

Message de Brice Hortefeux
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Paris, le 21 octobre 2009

La réforme des collectivités territoriales :

plus de simplicité et plus d'efficacité au service des Français

I. **Le constat : pour préserver les acquis de la décentralisation, pour renforcer les libertés locales et libérer l'énergie des territoires, nous devons, aujourd'hui, faire évoluer notre organisation territoriale.**

(1) Le statu quo n'est plus possible pour 3 raisons

1^{ère} raison : il y a unanimité de tous les rapports pour en finir avec :

- **l'empilement des structures :** communes, intercommunalités à fiscalité propre, syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, syndicats mixtes (ouverts ou fermés), pays, départements, régions, État et Europe ; depuis plus de 30 ans, nous avons toujours ajouté, jamais rien retranché ;
- **l'enchevêtrement des compétences :** qui comprend ce que fait un département et ce que fait une région ? Qui sait, face à un problème concret, s'il faut s'adresser à son conseiller général plutôt qu'à son conseiller régional ? Regardons la vérité en face : il faut être agrégé de droit public pour comprendre qui est qui et qui fait quoi. L'urgence est là : il faut simplifier.

2^{ème} raison : ces chevauchements institutionnels ont un coût exorbitant.

- **En 25 ans, les dépenses des collectivités locales ont augmenté deux fois plus vite que la richesse nationale.** Les transferts de compétences de l'État aux collectivités ne représentent que la moitié de la hausse de la part des dépenses locales dans le PIB.

L'augmentation est continue pour :

- **Les dépenses locales qui s'alourdissent de 40 milliards d'euros entre 2003 et 2007 en dehors de tout transfert de compétence ;** cette augmentation représente 6 fois le budget de la justice et 5 fois celui de la recherche ; par exemple, entre 2004 et 2008, l'exécutif de la région Rhône-Alpes a augmenté les dépenses propres à l'institution régionale de 18 millions d'euros, soit une hausse de +30% ;

- **les impôts locaux, avec une progression de +3,6% des taux en moyenne cette année ;**
- **les effectifs de la fonction publique territoriale, qui croient de 36 000 nouveaux emplois en 2007**, hors transferts de compétence. En région Centre, par exemple, les effectifs du personnel, hors les transferts liés à la décentralisation, ont quasiment doublé entre 2004 et 2008 en passant de 443 à 804. Dans le même temps, l'État s'est engagé, avec la révision générale des politiques publiques, à réduire son « train de vie ». Grâce au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, 22 900 postes ont été économisés dans la fonction publique d'État en 2008, 30 600 l'ont été en 2009 et 31 930 le seront en 2010.
- Les régions et les départements dépensent **près de 20 milliards d'euros chaque année dans des champs de compétence partagée**, sans que l'on sache précisément qui fait quoi.
- **De très nombreux syndicats intercommunaux sont de simples coquilles vides** ou correspondent en tout ou partie aux périmètres d'EPCI. La France compte **16 000 syndicats** dont les dépenses s'élèvent à 16 milliards dont plus de la moitié sont des dépenses de fonctionnement.
- **Les élus et les citoyens perdent du temps et de l'énergie** pour se repérer au sein du « millefeuille » administratif. Des projets prennent du retard. C'est **un handicap pour la compétitivité de notre pays**.

3^{ème} raison : l'État local est, lui-même, engagé dans un processus de modernisation. Sous l'impulsion du Président de la République, l'État réforme profondément son administration territoriale. Des services locaux sont regroupés en quelques directions régionales sans doublons et des économies sont réalisées.

(2) Selon un récent sondage, les Français sont favorables à la réforme

- **83%** des Français interrogés estiment notre organisation administrative trop compliquée ;
- **75%** estiment la répartition des responsabilités plutôt confuse ;
- **71%** d'entre eux estiment qu'une réforme du mode d'organisation des différentes collectivités locales est nécessaire ;
- près de **60%** considèrent qu'il y a trop d'échelons de décision.

II. Avec cette réforme ambitieuse, nous voulons alléger, simplifier et adapter l'organisation territoriale de la France pour plus d'efficacité et plus de démocratie locale.

