

Audition – Commission sur la réforme territoriale
Intervention de M. Claude Bartolone
Jeudi 15 janvier 2009

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission,
Mesdames et Messieurs,

Je m'adresse à vous comme socialiste, comme parlementaire et comme Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis.

Comme socialiste, je veux dire mon attachement profond à la décentralisation, qui, faut-il le rappeler, est devenue une réalité dans notre pays grâce aux grandes lois Maury-Defferre de 1982 et 1983. La décentralisation, c'est plus de démocratie, plus de proximité et au total plus d'efficacité. A rebours du poujadisme larvé entretenu ces jours-ci par le gouvernement et qui voudrait opposer vigueur du débat démocratique et efficacité de l'action publique, je suis pour ma part convaincu que les deux sont complémentaires. Parce que la décentralisation a imposé le contrôle de l'action publique par des élus confrontés au débat public, elle a permis à la France d'entrer dans l'ère de la démocratie réelle. Toute forme de recentralisation, sous quelque prétexte que ce soit, représenterait un retour en arrière totalement inacceptable.

Comme parlementaire, je tiens à faire part de mes réserves sur la méthode suivie. La multiplication des instances de réflexion – votre commission, la mission de Christian Blanc pour la région capitale, les instances mises en place par les assemblées – n'est pas propice à un débat apaisé et ouvert. D'autant moins que les premiers acteurs concernés – les collectivités locales elles-mêmes – semblent mises de côté. Une audition ne remplacera jamais une participation directe aux instances elles-mêmes. Je reste convaincu qu'une réflexion menée par le Parlement et les collectivités aurait été plus conforme à l'idée que l'on peut se faire de la démocratie.

Comme Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, je m'interroge sur les raisons qui ont poussé le Président de la République et le gouvernement à envisager une réforme territoriale. Une réforme n'a de sens que si elle répond à des problèmes avérés et à des dysfonctionnements patents. Or, s'il est facile d'imaginer les intérêts politiques qui ont pu la motiver, la réforme territoriale ne correspond à aucune urgence clairement identifiée, ni à aucune demande explicite de la part des citoyens.

Je voudrais insister avec force sur ce point. En France, les collectivités territoriales fonctionnent bien. Les services publics qui dépendent d'elles sont assurés. Toutes leurs missions sont remplies. Quand des problèmes existent, ils sont le plus souvent le fait de l'Etat, qui n'assure par les financements nécessaires et qui ne remplit pas son rôle de garant en dernière instance de la solidarité nationale. C'est vrai en matière de logement, d'hébergement d'urgence ou tout simplement de péréquation territoriale.

Cette constatation générale vaut également pour l'Île-de-France. Dans notre région, grâce notamment à la présidence de Jean-Paul Huchon, les rapports entre les départements et la région n'ont jamais été aussi bons. La coopération est exemplaire entre les collectivités comme en témoignent leurs relations contractuelles (Contrats particuliers régions / départements) ou leur gestion en commun de syndicats et d'établissements publics comme le STIF ou l'EPIF. Concernant les transports, les investissements ont été massivement relancés

depuis que la région a pris le contrôle du STIF, les insuffisances en la matière étant entièrement imputables au sous-investissement de l'Etat quand il en avait la responsabilité. Chaque échelon territorial porte les intérêts et les choix démocratiquement exprimés par les électeurs pour aboutir dans la concertation à des politiques ambitieuses pour préparer l'avenir de notre métropole.

Au contraire, les rapports entre les collectivités et l'Etat n'ont jamais été aussi mauvais, sur fond de non-respect des engagements financiers de l'Etat et de blocage du SDRIF par le gouvernement. Quand on regarde les faits, les problèmes, quand ils existent, ne viennent pas de l'organisation territoriale mais de l'attitude de l'Etat. Dans cette perspective, il serait inacceptable que la réforme territoriale envisagée aboutisse à revenir sur ce qui fonctionne bien et à accentuer ce qui fonctionne mal.

Où est l'urgence d'une réforme territoriale alors que le système fonctionne ? Permettez-moi d'ajouter qu'en cette période de crise économique majeure, le gouvernement ferait mieux de s'intéresser à l'emploi et au pouvoir d'achat des Français que de lancer des réformes hasardeuses sur des sujets qui ne l'exigent pas.

* * *

L'articulation des échelons de gouvernance représente partout dans le monde une véritable gageure administrative et démocratique. Les bouleversements sont toujours dangereux car ils détruisent l'existant sans que l'on puisse anticiper sur la réussite ou l'échec d'un nouveau schéma. Notre organisation territoriale a fait ses preuves et je ne vois pas l'urgence de la modifier en profondeur.

