

**AUDIT ION 05/02/13**



**Patrick JOUIN**

Directeur Général des services des Pays de la Loire

**Atelier mille-feuilles territorial**

Le projet de loi  
acte III de la décentralisation



## INTRODUCTION SUR LE PROJET DE LOI

Dans le projet de loi, nous avons l'esquisse d'une clarification des compétences.

Par définition toutes les collectivités peuvent prendre une compétence qui n'est pas la leur. Les compétences spécifiques n'existent pas, c'est le principe de libre administration.

La question du millefeuille est présentée dans la presse grand public comme coûtant cher. Le leitmotiv est celui de la gouvernance. Le texte de la commission Balladur était une réponse qui faisait suite à une commande du Président Sarkozy : « pour une meilleure efficacité du millefeuille ». Or, la vraie question, c'est comment les collectivités fonctionnent les unes par rapport aux autres, et comment elles fonctionnent avec l'Etat. Or, la commande faisait l'impasse sur ce dernier point. La question est liée à la gestion des pouvoirs locaux.

S'interroger sur la décentralisation c'est s'interroger sur le modèle national de l'action publique : Comment l'Etat fonctionne avec les Régions, comment il s'articule avec les collectivités territoriales ?

C'est une question de démocratie, d'efficacité et d'efficience.

Le ministère de M. Lebranchu considère que pour réformer la France, il ne faut pas d'un côté une réforme de l'Etat, de l'autre, une réforme des collectivités, mais il faut trouver les moyens de concilier la défense de l'intérêt national avec le fonctionnement des collectivités territoriales. La réforme de l'Etat doit se conjuguer avec une déconcentration forte pour que les pouvoirs locaux travaillent sereinement, qu'ils soient Etat ou collectivités. Qu'on n'ait plus besoin d'aller chercher des arbitrages à Paris !



## *UN ETAT MODERNE COMPRENDRAIT À LA FOIS UNE RÉFORME DE L'ÉTAT (UNE DÉCONCENTRATION) ET UNE DÉCENTRALISATION.*

On est face au risque d'une tradition républicaine qui reste jacobine, avec des pouvoirs locaux de plus en plus forts, avec des pouvoirs de l'Etat en région ayant de moins en moins de capacité de réaliser, ou face au risque d'un jacobinisme régional ou d'impérialisme des collectivités.

### **>> Il faut articuler déconcentration et décentralisation**

Nous traitons chaque jour des dossiers en co-pilotage avec l'Etat, la question du redressement productif, de l'emploi est traité conjointement avec l'Etat. Or, dans le modèle de fonctionnement, il y a absence de clarification de compétences, un partage non éclairé.

## *LE MILLEFEUILLE EST GLOBALEMENT UN MYTHE !*

Le citoyen sait à peu près ce que font les maires, mais il est incapable de dire ce qui relève de la compétence de l'Etat et de la collectivité territoriale.

Il faut faire un travail de fond sur la répartition des compétences :

La décentralisation est un levier de la démocratie. Elle a trois vertus :

- Démocratique
- Efficace
- Permet une appropriation identitaire

Les élus permettent de s'identifier à un territoire et la décentralisation est le vecteur d'accroche pour son identité, on a besoin d'un Etat fort mais qui reste à sa place.



## QUESTIONS :

*NE CRAINT-ON PAS UN BLOCAGE DU PERSONNEL POLITIQUE FACE À CETTE RÉFORME ?  
ET QUID DE LA NOTION DE POUVOIR ET DE PROFESSIONALISATION DU PERSONNEL  
POLITIQUE ?*

Il faut voir deux entrées dans ce projet de loi : l'une sur la gouvernance, l'autre sur les compétences. Sur la gouvernance il faut mieux organiser le fonctionnement entre les différents échelons, entre l'Etat et les collectivités. Il y aura pour cela un Haut conseil des territoires, composé de représentants de l'Etat ( du 1er ministre), de députés, sénateurs et de chaque niveau de collectivités. Il aura vocation à simplifier ce qui est dispersé. C'est une instance de dialogue qui doit trouver la clé de l'harmonisation. On voit aussi dans ce projet l'apparition d'un mode d'élection nouveau pour les intercommunalités. Sur les compétences, il y aura la Conférence territoriale de l'action publique, avec un Etat plutôt observateur. Ce sera un lieu formellement organisé par la loi, qui traitera d'un pacte de gouvernance territoriale, avec des accords vers des répartitions de rôle, et des chefs de file (par exemple pour le transport, le logement, l'aménagement du numérique). La loi indiquera les modalités d'action s'il n'y a pas d'accord.

