Rapport Balladur | Quelle place pour l'échelon de proximité ?

Rapport Balladur | Quelle place pour l'échelon de proximité ?
2009.03.05
Réforme territoriale
Comité Balladur Bassin de vie Pays collectivité territoriale

Dans un précédent article - Réforme des collectivités locales. Quel périmètre pour les collectivités de proximité ? ? nous avions posé la question du rapprochement de l'organisation administrative des «territoires vécus» et de la place accordée aux « bassins de vie » dans la réflexion sur la réorganisation de l'administration locale. Comment cette problématique a-t-elle été abordée par le comité Balladur ? Le rapport rappelle deux grands enjeux auxquels la future organisation territoriale devra répondre : la mondialisation, qui nécessite de s'adapter à la concurrence internationale et les besoins accrus de la population en services de proximité. Pour le comité l'organisation administrative doit s'adapter à ces enjeux en s'organisant autour de deux niveaux exerçant deux catégories de compétences distinctes : « le premier, à l'échelle régionale, aurait la charge de la mise en ?uvre des politiques publiques de soutien à l'activité et à la compétitivité ; le second, à l'échelon intercommunal, aurait pour mission, en complément du rôle joué par le département, surtout en milieu rural, d'assumer l'action de proximité à destination des habitants ». Concernant cet « échelon de proximité » les propositions du comité Balladur convergent vers un renforcement de l'intercommunalité, par une intégration plus forte et la création de « métropoles » en zone urbaine.

Prendre acte du fait métropolitain. La nécessaire prise en compte de l'urbanisation de la population française et la nécessité de doter les grandes villes d'un mode de gouvernance adapté font aujourd'hui consensus. Le comité Balladur propose la création d'une nouvelle catégorie de collectivités locales, les « métropoles ». M. Dartout, délégué interministériel à l'aménagement du territoire, a donné lors de son audition cette définition de la métropole : « Pour tirer la croissance d'un territoire, il faut une métropole. [?] Une métropole est une ville qui a une taille suffisante pour exercer les fonctions qu'imposent la mondialisation en ce qui concerne la vie économique, les entreprises, les services, l'université et la recherche scientifique ».

Les métropoles prévues par le comité Balladur bénéficieraient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes, de celles du conseil général et de la clause de compétence générale. S'il en prévoit 11 dans un premier temps, le rapport ouvre la possibilité aux autres agglomérations d'adopter ce statut.

Le territoire des départements comptant une métropole sera donc scindé entre la métropole et l'aire d'action du conseil général. La question du maintien du département se pose là où l'aire urbaine recouvre la majeure partie du territoire départemental : le Rhône ou la Haute-Garonne ont par exemple été cités lors des débats devant le comité.

Le renforcement de l'intercommunalité. Au-delà de la question spécifique des métropoles, le comité Balladur fait un ensemble de propositions destinées à renforcer l'intercommunalité. La première consiste en l'achèvement de la carte de l'intercommunalité. Toutes les communes devraient avoir rejoint une intercommunalité avant 2014. « A cela s'ajoute la nécessité de revoir le périmètre de certaines intercommunalités, et notamment celles qui n'ont été constituées que pour des raisons circonstancielles, « défensives » ou purement politiques ou encore celles dont le périmètre méconnaît la réalité géographique des agglomérations ». Le rapport demande que les élus communautaires soient élus au suffrage universel. Des règles devraient également rationaliser la carte des SIVU et SIVOM. L'objectif est de faire évoluer les intercommunalités, même rurales, vers un statut de collectivités locales de plein exercice, dotées de la clause de compétence générale et de l'autonomie financière. Les métropoles sont censées jouer un rôle

d'avant-garde dans le mouvement de création de ces « communes nouvelles » que le rapport appelle de ses v?ux : « ces onze métropoles ont vocation à constituer une manière d'avant-garde de l'intégration progressive des communes dans des ensembles plus vastes dotés de la qualité de collectivité locale et non plus seulement d'établissement public ». Cette évolution pourrait être encouragée via des incitations financières, en orientant des dotations de l'État en fonction des efforts d'intégration consentis par les communes.

Quelle conséquence pour les bassins de vie ? Le comité Balladur a concentré sa réflexion sur la modernisation de l'administration communale, en réaffirmant la nécessité d'aller plus loin dans le renforcement de l'intercommunalité. Mais il n'aborde pas la question du « bassin de vie », niveau intermédiaire entre le département et l'intercommunalité. Le texte dit succinctement qu'il ne veut pas de nouvelle création de pays, sans dire ce qu'il devrait advenir des pays existants. Il ne s'arrête pas sur l'intérêt des pays comme espace de coopération entre intercommunalités à l'échelle du bassin de vie, sur les thématiques pour lesquelles l'échelon intercommunal n'est pas assez grand. Cette problématique est abordée dans le rapport lorsqu'il préconise de revoir le périmètre « des intercommunalités ne respectant pas la réalité géographique des agglomérations », ce qui va dans le sens d'une plus grande adaptation au « territoire vécu » urbain. Le texte ne fait cependant pas de proposition concernant la taille des intercommunalités rurales.

La suppression des cantons et la création de nouvelles circonscriptions électorales à l'échelle desquelles seront élus simultanément les conseillers départementaux et régionaux est l'une des propositions importantes du rapport. Ces circonscriptions territoriales vont-elles épouser les bassins de vie ou non ? Seront-elles le lieu de territorialisation des échelons supérieurs ? Les échelons inférieurs vont-ils se redimensionner sur cet échelon ou non ? Ces questions restent ouvertes et conditionnent pour partie la place et le rôle de l'échelon de proximité dans la nouvelle architecture.