action faisant l'objet d'une collaboration entre plusieurs collectivités, surtout lorsque ces collectivités sont dirigées par des majorités non politiquement identiques, est généralement bien perçue par les citoyens, comme une marque de sens des responsabilités. » Même s'il est d'accord pour dire que « la clarification passera, là encore, d'abord par la responsabilisation fiscale. De là découlera l'efficacité de la dépense publique locale. »

2 Faire des économies

Rappelons d'emblée que les économies, si elle sont possibles, seront en réalité limitées. Car ce qui coûte, ce ne sont pas tant les structures elles-mêmes que les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre. Au gouvernement, on évoque pourtant la possibilité de fusionner régions et départements afin de réaliser des économies. D'où la réaction de Philippe Laurent : « Que veut-on faire ? Fusionner deux niveaux de collectivités et confier au niveau fusionné l'élaboration, la mise en œuvre et le financement de l'ensemble des politiques publiques et des compétences qui étaient celles des deux niveaux ? Ou remettre en cause sur le fond les politiques menées ? Ce n'est pas la même chose. Dans le premier cas, on économisera quelques postes de secrétariat, de président et de chauffeur, au mieux. » Dans le second, attention à ce que réforme des collectivités ne se traduise pas par une coupe franche dans les

budgets des politiques publiques locales. Pour cet élu local, « il y a en revanche des doublons à supprimer : ceux entre les collectivités locales et l'État ». Car, comme il l'explique, « les services de l'État, qui mettaient en œuvre les compétences transférées, sont pour la plupart restés en poste et tentent de garder leur pouvoir en édictant de plus en plus de textes et de normes qui viennent renchérisser le coût des compétences transférées, ceci avec la complicité passive des parlementaires ». Au fond, « si l'on souhaite véritablement économiser, il faut aller au bout de la logique de transfert de compétences et

serait visible et cela renforcerait les compétences territoriales. » Une unification de l'intercommunalité qui serait un aboutissement du lent mouvement en cours.

3 Gérer les conflits de compétences

À l'Institut de la décentralisation, Jean-Pierre Balligand considère aussi que la réalisation d'économies doit passer par « la rationalisation de l'ordonnement des pouvoirs locaux ». D'autant que deux facteurs ont amplifié le désordre ambiant : tout d'abord la jurisprudence qui, en reconnaissant la capacité « d'agir en tout domaine », a étendu l'usage de la clause générale de compétence aux régions et aux départements. Ensuite, le développement du cumul des mandats a fini de figer une situation où chacun « fait commerce » de son droit à intervenir dans (presque) tous les domaines de l'action publique territoriale (lire l'analyse de Marion Paoletti page 21 à 24). Un système qui a fait son temps et qui est aujourd'hui bousculé par la nécessaire maîtrise de la dépense publique. Faut-il alors supprimer la clause générale de compétence ? « Il est aujourd'hui temps de trancher sur l'opportunité de maintenir, pour certains niveaux de collectivités, comme le département ou la région, la clause

générale de compétence, car tout indique en effet qu'une meilleure maîtrise de la dépense publique ne pourra faire l'impasse sur une hiérarchisation des niveaux », répond Jean-Pierre Balligand. D'autant que, comme il le rappelle, si « dans la plupart des grandes démocraties européennes, il y a autant d'échelons territoriaux qu'en France, la différence est qu'ils s'inscrivent dans une hiérarchie infrarégionale ». Ce dont manque cruellement la France, qui a beaucoup de « chefs », mais peu de hiérarchie. « Une véritable subsidiarité démocratique devrait en »



transférer aussi une partie du pouvoir réglementaire. Mais ceci suppose une véritable "révolution culturelle" de l'État que celui-ci n'est absolument pas prêt à opérer », estime Philippe Laurent. Autre piste d'économie, soulevée par Jean-Christophe Poulet, maire de Bessancourt et membre du conseil d'administration de l'Adels : « Mieux penser l'articulation entre syndicats mixtes, syndicats de collecte, intercommunalité et communes. Il faut fondre les divers syndicats, notamment de collecte, dans les structures intercommunales. L'économie d'échelon