Dans notre organisation territoriale, les trois niveaux (communes, départements, régions) ont leur utilité et leur légitimité. Entre le local et le régional, le département représente l'échelon indispensable de la proximité.

S'il est un niveau qui pose aujourd'hui problème, c'est celui des intercommunalités, créées dans les années 90 pour répondre à des besoins réels, mais qui n'ont pas donné satisfaction en termes d'articulation avec les autres collectivités ou en termes démocratiques. Elles ont rajouté un échelon et conduit à redessiner la carte des collectivités de manière erratique et souvent incohérente. Bien souvent, les communes les plus riches se rassemblent entre elles, tandis que les plus pauvres font de même. Pour moi, une réflexion pourrait être légitimement menée sur le fait intercommunal. Il serait absurde, en tout état de cause, d'imaginer que les intercommunalités pourraient se substituer aux départements.

Ces trois niveaux s'organisent en deux couples territoriaux. Le couple communes/départements dont l'articulation est la clef de la solidarité et de la gestion de proximité. Le couple régions/Etat, avec une dimension européenne, ce qui rend parfaitement légitime la fusion des régions qui le souhaitent pour disposer d'une taille critique.

Dans ce cadre, le maintien de la clause de compétence générale est impératif pour préserver la dynamique de la démocratie locale. Mettre fin à la clause de compétence générale, ce serait en réalité revenir sur les acquis de trente ans de décentralisation qui a fait de ce chaque collectivité une entité politique démocratiquement élue et responsable de la politique qu'elle mène. Vouloir cantonner les départements sur les compétences sociales ou les régions sur les compétences économiques ferait d'elles de simples agences de prestations pour le compte de l'Etat. La fin de la clause de compétence générale entraînerait une forme de recentralisation

plus ou moins explicite et totalement à contrecourant des attentes des citoyens, globalement attachés à une gestion de proximité par des élus qu'ils connaissent.

Pour autant, des améliorations sont toujours possibles et des clarifications utiles. Je suis favorable, pour ma part, au renforcement de la spécialisation des différents niveaux : les régions sur le développement économique, les départements sur la solidarité, les communes sur le local. Dans ce cadre, la coordination entre les échelons doit être renforcée par le moyen de la contractualisation, qui représente une excellente méthode pour pérenniser l'action publique, pour dépasser des clivages et des blocages et pour garantir un examen approfondi et croisé des politiques publiques locales.

Il est également impératif de supprimer les administrations d'Etat redondantes du fait des transferts de compétence. Certains services de l'Etat (les DDAS ou les DDJS par exemple) doivent être repris intégralement par les services départementaux. Voilà une vraie source de gaspillages, qui est, notons-le, le fait exclusif de l'Etat.

Des améliorations en termes démocratiques peuvent également être apportées. Pour asseoir son rôle de maître d'œuvre de la solidarité, le département doit gagner en visibilité. Le nom du Conseil général doit changer au profit de celui de « Conseil départemental », plus compréhensible. Le renouvellement de cette assemblée doit intervenir en totalité tous les six ans et non par moitié tous les trois ans. Mais rien ne justifierait une modification du mode de scrutin. Le maintien du scrutin uninominal à deux tours est le garant de la relation de proximité entre l'élu départemental et son canton. Enfin, alors que l'on parle de systèmes « à la carte », j'insiste sur l'importance de disposer d'un système démocratique unifié. L'unicité du mode de scrutin sur tout le territoire national doit être préservée au nom de l'unité de la République.

* * *

Concernant l'organisation territoriale, je préconise donc des adaptations plus qu'une réforme majeure qui me semble sans objet. Sur les relations entre l'Etat et les collectivités, principalement sur le terrain financier, des clarifications importantes devraient par contre intervenir.

Depuis une dizaine d'année, trois principes fondamentaux ont été battus en brèche et il conviendrait de prendre toutes les mesures utiles pour les rétablir.

Premier principe : les collectivités locales doivent garder leur autonomie financière, ce qui signifie que leurs ressources doivent être très majoritairement issues de la fiscalité et non de dotations de l'Etat ou d'autres collectivités. Cela impose une réforme fiscale pour restaurer cette autonomie financière.

Second principe : les dépenses qui relèvent de la solidarité nationale – comme le RMI ou maintenant le RSA – doivent dépendre d'un financement sur un impôt national. Une part de la CSG pourrait, par exemple, être consacrée aux politiques de solidarité prises en charge par les départements.

