



SECRETARIAT D'ETAT A LA REFORME TERRITORIALE

7<sup>e</sup> Congrès des Entreprises publiques locales

Deauville

7 octobre 2014

Intervention

de

**M. André VALLINI,**

**Secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale**

*Seul le prononcé fait foi*

**Monsieur le Maire de Deauville,**

**Monsieur le Sénateur, Président du Conseil général,**

**Mesdames et Messieurs les parlementaires,**

**Mesdames et Messieurs,**

**Je suis heureux de participer au Congrès de la Fédération** des Entreprises publiques locales qui depuis sa fondation en 1956, n'a cessé de se développer pour rassembler aujourd'hui 1 214 entreprises dont elle est la représentante reconnue et appréciée.

**Reconnue et appréciée par l'Etat, mais aussi et je devrais dire et surtout,** par les collectivités locales.

**Des collectivités locales que vous aidez dans la création** des EPL, EPL à qui vous apportez autant que nécessaire l'ingénierie technique, juridique et financière qui leur permet de professionnaliser leur action afin de remplir le mieux possible leurs missions au service de nos territoires et des citoyens qui y vivent.

**Autant de raisons de saluer le dynamisme de votre fédération,** un dynamisme et une compétence qui sont à l'image

de ceux des EPL, de leurs Présidents, de leurs 6000 administrateurs élus et de leurs 73 000 salariés.

**L'action de votre fédération est reconnue et ses travaux sont utiles** : qu'il s'agisse d'études ponctuelles, comme votre récente publication « Entreprise publique locale et intercommunalité », ou régulières, et je pense notamment à la diffusion du baromètre semestriel des EPL.

**Votre Observatoire constitue en effet un précieux indicateur** avec ses données comparatives européennes et ses focus comme celui sur les SEM immobilières en 2014.

**Je tiens à souligner aussi la force de votre réseau** qui rassemble partenaires et experts, et qui s'étend aux 20 000 EPL européennes. Vos commissions thématiques, vos nombreuses journées « d'expertise » au profit des élus et des cadres des EPL ou encore votre rencontre nationale organisée à Paris en juin dernier (et à laquelle j'ai eu le plaisir de participer), témoignent de l'importance de votre action qui suscite une mobilisation permanente de vos adhérents : ce ne sont pas moins de 15 évènements organisés qui ont été organisés durant l'année écoulée.

**Enfin, dimension essentielle de votre action** : celle que vous menez sur les territoires en proximité avec entreprises

publiques locales. Ce ne sont pas moins de 200 rendez-vous avec des cadres et des élus qui ont eu lieu en 2013-2014.

\* \* \*

**Je veux enfin saluer la promulgation, le 1<sup>er</sup> juillet dernier,** de la loi qui institue une nouvelle catégorie d'entreprise publique locale : les SEM à opération unique (ou SEMOP).

**Ce nouvel outil présente à la fois les atouts de la gestion directe** (en confiant à la collectivité la maîtrise de son service public), et ceux de la gestion déléguée (en faisant appel aux compétences et à l'innovation d'un opérateur privé).

**La création de la SEM à opération unique est une** évolution audacieuse qui nous place un cran au-dessus des exemples étrangers, son champ d'application est vaste et les instruments qu'elle met en place rendront possibles de nombreuses opérations.

**Cette loi qui intègre des dispositions pragmatiques va** ainsi apporter une réponse efficace aux attentes des élus locaux qui attendaient ce nouvel outil de gouvernance et de gestion et ce nouvel outil, nous le devons d'abord à votre Fédération et à son Président Jean-Léonce Dupont qui fut, avec d'autres, à l'origine de ce texte et dont l'implication fut déterminante pour son adoption.

**Ce Congrès est aussi l'occasion pour moi de vous présenter la réforme territoriale.**

**Cette réforme veut répondre à trois exigences.**

Une exigence démocratique : la clarté.

Une exigence économique : la compétitivité.