ACTUALITÉS

Les dix enjeux de la réforme des collectivités locales

» être un principe fort », pose Céline Braillon, présidente de l'Adels. Une subsidiarité qui poserait comme principe que les affaires doivent être gérées au plus près de ceux qui les vivent, en montant d'échelle au fur et à mesure des besoins de moyens ou de péréquation. Une subsidiarité, qui laisserait, enfin, la place qu'elle mérite à l'initiative citoyenne. Pour Philippe Laurent, « il n'y a qu'une seule façon, dans l'état actuel des choses, pour régler les conflits de compétence : la contractualisation entre collectivités locales elles-mêmes, ou entre une collectivité locale et l'État ». Une contractualisation qui doit s'accompagner d'une « réforme profonde de la fiscalité locale ». En effet, pour cet élu francilien, « chaque assemblée locale devrait être clairement responsable aux yeux des citoyens du financement des dépenses qu'elle effectue ». Par contre, il estime que l'idée de la suppression de la clause de compétence générale doit être appréhendée avec une grande prudence : « La clarification des compétences, c'est le moyen qu'a trouvé l'État pour mieux contrôler le système : elle transforme les collectivités en établissements publics et l'assemblée élue au suffrage universel en conseil d'administration. Au terme du processus de "spécialisation", c'est aussi la suppression de l'autonomie fiscale qui est à redouter et, par conséquence, la fin des libertés locales. »

4 Remettre à plat les financements croisés

Là encore, le maire de Sceaux estime que le problème n'est pas aussi important qu'on voudrait nous le faire croire : « Ils sont aujourd'hui nécessaires pour n'importe quel investissement d'une certaine ampleur, car aucune collectivité n'a seule les moyens d'en financer la totalité. Ils sont aussi une forme de garantie de la pertinence de l'investissement en question, puisque celle-ci aura été vérifiée et reconnue par plusieurs assemblées politiques. On a moins de chance de se tromper à plusieurs que tout seul. La solution, c'est là encore une contractualisation assumée en pleine responsabilité. » Pour autant, à l'Institut de la décentralisation, on a conscience aujourd'hui que personne ne

comprend rien à la décentralisation, en raison justement des financements croisés. D'où la nécessité « d'écrire une nouvelle chorégraphie des responsabilités en réarticulant les niveaux les uns par rapport aux autres ». Ce qui revient à supprimer la clause générale de compétence aux échelles régionale et départementale afin d'opter pour un schéma de spécialisation des compétences. En outre, pour l'ID, « il n'est pas sûr qu'un modèle uniforme soit encore une obligation républicaine au sens du respect de l'équité, voire de la recherche de l'égalité »...

5 Rechercher des territoires de gestion plus en cohérence avec les nouveaux bassins de vie

Les discussions autour du Grand Paris ont bien ouvert la voie : nombre de territoires administratifs ne correspondent plus aujourd'hui à la réalité de fonctionnement des territoires réels. Ceci est bien sûr flagrant quand un département est à peine

Ce qui coûte, ce ne sont pas tant les structures que les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre.

plus grand que l'aire urbaine de sa plus grande ville (l'aire urbaine de Strasbourg accueille 59 % des habitants du Bas-Rhin, celle de Toulouse 90 % de ceux de Haute-Garonne). De même, les limites géographiques des communautés (de communes ou d'agglomération) sont souvent sujettes à caution : plutôt sous dimensionnées, et trop souvent déterminées plus en fonction d'appartenances politiques que par une réflexion sur les bassins de vie.

6 Augmenter la taille des régions et des intercommunalités

La tentation a été réelle au moment des lois instaurant la région comme une nouvelle collectivité locale de

n'en retenir que huit grandes, afin de coller notamment aux Länder allemands et aux communautés autonomes espagnoles, mais le courage politique a manqué. Le sujet revient régulièrement, mais peut-il encore être envisagé de la même manière aujourd'hui, alors que les régions seront bientôt trentenaires ? « Il est illusoire de vouloir concurrencer les Länder allemands ou les communautés autonomes espagnoles, qui ont des compétences infiniment plus larges que nos régions », souligne Gérard Logié, spécialiste des territoires et administrateur de l'Adels. Même dans le cadre de compétences redistribuées ? Quant aux intercommunalités, on l'a dit, de nombreuses sont bâties sur des limites de complaisance politiciennes, bien trop petites. Avec plus de compétences, elles devront se stabiliser à une échelle suffisante, ce qui soulignera d'autant plus crûment leur problème démocratique. Pour Jean-Pierre Balligand, « la question de la démocratisation de l'intercommunalité est essentielle. Serait-ce si exceptionnel de tester le découplage entre le délibératif et l'exécutif ? C'est fondamental pour essayer de faire vivre la démocratie qui se nourrit d'abord de contre-pouvoirs, y compris institutionnels. Ne peut-on pas avancer sur l'idée que coexistent une assemblée délibérante représentant les intérêts des communes et un pouvoir exécutif ayant une légitimité populaire puisqu'il lève l'impôt direct ? Tous les partis démocratiques ont obligation de faire mouvement sur ces questions. Dans le cas contraire, les orientations politiques viendront d'en haut. Les chances de renouveau d'une action publique territoriale efficace et économe seraient alors fortement compromises. » Face à cette proposition, Jean-Christophe Poulet, avec beaucoup d'autres, propose « d'élire les délégués intercommunaux en même temps que les conseillers municipaux, au suffrage universel direct », mais aussi de « créer des structures consultatives de l'intercommunalité, associant citoyens, élus et responsables associatifs, et que ces structures soient obligatoirement consultées avant chaque projet. Si les élus n'en tiennent pas compte, ils seront obligés d'argumenter leur refus. »

suite p. 12 »

