Entretien avec Patrick Heintz, directeur général des services du Conseil général du Var

« Il faut retravailler le lien entre les collectivités territoriales et l'État »

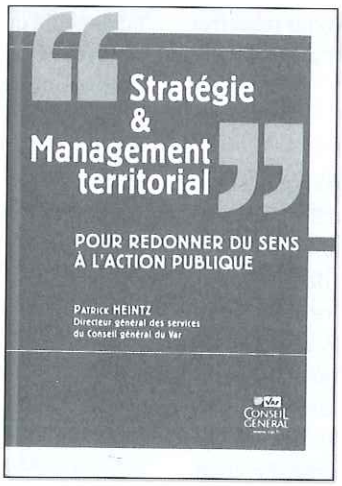
Pouvoirs Locaux : *Vous venez de publier un ouvrage[1] qui retrace votre action au Conseil général du Var et vos convictions pour redonner du sens à l'action publique. Vous constatez dès les premières pages que l'État s'est considérablement désengagé des territoires au moment même où il se réorganise à l'échelle régionale et aussi départementale. Dans quelles conditions se déploie selon vous aujourd'hui la gouvernance territoriale État/collectivités locales ?*

Patrick Heintz : Le foisonnement des normes techniques, sociales, financières et environnementales, rend l'intervention des collectivités territoriales de plus en plus ardue.

L'ingénierie publique, autrefois assurée par les DDE et les DDAF, a quasiment disparu. Certes, les services extérieurs de l'État ont été réorganisés à l'échelon régional mais reconnaissons qu'ils sont pour la plupart débordés et absents du quotidien.

Conséquences, le dire de l'État n'est plus fondé sur une vision globale du territoire. Il est partiel, segmenté, au point que surgissent de nombreuses contradictions entre les impératifs très divers qu'il poursuit.

La cohésion territoriale exige désormais une autre approche moins réglementaire, moins sectorielle davantage ouverte à la concertation, à la négociation et à l'élaboration d'un vrai projet de développement. Ainsi pourront être pris en compte l'identité de chaque territoire, ses enjeux, ses aspirations, ses vocations.



Pouvoirs Locaux : *Vous relevez dans l'ouvrage un certain nombre d'entorses aux principes qui fondent le service public et en particulier le principe d'égalité qui relève selon vous de plus en plus de l'incantation et de moins en moins de la réalité. Est-ce là l'aveu que l'uniformité des règles et des normes posées par l'État, ne permet plus aujourd'hui dans les territoires de gérer la diversité ?*

Patrick Heintz : Le lien entre les collectivités territoriales et l'État doit être à mon sens totalement repensé. Ce sont non seulement les compétences des collectivités qui doivent être redessinées mais ce sont aussi et avant tout celles de l'État qui doivent être redéfinies.

Il est temps de trancher quelques questions essentielles : Quelles sont les compétences que l'État s'engage aujourd'hui à assumer lui-même ? Quelles sont celles qu'il prescrit aux collectivités d'exécuter en son nom ? Quelles sont celles qu'il leur délègue en leur laissant le soin de les adapter à la réalité locale ? Enfin, quel est, en termes d'initiative territoriale, le champ d'intervention de chaque niveau de collectivités ?

Pouvoirs Locaux : *Quels scenarii peuvent être esquissés ?*

Patrick Heintz : Au-delà de la stricte compétence de l'État, trois cas de figure peuvent être envisagés.

Premier cas de figure, l'État pose un cadre prescriptif précis et les collectivités agissent en son nom et pour son compte au titre de dispositifs nationaux.