1^{er} axe : Alléger et simplifier notre organisation territoriale

➤ **Organiser les collectivités territoriales autour de 2 pôles :**

- **un pôle régions-départements** grâce à **la création du conseiller territorial** siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional. C'est **une réforme simple et pragmatique, loin des querelles stériles entre pro-départements et pro-régions**, qui permettra, au plus près des réalités du terrain, d'éviter les interventions concurrentes des départements et des régions.
 - Pour une meilleure performance des territoires, il y aura, en tout, **3 000 conseillers territoriaux** qui succéderont aux 6 000 élus actuels (soit 4 000 conseillers généraux et 2 000 conseillers régionaux). Les élus représentant les territoires seront donc **deux fois moins nombreux, mais deux fois plus puissants et deux fois plus performants**.
 - **Le mode de scrutin sera mixte** : 80% des conseillers territoriaux seront élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans des cantons redessinés et élargis ; 20% des conseillers territoriaux seront élus à la proportionnelle sur une liste départementale. **Chaque voix comptera**. Ce scrutin permettra de **conserver le lien entre l'élu et le territoire** et de favoriser **la représentation de la diversité des sensibilités politiques** dans les assemblées locales.
 - **La première élection des conseillers territoriaux aura lieu en 2014**. Pour cela, nous allons, à titre exceptionnel, fixer à 4 ans les mandats des conseillers régionaux élus en mars 2010 et à 3 ans les mandats des conseillers généraux élus en mars 2011.
- **un pôle communes-intercommunalités** qu'il s'agit de conforter grâce à :
 - **l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire national d'ici fin 2013** : les communes sont plus fortes lorsqu'elles choisissent de se rapprocher pour réaliser, ensemble, des projets.
 - **une adaptation du périmètre des intercommunalités** (EPCI et syndicats) pour tenir compte des réalités du terrain ;
 - **la suppression progressive des pays**, qui ont eu tendance à devenir un échelon administratif supplémentaire.

- **Permettre aux collectivités qui le souhaitent de se regrouper :**
 - des **communes nouvelles** pourront être créées selon une procédure plus simple, plus souple et plus incitative ;
 - de même, les **départements** qui le souhaitent pourront choisir de se regrouper ;
 - les **régions** auront aussi cette faculté.

- **Engager une réelle clarification des compétences des différents niveaux de collectivités selon des principes clairs et de bon sens :**
 - le législateur confiera aux régions et aux départements des compétences qui sont en principe des compétences exclusives, tandis que les communes conserveront leur compétence générale ;
 - lorsque le législateur attribue une compétence à la région ou au département, l'autre collectivité ne peut l'exercer à sa place ;
 - si une compétence est partagée, une collectivité peut être désignée chef de file ;
 - le département et la région conserveront une capacité d'initiative dans les domaines où la législation est inexistante et si un intérêt local le justifie ;
 - la pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales doit être précisée, pour des projets dont l'envergure le justifie, pour des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire, notamment au bénéfice des communes rurales qui continueront à être soutenues.

2^{ème} axe : Renforcer la démocratie locale

- **Permettre aux électeurs de choisir, lors des élections municipales, les représentants des communes au sein des intercommunalités :**
 - Dans les communes de plus de 500 habitants, les premiers élus de la liste siégeront à la fois au conseil municipal et au conseil communautaire.
 - Dans les communes de moins de 500 habitants, le maire et les conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection de la municipalité, pourront siéger à l'intercommunalité.

- **Accroître la parité homme-femme et le renouvellement du personnel politique** en étendant le scrutin de liste aux communes de plus de 500 habitants (au lieu de celles de plus de 3 500 habitants comme aujourd'hui) ;
- **Renforcer le statut de l'élu local**, avec des mesures portant, entre autres, sur le congé électif, le droit à la formation, l'allocation de fin de mandat et sur l'honorariat.

