

Le 10 décembre 2008

Francis ODIER - francis.odier@orange.fr

Réflexions et propositions
concernant la réforme annoncée des collectivités locales
en réponse à la demande de Monsieur VALLINI, président du Conseil Général, député de
l'Isère, membre du Comité pour la réforme des collectivités locales

A propos du diagnostic et des questions à traiter :

Trois thèmes m'apparaissent comme prioritaires pour la réforme des collectivités locales:

- La suppression de la Taxe Professionnelle qui est un frein à l'investissement en France et qui contribue au déséquilibre des territoires – et son remplacement par une « **fiscalité verte** »;
- le développement du **pluralisme**, via les modes de scrutins, les procédures de concertation publique (implication des citoyens et des experts indépendants du pouvoir), le statut de l'élu et le statut des minorités ;
- l'efficacité de la dépense publique : l'optimisation des coûts de fonctionnement, le choix des investissements, **la maîtrise des projets d'investissement**.

Basculer progressivement vers la fiscalité « verte ». Il faut choisir nos priorités et nos urgences. Nous n'arriverons pas à relever les défis énergétiques et climatiques sans activer résolument le levier fiscal. Concernant la fiscalité, il s'agit donc de **faire converger les travaux du Comité pour la réforme des collectivités locales et les travaux du Grenelle de l'Environnement** (évitons le zapping politique, un comité qui en chasse un autre). Cette évolution fiscale ne peut être faite qu'au niveau national pour éviter toute compétition suicidaire entre régions.

En secteur urbain, en particulier dans l'agglomération grenobloise, la fiscalité verte (taxation des énergies non renouvelables) contribuerait grandement à réduire la pollution de l'air et à diminuer les encombrements routiers, deux sujets qui sont critiques pour la santé, la qualité de vie et l'attractivité économique. Dans les zones de montagne, la fiscalité verte valoriserait le patrimoine forestier. Dans les zones rurales, une agriculture moins consommatrice d'énergie et de pesticides serait créatrice d'emplois.

Garantir le pluralisme dans les assemblées élues et dans les expertises.

Deux réformes du mode de scrutin permettraient de dynamiser la vie démocratique locale :

- **Élire les conseils des communautés de communes au suffrage universel direct**, à la proportionnelle intégrale. Cette évolution est indispensable pour donner de la visibilité à l'échelon intercommunal. On ne peut continuer à transférer des compétences à l'échelon intercommunautaire tout en conservant, pour cet échelon, un mode de scrutin n'impliquant pas assez les citoyens.
- **Instaurer la proportionnelle intégrale pour l'élection des conseils municipaux.** Le système actuel permet la représentation des minorités, mais ne suffit pas pour garantir un réel pluralisme dans les processus de décision. Le mode de scrutin actuel (prime à la liste majoritaire) part du principe qu'il faut stabiliser les conseils par une large majorité de gestion, sous-entendu que des conseillers élus sur des listes différentes sont incapables de s'entendre sur des sujets d'intérêt généraux. L'expérience montre le contraire, y compris au niveau national où des commissions pluralistes (commission parlementaire sur l'affaire d'Outreau, Grenelle de l'Environnement, commission Balladur ...) parviennent à des rapports consensuels, constructifs et techniquement solides.

Les débats politiques sont parfois de pure rhétorique, ce qui peut contribuer à des choix erronés (contraires aux objectifs), injustes, inefficaces ou trompeurs. La dimension technique ne doit être ni l'alibi du pouvoir dominant, ni ignorée, ni écartée. Pour cela, il est essentiel de **renforcer les capacités d'expertise** des parties prenantes dans les controverses politiques (partis politiques, groupes d'élus dans les assemblées territoriales, associations reconnues d'intérêt général ...).

Une solution possible serait d'agir par le biais du **statut de l' élu** et du **statut des minorités** – incluant des ressources d'expertise pour étudier de manière propre les projets présentés par les exécutifs.