Une exigence de service public : l'efficacité

**D'abord, la clarté.**

**Avec 36 681 communes, 1903 communautés de communes, 222 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines, 13 400 syndicats de communes, 101 départements, 22 régions, 12 métropoles, la France cumule près de 40 % des collectivités locales des 28 pays de l'Union européenne.**

**Trente ans après les grandes lois de décentralisation, le constat est là : nous avons multiplié les structures, ajouté des échelons, additionné les organismes.**

**Il y a presque vingt ans, en 1995, lors d'un colloque où je représentais l'Association des petites villes de France, je disais :**

« Je crains que dans les 10 à 15 ans qui viennent, la sphère de l'intercommunalité ne cesse de grossir sans que la sphère communale diminue dans les mêmes proportions. » C'est ce qui s'est passé. Certes, nos concitoyens sont plus exigeants, notamment en matière d'action culturelle, de protection de l'environnement, ou d'accueil de la petite enfance, et les services rendus sont de meilleure qualité.

**Il n'empêche que nous devons rationaliser le millefeuille administratif :** c'est une exigence démocratique. Elle est inscrite à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Or comment dans la confusion actuelle des pouvoirs et des compétences, le citoyen pourrait-il demander compte à ceux qui le représentent ?

**C'est aussi pour les élus qu'il est devenu impératif** aujourd'hui de rendre notre organisation territoriale plus lisible, des élus qui ont parfois du mal à se retrouver devant l'empilement des structures territoriales et l'enchevêtrement de leurs compétences.

**C'est pourquoi la clause de compétence générale qui permet aux régions,** aux départements et aux communes d'intervenir en dehors de leurs missions principales, de manière parfois concurrente, souvent redondante, sera supprimée et nous

lui substituerons des compétences précises que la loi confiera à chaque niveau de collectivité.

\* \* \*

**Après la clarté, le deuxième objectif de notre réforme territoriale, c'est la compétitivité, car aujourd'hui le fameux millefeuille administratif décourage les énergies, il ralentit les projets, il freine les initiatives.**

**D'autant plus que si notre organisation administrative s'est compliquée, elle a aussi vieilli : moyens de communication, circulation des données, modes de vie : notre société a beaucoup changé, depuis une trentaine d'années, mais notre organisation administrative, elle, n'a pas suivi.**

**Nous sommes entrés dans une ère nouvelle, celle des réseaux d'innovation dans lesquels la recherche, la formation et l'industrie doivent interagir sur le même territoire, et ce nouveau modèle dessine une nouvelle géographie économique de la France : celle des 71 pôles de compétitivité, des 171 laboratoires d'excellence, et des 14 métropoles.**

**Alors bien sûr, depuis des années, par des coopérations entre universités, entre filières industrielles ou entre lieux de culture, nos régions tentent de dépasser leurs**

compétences et leurs périmètres, mais nous devons les renforcer encore.

**Les régions se verront donc conférer un pouvoir réglementaire** dans le cadre de leurs compétences, ce que les élus régionaux réclamaient depuis des années et qui leur permettra, dans le cadre de la loi nationale bien sûr, d'adapter leur action aux spécificités de leur territoire.

**Pour renforcer les régions, nous voulons aussi les agrandir** quand c'est possible. Le nouveau découpage régional, vous le savez, fait inévitablement débat.

**Le débat en Normandie ne porte pas sur le périmètre** et vous ne nous avez pas attendus, puisque les deux fédérations régionales des EPL de Basse et Haute Normandie ont fusionné en novembre 2013, pour constituer la FedEpl de Normandie. Je salue son Président Marc Levilly et son Premier Vice-Président Yvon Robert.

**Le débat porte sur le choix du futur chef-lieu de région.** Ici, en Basse-Normandie, on penche pour Caen ; en Haute-Normandie, on préfère Rouen : quel que soit le choix final, il n'enlèvera rien au dynamisme de ces deux capitales et du « pôle métropolitain » qui va rassembler Caen, Le Havre et Rouen.