Troisième principe : il doit exister entre les collectivités une solidarité financière qui permette d'éviter que les territoires les plus riches soient aussi ceux qui disposent des moyens les plus importants. Des mécanismes de péréquation doivent être envisagés pour assurer une mutualisation des ressources pour plus de justice. Avec un potentiel fiscal variant de 1 à 7,5

entre les communes d'Île-de-France, et de 1 à 2,3 entre les départements, les plus pauvres sont aussi ceux qui ont le moins de ressources. L'Etat, au lieu de corriger cette injustice, l'amplifie avec une dotation globale de fonctionnement par habitant plus élevée dans les Hauts-de-Seine qu'en Seine-Saint-Denis ou en Essonne ! Cette exigence de solidarité peut donner lieu, rapidement, à quelques réformes simples comme la mutualisation des droits de mutation au niveau régional ou la suppression du ticket modérateur.

Voilà, Mesdames et Messieurs, les sujets sur lesquels votre contribution serait la bienvenue.

* * *

Je voudrais pour finir aborder le cas particulier de l'Île-de-France. Sur ce territoire, la région est légitimement le responsable de la stratégie d'aménagement et de développement. Avec la préparation du SDRIF, la région a d'ailleurs apporté la preuve qu'elle remplit cette compétence avec efficacité et ambition. Tout ce qui aboutirait à affaiblir les compétences de la région dans ce domaine serait une régression.

Dans le même temps, la prise en compte de la réalité métropolitaine, distincte de la réalité régionale, a rendu nécessaire des innovations. La création de Paris Métropole constitue une expérience de responsabilité partagée sur laquelle on peut s'appuyer. Elle répond aux besoins tels qu'ils ont été identifiés par les élus : la nécessité d'une structure de coordination stratégique et de fédération des outils existants. Sans rajouter à proprement parler un niveau de décision, elle permet de fédérer les énergies pour assurer la prise en compte du fait métropolitain. Une réflexion doit être menée sur son périmètre territorial, qui appelle une clarification si l'on souhaite lui donner une véritable visibilité. Mais tout cela peut et doit être traité par les élus.

A l'inverse, la fusion de Paris et des trois départements de la petite couronne représenterait un véritable retour en arrière. Cette nouvelle entité aurait les dimensions d'un mastodonte et perdrait la dimension de la proximité qui est aujourd'hui le point fort des départements. Cette nouvelle collectivité conduirait à répéter le vieux schéma de l'opposition centre-périphérie qui est aujourd'hui complètement dépassé.

Si l'on s'attache aux grandes thématiques qui nourrissent aujourd'hui le débat sur l'organisation territoriale en Île-de-France, il apparaît clairement qu'aucune nouvelle structure n'est nécessaire.

Sur la question du logement, il est indéniable qu'une meilleure coordination est nécessaire au niveau de la métropole, notamment pour permettre une gestion optimale du foncier disponible. Cette question peut être traitée au sein de Paris Métropole. Notons, par ailleurs, que si l'Etat faisait réellement respecter les obligations issues de la loi SRU, nous n'aurions pas à faire face à la situation actuelle de pénuries de logements sociaux. Là encore, le problème se trouve plutôt du côté de l'Etat.

La question des transports et des déplacements, pour sa part, doit être envisagée de manière globale au niveau des régions. Le STIF, qui pourrait devenir demain un SDIF, en charge de tous les déplacements, a montré la pertinence de cette approche. Aucun besoin d'une nouvelle structure sur cette question.

La question de l'aménagement du territoire appelle une réflexion sur le niveau de décision en matière de droit de l'urbanisme pour assurer un développement harmonieux et concerté. Le couple villes / départements est évidemment le bon niveau pour traiter cette question.

Concernant les services publics, l'exigence de leur maintien et de leur développement doit conduire à développer dans ce domaine les compétences des collectivités locales.

J'ajoute que la constitution de pôles d'excellence économiques, associant entreprises innovantes et activité de recherche, n'appelle en rien une reprise en main par l'Etat. Pour prendre l'exemple de mon département, sur l'axe qui va de Saint-Denis à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en passant par le Bourget, les collectivités apportent aujourd'hui la preuve qu'elles disposent de la volonté et de l'anticipation stratégique nécessaire pour gérer des pôles de développements de dimension internationale.

* * *

L'Ile-de-France, comme aucune collectivité en France, n'est ni en panne de fonctionnement, ni en panne de projets. Si des ajustements institutionnels à la marge peuvent être opérés, dans le droit fil des propositions portées notamment par l'Assemblée des Départements de France, aucun bouleversement d'ensemble ne semble aujourd'hui nécessaire.

Comme tous les élus locaux de gauche, je réclame le droit de poursuivre les politiques que les Français ont approuvé à chaque élection depuis dix ans et qui se révèlent particulièrement utiles pour faire face à la crise économique et sociale qui touche notre pays et notre région.