Une autre solution, plus audacieuse, innovante et mieux ciblée, serait de **s'inspirer de ce qui a été mis en place depuis les lois Auroux dans le droit du travail** : pour nourrir le dialogue social, et permettre aux représentants du personnel de jouer leur rôle, les comités d'entreprise et les CHSCT ont le droit de recourir à des experts agréés, dans des conditions définies par la loi. Une disposition similaire devrait être offerte aux associations et aux minorités pour leur permettre d'**expertiser les projets importants d'investissement ou d'analyser les comptes ou le budget prévisionnel de leur collectivité locale**. Le débat politique y gagnerait en profondeur, en clarté et en technicité. La dépense publique serait mieux fiabilisée et optimisée. La confiance des citoyens dans les institutions, dans le système politique, serait renforcée.

Limiter le cumul des mandats. Sur ce thème, le diagnostic et les préconisations figurent dans le rapport Balladur d'octobre 2007. Le sujet devrait être consensuel : en théorie, tout le monde (ou presque) est d'accord sur le principe de limiter le cumul des mandats. Une occasion a été manquée lors de la réforme constitutionnelle de 2008. Espérons que la réforme des collectivités locales contiendra quelques avancées vers le mandat unique.

Les faux débats, les débats stériles ou secondaires qu'il est préférable d'écarter dans un premier temps

Il faut se méfier des illusions, à commencer par le mythe de la simplification (même si c'est une idée populaire). Il est facile de se gausser du nombre d'échelons administratifs. Mais **c'est une idée de fausse de croire qu'il suffit de regrouper des structures pour faire des économies.**

On peut discuter à l'infini du découpage des collectivités : trop grandes, trop petites, pas assez cohérentes avec la géographie etc. Mais au final, **les changements de périmètres sont toujours coûteux, souvent polémiques et les bénéfiques ne sont pas au rendez-vous.**

Le nombre d'échelons et le nombre de collectivités locales ont un coût très limité au regard des enjeux que sont la proximité des élus et des citoyens, la présence publique dans les zones rurales. Reconnaissons que la réalité est complexe et demande donc des structures politiques complexes. Si on supprime un échelon, il réapparaîtra rapidement sous une autre forme. Fusionnons des communes ... et il faudra créer des comités de village. Fermons des mairies ... et nous ouvrirons des antennes locales aussi coûteuses. Supprimons les départements ... et il faudra inventer des structures de coopération entre les collectivités rurales et les agglomérations ou bien la région apparaîtra trop grande et on inventera des circonscriptions régionales.

Le département de l'Isère s'est organisé en « territoires », reconnaissant ainsi le besoin de proximité : *« l'État se retire des territoires, le Conseil Général fait le chemin inverse »*. Il serait stérile de vouloir casser ce qui vient de se mettre en place en se lançant dans une opération de redécoupage administratif.

Le thème de la « redondance » des compétences doit être abordé avec pragmatisme et prudence. La redondance n'est ni bonne ni mauvaise en soi. Certes elle complique les processus de décision et peut sembler lourde et inutile. Mais c'est aussi une disposition remarquable de partage du pouvoir et une obligation de concertation. La compétence générale des communes, par exemple, leur permet d'innover et d'appliquer dans certains domaines une politique différente de celle de la communauté de communes ou du département : cela n'est pas un dysfonctionnement, mais une garantie de pluralisme et un outil d'innovation.

Il est faux de dire que les français seraient *« exaspérés par l'augmentation de la fiscalité locale »*. **Ce qui déconcerte, exaspère et parfois scandalise nos concitoyens, ce sont les gaspillages liés à la mauvaise gestion ou aux mauvais choix** (équipements inutiles ou non prioritaires). L'impôt n'a pas si mauvaise presse que certains, si j'en croie l'allocution du Président de la République du 22 octobre 2008, voudraient le faire croire.