**Il faudra une clarification de la notion de chef de file par la loi.** La Région peut être chef de file de l'action économique tout en votant un schéma directeur vis-à-vis des autres niveaux de collectivités. On se pose alors la question du caractère prescriptif des schémas régionaux : aujourd'hui, ils sont souvent imposés par la loi mais n'ont pas de caractère prescriptifs.

La clause de compétence générale fait que tout le monde peut redevenir son petit patron. Il y a non ingérence d'une collectivité sur une autre, pas de hiérarchie, donc on a du mal à imaginer des modèles prescriptifs, pourtant c'est un levier important.

La Région se fixe un cap mais elle n'impose pas un modèle aux autres. C'est ce qui pourrait évoluer dans la loi, mais cette notion de chef de file n'est pas dans la loi.

Pour cela, il faut clarifier juridiquement cette notion de chef de file.

**Le non cumul des mandats est un autre levier concret** : c'est un élément de clarification des fonctionnements.



Avec les conseillers territoriaux, de la loi de dec 2010, on aurait vu des présidents de conseils généraux, passer leur lundi à paris à faire des courses, ça risquait de déboucher sur une opération de confusion des genres dans l'action politique.

**Sur la professionnalisation des élus** : on est sorti de l'élu de la 4eme république qui se repose sur des techniciens et fait de la représentation. Le débat sur le cumul des mandats conduit sur celui de la spécialisation et la professionnalisation. Plus on avance et plus les choses sont compliquées. Il y a des projets à monter qui ont des rythmes de production différents de celui du mandat, et ils supposent une professionnalisation plus forte.

Les élus professionnalisés doivent aussi laisser à l'administration le champ de la préparation de la décision et de sa mise en œuvre. La pire des choses est d'avoir un élu qui en même temps est chef de service.

### **Il faut simplifier les réglementations**

On empile les réglementations, les contraintes, les normes sont terrifiantes (exemple : quand on veut rouvrir une voie ferré !) on a intérêt à simplifier. En France on sait aussi sur-administrer, mais en même temps c'est la sécurité à la française !

Il faut mettre les agents vers un allègement des procédures.

### **Savoir évaluer autrement l'action publique.**

La décentralisation suppose un accroissement de moyens de contrôle et d'évaluation.

Aujourd'hui, la loi ne prévoit pas d'en rajouter. il y a des moyens de contrôles très organisés, mais l'évaluation est un truc qu'on ne sait pas bien faire : il faudrait une réflexion de chercheur sur ce sujet. On évalue toujours trop tard. On est toujours dans l'action, on ne peut pas s'arrêter pour évaluer étape par étape. L'évaluation est faite soit trop vite, soit trop tard (parfois 5 ans après)

### **Des doublons ?**

Oui entre l'État et les collectivités territoriales. Moins entre Région et Département, mais oui sur certains points.



*G.FREDEVAL : LA PRESSION DES COLLECTIFS CITOYENS INTERPELLE SUR LA NOTION DE DÉMOCRATIE, QU'EN PENSEZ-VOUS ?*

Les collectifs de citoyens sont un mode d'expression non organisé. S'ils n'assument pas la représentation, la démocratie représentative, ils sont dans un autre modèle que le modèle français.

Il y a besoin d'organiser l'action du citoyen. Le pouvoir associatif, à travers les asso de quartiers, ce sont des contre-pouvoirs qui font bouger les lignes.

Mais Il y a faiblesse des pouvoirs intermédiaires, par manque de culture politique.

Il faut que le lien avec le citoyen soit clair, que les élus soient clairs dès le départ en décrétant de qui décide.

*LA CONTRAINTE FINANCIÈRE ?*

La France et l'Europe sont en crise, il y a moins d'argent public, donc va-t-on faire moins ? Car la demande sociale explose, et les élus veulent une réponse aux questions qu'on leur pose. L'ajustement est complexe ! On a retiré des leviers, notamment la taxe professionnelle, qui était un levier fiscal.

La Région c'est un milliard cinq cent mille euros de budget or le seul levier est de faire varier la carte grise d'1 !! En plus, les Français n'achètent plus de voiture. La part de la tipp est fixe, et cette contribution est plutôt à la baisse.

Une réforme fiscale ? Aujourd'hui le citoyen ne comprend pas sa contribution à la fiscalité (c'est un socle structurant de la réforme) il faut regarder la loi de finance 2013 pour vérifier que le projet de loi s'inscrit bien dans une réalité des ressources.

