

AUDITION 08/03/13



Patrick MARESCHAL

Ancien Président du Conseil général de Loire-Atlantique

Atelier mille-feu illes territorial

Le projet de loi
acte III de la décentralisation



INTRODUCTION

Jean NEUILLY : Notre objectif aujourd'hui, par le groupe de travail, ce n'est pas de réécrire le projet de loi, mais c'est de réfléchir aux problèmes que pose cette organisation territoriale particulière qui a un certain nombre d'avantages et de défauts. Nous souhaitons poser des questions et en fonction des réponses on pourra éventuellement orienter les avis.

Stéphanie RABAUD : Suite aux échanges de l'atelier, il y a deux axes qui ressortent, celui de la gouvernance et celui des compétences et donc de la fiscalité qui va avec.

J.N : la première question est de savoir quelle est la raison d'être de chaque niveau ? Historiquement on voit bien la raison d'être de la commune, tout comme celle du département, mais la région c'est déjà plus flou... il y a des phénomènes qui sont intervenus entre temps et qui sont indispensables, puisqu'ils sont la traduction des évolutions sociologiques, ce sont les intercommunalités.

S.R : Comment rendre ces organisations davantage lisibles pour les citoyens ?

J.N : La cartographie des institutions ne correspond plus à un affichage lisible.

S.R : il y a un questionnement des relations des collectivités territoriales entre elles, mais aussi des relations entre elles et l'Etat, c'est-à-dire une réflexion sur la décentralisation et sur la déconcentration.



QUESTIONS

QUELLES SONT LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DE CHACUN ? POUR QUELLE REPRÉSENTATIVITÉ ET QUELLE LÉGITIMITÉ ? ON PARLE DE FLÉCHAGE POUR LES PROCHAINES ÉLECTIONS DES INTERCOMMUNALITÉS, MAIS COMME SAC D'EMBROUILLE ON NE FAIT PAS MIEUX ! L'AUTRE QUESTION RELÈVE DES RESSOURCES. QUELS SONT LES POUVOIRS QUE LES DIRIGEANTS DE CES INSTITUTIONS ONT SUR LEURS RESSOURCES ? PAR EXEMPLE, EN TANT QU'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL, QU'EST-CE QUE VOTRE COLLECTIVITÉ AVAIT COMME RESSOURCES ET QUEL ÉTAIT VOTRE POUVOIR ET CELUI DE L'ASSEMBLÉE SUR CES RESSOURCES ?

Patrick MARESCHAL : Dans les dernières années, les dotations de l'État représentaient à peu près 30% du budget du Conseil Général. Sur les ressources fiscales ou para-fiscales, une partie était des dépenses obligatoires du fait des décisions de l'État. Dans les collectivités territoriales aujourd'hui, il faut savoir qu'une part importante de ce que l'on met dans notre budget est en fait contraint ou fléché par des décisions d'État, ne serait-ce que le niveau de salaire des fonctionnaires sur lequel nous n'avons aucune maîtrise, à part sur les primes.

ET SUR LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRE AUSSI ?

P.M : Oui, bien sûr. Certaines dépenses de nature sociale sont dans un cadre législatif mais je ne dis pas que c'est mauvais. On paye le RSA, mais son cadre est fixé. Si le nombre d'allocataires augmente, nous payons, nous ne diminuons pas la prestation. Idem sur d'autres sujets. Le fond de solidarité logement est décidé par des cadres donnés et après on paye. Sur l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées, c'est aussi un cadre qui est fixé légalement, nationalement, avec des barèmes et des montants et c'est le Conseil Général qui paye. Ceci est vrai aussi pour les communes dans une certaine mesure. En revanche il y a d'autres secteurs où l'on peut faire plus ou moins ce qu'on veut, par exemple on peut faire plus ou moins de collèges, on peut décider de faire des transports en commun un peu plus performants, ou au contraire se dire que les gens n'ont qu'à se débrouiller. Sur les routes c'est pareil, on peut mettre plus ou moins d'argent.

Donc pour une partie des compétences, on fait plus ou moins en fonction de la volonté politique, et pour d'autres, on dépense le budget qui a été déterminé en grande partie par des lois nationales.



AU FOND IL Y A QUATRE DOMAINES ET QUATRE QUESTIONS : QUEL NIVEAU DE COLLECTIVITÉ ? POUR QUOI FAIRE ? AVEC QUEL ARGENT ? AVEC QUELLES REPRÉSENTATIONS POLITIQUES ?

P.M : Sur la question de niveau de collectivité, je pense qu'il faut partir d'une ligne générale qui est : qu'est-ce qui est le plus démocratique ? Personnellement je pense qu'il y a une formidable aspiration des citoyens à participer davantage à la vie collective, donc à une démocratie participative forte. Je pense qu'elle s'exerce d'autant mieux sur des sujets de proximité, car c'est plus difficile d'organiser la démocratie participative à l'échelon national puisque ça oblige de consulter les gens par référendum. Chacun comprend bien que le référendum ne peut pas être organisé en permanence et sur tous les sujets, même si certains pays le font.

Cependant, il y a une certaine réticence à donner la parole aux citoyens qui est un peu spécifique à notre pays. Nous sommes toujours une monarchie républicaine, c'est-à-dire que le pouvoir vient d'en haut. Si on a l'aspiration de faire vivre cette participation des citoyens, il faut qu'il y ait une hiérarchisation des collectivités et des lieux où la démocratie participative peut s'exprimer.