**Le vote à l'Assemblée nationale a montré** en tout cas que les parlementaires d'un même parti ne voient pas l'avenir de leur région de la même façon et peuvent même voter différemment. Et je trouve rassurant que sur des enjeux aussi importants, les convictions personnelles puissent l'emporter parfois sur les logiques partisans.

**Une chose est sûre : avec leurs compétences renforcées,** les régions seront demain encore plus qu'aujourd'hui, de vrais moteurs de développement : soutien aux filières industrielles et aux entreprises, aide à l'innovation et à l'internationalisation, formation professionnelle et apprentissage, transports, déplacements et grandes infrastructures, tourisme, aménagement du territoire, environnement, tout ce qui peut renforcer l'attractivité d'un territoire sera du ressort de la région, qui deviendra l'interlocuteur de référence pour les investisseurs.

**Pour agir elles devront évidemment territorialiser leur action** et la solution sera de l'articuler avec celles des intercommunalités. Des grandes régions pour la compétitivité et le développement économique, coordonnées à des intercommunalités pour les services efficaces de la vie quotidienne, voilà l'avenir de notre organisation territoriale.

\* \* \*

**Après la clarté et la compétitivité, l'efficacité des services publics** est en effet notre troisième objectif.

**Au plus près des habitants, les communes vont bien sûr** demeurer l'échelon démocratique auquel chaque Français reste attaché. Mais l'époque est révolue où on naissait, on vivait, on travaillait et on mourait dans le même village : de nos jours, deux Français sur trois ne travaillent pas dans la commune où ils vivent, et ils résident souvent ailleurs encore pendant leurs loisirs ou à l'âge de la retraite.

**Et que dire du nombre de nos communes ? La France** en compte exactement 36 681 quand l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie à elles trois, en comptent 24 000. 24 000 pour l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, 36 000 pour la seule France. Et le Royaume Uni, toujours un peu différent, ne compte que 238 communes.

**Plus de la moitié de nos communes ont moins de 500** habitants, 86 % ont moins de 2 000 habitants, plus de 92% moins de 3 500, et plus de 97% moins de 10 000. Comment pourraient-elles relever les défis nombreux que pose la gestion des services de la vie quotidienne ? A fortiori quand on sait à quel point nos concitoyens deviennent exigeants et demandent toujours plus de services.

**Un sondage<sup>1</sup> récent l'indique : 70% des Français** sont favorables au regroupement des petites communes et le Gouvernement soutient les deux propositions de loi convergentes de Jacques Péliissard (Président de l'AMF), et de Christine Pires-Beaune (députée du Puy-de-Dôme), qui veulent favoriser la création de « communes nouvelles ».

**Au-delà de ces fusions à venir, c'est à l'intercommunalité** qu'il appartient aujourd'hui de répondre aux besoins des habitants. Et le même sondage montre que c'est d'abord cet échelon que les Français veulent voir renforcé.

**Nous allons donc agrandir les intercommunalités** pour que la carte administrative se rapproche de la réalité économique et sociale, en s'appuyant notamment sur les bassins de vie.

**Qu'est-ce qu'un bassin de vie ? L'INSEE le définit** comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. L'institut les évalue à 1700 dans notre pays, avec une moyenne de 38 000 résidents.

**Le Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET) a rendu un rapport qui montre que l'INSEE ne prend pas suffisamment en compte la vie quotidienne des habitants : les déplacements domicile-travail, la fréquentation des

---

<sup>1</sup> Sondage TNS Sofres pour l'AMGVF et Le Point, 25 septembre 2014

équipements culturels et sportifs, la carte scolaire, la zone de chalandise des centres commerciaux, etc.

**En affinant son analyse, le CGET confirme la pertinence** du seuil minimal de 20 000 habitants pour optimiser la gestion locale, même si des dérogations seront prévues pour les zones faiblement peuplées et notamment les zones de montagne.