Dans cette hypothèse, aucun doublon État/Collectivités n'a de raison de subsister. On réalise de fait une économie substantielle.
Par ailleurs, dans cette situation, il est légitime que les moyens accompagnent les compétences et que les collectivités soient remboursées à l'euro près. Quand on demande à quelqu'un d'agir pour son compte, n'est-il pas d'usage de faire en sorte qu'il n'en soit pas de sa poche !
Deuxième cas de figure, les collectivités appliquent des orientations définies par l'État et sont chargées par délégation de mettre en œuvre les aménagements et les adaptations justifiées par les spécificités locales. Ce type de compétences assorti ou non d'un pouvoir normatif doit être financé par des ressources dynamiques dont les collectivités territoriales doivent avoir en partie la maîtrise.
Troisième cas de figure, on se situe dans le champ dynamique de l'initiative territoriale. Dans ce domaine, le contrat de territoire est à généraliser et le financement croisé entre partenaires publics mais aussi public/privé demeure souhaitable.
Cet espace d'initiative territoriale doit aller de pair avec une nouvelle répartition des compétences. Sans blocs de compétences clairs, il n'y a pas de lisibilité de l'action publique et il y a dilution des responsabilités.
Nous sommes tous par principe attachés à la clause générale de compétences. Malheureusement, aujourd'hui c'est un luxe qu'on ne peut plus s'offrir. La clause générale de compétences est même une source de fragilité car elle permet à l'État de nous enjoindre de financer des politiques pour lesquelles nous n'avons aucune compétence légale.
Plusieurs pays européens ont expérimenté un système normatif mixte combinant le législatif au niveau national et le réglementaire au niveau local. L'initiative territoriale s'en trouve considérablement dynamisée.
Dans cette hypothèse, un système de dotation d'État ne peut convenir. Les ressources doivent être propres à la collectivité et c'est à elle que doit revenir la responsabilité de les réguler.

Pouvoirs Locaux: *Quelles voies emprunter pour aller en ce sens ?*

Patrick Heintz: Une réforme globale de la fiscalité est aujourd'hui indispensable. La formule « une collectivité, un impôt dynamique », est souhaitable. Les collectivités doivent pouvoir disposer d'une ressource fiscale dont elles ont la maîtrise.
C'est de moins en moins le cas, notamment du fait de la réduction de l'assiette fiscale. Le système de dotations d'État est à la fois trop coûteux pour la nation et il ne responsabilise pas suffisamment les collectivités en ne permettant pas de faire suffisamment la différence entre les "bons et les mauvais élèves".
Dans le domaine de l'initiative locale, le mode contractuel est à développer. Les initiatives territoriales contractualisées permettent d'associer de nouveaux acteurs à l'action publique. Dans ce cadre, les financements croisés demeurent pertinents.

Pouvoirs Locaux: *Pourriez-vous nous donner un exemple d'une politique publique qui se prête à ce type de contractualisation ?*

Patrick Heintz: Je pense notamment à l'urbanisme. En France, il demeure essentiellement réglementaire. Nous aurions grand intérêt à le faire évoluer vers une forme négociée.
Actuellement, notre droit de l'urbanisme est surtout prescriptif, pour ne pas dire fait d'interdictions.
L'urbanisme négocié est un urbanisme qui se construit à partir d'une vision, d'une volonté de faire, d'un projet, d'objectifs.
On rassemble autour de la table tous les acteurs concernés : élus, architectes, bureaux d'études, paysagistes, et on élabore un projet en fonction d'enjeux, d'une volonté et d'une stratégie posés préalablement. L'esthétique, l'ambiance, l'intégration dans le site, le développement durable ne se décrètent pas. En revanche, la négociation peut les faire progresser considérablement.

Pouvoirs Locaux: *Dans l'ouvrage, vous affirmez que « le territoire pertinent n'existe pas », autrement dit il y a de plus en plus des territoires de vie qui ne correspondent pas forcément aux échelons administratifs traditionnels. Dès lors, comment organiser la gouvernance régions, département, villes, intercommunalités à l'échelle de ces territoires de vie ?*

Patrick Heintz: Quand je parle de la pertinence du territoire, je veux dire que le territoire est à géométrie variable et que les échelles ne sont pas les mêmes suivant la thématique que l'on aborde : le bassin touristique ne correspond pas nécessairement au bassin d'emploi lequel ne correspond pas à l'échelle pertinente sur le plan social, qui, elle, est plus fine encore !
Sur le plan de la gouvernance, on ressent de plus en plus la nécessité d'une instance de dialogue qui permette à la région, aux départements et aux intercommunalités de se retrouver.
Ce lieu n'existe pas aujourd'hui. Il faut un espace où s'articulent les politiques publiques.