Je suis favorable pour ne supprimer aucun niveau de collectivité. Si l'une des spécificités française est d'avoir 36 000 communes là où des pays équivalents en Europe en ont 6000 ou 8000 à population constante, pour moi c'est plutôt une richesse ! le fait d'avoir tous ces élus municipaux qui apportent un contact, une médiation, n'a pas d'inconvénient, et en plus ça ne coûte pas cher. De même que je suis persuadé que l'intercommunalité est évidemment totalement nécessaire pour un certain nombre de choses. C'est-à-dire qu'il y a des problèmes qui ne sont pas à l'échelle d'une commune de 500, 1000 voire même 2000 habitants. Même si dans notre département il n'y a pas de petite commune, la réalité en France est très différente. Je rappelle que la Loire-Atlantique c'est 221 communes, alors que dans la Manche il y en a 600 et en Vendée c'est 500 et quelque. La Loire-Atlantique c'est historiquement le maillage territorial de la Bretagne. En Finistère non plus il n'y a pas beaucoup de communes parce qu'il y avait des paroisses qui pouvaient avoir plusieurs chapelles mais c'était des grandes communes. On pouvait avoir de l'infra-communale historiquement, religieux ou autre, mais il y a d'autres régions où il peut y avoir plusieurs centaines de communes dans



des petits départements assez peu peuplés.

La réalité nationale étant celle-ci, à l'évidence l'intercommunalité est totalement nécessaire et dépend des nécessités de mettre en commun des équipements sportifs, sociaux, les routes, les transports etc. À échelon plus grand, l'intercommunalité c'est un bassin de vie qu'il faut gérer. Si on prend le cas de l'agglomération Nantaise on a commencé par la voirie rapide et de façon générale tous les réseaux, comme l'eau, l'assainissement. Après je pense qu'en fonction de la nature des problèmes, il y a des échelles géographiques qui sont pertinentes. Par exemple, je pense qu'un certain nombre de fonctions de type social sont moins bien organisées et gérées à travers un ensemble régional qui est un peu plus éloigné du problème.

CE SONT PLUTÔT LES DOUBLONS QUI SONT POINTÉS DANS LA CRITIQUE DU MILLEFEUILLES, QUE LA LÉGITIMITÉ DE TELLE OU TELLE COLLECTIVITÉ.

P.M : En fait, la vraie question c'est de trouver pour chaque niveau de collectivité, quelles sont les compétences pertinentes et adaptées ? Et si possible qu'elles ne se doublonnent pas. La question du millefeuilles on en a beaucoup parlé. Mais comme disait un de mes anciens collègues, qui était président du Conseil Général de l'Hérault « Ca fait des années que je tiens des permanences dans les cantons auprès de mes électeurs et je n'en ai jamais entendu un qui m'a parlé du mille feuilles » ! En même temps c'est une réalité. Il y a beaucoup de strates et on se dit que les citoyens ne s'y retrouvent pas. Mais je ne pense pas que ça soit si vrai que ça ! Au fond, le citoyen va auprès de l'élu qu'il connaît le mieux, le plus proche. Personnellement j'ai fait cette expérience pendant quelques années, à la fois en tant qu'adjoint à la ville que conseiller général. Je tenais mes permanences au Dervallières et les gens s'en fichaient pas mal de savoir si la question qu'ils venaient poser relevait plus du Conseil Général ou de la ville. Ils venaient voir quelqu'un dont ils pensaient qu'il pouvait les aider. Mais bien sûr ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas mettre d'ordre là dedans.

Sur la question des compétences ?

On a sans doute, pour des raisons diverses, un peu avec la technocratie d'État et un peu avec les journalistes etc...exagéré les inconvénients de ces doublonnages de compétences. Parce que quand on regarde dans la réalité, dans les budgets de chaque collectivité, la part de ce qui est cofinancé avec d'autres est relativement faible. Mais elle existe, et parfois certains



disent que ce n'est pas plus mal car sinon il y aurait certains projets qu'on n'arriverait pas à financer. Donc l'idée des cofinancements n'est pas forcément et systématiquement rejetée par tout le monde.

OUI MAIS SI ÇA VA AVEC UNE NOTION DE CHEF DE FILE !

P.M : Je suis de ceux qui ont pensé que, même si symboliquement chaque collectivité est attachée à cette fameuse close de compétence générale, en réalité, on ne fera pas telle ou telle chose parce qu'il y en a d'autres qui sont mieux placés pour le faire. Quand je suis arrivé à la présidence du Conseil Général, j'avais demandé, et contre mon inclination personnelle qui est plutôt sur les questions économiques, « pourquoi fallait-il que le Conseil Général ait 15 procédures d'aide aux entreprises qui sont à peu près les mêmes que celles de la Région ? J'étais prêt à renoncer à toutes ces procédures, et à donner l'équivalent à la Région pour qu'elle gère ça ». D'une part pour les bénéficiaires c'est une galère de faire trois dossiers différents, et c'est aussi une perte de temps puisque chaque collectivité doit instruire le dossier. Pendant qu'ils font ça, ils ne font pas grand-chose d'autre et les procédures s'allongent. C'est aussi une source de petits conflits entre les collectivités qui considèrent toutes avoir la meilleure procédure. J'ai donc décidé de supprimer toutes les aides directes aux entreprises sauf dans certains domaines du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture bien sûr. Et sur l'enseignement supérieur et la recherche c'est pareil, à chaque fois qu'il y avait un microscope à acheter à la fac de sciences il fallait que chacun y mette 4 sous ! Mais à ce moment là, on m'est tombé dessus en disant « vous ne vous intéressez pas à l'enseignement supérieur, ni à l'économie » etc. Si, je m'y intéresse ! Mais qui disait ça ? Souvent c'était des gens plus ou moins bien intentionnés, dont c'était le business de faire marcher ces machines là, ou ceux qui conseillaient les demandeurs en leur disant « voilà vous ferez un dossier comme-ci ou comme ça », mais aussi les fonctionnaires territoriaux qui avaient l'impression qu'on leur ôtait un peu le pain de la bouche. Donc il y a une résistance. Mais au final il n'y a pas d'inconvénient majeur, d'autant plus que si on trouve à un moment donné des procédures où il manque quelque chose, rien ne nous empêche de dire à la Région, grâce à nos contacts, que pour certaines choses il y aurait quand même un besoin, qu'on pourrait adapter telle ou telle chose, donc de donner un avis sans être forcément ceux qui payent. on peut même décider d'apporter un concours un peu globalisé, mais qu'il n'y ait qu'un guichet pour les dossiers. C'est faisable et ça peut se faire facilement.