**Les commissions départementales de coopération** intercommunale seront donc relancées par les Préfets qui devront aussi réduire le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et du transport.

**C'est une évidence : les structures plus grandes sont** souvent plus rationnelles dans leur organisation. Mais il est une autre évidence : la qualité du service rendu à l'utilisateur peut diminuer parfois avec la taille de la structure et nos concitoyens se plaignent souvent que les répondeurs automatiques et les portails internet prennent le pas sur les rapports humains.

**C'est pourquoi il nous faudra rester attentifs à la** proximité des services publics à l'échelle intercommunale.

**Face à des régions et des intercommunalités plus grandes et plus puissantes**, la question se pose de l'avenir des Conseils généraux.

**Depuis trente ans, ils ont accompli un travail considérable** pour assumer les compétences nombreuses et lourdes que leur avait transférées l'Etat au début des années 80 et faire vivre la solidarité entre leurs territoires et entre leurs habitants.

**Mais écoutez ceci** : « *La division départementale ne répond plus aux besoins de notre époque. (...) En présence de la rapidité inouïe dont bénéficient actuellement les communications et les transports, le maintien des départements trop petits, trop faibles, paraît une choquante anomalie* ». Cette phrase, elle date de ... 1911 et c'est le géographe Henri Mettrier qui l'a prononcée.

**La vraie question qui se pose est : comment garantir la solidarité** avec les territoires les plus défavorisés, notamment en milieu rural ? Le sénateur de la Lozère Alain Bertrand a rendu cet été un rapport alarmant sur les territoires hyper-ruraux qui sont menacés par un enclavement toujours plus grand.

**Le malaise de ces territoires conduit de plus en plus les populations concernées à exprimer leur désarroi dans les urnes.**

**Pour revitaliser ces territoires et valoriser leurs atouts résidentiels et touristiques, comme pour favoriser le développement de leurs activités productives, il faut concentrer les moyens souvent trop dispersés.**

**Certains pensent que ce serait possible en les faisant bénéficier du développement des futures régions auxquelles ils appartiendront, ce qui pose la question de l'ancrage local des conseillers régionaux que ne garantit pas toujours le mode de scrutin actuel.**

**D'autres pensent que c'est en y maintenant les conseils généraux.** Ce qui pose la question des moyens financiers qu'on les Conseils généraux, notamment les plus ruraux, pour aider leurs territoires.

**Avec une question subsidiaire : comment faire dans les départements comme l'Isère, qui comptent à la fois des territoires urbains (et parfois même une métropole comme Grenoble) et des territoires ruraux voire montagnards ?**

**Certains proposent alors de redessiner la carte** des départements et j'avais moi-même envisagé une hypothèse à 50 départements dans un livre il y a quelques années.

**Nous avons en tout cas plusieurs années devant nous** pour réfléchir et les conseillers départementaux qui seront élus en mars 2015 auront cinq ans pour imaginer l'avenir de l'institution départementale.

**Je souhaite ajouter à ce débat passionnant deux idées.**

**1. Trop longtemps nos territoires ont envisagé** leur avenir en antagonisme avec ceux qui les entourent. Or aujourd'hui nous savons que nos agglomérations ne pourront rayonner si leurs périphéries sont en déclin et si les espaces plus lointains sont laissés à l'abandon,

**Il nous faut donc miser sur la complémentarité et la mise en réseau de nos territoires.**

**2. Il n'est plus nécessaire d'imposer l'uniformité ;** et la France n'a pas besoin d'être gérée de la même façon du Nord au Sud, de Lille à Perpignan ou de Brest à Strasbourg : l'unité de la République n'en sera pas menacée, l'égalité de ses territoires non plus.

\* \* \*

**À terme, toutes ces évolutions auront pour conséquence des économies budgétaires.**

**Les Français en font l'objectif premier de la réforme,** tous les sondages le confirment et le Président de la République l'a dit, « *la réforme territoriale dégagera des économies* ». Et le Premier Ministre l'a répété, cette réforme « *illustre notre détermination à réduire la dépense publique* » et « *nous ne dévierons pas de ce cap.* ».