Chronologie d'une réforme annoncée

Décembre 2006	Rendu du rapport Richard sur les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale.	Répartir des compétences par blocs ; principe du chef de file quand il y a superposition de compétences ; approfondir le transfert de fiscalité de l'État vers les collectivités ; réintégrer des Pays au sein des intercommunalités.
Juin 2007	Lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).	Objectif : « <i>changer en profondeur l'organisation administrative de l'État et le contenu de l'action publique</i> ».
Décembre 2007	Rendu des conclusions du groupe de travail présidé par Alain Lambert (sénateur de l'Orne, UMP) ; chargé de réfléchir aux « relations entre l'État et les collectivités locales ».	Réformer la clause générale de compétence ; alléger des contraintes normatives pesant sur les collectivités ; simplifier des relations financières avec l'État.
Avril 2008	Présentation des conclusions du rapport de la commission Attali sur la libération de la croissance française.	Renforcer les intercommunalités et les régions en faisant disparaître, en dix ans, l'échelon départemental.
8 octobre 2008	Remise du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la clarification des compétences (rapport Warsmann).	Fusionner des collectivités sur mesure, là où les situations le justifient ; élire les délégués communautaires au suffrage universel direct ; supprimer progressivement les Pays ; spécialiser les compétences des collectivités ; laisser la possibilité pour les intercommunalités qui le souhaitent de fusionner en une seule commune.
Octobre 2008	Propositions de loi Bignon-Mancel (Assemblée nationale) et Pasqua (Sénat).	Remplacer les conseillers régionaux par des conseillers territoriaux siégeant à la fois au sein des assemblées départementales et régionales à l'occasion des prochaines cantonales (2011).
21 octobre 2008	Installation du comité « Balladur » chargé de réfléchir à la « réforme des collectivités », par le président de la République.	Mandat : clarifier les compétences entre collectivités et entre l'État et les collectivités, simplifier le mille-feuille territorial, réfléchir aux ressources des collectivités, renforcer le statut de l'élu, réfléchir à la question du statut des métropoles.
Décembre 2008	Lors d'un entretien avec les parlementaires UMP, le président de la République se déclare favorable à une réforme de fond « <i>s'il y a un consensus politique suffisant</i> » et prévoit une loi à l'automne 2009.	Supprimer la clause générale de compétences pour les départements et les régions ; statuer sur les agglomération, fusionner les collectivités qui le souhaiteraient ; maintenir les cantons ; refus de l'élection des délégués des intercommunalités au suffrage universel direct.

ACTUALITÉS

Les dix enjeux de la réforme des collectivités locales

>>> suite de la p. 10

7 Repenser le rôle de la commune

La dernière grande compétence des communes reste bien souvent l'urbanisme. Or, difficile de ne pas reconnaître que celui-ci devrait en toute logique être traité au niveau de l'intercommunalité, afin d'annuler les volontés de concurrence entre les communes et de se donner un territoire assez large pour traiter un tant soit peu les effets des transports domicile - travail par exemple. De plus, l'urbanisme ne peut plus être laissé à des collectivités sans ingénierie, comme le sont la plupart des petites communes, l'enjeu global étant bien trop important. De manière générale, les compétences traditionnelles de la communes sont déléguées les unes après les autres aux intercommunalités. Face à cela, il ne s'agit pas de combattre pour garder des lambeaux de compétences, souvent en dépit de toute cohérence, au niveau des communes, ni pour y laisser une certaine puissance financière par exemple, mais plutôt de repenser ce que sera le vrai rôle de la commune dans une nouvelle carte administrative de la France. Pour Jean-Claude Mairal, vice-président du conseil régional d'Auvergne, « cela permettrait de taire les peurs des élus des communes qui craignent de voir disparaître cet échelon de proximité au profit de la communauté de communes vécue comme une "super commune". Plus la communauté de communes est petite, plus elle se résume au périmètre du canton, plus cette peur est latente. Au contraire, plus l'intercommunalité est l'expression d'un territoire pertinent et de projets, et moins cette peur est présente, chacun ayant conscience de son rôle. » En l'occurrence, une des pistes pour les communes est bien sûr de cultiver leur identité forte sur le cadre de vie et la gestion urbaine de proximité, mais peut être aussi d'endosser une véritable fonction d'animation du vivre ensemble, de large apprentissage civique de la solidarité sociale locale et de la citoyenneté.