MAIS ALORS EST-CE QUE L'ACTE III DE LA LOI DE DÉCENTRALISATION EST JUSTIFIÉ ? ET POUR QUELLES RAISONS ?

P.M : A mon avis il est tout à fait justifié, même si ce n'est pas forcément comme ça que ça va évoluer, je n'en sais rien encore. D'une part c'est justifié parce qu'il y a quand même de l'ordre à mettre dans les compétences, et d'autre part parce qu'il s'agit de faire descendre des compétences nouvelles vers des échelons territoriaux. Donc j'ai trouvé stupide à un moment donné que l'Acte III de la décentralisation puisse se résumer à une bataille entre la région et les départements, à savoir est-ce que la région peut prendre des compétences aux départements ? Est-ce que les intercommunalités vont prendre des compétences aux communes ? Alors que le problème essentiel c'est quelles compétences l'Etat peut encore déléguer, de façon efficace si possible, aux Régions et peut-être ensuite à des échelons inférieurs.

EST-CE QUE CET ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION VA S'ACCOMPAGNER D'UNE DÉCONCENTRATION CORRESPONDANTE DE L'ÉTAT ?

P.M : je pense que ça, c'est déjà largement fait. D'abord il y a eu un resserrement de la fonction publique d'Etat au niveau territorial, au grand dam d'un certain nombre de fonctionnaires, donc une re-concentration des décisions au niveau des préfets de région. Les services de l'Etat ont beaucoup évolué et disons même maigri. Mais on n'est plus dans le politique ou la démocratie, on est dans le management. Est-ce que c'est plus commode, telle une grande entreprise, de déléguer des pouvoirs, d'en donner aux régions ou aux départements ? En tout cas, l'Etat peut trouver les moyens de déléguer un certain nombre de compétences. Après, il y a une question de sociologie des organisations, de même que dans les entreprises on trouve certaines formes de gestion plus décentralisées qui paraissent plus efficaces mais qui se heurtent aux résistances des sièges qui veulent garder leur pouvoir etc... Evidemment dans l'administration d'Etat, la volonté historique de garder le pouvoir dans les moindres détails est très forte. Sur beaucoup de domaines, il faut encore la signature de trois ministres ! Par exemple pour déplacer un chauffeur d'une administration à une autre. J'ai connu ça à l'INSEE, avec une fille dont le mari était nommé en Mayenne. l'INSEE n'a de structure que régionale, donc pour lui trouver un poste de niveau B, et même s'il y en avait plein, et pour la faire passer d'une direction à une autre c'était un



cirque épouvantable !...Ce n'est pas logique. Donc il y a quelque chose qui pourrait être fait dans la déconcentration de pouvoirs décisifs. Pour moi, il faudrait que les personnels de l'Etat sur un territoire soient gérés au niveau du préfet de région, avec toutes ces questions de mutations etc.

CE N'ÉTAIT PAS DANS LES TUYAUX POUR L'ENSEIGNEMENT ?

P.M : Là, ça résiste beaucoup parce qu'il y a plein de gens à Paris qui gèrent les corps de ceci et cela, mais aussi parce que les organisations syndicales sont contre parce qu'elles ont plus de pouvoir de contrôle à Paris. Quand on a dit que les personnels seraient transmis aux départements, les syndicats étaient contre parce qu'ils n'auraient pas eu assez de monde mobilisé. Pourtant, les personnels étaient pour ! Il faudrait qu'il y ait un peu plus d'activité syndicale localement. Mais là aussi on est toujours dans le modèle de la monarchie parce que même dans les syndicats le pouvoir vient d'en haut, peut-être moins que dans d'autres secteurs mais quand même !

Je pense que tout ça évoluera, et si on veut vraiment une meilleure gestion, y compris en terme de quantité, à service rendu égal de l'administration d'Etat, il faut qu'il y ait plus de circulation au niveau local. Aujourd'hui on comprend que les gens n'aient pas forcément envie d'être mutés n'importe où en France, alors si on leur dit que plutôt que de changer de localité ils vont simplement changer d'administration, en passant des impôts vers l'éducation nationale, en les reformant éventuellement pour être adaptés à leur nouvelles tâches administratives, ça marchera forcément mieux. Aujourd'hui je crois beaucoup à la déconcentration décisive, qui serait de déléguer jusqu'à un certain niveau la gestion du personnel. Alors là bien sûr c'est le problème de l'Etat, mais en tant que citoyen ça ne m'empêche pas d'avoir un avis dessus.



IL Y A UNE QUESTION QUI VIENT AVEC L'APPARITION DE NOUVELLES CONFIGURATIONS GÉOGRAPHIQUES. ON PARLAIT D'INTERCOMMUNALITÉ TOUT À L'HEURE, IL FAUDRA BIEN QU'UN JOUR ON ÉLISE LES INTERCOMMUNALITÉS AU SUFFRAGE UNIVERSEL ! ET ÇA DEVRAIT SE FAIRE AUTREMENT QUE PAR LE FLÉCHAGE QUI ME PARAÎT VRAIMENT UNE MAUVAISE IDÉE !