**Certes, les économies n'apparaîtront pas en six mois,** mais elles n'en sont pas moins certaines. Et nous dénonçons suffisamment le court-termisme de la vie politique et de la vie médiatique pour ne pas soutenir une réforme de structure dont les effets se jouent à l'horizon de dix à quinze ans.

**La gestion des élus n'est pas en cause :** dévoués à l'intérêt général, ils sont souvent prisonniers d'un système devenu trop complexe et donc trop coûteux.

**Figurez-vous que dans le seul domaine du développement économique,** par exemple, le rapport Lambert-Malvy pointe des flux croisés de financements entre collectivités à hauteur de 5,7 milliards d'euros : les trois échelons, régions, départements et communes se versent mutuellement à peu près 1,7 milliard d'euros de subventions.

**Ce même rapport Lambert-Malvy dénombre 75 acteurs** du développement économique en moyenne par région entre les agences des collectivités territoriales, les chambres consulaires, les structures partenariales comme les pôles de compétitivité et les groupements d'intérêt économique, ou encore les réseaux divers, comme ceux de France Initiative ou du Réseau Entreprendre.

**Et cette moyenne de 75 est une estimation basse** qui ne prend pas en compte les services déconcentrés de l'Etat dans les régions (les DIRECCTE), ni les organismes para-publics : Caisse des dépôts, Oséo, Fonds stratégique d'investissement, rassemblés sous l'égide de la Banque publique d'investissement.

**Or, un rapport de l'OCDE de 2007 sur la décentralisation** indique que : *«le système où un même service peut être proposé à plusieurs niveaux, et donc où les bénéficiaires peuvent en bénéficier par plusieurs voies, engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités qui aboutissent à une surproduction de services»*.

**Le Commissaire général à la stratégie et à la prospective, Jean Pisani-Ferry,** le résume simplement : *« Quand il y a trop d'acteurs et que tous veulent intervenir, la concurrence entre eux se traduit par une surenchère de projets. »*

**Alors quelles économies ?**

**Les fusions de structures, la mutualisation des services**, la rationalisation des compétences, la suppression des doublons, les gains sur la commande publique, tout cela permettra à terme des économies d'échelle importantes.

**Quant aux agents territoriaux**, dont je veux saluer l'engagement, leur professionnalisme et leur dévouement au service public, je veux rassurer sur leur avenir : aucun d'entre eux ne perdra son emploi et la loi relative prévoira des garanties pour les agents concernés par des transferts.

**Mais la seule stabilisation des effectifs** de la fonction publique territoriale permettrait d'éviter une hausse des dépenses de plusieurs milliards d'euros dans les années à venir : les effectifs ont augmenté de 1,6 % en moyenne ces dernières années, ce qui équivaut à une augmentation de 1,2 milliard de plus chaque année. Sur cinq ans, en année pleine, c'est une hausse de près de 6 milliards qui serait évitée.

**Le dernier rapport que la Cour des Comptes** a consacré aux finances publiques locales pointe une hausse de 3,2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette année, pour la première fois, la loi de programmation des finances publiques va fixer un objectif indicatif d'évolution des dépenses des collectivités territoriales, comme il en existe un pour l'assurance maladie.

**Enfin, au-delà de la réforme territoriale stricto sensu,** nous allons permettre aux collectivités de faire des économies en stoppant l'inflation normative dont l'impact net sur les collectivités était de 1,2 milliard d'euros pour la seule année 2013.

**Les contraintes normatives qui pèsent sur les collectivités territoriales** se sont multipliées dans tous les domaines et ce carcan juridique est non seulement un frein à l'initiative mais aussi à l'adaptation aux réalités de chaque territoire.

