

**Audition de Vanik Berberian  
Président de l'Association des Maires Ruraux de France  
le 23 février 2009**

**Contribution de l'AMRF aux travaux du comité sur la réforme des collectivités territoriales présidé par M. BALLADUR**

Préambule :

Au lieu de raisonner à partir de ce que veulent les représentants des différents niveaux de collectivité, chacun ayant alors tendance à défendre son pré carré, il convient de prendre comme point de départ les aspirations de nos concitoyens. Ceux-ci demandent, efficacité et proximité :

- **Efficacité** : nos concitoyens savent que notre organisation territoriale a un coût et souhaitent en réalité que d'une part le système soit efficace et d'autre part qu'il ne génère pas de gaspillage. Si des économies peuvent être l'une des conséquences souhaitables d'une meilleure organisation, elles ne peuvent être l'objectif principal affiché *a priori*.

- **Proximité** : Les maires ruraux constatent chaque jour l'importance que peut revêtir la proximité aux yeux de nos concitoyens et la nécessité de la préserver à chaque fois qu'elle est effectivement justifiée. Il ne s'agit pas pour autant de faire une religion de la proximité mais de déterminer la bonne adéquation entre le domaine de compétence et le niveau de collectivité qui l'assume.

A partir de ce postulat, il convient d'évacuer d'emblée cette fausse question trop largement développée, celle du « mille-feuille » des collectivités locales. Est-il nécessaire de rappeler que l'architecture territoriale décentralisée de la France repose sur trois entités de collectivités locales seulement : la commune, le département et la région ? Les autres niveaux d'administration étant avant tout des outils nécessaires au fonctionnement d'une société dont les attentes génèrent de plus en plus de complexité, ce que l'on peut regretter. Pourtant ce « mille-feuille », devenu un véritable lieu commun, risque de masquer l'essentiel : la nécessaire clarification des compétences de chaque niveau de collectivités et leurs interrelations **(I)**.

Le risque serait grand de privilégier l'effet d'annonce en supprimant un échelon quel qu'il soit plutôt que de mettre en œuvre une révision en profondeur dont les effets, certes ne seront sans doute pas immédiats mais bien réels.

La réforme attendue des collectivités territoriales ne peut par ailleurs se concevoir en ignorant la dimension financière. Même si les délais de mise en œuvre de ces deux réformes peuvent être en léger décalage, celles-ci doivent être pensées concomitamment tant il est vrai qu'on ne peut dire qui fait quoi sans s'interroger sur les moyens dont chacun disposera pour assumer ses compétences **(II)**.

Enfin, si le statut de l'élu a connu de véritables avancées au cours des dernières années, il paraît difficile à l'occasion d'une réflexion sur l'organisation territoriale de ne pas s'interroger sur la limitation du cumul des mandats ou plus précisément des fonctions **(III)**.

Ce triptyque dont les éléments : champs de compétences et relations entre les niveaux de collectivités (auxquels on devrait ajouter Etat et Europe) – Ressource et équité financière – conditions d'exercice du mandat d'élu – constitue pour les maires ruraux le gage d'une réelle modernisation de notre organisation territoriale. Il semble que le fond du problème soit davantage organisationnel que structurel. C'est bien d'une redéfinition des règles du jeu dont il s'agit, la difficulté résidant davantage dans la capacité des acteurs à dépasser les rigidités d'une pratique essoufflée que le contexte général nous invite à revisiter avec courage.

## **I - Clarifier, non pas supprimer :**

Penser que l'on pourra faire « l'économie », d'une des trois collectivités qui non seulement ont une valeur identitaire pour nos concitoyens mais ont en charge l'essentiel de l'administration locale est une illusion. Parce que c'est politiquement injouable et parce que les économies à attendre de la suppression d'un niveau de collectivité sont aléatoires et seront, dans le meilleur des cas, minimales. La clarification ne peut donc porter que sur une meilleure répartition des compétences entre les collectivités, selon la nature de ces compétences mais aussi les partenariats possibles.

### ***S'agissant des communes et intercommunalités, L'AMRF propose :***

#### **- Le maintien de la libre administration des communes :**

cela commence par le rejet de toute suppression ou fusion autoritaire de communes quelle qu'en soit la taille.

Certes, on peut se poser la question de la pertinence d'une commune dont le nombre d'habitants est faible. Mais où placer le seuil de population ? Tout en remarquant que ce n'est pas se qui coûte cher et que ce qui est fait au niveau de cette commune devra être fait de toute façon, il faut prendre garde à ne pas focaliser sur des exemples qui sont l'arbre qui cache la forêt et laisser les choses évoluer. N'en déplaise à certain, le nombre de communes reste une richesse démocratique avec les 500 000 élus municipaux quasi bénévoles ou totalement bénévoles pour la plupart qui participent à l'animation et à la vitalité de l'ensemble du territoire.