P.M : La décentralisation doit apporter plus de compétences aux collectivités territoriales venant de l'Etat et d'autre part elle doit se faire avec une clarification entre les collectivités, avec quelques règles fixant notamment les chefs de file et la possibilité, par convention entre collectivités, de fixer des délégations ou des coopérations. Ensuite, avec quels élus ? Jusqu'à présent on ne sait pas organiser une représentativité démocratique qui ne soit pas assise sur un territoire, mais il faudra y venir. Comment ? Je ne sais pas. Autrement dit, aujourd'hui un élu est élu par des citoyens sur un territoire défini, et pourtant bien des problématiques transgressent les limites de chaque collectivité. De plus, chaque citoyen vote à l'endroit où il dort, c'est la démocratie du sommeil comme dit Jean Viard, car peut-être que ce n'est pas l'endroit le plus pertinent par rapport à ses centres d'intérêts. Peut être que l'habitant de Vigneux de Bretagne a autant d'intérêts à savoir comment s'organisent les transports en commun ou le stationnement à Nantes que d'intérêt à savoir ce qui se passe dans sa commune.

C'EST TOUT LE DÉBAT DES CARTOGRAPHIES LIEU DE RÉSIDENCE/LIEU DE TRAVAIL PARCE QU'ON PEUT VRAIMENT SE PLANTER COMPLÈTEMENT DANS L'INTERPRÉTATION.

P.M : Oui, ça c'est un vrai sujet de nos démocraties. Alors il est évident qu'un élu sur un territoire donné va, de manière tout à fait légitime, défendre ce territoire et se sentir l'interlocuteur ou le représentant des gens de ce territoire. Ça ne facilite pas la vision d'espaces plus interpénétrés qui transgressent les limites. On a un peu résolu ça avec les intercommunalités en se disant que les transports en commun intéressent toutes les communes, mais il n'y a pas spontanément la représentation politique qui correspond à ça, ce qui fait que même dans l'intercommunalité, les élus communaux sont quand même plus attentifs aux problèmes de leur commune, ce qui entraîne d'ailleurs ipso facto un grand danger de technocratie dans ces grandes intercommunalités. En effet ces élus sont aussi à un conseil communautaire, ils débâtent des grandes options etc., mais dans le détail, vous avez beau être vice-président de la communauté urbaine, vous êtes d'abord maire de votre commune, et souvent les élus les plus investis dans les problématiques intercommunales sont les maires des petites communes, parce qu'ils y trouvent un champ



d'expressions, de valorisations et d'intérêts. Et puis, bien sûr ils continuent de gérer leur commune, mais ils font du bon boulot parce qu'ils s'investissent dans l'intercommunalité, alors que les autres s'investissent beaucoup moins.

TOUT NE DÉPEND PAS QUE DES STRUCTURES OU DE LEUR TAILLE, ÇA DÉPEND AUSSI DES VOLONTÉS POLITIQUES. A PROPOS DE L'AIRE URBAINE, JEAN-JOSEPH RÉGENT AVAIT DÉJÀ LANCÉ CETTE IDÉE DU GRAND NANTES, JE CROIS QUE LÀ AUSSI IL Y A DES CHOIX POLITIQUES, DANS UN SENS OU DANS UN AUTRE. LA COMMUNAUTÉ URBAINE POURRAIT AVOIR UNE STRATÉGIE D'AUGMENTER À PLUS DE 24 COMMUNES POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DE CERTAINES COMMUNES OU CERTAINS HABITANTS QUI VOUDRAIENT NOTAMMENT BÉNÉFICIER DES TRANSPORTS. MAIS IL ME SEMBLE AVOIR ENTENDU RÉCEMMENT CHEZ GILLES RETIÈRE QUE « LA STRATÉGIE N'ÉTAIT PAS D'AUGMENTER NOTRE MASSE CRITIQUE ». MAIS ÇA POURRAIT L'ÊTRE, COMME À LYON PAR EXEMPLE. ICI, LA STRATÉGIE DU DÉPARTEMENT C'EST PLUTÔT DE TROUVER DES COOPÉRATIONS AVEC LES INTERCOMMUNALITÉS FORTES, COMME CELLES QUI SE DÉVELOPPENT SUR LE VIGNOBLE NANTAIS. DONC DEUX QUESTIONS À TRAVERS CES EXEMPLES : LA VISION DE LA GOUVERNANCE NE REPOSE PAS QUE SUR DES TEXTES, IL Y A AUSSI UNE VOLONTÉ POLITIQUE. NE FAUT-IL DONC PAS AUSSI REGARDER DE L'INTÉRIEUR POUR VOIR COMMENT ÇA FONCTIONNE ? ET PUIS POUR NOTRE TERRITOIRE POURQUOI NE PAS ADOPTER UNE STRATÉGIE DIFFÉRENTE EN AUGMENTANT SA MASSE CRITIQUE ?

