

Compétences de gestion, compétences stratégiques

Entretien avec Claude Roulleau *

Les évolutions en cours vont accentuer la distinction entre des collectivités territoriales dotées de compétences de gestion et d'autres dotées de compétences stratégiques. Si au niveau local les associations ne devraient pas voir leur environnement changer radicalement, en revanche leurs relations avec la région et le département sont amenées à évoluer. Cela peut fragiliser le tissu associatif, mais on peut aussi y voir une opportunité pour le monde associatif de se renforcer et de se donner une meilleure visibilité.

L'avis du comité économique, social et environnemental (CESE) dont vous avez été le rapporteur appelle à mieux distinguer compétences de gestion et compétences stratégiques. Les collectivités comme le département et la commune, qui seraient vraisemblablement dotées des premières, ne sont-elles pas dans cette perspective vouées à devenir de simples opérateurs de missions publiques ?

Il semble évident que la plupart des communes n'ont ni la dimension, ni les moyens de supporter les compétences générales que leur ont conférées les lois de 1982. Pour autant leur rôle ne saurait se réduire à celui d'exécutants de politiques décidées ailleurs. Les communes sont pour les citoyens un lieu de contact et de proximité, le bas de la pyramide administrative.

L'intercommunalité apparaît à terme comme une solution pour supporter certaines compétences, notamment sur des sujets comme les transports. Elle permet de raisonner en termes de « bassin de vie », avec par exemple les « pays » ou d'autres formules ad hoc. Sur un thème comme le logement, c'est incontestablement une échelle appropriée, en gardant en mémoire bien entendu que ces politiques s'appuient aussi sur des choix de l'État et sur des structures agissant à l'échelle régionale, comme de nombreuses sociétés de HLM. En revanche, la politique de la famille et des loisirs me semble relever de la commune.

Si des évolutions sont aujourd'hui nécessaires, c'est en partie du fait de la réforme des politiques publiques. L'appui technique de l'État se réduit, se regroupe au niveau régional, certaines directions fusionnent. Les communautés de communes sont ainsi conduites à assurer de nouvelles fonctions. Mais il faut considérer que ces évolutions ne se décrètent pas. Elles se jouent sur le temps long, sur des durées de l'ordre d'une demi-génération.

Ce qu'on voit se profiler, c'est que le département sera de plus en plus amené à appliquer des politiques sans vraiment les décider. C'est le sens du recentrement de ses compétences autour du social. Les communes relayeront ces politiques, d'une façon différenciée, à travers les centres communaux d'action sociale, qui pourront éventuellement prendre une dimension intercommunale.

* Claude Roulleau est maire de Prahecq (Deux-Sèvres) et membre du Conseil économique, social et environnemental (section des économies régionales et de l'aménagement du territoire). Il a été le rapporteur en 2009 de l'avis du CESE sur la réforme des collectivités locales.

On voit ainsi se profiler deux types d'action publique, caractérisées par des structures aux compétences différentes : les compétences de gestion, par exemple la gestion du social pour le département, marqueront davantage le département et les communes. Les compétences stratégiques - comme la définition des objectifs, l'élaboration concertée des schémas de développement économique, social, environnemental, culturel et le suivi de leur mise en œuvre - appartiendront davantage aux régions et aux intercommunalités.

L'un des points les plus sensibles du débat actuel porte sur la clause de compétence générale des collectivités locales, dont l'une des implications a été le développement des financements croisés. Ce modèle économique doit-il évoluer, et comment ?

Il est évident que dans ce schéma se pose la question de la mise en cohérence, qui ne sera plus assurée par l'État. Il semble logique que la région joue ce rôle de collectivité stratège, de « chef de file », qui au demeurant lui est reconnu par la loi Raffarin de 2003. Mais on peut s'interroger sur la suppression de la clause de compétence générale : rien n'empêche de la maintenir tout en travaillant activement à réduire l'importance des financements croisés ou à mieux les organiser.

Le CESE représente la société civile organisée, et donc aussi les associations. Celles-ci dépendent beaucoup, pour leur fonctionnement, de ces financements. Quelles pourraient être, pour elles, les conséquences d'une simplification des financements ?

Les évolutions en cours présentent un certain nombre de risques, qui touchent d'ailleurs autant les communes que les associations. Le principal serait de « déshabiller » les communes ; il serait utile de leur laisser la compétence culturelle et sportive, quitte à ce qu'elles décident de l'exercer en commun dans le cadre de l'intercommunalité. Pour les associations, elles risquent d'être un peu bousculées ou tout au moins impactées par l'ambition de réduire les financements croisés.

Mais au niveau local le monde associatif aurait tort de s'inquiéter : les collectivités ne peuvent à elles seules assurer la vie dans les territoires, et aujourd'hui, sur des sujets comme les personnes âgées, 90% du travail est assuré par les associations. Il me semble donc qu'au niveau local les associations devraient être confortées.

On peut en revanche assister à des évolutions plus marquées au niveau régional ou départemental. Le risque alors serait de voir certaines associations, mieux structurées ou simplement localisées dans la capitale de région, capter une partie des financements. Les territoires seraient ainsi sous-représentés. Mais à l'inverse on peut aussi y voir une opportunité pour le monde associatif de se renforcer et de se donner une meilleure visibilité. Il faut être réaliste : en sollicitant des financements multiples, les associations sont aujourd'hui dans une posture qui ne met pas forcément en valeur ce qu'elles apportent. Elles « demandent » de l'argent. La fin des financements multiples peut être l'occasion de mieux mettre en valeur leur activité.

Propos recueillis par Richard Robert