3^{ème} axe : Adapter notre organisation territoriale pour être plus efficace

- **Donner la liberté de créer des métropoles pour permettre à nos grandes agglomérations de soutenir la compétition avec leurs concurrentes européennes et internationales.**
 - **Des métropoles pourront être créées sur la base du volontariat.** Ce seront des EPCI aux compétences très renforcées et très intégrés financièrement qui permettront à des communes de porter **un véritable projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, social et culturel** sur leurs territoires. Pour cela, elles pourront bénéficier de transferts de compétences des départements et des régions et, éventuellement, gérer des grandes infrastructures relevant aujourd'hui de l'État.
 - Les **pôles métropolitains** permettront, quant à eux, à plusieurs agglomérations de mener des coopérations renforcées dans des domaines de développement ou de rayonnement culturel d'intérêt commun : **la perspective de « métropoles multipolaires » est ouverte.**
- **Donner aux collectivités locales des ressources favorisant le développement économique des territoires.**
 - La taxe professionnelle a trop longtemps pénalisé les investissements des entreprises et a conduit à des délocalisations qui ont ravagé nos régions. On estime à 500 000 le nombre d'emplois industriels perdus depuis 15 ans à cause d'elle. C'est un système absurde, unique en Europe, qui surtaxe l'investissement et pousse les entreprises à quitter la France. Pour encourager la création de richesses et d'emplois, nous devons la supprimer. Le Président François MITTERRAND lui-même l'avait qualifiée, à juste titre, d'« *impôt imbécile* ».
 - Parce que c'est une réforme difficile, nous avons souhaité prendre le temps de la discussion avec les élus locaux. C'est pourquoi la suppression de la taxe professionnelle se fera en deux temps. En 2010, les entreprises basculeront dans le nouveau régime, mais ce sera une « année neutre » pour les collectivités territoriales. C'est dans un second temps, en 2011, que la

suppression de la taxe professionnelle prendra effet pour les collectivités. Elles bénéficieront alors de nouvelles ressources de compensation. La répartition de ces recettes entre les différents niveaux de collectivités est débattue, en ce moment même, au Parlement, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances. Le Gouvernement respectera le principe d'une compensation globale et individuelle des collectivités locales. Leur autonomie financière sera préservée : **aucune collectivité locale ne verra ses ressources diminuer du fait de la suppression de la taxe professionnelle, ni en 2010, ni au-delà.**

III. Pour réussir ce rendez-vous majeur avec l'histoire institutionnelle de notre pays, nous avons un calendrier clair et précis.

→ Tout au long de l'été, Brice HORTEFEUX, avec Alain MARLEIX et Michel MERCIER, a **beaucoup reçu, consulté et écouté** notamment les présidents d'associations d'élus et les dirigeants des partis politiques pour élaborer cette réforme.

→ La réforme se compose de 4 projets de loi :

- un projet de loi qui pose les principes du conseiller territorial, des métropoles, ainsi que du regroupement volontaire des départements et des régions et du développement de l'intercommunalité ;
- un projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ;
- un projet de loi permettant l'élection des conseillers territoriaux en mars 2014 en portant le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 de 6 à 4 ans et celui des conseillers généraux élus en mars 2011 de 6 à 3 ans ;
- enfin, un projet de loi organique à caractère technique.

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de ces lois, un projet de loi complémentaire sera proposé pour clarifier les compétences et préciser les règles de cofinancement, après un travail approfondi de concertation avec les associations nationales d'élus.

→ Les 4 projets de loi ont été présentés par Brice HORTEFEUX et Alain MARLEIX au Conseil des ministres du **21 octobre 2009**.

Ils sont désormais soumis au Parlement. Le Sénat commencera à en débattre à la mi-décembre.

**La réforme des collectivités territoriales est une réforme majeure,
au service des Français**

Les projets de loi présentés par le Gouvernement sont issus d'une réflexion et d'une concertation particulièrement approfondies, qui s'appuient, notamment, sur les travaux du comité présidé par l'ancien Premier ministre, Edouard BALLADUR, comité composé de personnalités d'horizons divers et dont la plupart des préconisations ont été adoptées à l'unanimité. Les projets de loi ont également été enrichis par les contributions des parlementaires, notamment par le rapport des missions présidées par le député Jean-Luc WARSMANN et le sénateur Claude BELOT, ainsi que par les réflexions du député Dominique PERBEN et du sénateur Jean-Patrick COURTOIS.

En allégeant, en simplifiant et en adaptant l'organisation territoriale de la France, cette réforme va améliorer la performance de nos territoires pour plus d'efficacité et plus de démocratie locale.

Le Président de la République s'était engagé à conduire cette réforme au service des Français.

Cet engagement est, aujourd'hui, tenu.

Le Président de la République a fixé le cap de la réforme lors de son discours du 20 octobre à Saint-Dizier : *« La réforme territoriale est indispensable. Celle que nous proposons est ambitieuse, sans tabou. Elle aborde toutes les questions, notamment les plus difficiles. Qui d'autre la fera à notre place ? Les Français nous ont mandatés pour faire les réformes difficiles. »*

Brice HORTEFEUX