P.M : Quelles que soient les idées politiques des uns et des autres, il y a eu cette idée, que j'ai entre autre défendue, de dire que ça ne pouvait pas être un univers en expansion permanente, il faut bien que ça s'arrête quelque part. Il vaut mieux encourager à constituer des intercommunalités suffisamment fortes entre communes proches plutôt que d'absorber une à une les autres communes tout en laissant le reste plus ou moins inorganisé ou incapable de s'organiser. Il y a une autre raison aussi, c'est que du point de vue des équilibres financiers ce n'est pas forcément intéressant pour la communauté urbaine d'avoir des communes supplémentaires puisque celles-ci, du fait qu'elles sont plus éloignées coûtent plus cher qu'elles ne rapportent. À juste titre les habitants de toutes ces communes demandent un service aussi équivalent que possible, notamment pour les transports. L'autre réponse c'est aussi d'améliorer les transports départementaux, et dans une cohérence amener les cars Lila aux plateformes du tram. Mais ça n'aboutit pas forcément. On a fait une vague concertation sur ça, mais ça n'a pas marché. En tout cas, la décision a été juste à mon avis, et la meilleure preuve est que 20 ans après, malgré tout, on a des intercommunalités assez consistantes, comme demain celle du vignoble. Les élus dans une certaine mesure, voient bien l'intérêt qu'il y a à coordonner les choses dans des zones périphériques. Et en même temps il y a le côté « je suis à la tête d'une structure qui a tant de millions d'habitants.. »



IL Y AVAIT QUAND MÊME AUSSI CETTE IDÉE DE MASSE CRITIQUE, ET DONC D'AVOIR UN ENSEMBLE QUI DÉPASSAIT LE MILLION D'HABITANTS POUR ÊTRE CLASSÉ EN TANT QUE MÉTROPOLE, POUR QUE CA CORRESPONDE À UN CERTAIN NIVEAU DE SERVICE, DE STRUCTURE, DE PUISSANCE À L'EXTÉRIEUR.

LA GÉOGRAPHIE ÉVOLUE AVEC LES HABITANTS QUI ARRIVENT ET IL FAUT DONC TENIR COMPTE DE CETTE ÉVOLUTION. BIEN SÛR IL FAUT DU TEMPS POUR LE FAIRE, MAIS SIMPLEMENT IL NE FAUT PAS LA NIER.

PHILIPPE GROVALET QUI EST INTERVENU EN CONFÉRENCE À L'IK RÉCEMMENT, DISAIT QUE LA QUESTION DE LA MASSE CRITIQUE N'ÉTAIT PAS LE SUJET, QUE LE PRINCIPAL SUJET C'ÉTAIT LE BUDGET. IL COMPARAIT LE BUDGET D'UNE RÉGION D'ESPAGNE OÙ IL Y A TRÈS PEU D'HABITANTS PAR RAPPORT AU PAYS DE LA LOIRE, MAIS AVEC UN BUDGET SANS COMMUNE MESURE !

P.M : Je pense que cette idée de taille critique c'est tout de même une culture d'ingénieur, c'est issu du monde industriel, c'est-à-dire que ça coûte moins cher par unité de produire 5000 pots de yaourts que d'en faire 100. Je ne nie pas que dans ce champ là il y a une réalité rationnelle, je suis moins sûr que ça soit le cas au niveau de la gestion des politiques des collectivités. On peut dire que la puissance budgétaire d'une collectivité croît proportionnellement à la population et que la gabegie administrative croît comme le carré de cette dimension, que vous le vouliez ou non. On commence à dire qu'on met en commun, on mutualise pour que ça soit plus économique mais la réalité n'est pas celle-ci puisqu'on recrée des services opérables. Entre nous, le bilan de la communauté urbaine n'est pas bon.

JE REVIENS SUR LA QUESTION DE LA MASSE CRITIQUE, JE DÉFENDS L'IDÉE QU'IL Y A UN CERTAIN NOMBRE DE FONCTIONS QU'ON NE PEUT PAS PARTAGER SUR TOUT LE TERRITOIRE ET DE MON POINT DE VUE, CE QUI A ÉTÉ RÉUSSI EN LOIRE ATLANTIQUE C'EST QU'ON A À LA FOIS UNE AGGLOMÉRATION, UNE MÉTROPOLE ET NANTES, QUI A, EN PLUS, SU RETROUVER UN DESTIN COMMUN AVEC SAINT-NAZAIRE, ET EN MÊME TEMPS QUI A SU TROUVER UN MAILLAGE AVEC LES TERRITOIRES QUI L'ENTOURENT. AUJOURD'HUI LE DÉPARTEMENT AVEC LE RÉSEAU LILA OU LA RÉGION AVEC LE TRAM-TRAIN VA CONTRIBUER À CE QU'IL Y AIT UNE SORTE DE VA-ET-VIENS ENTRE SES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES, LA VILLE ET LE TERRITOIRE. JE VOIS EN BRETAGNE, ILS N'ONT PAS RÉGLÉ CE PROBLÈME LÀ, IL N'Y A PAS UNE MÉTROPOLE QUI FAIT À LA FOIS MASSE CRITIQUE ET QUI VA IRRIGUER SES TERRITOIRES, ILS SONT DANS DES NOTIONS DE CONCURRENCE ET NON PAS DE COOPÉRATION. DONC JE DÉFENDS AUJOURD'HUI CETTE IDÉE QU'ON A BESOIN D'AVOIR UN CERTAIN NOMBRE DE FONCTIONS QUI SONT DANS LA VILLE.



P.Mareschal : Si on veut en revenir à des raisons plus d'économie industrielle, tout le monde connaît l'histoire de la courbe en U, c'est-à-dire que si vous prenez le coût par unité produite et la taille de l'usine, le coût décroît au fur et à mesure que la taille de l'usine augmente et à partir d'un moment, il réaugmente, parce qu'il y a des coûts de fonctionnement et de management internes. Donc sur les collectivités c'est pareil, je pense qu'à chaque type de problème, il y a probablement une dimension raisonnable, optimale. Autrement dit, le raisonnement de la taille critique existe mais devrait être dissocié par type de fonction et par type de problème. Si on parle des problèmes universitaires il est clair que moi, j'ai toujours plaidé pour qu'il n'y ait qu'une seule université à Nantes. On a faillit faire cette bêtise comme d'autres villes qui ont aujourd'hui 3 ou 4 universités et qui essaient maladroitement de les regrouper. On a évité ce va et vient et tant mieux !