8 Repositionner les Pays

Quitte à donner un coup de pied dans la fourmière, certains, notamment au gouvernement, se verraient bien écraser au passage un « truc » qui les gêne – sans que l'on sache vraiment pourquoi, d'ailleurs : les Pays. Dans une réforme des niveaux administratifs, avancer l'idée de supprimer les Pays devrait faire l'effet d'un hors sujet (le Pays est un territoire de projets, qui n'a pas de compétence définie et ne gère pas de programme d'actions), ce qui n'a pas l'air de déranger Nicolas Sarkozy, qui s'est déjà déclaré pour la disparition des Pays. Petit problème : les Pays n'étant pas des collectivités locales, ni même des établissements publics, mais la plupart du temps des groupements d'intérêts publics voire des associations, ils n'ont nul besoin de l'autorisation de l'État pour exister, même si le reniement de Paris serait un coup dur pour leur pérennité. Ceci dit, cette polémique nous oblige à réexpliquer la différence fondamentale entre territoires de gestion (qui gèrent des compétences essentielles, comme l'urbanisme, les transports, les déchets, l'éducation, etc.) et les territoires de projets, qui permettent

Aujourd'hui, le canton n'est plus que la circonscription électorale du conseiller général.

de rassembler différentes collectivités pour qu'elles élaborent ensemble un projet de développement, discutent pour donner de la cohérence à leurs plans d'actions respectifs et, impulsent des initiatives. Au moment même où le président de la République balaye brutalement l'intérêt des Pays, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact, lire page 14) présente un rapport qui souligne l'intérêt des Pays, et notamment de leurs conseils de développement (voir *Conseils de développement, Modes d'emploi*, Adels, 2009), dans la mise en cohérence des agendas 21 locaux sur l'ensemble du territoire.

9 Sceller le sort des cantons

Sceller le sort des cantons revient bien sûr à s'attaquer aux modes de scrutins, dernier fil qui retient le canton à la vie – avec peut-être aussi la force des habitudes. Établir une élection départementale (et/ou régionale...) au scrutin de liste serait à la fois la fin de l'archaïque canton, la voie d'entrée de la parité dans les conseils généraux, et une stabilité bien plus grande offerte aux assemblées départementales (aujourd'hui elles peuvent basculer à chaque renouvellement par moitié, soit tous les trois ans). Car, aujourd'hui, le canton n'est plus que la circonscription électorale du conseiller général, qui doit le représenter à l'assemblée départementale. Mais que représente-t-il exactement, puisque le canton n'est plus ni un échelon administratif, ni un territoire de vie ? Au mieux correspond-il aux limites de la communauté de communes. Mais on peut alors se demander si celle-ci n'a pas été taillée sur mesure pour correspondre à l'aire d'influence du... conseiller général ?

10 Repenser le rôle de l'État

C'est bien beau de clarifier les compétences, les financements, les légitimités d'intervention des collectivités locales, de construire un beau principe de subsidiarité, de rendre le tout efficace et lisible et... accepté par tous. Mais, et cela a sans doute été trop souvent oublié dans les réformes passées, définir la place des collectivités c'est également redéfinir la place de l'État. De bon à tout faire, il ne doit pas passer à bon à rien, mais se recentrer sur ses missions « régaliennes », qui ne sont pas que l'armée, la diplomatie et le maintien de l'ordre, mais aussi – et surtout – la garantie des libertés, de l'égalité entre les citoyens et entre les territoires, donc l'arbitrage, la péréquation. Si l'État pouvait assumer ses valeurs profondes d'équité, par exemple, il ne serait pas si crispé autour de la notion d'égalitarisme qui le pousse à un centralisme, hélas stérile pour l'initiative locale. ■

Aline Chambras et Nicolas Leblanc

Bruno Veyssat / L'Actualité Poitou-Charentes


Yves Jean

■ Directeur du département de géographie de l'université de Poitiers.

INTERVIEW

« Le véritable objectif devrait être la coopération entre les territoires »

La réforme des collectivités locales a été envisagée par de nombreux gouvernements. En quoi ce que président de la République envisage actuellement vous semble-t-il être différent ?

