



Bruno Vennin
Novembre 2009

Réforme des collectivités territoriales Un enjeu politique important ? Pourquoi et comment ?

La réforme des collectivités territoriales figure parmi les projets affichés par le Président de la République dès son élection en 2007. Elle est désormais sur « l'agenda » du Gouvernement et du Parlement, avec la suppression de la taxe professionnelle, la modification du calendrier électoral, celle des modes de scrutin, des attributions et du mode de financement des collectivités. Un programme de grande ampleur. Il n'attire guère l'attention dans la société civile qui ne s'intéresse que modérément à l'activité des dites collectivités, sauf pour la commune¹ et pour les questions de proximité : le droit de construire sur mon terrain, le bruit des voisins, les tarifs de l'eau et ceux des impôts locaux (de plus en plus chers), l'état de la voirie, la subvention à mon association, etc.

C'est parfaitement compréhensible : la vie est faite de *petites* autant que de *grandes* choses. Des petites choses qui font la vie de chacun. Mais les petites choses sont largement tributaires des choix faits pour les grandes, souvent sans qu'on s'en aperçoive. Et réciproquement les choix de chacun au coup par coup peuvent avoir de grandes conséquences sur les orientations politiques : voiture individuelle contre transports en commun, petite maison en campagne contre habitat en ville, par exemple. La gestion territoriale est donc bien une affaire politique : qui la maîtrise et pour quoi faire ? C'est un vrai enjeu.

Ajoutons que le cours de la politique, géré notamment par des élections, lie étroitement les rendez-vous électoraux, de la commune à l'Etat, avec des processus de notoriété et les stratégies d'élus et de partis. Et ces stratégies s'appuient sur la possibilité du « cumul des mandats », spécialité du système politique français et porte d'entrée de la « grande politique ». On verra d'ailleurs plus loin que l'un des nœuds de la réforme projetée consiste à instaurer pour les élections locales un mode de scrutin majoritaire à un tour qui, dans l'état actuel de l'échiquier politique, favoriserait outrageusement la droite UMP et ses alliés.

On trouvera ci-dessous une réflexion assez large, qui est aussi le fruit des travaux de notre club, A Gauche Autrement.

Aide-mémoire sur l'histoire de la décentralisation

L'histoire de la France est celle de la constitution d'un Etat-Nation par la volonté d'un pouvoir central puissant qui a progressivement rogné tous les pouvoirs locaux. La commune et le département sont issus de la Révolution fin XVIII^e siècle, mais l'Empire et la République n'ont guère retouché à cet héritage... jusqu'en 1981.

¹ Après l'élection présidentielle, l'élection communale est celle à laquelle les électeurs participent le plus.



Cette centralisation, qui a peu d'exemples dans les régimes démocratiques, a fini au XX^e siècle par constituer un frein au développement social et politique, faisant émerger un courant décentralisateur moderniste. Passée la période de reconstruction post-guerre et après la décolonisation, ce courant s'est affirmé au sein de « clubs » (les GAM, les clubs de la Convention des Institutions Républicaines, etc.)², avec l'appui de notables locaux, du PSU des années 60. Avec la percée du nouveau PS dans les années 70, notamment dans les élections locales, la revendication de décentralisation a pris racine, a été portée par F. Mitterrand, le PS et la gauche. Ainsi sont venues les « lois Defferre », au cours de la législature 1981-86.

On assiste alors à une grande réforme :

- Création d'une nouvelle Collectivité Territoriale (CT), la Région, avec une assemblée élue.
- Suppression de la tutelle a priori du représentant de l'Etat sur les trois types de CT (Région, Département, Commune).
- Répartition entre les CT des tâches d'initiative et de gestion dans les différents domaines.
- Renforcement du pouvoir de délibérer et d'exécuter ses propres décisions dans le cadre légal.
- Création des « dotations de décentralisation » et renforcement de leurs moyens financiers.

Après la période Defferre, de nombreux ajustements sont intervenus. Citons la création des communautés de communes et d'agglomération, des règles de transparence démocratique (ex : les conseils de quartier, l'accès aux documents officiels des CT), l'institution des « pays », l'élargissement des domaines de compétence des CT sur tel ou tel point, le règlement de leur capacité financière... Un grand nombre de lois ont été votées dans ce domaine entre 1986 et 2005, sans vraiment toucher au « socle Defferre ». Même la réforme constitutionnelle de 2003 ne modifie pas substantiellement la donne.

Il s'agit d'une profonde innovation animée par le souci de la démocratie et par l'idée du lien entre la gestion territoriale et le développement local. Le bilan qu'on peut en faire presque trente ans après est considérable et très positif. Néanmoins il est clair que la situation ainsi créée n'était pas sans inconvénients. Brièvement on peut noter lacunes et problèmes :

- Une décentralisation pour les élus locaux plus que pour les citoyens.
- La complexité croissante de l'empilement à 4 niveaux de CT qui se « concurrencent » et donnent naissance à l'idée du « millefeuille ».
- L'enchevêtrement des attributions lié à la « compétence générale » de chaque CT sur son territoire qui accroît la complexité de gestion et de mise en œuvre.
- Le décalage croissant entre les dotations de décentralisation décidées par l'Etat et les tâches concrètes effectuées par les CT pour répondre à la demande de services et de développement de la population, d'où une fiscalité locale de plus en plus lourde.
- Le coût allégué de cet appareil de gestion qui s'additionne à celui de l'Etat.