OUI MAIS SI ON REGARDE LES CRÉDITS DE RENNES, ILS ONT QUAND MÊME NETTEMENT BÉNÉFICIÉ DU FAIT D'AVOIR DEUX UNIVERSITÉS.

P.M : Du point de vue de la bonne gestion des crédits publics ce n'est pas forcément vrai. Combien de fois j'ai entendu les gens dire « oui mais nos régions sont trop petites ». C'est archi faux en termes de population. Les régions françaises sont dans la moyenne des régions européennes en population, qui est autour de 2 millions d'habitants. Je ne nie pas que les échelons des collectivités ne doivent pas être trop proches les uns des autres, une région avec seulement deux départements ça n'a pas de sens.

C'EST LA PROBLÉMATIQUE DE L'ALSACE ET LA LORRAINE QUI THÉORIQUEMENT DOIVENT DÉBOUCHER SUR LA CRÉATION D'UNE SEULE ENTITÉ QUI SUPPRIMERAIT LA RÉGION ET LES DÉPARTEMENTS.

P.M : Absolument, mais après il faudra voir le résultat en terme de personnels. Le problème fondamental ce n'est pas que nos régions soient trop petites sur le plan de la population, mais c'est qu'elles sont des naines sur le plan financier et sur le plan des compétences. Elles ont très peu de pouvoir.

PAR RAPPORT À L'HISTOIRE, LA RÉGION PAYS DE LA LOIRE S'EST CRÉÉE EX NIHILO ET BUDGÉTAIREMENT ÇA NE VAUT PAS UN CLOU !

P.M : Oui mais parce qu'il y a très peu de compétence ! Ça doit évoluer, et c'est pour ça que c'est un problème important. Le budget de la Loire Atlantique était jusqu'il y a 2 ou 3 ans aussi important que celui de la Région. C'est



vraiment une question de compétence. Je pense qu'il faut que les Régions soient plus investies dans l'enseignement supérieur et la recherche, dans les grandes infrastructures, etc...avec un schéma national parce que les autoroutes, les voies ferrées doivent être cohérentes. La formation professionnelle est théoriquement une compétence de la Région mais en réalité c'est dans un imbroglio de structures et de co-pilotage qui fait que c'est très complexe. Et puis je compare pour des raisons diverses la région Bretagne à la maîtrise qu'elle a sur ses ports et ses aéroports puisque ce n'étaient pas des outils dits de statut national. La région Pays de La Loire pour ne parler que d'elle, n'a aucune maîtrise sur le port ni sur les aéroports, donc ce n'est pas légitime. Je pense qu'aujourd'hui il n'y a plus de politique d'aménagement du territoire. Il faudrait recréer une vision d'ensemble pour les grands schémas collectifs et déléguer pleins de choses aux Régions.

A L'ÉPOQUE DE RAFFARIN IL Y A EU UNE DÉNATIONALISATION DES ROUTES DÉPARTEMENTALES QUI ONT DONC ÉTÉ DONNÉES AUX DÉPARTEMENTS ET JE VOUDRAIS SAVOIR POURQUOI ? SUR QUELLE BASE ?

P.M : Oui, la première décentralisation a transféré les routes départementales aux Conseils Généraux. Avant elles étaient gérées par les services de l'État et parfois c'était le Conseil Général qui payait. Ensuite, cette décentralisation n'a pas été totale puisque les Départements avaient le choix soit de gérer eux-mêmes ce patrimoine de routes départementales, soit d'en déléguer la mise en œuvre aux DDE puisqu'ils avaient les outils techniques. Certains Départements ont opté pour cette prise en charge et les personnels de l'État ont été en partie sous la direction financière et technique des Départements, d'autres Départements ont trouvé qu'ils ne savaient pas faire ou qu'ils ne voulaient pas s'embêter et donc ils ont passé une convention avec les DDE. Ça a été d'ailleurs le cas de la Loire Atlantique. Puis la décentralisation Raffarin a fait deux choses, elle a rendu obligatoire le transfert total de la gestion aux départements et y a rajouté la plupart des routes dites nationales, sauf quelques exceptions. En même temps il faut voir que les réseaux routiers avaient beaucoup évolué avec les grands axes autoroutiers. Les vrais réseaux nationaux c'étaient les autoroutes et les quatre voies, alors qu'à côté il y avait plein de routes dites nationales dont l'intérêt était extrêmement faible. Ça permettait d'avoir une vision plus globale du réseau routier sur un territoire. Après on peut regretter que le niveau régional ait disparu dans ce domaine là. Il faut aussi dire que pour l'État, c'était aussi une question financière.



TOUT ÇA MONTRE AUSSI QU'IL N'Y A PLUS DE POLITIQUE NATIONALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE !

P.M : Je pense que c'est effectivement une vraie question.

C'EST UNE POLITIQUE DE MISE EN CONCURRENCE DES RÉGIONS !

P.M : Et pour partie de délégations et de concessions au secteur privé.