La proposition faite par Nicolas Sarkozy au congrès des maires de France me semble être un leurre, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que nous sommes en présence d'un véritable « déménagement du territoire » : le recul de l'État sur les territoires est sans précédent. Il n'y a qu'à voir les réformes des cartes judiciaires et militaires, ou la réforme de la santé. De mon point de vue, ce désengagement est très largement préjudiciable aux fonctions polarisantes des petites villes. À cela s'ajoute un désengagement financier de l'État qui, lui aussi, est sans précédent. Dans ce contexte, la question du redécoupage de l'action publique locale est un très bon moyen de masquer les difficultés auxquelles auront à faire face les territoires, du fait du désengagement de l'État. Par ailleurs, la réforme engagée semble donner une fin de non-recevoir à la proposition du secrétaire d'État aux Collectivités territoriales de faire élire les délégués communaux au sein des organes délibératifs intercommunaux au suffrage universel. L'intercommunalité est aujourd'hui un échelon essentiel de l'action publique locale, et il y a un manque crucial de transparence et de démocratie pour l'encadrer. Enfin, il me semble que la question n'est pas de faire le choix d'un échelon territorial au profit d'un autre, ou de procéder à la fusion de collectivités : il n'y a pas de découpage vertueux. Ce qu'il faut arriver à penser et à réaliser, c'est l'interterritorialité, c'est à dire la coopération, formelle ou informelle, entre les territoires.

Une des propositions de la réforme consisterait en un remplacement des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux qui siègeraient tout à la fois au sein des assemblées

départementales et régionales. N'y a-t-il pas un recul par rapport à l'avancée que constituait l'élection des conseils régionaux au suffrage universel depuis 1986 ?

Le pouvoir régional est considérablement monté en puissance au cours de ces vingt dernières années, sous l'impulsion notamment des fonds européens, dont je m'étonne qu'on parle aussi peu dans le cadre de cette réforme. Cette proposition sent trop l'opération politique pour être complètement honnête. Sous couvert de fournir une assise territoriale aux conseillers régionaux, l'idée présente derrière l'instauration de conseillers territoriaux est bien de faire basculer l'élection des conseillers régionaux d'un scrutin de liste régionale à un scrutin cantonal, aux tendances plus conservatrices et, de ce fait, de faire un sort définitif aux majorités politiques actuelles des régions.

L'intercommunalité, est un échelon essentiel de l'action publique locale, or il n'y a pas de démocratie pour l'encadrer.

Une des propositions phares du comité Balladur semble être de mettre un terme à la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Cela permettra-t-il de clarifier les relations entre les collectivités ?

Le principe de subsidiarité, qui vise à privilégier le niveau inférieur d'un pouvoir de décision aussi longtemps que le niveau supérieur n'est pas capable d'agir plus efficacement, est une idée séduisante. Il permet de conserver de la souplesse et du dynamisme politique aux différents acteurs territoriaux. Une proposition qui rigidifierait par trop ce principe, et la pratique qui en découle,

pourrait geler des initiatives pertinentes de développement territorial. La question devrait avant tout être envisagée dans la diversité des situations géographiques. Ce qui est important, c'est de penser des politiques publiques qui permettent l'interterritorialité. On ne peut pas régler cette question d'un point de vue administratif, alors que la vraie question est moins la répartition des compétences que le cumul des mandats. Lorsque le citoyen identifiera un élu à une responsabilité, là on y verra plus clair ! C'est pour cela que la question de l'élection des élus intercommunaux au suffrage universel direct est importante.

Les Pays ont largement contribué à l'interterritorialité. La réforme engagée ne semble pas en tenir compte...

L'avenir des Pays semble largement hypothéqué dans le cadre de cette réforme. Dans l'avenir, ils pourraient être réinvestis par les intercommunalités. Ils pourraient même correspondre à une intercommunalité. Pourtant, les intercommunalités et les Pays n'ont pas les mêmes fonctions et il serait dangereux de les confondre. Le Pays tire sa force de sa capacité à la prospective et à l'invention. Il tirait aussi sa force de sa base participative, via le conseil de développement. Faire basculer les Pays vers l'intercommunalité c'est courir le risque que le Pays devienne un périmètre d'aménagement et d'équipement, et ne devienne que très secondairement prospectif. Cela étant dit, il faut se rappeler que les Pays préexistaient aux lois Pasqua et Voynet : même si les concours de l'État aux Pays cessent, les crédits des régions concourent aujourd'hui très largement à la vie des Pays. Il y a tout lieu de penser que partout où la mobilisation locale sera assez forte, ces structures d'interterritorialité continueront d'exister. ■

Propos recueillis par Samuel Jaulmes