#### **- Le maintien du statut des communes**

et notamment de sa clause générale de compétence. Les communes sont l'échelon de proximité et d'identité par excellence. Réactives et proches de nos concitoyens elles doivent conserver la compétence générale. Encore faut-il que cette dernière ne soit pas uniquement théorique, ce qui pose la question des moyens dévolus aux communes.

#### **- La liberté de déléguer une partie de leurs compétences**

à un EPCI à fiscalité propre pour leur permettre d'organiser à plusieurs et sur la base du volontariat, ce qu'elles ne pourraient faire seules (transports, action économique, politique de la petite enfance et de la jeunesse, ...). Les communautés de communes doivent rester des outils avec

des compétences d'attribution transférées. Nous n'entendons pas qu'elles remplacent à terme les communes.

### **- L'achèvement de la carte intercommunale**

Les communes encore isolées doivent être incitées à rejoindre l'intercommunalité de leur choix dans des délais brefs. Au-delà, c'est le Préfet après avis de la CDCI qui les intégrera. Il est souhaité une rationalisation de l'organisation intercommunale dans le cadre de la CDCI pour inciter les communautés de communes à atteindre une maille plus importante sans toutefois aller jusqu'à imposer une taille minimale. L'essentiel en effet est de maintenir une cohérence des périmètres et une organisation adaptée aux réalités locales.

### **- Le rejet de toute suppression autoritaire**

Si une rationalisation par la mutualisation des syndicats à vocation technique (électricité-eau-assainissement-ordures ménagères...) peut-être envisagée dès lors qu'elle ne nuit pas à la qualité du service, la fusion de SIVU dont l'objet touche à l'organisation de la vie quotidienne des familles (scolarité par exemple) ne saurait être engagée sans étude d'impact sérieuse. De façon générale, les structures intercommunales sont l'expression de solidarités anciennes sur les territoires, elles sont le fruit des capacités des élus locaux à s'organiser pour mutualiser. Une nouvelle étape dans la mutualisation qui ne serait pas l'expression d'une volonté des élus concernés aurait peu de chance d'aboutir et une mutualisation par contrainte, inacceptable.

### **- La coïncidence des périmètres de coopération**

Les communautés de communes sont devenues l'outil privilégié de coopération et de solidarité entre les communes. Une meilleure coïncidence des périmètres et notamment d'intégration des compétences exercées par les structures syndicales intercommunales peut-être recherchée. Pour autant, la systématisation d'un tel processus risque de poser plus de problèmes que d'en régler sans assurer les fameuses « économies d'échelles ». L'expérience montre que ces économies d'échelles tiennent parfois plus du mirage que de la réalité. Si certaines de ses structures inertes ou superfétatoires méritent de disparaître, ce « toilettage » ne saurait être fait ni globalement ni autoritairement.

Il en va de même des Pays dont les résultats sont contrastés : certains donnent satisfaction et ont fait preuve de leur utilité en tant qu'espace de concertation et de prospective tandis que d'autres fonctionnent mal voire pas du tout. Faut-il pour autant supprimer autoritairement ce qui marche et rend service pour faire l'économie de ce qui ne sert à rien ?

Plus généralement, il faut garder à l'esprit que toutes ces possibilités d'associations selon les besoins donnent au système à la fois souplesse et adaptabilité et que supprimer une entité administrative ne supprime pas automatiquement le besoin qu'il visait à satisfaire.

Enfin, le large débat suscité de toute part par ce projet de refonte de l'empilement des échelons et structures, n'aborde pas suffisamment la distinction entre l'espace de réflexion qui peut être vaste et celui de l'action qui pour être plus efficace doit nécessairement se faire au plus proche. La formule « penser globalement agir localement » à toujours sa pertinence.

**- Une réforme du mode de scrutin des communes de moins de 3500 habitants :**

Sur la base du principe « un programme, une équipe, un maire », l'AMRF réaffirme ses positions et se prononce pour :

- . L'obligation d'être candidat pour être élu ou obtenir des voix comptabilisables,
- . L'obligation d'avoir été candidat au premier tour pour l'être au second,
- . L'obligation de présenter des listes complètes dès lors que le conseil municipal comprend au moins quinze membres,
- . L'obligation d'une représentation féminine dans chaque liste présentée (Il s'agit de ne pas exclure les communes rurales d'un mouvement visant à favoriser l'accès des femmes à un mandat électoral, tout en laissant une très grande souplesse compte tenu des contraintes particulières des petites communes).

Tout en tenant compte des contraintes des plus petites communes (obligation de listes complètes seulement dans les communes de plus de 500 habitants), ces mesures permettraient donc de donner aux électeurs une vision claire des hommes, des équipes et des programmes qui se présentent à leurs suffrages.