SUR LA NOTION DE CHEF DE FILE, IL EST QUESTION DANS LE PROJET DE LOI QUE LE CHEF DE FILE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE SOIT ATTRIBUÉ À LA RÉGION, MAIS QUE PENSEZ-VOUS DU FAIT DE DONNER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE À LA RÉGION MAIS DE DONNER LE TOURISME AUX DÉPARTEMENTS, ALORS QU'AUJOURD'HUI LE TOURISME EST UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

P.M : Je dirais que c'est plus nos nomenclatures qui ne sont pas adaptées, on parle du développement économique et du tourisme mais il y a des développements économiques et des tourisms. Quand j'avais décidé d'attribuer les aides aux entreprises à la Région, on avait quand même considéré que les aides aux entreprises artisanales et d'agriculture étaient plus en proximité des problématiques locales. Pour le tourisme c'est pareil ! Dans le tourisme il y a un peu de tout, c'est quand même très lié à un territoire et un terroir qui n'est pas homogène et perceptible de l'extérieur au niveau d'un cadre régional, alors qu'il le serait plus au niveau départemental, donc ça serait plus facile et plus logique que les départements s'en chargent, tout en, si besoin est, mettant en commun leurs actions avec les autres départements ou la Région dans le cadres d'actions à l'international. Je vois plus de logique à transférer le tourisme aux départements. Même sur l'économie, il y aura des choses qui seront de l'ordre de l'économie de proximité. Je pense qu'il vaut mieux que les choses partent d'en bas et se conjuguent, se mettent ensemble ponctuellement pour des choses à faire en commun plutôt que de déconcentrer et de décentraliser, ce qu'on est quand même obligé de faire dans un pays très centralisé.

SI J'AI BIEN COMPRIS, LE PROBLÈME CE N'EST PAS LE MILLE-FEUILLES, NI LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE. ALORS, DANS LE PROJET DE LOI, QU'EST CE QUI NE VA PAS ? PARCE QUE LA LOI NE REMET PAS EN CAUSE L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS ! ON VA REVENIR À UNE CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE UN PEU POUR TOUT LE MONDE, ALORS QU'EST CE QUI NE COLLE PAS DANS LA LOI ?



P.M : Je trouve que ce projet est le produit de tiraillements, de compromis plus ou moins intéressants entre des collectivités, le centralisme de l'Etat, l'aspiration fondamentale en France de tous les citoyens à l'égalité, ce qui est évidemment théoriquement assez contraire à l'idée de décentralisation.

AVEC CETTE REMARQUE ÇA VEUT DIRE QU'IL VAUT MIEUX ÊTRE PLUS ÉGAL QUE LES AUTRES.

P.M : Oui, mais en fait il y a cette illusion en France, que je dénonce depuis longtemps, de croire que c'est la centralisation qui assure l'égalité des citoyens. Si c'était vrai, tous les élèves en France auraient les mêmes chances, ils auraient tous le même succès aux examens et auraient tous les profs de meilleure qualité etc., or s'il y a bien un système en France qui est centralisé depuis toujours c'est bien l'éducation nationale et elle ne produit pas d'égalité. Donc ça veut bien dire que le postulat centralisation = égalité des citoyens c'est peut-être une égalité formelle. Je pense qu'il faut partir du sens inverse en faisant en sorte que les citoyens soient le plus proche possible des décisions qui les concernent, donc avec la décentralisation, en veillant à ce que des péréquations permettent d'éviter qu'il y ait trop d'écart. Ce sont deux philosophies politiques un peu différentes et qui sont à l'œuvre en France, parce qu'il y a une vieille histoire centralisée, une aspiration, juste et très spécifique à la France, à l'égalité, et en même temps une aspiration à une démocratie de plus en plus participative qui postule une décentralisation.

IL Y AVAIT UNE QUESTION DANS LE GROUPE DE TRAVAIL QUI N'ÉTAIT PAS DE REMETTRE EN CAUSE LA LÉGITIMITÉ DE CETTE ORGANISATION NI CELLE, À LA LIMITE, DES EMPILEMENTS VOIRE DES DOUBLONS, MAIS LA QUESTION ÉTAIT SURTOUT : EST-CE QU'ON A ENCORE LES MOYENS DE SE PAYER CETTE ORGANISATION ?

P.M : Quand j'entends ce genre de problématique, j'ai envie en parodiant d'autres formules de dire : si la démocratie coûte cher, essayez la dictature !

OUI MAIS LA QUESTION RESTE EST-CE QU'ON A LES MOYENS ?

P.M : Bon, les moyens ne sont pas donnés à priori, mais si on considère que l'objectif c'est d'avoir une société démocratique où les gens sont libres et égaux en droit et ont le droit de dire quelque chose sur les affaires qui les concernent, les moyens suivront ! Mais ils suivront si on décide qu'on ne



peut pas dépenser 2 la où on n'a qu'1, les moyens ne sont pas donnés à priori, c'est la volonté de mettre des moyens dans certaines choses et pas dans d'autres. Nous sommes dans un pays riche, où il y a des pauvres oui, alors qu'il y a des pays pauvres où il y a des riches !

Fondamentalement les besoins du fonctionnement démocratique de notre pays sont à peu près les mêmes qu'il y a 50 ans ou 80 ans, avec un PIB qui était deux fois moins important, et les gens ne vivaient pas si mal que ça. Donc ça dépend où on veut mettre l'argent .

LA QUESTION DES MOYENS NE SEMBLE PAS TRÈS PERTINENTE, MA QUESTION SERAIT PLUTÔT COMMENT ON PEUT OPTIMISER L'ENSEMBLE DU SYSTÈME ?

P.M : Tout à fait ! Les moyens étant ce qu'ils sont, comment essayer d'en tirer le meilleur parti ?

OUI MAIS À PARTIR DU MOMENT OÙ CETTE QUESTION EST POSÉE PAR DES GENS, IL FAUT BIEN Y RÉPONDRE !

P.M : Non pas forcément, on a entendu tellement de bêtises !