**Et c'est un carcan coûteux.**

**Le Président de la République le rappelait en 2012 :**  
*« 400 000 normes seraient applicables aux collectivités territoriales et on mesure, à évoquer ce chiffre, combien la décentralisation est finalement contournée, détournée, dès lors qu'il y a autant de contraintes qui pèsent sur ces collectivités ».*

**Le constat est le même depuis près de vingt-cinq ans.**  
Le temps n'est plus aux rapports. Le temps est à l'action.

**Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été créé en juillet dernier.** La Présidence en a été confiée à Alain Lambert dont je veux saluer l'action au service de la modernisation de l'action publique.

**Le CNEN connaîtra désormais des projets de loi**, et non plus seulement des décrets d'application, et les ministères devront formuler, d'ici au 15 octobre, leurs premières propositions d'allègement de leur propre initiative. Et d'autres vagues de simplification interviendront l'an prochain.

**Nous allons donc réduire le stock et le flux de l'inflation normative** et cela aura pour effet de libérer l'action locale car si l'Etat demande aux collectivités locales un effort financier important dans la maîtrise de la dépense publique, la maîtrise des normes doit en être une contrepartie, car c'est une source d'économies considérable.

\* \* \*

**Mesdames et Messieurs, la réforme territoriale ne peut être qu'une œuvre** au long cours. Elle a certes été décidée rapidement et elle est menée résolument, mais elle n'est ni improvisée ni précipitée et elle s'inspire de nombreux travaux menés depuis des années, à commencer par ceux des Commissions Mauroy (en 2000) et Balladur (en 2008).

**J'ajoute que la réforme territoriale ne s'arrêtera pas après le vote du Parlement.** Elle sera ensuite mise en œuvre et des évolutions s'annoncent déjà, notamment avec le droit d'option des départements.

**Nous entrons en réalité dans une phase de mutation** que nous réussirons en mobilisant les énergies et les talents qui irriguent chaque territoire de notre pays.

**Les choix retenus sont-ils parfaits en tous points ?** Personne ne saurait le prétendre. Force est cependant de constater que les alternatives plus convaincantes manquent à l'appel et que la seule issue qui n'est pas acceptable c'est le statu quo que certains s'obstinent pourtant à proposer.

**Mesdames et Messieurs,** notre réforme va transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République, car elle s'inscrit dans une perspective historique, celle de la modernisation de la France.

**Depuis des siècles, c'est toujours en réformant son organisation** que la France a avancé.

**A la fin du Moyen-Age,** pour affermir la monarchie face aux féodalités, elle a créé l'Etat.

**Au tournant de la Révolution,** pour affirmer partout l'Etat, elle a unifié les territoires de la République.

**A la fin du XIXe siècle,** pour consolider la République, elle a inventé la démocratie locale.

**Et après l'alternance de 1981,** pour renforcer la démocratie locale, elle a lancé la décentralisation.

**C'est une nouvelle page de cette histoire** qu'il nous revient d'écrire ensemble aujourd'hui.

**La tâche est certes difficile.** Mais à tous les scepticismes nous opposerons notre détermination, à tous les conservatismes, nous opposerons notre résolution.

**D'autant que c'est une réforme qui appartient au pays tout entier.**

**Les Français souhaitent cette réforme.** Un récent sondage<sup>2</sup> le confirme : 60% de nos concitoyens sont favorables à notre projet de réforme territoriale. Et un autre sondage<sup>3</sup> encore plus récent indique que 76% des Français voudraient qu'on aille plus loin dans les réformes.

**Et la montée du vote protestataire est aussi due,** en partie, à cette impatience devant des changements dont on parle toujours mais qui n'arrivent jamais.

**Tous les grands pays d'Europe** ont fait ou sont en train de réaliser leur réforme territoriale.

**La France ne peut plus attendre. Ensemble, nous allons la faire.**

**Mesdames et Messieurs,** je vous remercie.

---

<sup>2</sup> Sondage TNS Sofres pour l'AMGVF et Le Point, 25 septembre

<sup>3</sup> Sondage Odoxa pour Le Parisien et I>télé, 27 septembre