**- Une modification de l'élection des délégués intercommunaux :**

L'élection des délégués intercommunaux doit avoir lieu en même temps que celle des conseillers municipaux, sur les mêmes listes : les premiers noms de la liste seront à la fois conseillers municipaux et conseillers communautaires. La circonscription d'élection des délégués intercommunaux reste ainsi la commune et tout conflit entre l'équipe municipale et ses représentants à l'EPCI est évité. Un tel système favoriserait un débat sur l'intercommunalité, largement absent jusqu'à présent lors des élections municipales et permettrait de démocratiser l'intercommunalité sans délégitimer de la commune.

***Au-delà des seuls échelons communal et intercommunal, l'AMRF estime :***

- qu'il est nécessaire de proposer une architecture générale sobre qui s'impose à l'ensemble du territoire. Celle-ci doit s'appuyer sur un schéma d'organisation susceptible d'évolution par consentement des acteurs locaux, s'agissant notamment de la définition des périmètres géographiques et/ou des fusions de collectivités qui y trouveraient intérêt. Car s'il convient de poser un cadre général, il faut rappeler que la France est multiforme tant sur le plan géographique que sur la densité de population et que vouloir mettre le même costume à tout le monde est un non sens.
- Qu'il ne faut pas succomber à la tendance, trop souvent pratiquée en matière de services publics ou au public, de supprimer l'échelon de proximité pour des raisons d'économie budgétaire. Systématiser la concentration à l'échelon supérieur pourrait aboutir, sans garantie d'économie significative, à des structures trop lourdes, sans pertinence, donc inefficaces.
- que la clarification des compétences ne résulte pas nécessairement d'une répartition identique sur tout le territoire ni faite en bloc. Il peut en effet y avoir des compétences partagées par différents échelons pour une meilleure efficacité que ce soit en matière

économique ou culturelle par exemple. (Une thématique peut-être déclinée et assumée par plusieurs niveaux après accord des intéressés sur la répartition.)

- qu'il est indispensable de faire confiance aux élus locaux pour discuter, réfléchir et définir, au sein d'un cadre général, les conditions les plus favorables à une meilleure organisation de l'administration territoriale.

## **II – Une réforme fiscale indissociable et un impératif : la péréquation**

La clarification des compétences ne peut se concevoir sans aborder corrélativement les ressources dont bénéficient les différents niveaux de collectivité.

L'annonce récente de la suppression partielle de la taxe professionnelle ne peut que plaider pour une réflexion d'ensemble sur l'autonomie financière et fiscale, le financement des compétences grâce à des ressources dynamiques et évolutives.

Plutôt que d'aborder ici dans le détail toutes les pistes dans ce domaine, l'AMRF souhaite insister tout particulièrement sur l'indispensable péréquation qui tarde à être véritablement mise en œuvre. Inscrite à l'article 72-2 alinéa 5 de la Constitution, cette péréquation qui vise « *à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » est clairement une mission de l'Etat qui doit avoir le courage de corriger efficacement les grandes disparités de richesses qui existent entre les territoires.

Faute d'une intervention déterminée de sa part, la péréquation restera virtuelle tant il est évident que les territoires les plus riches ne prendront pas eux-mêmes l'initiative de donner aux territoires plus défavorisés.

Depuis de nombreuses années, l'AMRF fait une demande qu'elle réitère une nouvelle fois devant le comité : La réduction de l'inégalité entre urbains et ruraux en matière de DGF. La DGF par habitant dans une commune urbaine est en effet de 1,5 à 2 fois plus élevée que dans une commune rurale. C'est là un problème d'arbitrage politique qui se pose à la fois en matière de DGF communale que de DGF intercommunale.

## **III – Limiter le cumul des mandats.**

Les textes successifs sur le statut de l'élu ont permis d'enrichir progressivement les mesures destinées à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, mais c'est insuffisant, L'occasion de la réflexion sur l'organisation territoriale doit permettre d'ouvrir à nouveau ce dossier dans les aspects de formation, d'indemnité pour les strates les plus basses, de points de retraite et aussi, d'aborder courageusement la question du cumul des mandats.

L'AMRF propose d'aller plus loin dans la limitation du cumul en prévoyant l'incompatibilité d'un mandat de parlementaire avec les fonctions de président de conseil régional, de conseil général ou d'EPCI, dans ce dernier cas à partir d'une certaine taille. Le cumul de fonctions aussi importantes est en effet d'un anachronisme abouti. En revanche leur participation aux assemblées locales devrait être encouragée. C'est là une question de bon sens qui se fonde davantage sur la charge à assumer que sur la nature juridique du mandat.

\*\*\*