MAIS DERRIÈRE, AU MOMENT OÙ LES ÉLUS PRENNENT DES DÉCISIONS IMPORTANTES, EST-CE QU'IL Y A UNE RÉFLEXION QUI EST FAITE UN PEU EN BENCHMARKING, EN REGARDANT COMMENT LES AUTRES FONT À CÔTÉ ? EN FRANCE MAIS AUSSI À L'INTERNATIONAL.

P.M : Je pense que oui.

EST-CE QU'ON PEUT JUGER QU'IL Y A DES PAYS PLUS OU MOINS DÉMOCRATIQUES QUE D'AUTRES ?

P.M : je pense que la France a une forte attention à la démocratie, mais comme souvent en France, on est croyant mais pas pratiquant, c'est-à-dire que nos organisations ne sont pas si démocratiques que ça, bien qu'on souhaite en permanence donner des leçons historiques au monde entier sur la république etc. Donc je pense qu'il y a des pays plus petits comme la Hollande, le Danemark ou la Suède, et dans une certaine mesure l'Allemagne parce qu'elle y a été contrainte après la guerre, qui sont plus démocratiques oui. Mais il n'y a pas la même histoire.



Logiquement pour répondre à votre question on devrait penser que plus les citoyens sont informés, attentifs et capables de donner une opinion, une direction aux élus, et comme ils sont aussi contribuables, plus le sens des décisions sera dans celui d'une économie de moyens. Je pense que si on a des processus plus décentralisés, les gens pourront mieux appréhender ne seraient-ce que les budgets. Parce que quand on parle du budget de la France, personne ne peut appréhender ce que ça représente. Je pense qu'une habitude plus grande de démocratie locale forme aussi les citoyens à l'idée d'être sollicité sur des choix ou sur des budgets. Et je pense qu'en général, les citoyens vont plutôt dans le sens de l'économie d'impôts. Le problème en France, c'est que trop peu de gens payent des impôts, donc on n'a pas non plus une fiscalité qui est très démocratique, très responsabilisante. Je pense qu'au contraire, là où le pouvoir est assez lointain, peu contrôlé, alors les plus grandes dérives financières sont possibles.

Je me souviens du scandale de la Villette à Paris, quand quelques fonctionnaires ont décidé de transférer les abattoirs hors de Paris, ça a été une gabegie financière fantastique, sans aucun contrôle etc. Ça aurait mérité un débat, soit à l'assemblée nationale, soit dans une structure plus démocratique comme la mairie de Paris, mais qui n'existait pas à l'époque, et ça ne se serait pas passé comme ça. Donc je veux croire que si on va vers des processus plus démocratiques, le contrôle sur les moyens publics sera meilleur et en même temps plus responsabilisant. Mais après, dans une collectivité il y a toujours des citoyens avec des intérêts divergents.

Il y a aussi un dernier point, c'est la question de la fiscalité, qui globalement concerne la répartition des moyens entre les différents étages de compétences. C'est une question très importante qui est résolue de façon très confuse parce que quand on dit « qui paye quoi », on voit bien la collectivité qui ordonne la dépense, mais savoir d'où vient l'argent c'est très compliqué. Ce n'est pas extrêmement clair. Je voulais ajouter que, quand on regarde en Europe, il n'y a pas de rapport entre décentralisation et fiscalité locale, c'est-à-dire qu'il y a des pays très centralisés comme la France où il y a quand même une fiscalité locale importante et puis des pays très décentralisés comme l'Allemagne où il n'y a pratiquement pas d'impôts locaux. Ce n'est pas la même chose de dire que telle ou telle collectivité aura telles compétences et après on organise la répartition des ressources fiscales. En Allemagne c'est contractualisé entre l'Etat fédéral et les régions. En Suède et en Norvège, de mémoire, là aussi les impôts sont nationaux et il y a énormément de décen-



tralisation aux communes, il n'y a pas beaucoup d'échelons intermédiaires, donc l'éducation, la police, tout ça est délégué, mais avec des ressources qui sont affectées d'un prélèvement national.

Moi je serai assez enclin à cette idée là. D'abord parce que ça résout le problème de l'inégalité entre les bases fiscales des collectivités, parce que c'est quand même le hasard de l'histoire qui fait que les Hauts-de-Seine ont beaucoup d'argent et que d'autres n'en n'ont pas du tout, parce que les bases fiscales sont faites comme ça. Et ensuite parce que ce prélèvement global national serait redistribué selon des critères objectifs de population. Il y a un inconvénient à ça, c'est que les élus considèrent souvent que c'est une partie de leur responsabilité et de leur légitimité qu'ils mettent en jeu, puisqu'ils demandent des impôts aux gens et qu'ils doivent donc y faire attention. Moi j'ai un peu tendance à penser que la responsabilité des élus et leur rapport avec les citoyens va plutôt se situer dans la manière de dépenser que dans la manière de prélever. Donc je préfère qu'on juge les élus sur leur capacité à gérer un budget qui leur aurait été donné globalement sur des critères objectifs et en faire le meilleur usage possible en fonction des attentes des citoyens plutôt que de faire semblant de croire que c'est sur le fait qu'on a augmenté ou pas les impôts qu'on est responsable.

D'ailleurs, j'ai constaté dans le passé que les citoyens avaient rarement un réflexe de changement d'élus en fonction de leur fiscalité. Il y a des villes où les élus sont reconduits pendant longtemps même si la fiscalité est assez lourde, et moi j'ai souvent entendu, notamment à Nantes, des gens dire « ben écoutez en fait oui c'est vrai les impôts ça ne fait jamais plaisir de les payer, ils sont un peu élevés, si j'allais dans une autre commune ça serait un peu moins, mais au moins ça marche », en gros, les gens se demandent s'ils en ont pour leur argent.