Dans ce domaine, les contrats de projets État/Région demeurent des exercices formels et souvent strictement financiers.
Dans le Var, nous proposons à nos partenaires la constitution d'un Conseil des Territoires et du Développement qui regroupe région, département, intercommunalités et chambres consulaires pour établir nos stratégies communes, nous assurer une cohésion d'ensemble, une complémentarité d'actions Des convergences et non de la concurrence !
Économie, formation, habitat, transports, environnement, énergies sont autant de thématiques qui nécessitent une mise en synergie active et permanente.

Pouvoirs Locaux : *Vous appelez à un véritable renouveau de la gouvernance territoriale. Pensez que les esprits sont prêts ?*

Patrick Heintz : Nous pratiquons dans le Var une nouvelle gouvernance territoriale depuis plusieurs années. Les politiques départementales sont construites à partir de conférences territoriales. L'ensemble des relations entre le département, les 153 communes et les intercommunalités sont aujourd'hui contractualisées.
Nous généralisons les évaluations. Une mission "service au public" nous permet de suivre, grâce à des enquêtes, le niveau de satisfaction des populations. Des maisons de territoires sont en place et nous allons, dans les prochaines semaines, considérablement renforcer nos équipes de terrain et les délégations qui leur seront confiées. L'objectif est de dynamiser les ressources locales et d'inciter nos partenaires à développer des actions-leviers conformes au développement durable, et des services publics d'initiative territoriale pour mieux répondre aux besoins des populations.

Pouvoirs Locaux : *Est-ce que la réforme territoriale et la nouvelle articulation région-départements qu'elle prévoit vous paraissent aller dans ce sens ?*

Patrick Heintz : L'articulation entre le département et les intercommunalités eut été plus pertinente à mon sens. Quand on recense les points de convergence qui peuvent exister entre l'activité du Conseil Général et l'activité du Conseil Régional, ils représentent à peu près 10 % de leurs activités. 10 % c'est peu pour fabriquer un couple !
À l'inverse, départements et intercommunalités ont des relations et des complémentarités beaucoup plus ténues sur l'économie, le social, les PLH, les transports, l'urbanisme...
Dommage, c'est là une occasion manquée.

Pouvoirs locaux : *Dans votre ouvrage, il est aussi question de management territorial. Quel est votre regard sur les fonctionnaires territoriaux, l'encadrement ? Vous voyez aussi de nouvelles générations qui arrivent, quelles sont leurs attentes ?*

Patrick Heintz : Je crois qu'ils sont aujourd'hui en attente de sens. C'est d'ailleurs l'objet principal de cet ouvrage. On ne leur parle pas suffisamment de sens ; pourtant, c'est essentiel. Quand on fait le choix de travailler dans une collectivité publique, il faut être porteur tout au long de sa carrière de l'intérêt général, du service public, de ses valeurs, d'une éthique. Cette dimension est malheureusement en perte de vitesse.
Le service public conditionne l'existence même de l'action publique. Il doit être refondé, revisité et réinventé. Longtemps marqué par le principe de spécialité, il gagnerait désormais à s'ouvrir à une forme d'universalité qui favorise la mutualisation des moyens publics à l'échelle des territoires.

Pouvoirs Locaux : *Quel serait pour vous un véritable acte III de la décentralisation qui permettrait enfin de sortir la décentralisation « du milieu du gué » ?*

Patrick Heintz : Avant d'imaginer un acte III de la décentralisation, assurons-nous que l'esprit et les principes de l'acte I sont respectés et qu'on leur donne les moyens d'être mis en œuvre. J'ai le sentiment que nous n'avons pas été au bout de la logique de l'acte I et qu'il reste encore beaucoup de choses à faire.
Revenons à l'esprit de la décentralisation de 1982 et libérons véritablement les énergies locales.
Il existe encore au niveau territorial un potentiel considérable et notre connaissance fine du terrain nous permet de proposer des solutions adaptées aux problématiques rencontrées par nos concitoyens.
Faisons en sorte que leur mise en œuvre soit facilitée, établissons un vrai pacte de confiance entre l'État et les collectivités locales sur des bases claires qui responsabilisent chacun.
Il n'est pas trop tard pour la décentralisation...
Alors, ayons l'audace de l'oser vraiment !

Propos recueillis par Laurence Lemouzy

[1] « *Stratégie et Management territorial* », *Pour redonner du sens à l'action publique*, Patrick Heintz, Conseil général du Var, 2011.