Personne ne peut nier qu'il faut réformer... Oui mais comment et pour quoi faire ?

A ce point il faut cependant noter que si les CT se sont saisies rapidement et, dans l'ensemble, avec efficacité, de la nouvelle distribution des pouvoirs, l'Etat en revanche a eu du mal à ajuster

² Noyau de la 2^e gauche, constituants du PS en 1970.



ses structures aux réformes décidées par la représentation nationale. C'est d'abord la droite qui a crié casse-cou dès 1986, estimant qu'en déshabillant l'Etat, on l'affaiblissait dangereusement et qu'il fallait adapter et renforcer les pouvoirs des Préfets, jouer la « déconcentration »³ en même temps que la décentralisation. A l'occasion de la RGPP⁴ du gouvernement Fillon, cette idée à pris force, conduisant à renforcer les échelons régionaux au détriment des départements, supprimant de nombreuses direction départementales, ce qui au demeurant s'apparente plus à recentralisation qu'à une déconcentration, dans la mesure où les Ministères sont peu touchés. Reste que le problème soulevé est réel : l'empilement du millefeuille cousine avec celui des services de l'Etat ; et que fait-on d'un Etat de proximité ?

Aperçu des réformes projetées

L'ensemble de la réforme n'est pas complètement « ficelé ». Mais un cadre d'ensemble est fixé, avec une chronologie qui contribue à l'éclairer.

1. 4^e trimestre 09 : suppression de la taxe professionnelle et mise en place des compensations réglées par des dotations de l'Etat et non par un impôt nouveau voté par les CT.
2. Décembre 09 : modification des échéances de mandat des conseillers régionaux et généraux pour préparer un renouvellement groupé des élus des régions, départements et communes une même année tous les six ans (à partir de 2014)⁵.
3. 1^{er} semestre 2010 : réforme des structures, carte de l'intercommunalité, régime électoral pour les *conseillers territoriaux*, lesquels siègeraient à la fois au Conseil Général et à la Région et seraient élus sur une base « cantonale » en milieu rural (scrutin uninominal) et d'agglomération (scrutin proportionnel). Il n'est pas prévu d'élire au suffrage universel les conseillers communautaires.
4. 2^e semestre 2010 : financement des CT.
5. 2011/2012 : clarification des compétences et nouveaux transferts, diversité des régimes, droit renforcé à l'expérimentation. Serait mise en avant la notion de « chef de file » pour chaque compétence partagée. Seule la commune garderait une compétence générale qui pourrait être déléguée aux intercommunalités.

Il est également question de resserrer le champ du cumul de mandats, sans autres précisions pour l'instant.

L'architecture de la réforme et ses finalités politiques

La politique étant un art d'exécution, il est trop tôt pour analyser en détail les réformes projetées, et ce n'est d'ailleurs pas le but de cette réflexion. En revanche l'architecture de la réforme et ses finalités politiques apparaissent assez clairement dans ce plan de travail.

On commence par la suppression de la taxe professionnelle :

³ C'est à dire déléguer pouvoirs et moyens de l'administration centrale aux « services extérieurs » de l'Etat.

⁴ La réforme générale des politiques publiques en cours.

⁵ Sachant que la loi doit fixer les modalités électorales (mode de scrutin et durée) plus d'un an avant le scrutin, les dates de décembre 2009 et du 1^{er} semestre suivant sont impératives pour respecter le calendrier.



elle représente actuellement environ la moitié des ressources propres des CT. On projette de la remplacer, pour l'essentiel, par des dotations fixées et calculées par l'Etat. Le lien de cet impôt avec le territoire est rompu. Et on va rejouer, pour cette moitié là, le jeu de la dérive des dotations de décentralisation post-Defferre. Illustrons : les dotations pour l'éducation au Département et à la Région, ajustées au niveau de la dépense de l'Etat en 1985⁶, ont été revalorisées grosso modo depuis lors au niveau de l'évolution de l'inflation. Mais les dépenses effectives ont été multipliées par 2, 3, ou 4 en euros constants : les besoins évoluent plus vite que l'inflation et les élus locaux sont sensibles à la demande des citoyens-électeurs... C'est l'une des explications de la dérive des impôts locaux qui désormais financent ce que l'Etat ne veut plus financer. Alors qu'en 2008 le taux de l'impôt de l'Etat diminue, le pourcentage moyen d'augmentation du taux de prélèvement des impôts locaux est de 8,3 %⁷. La « vertu » de l'Etat est en fait payée par les CT : le freinage de l'augmentation des dotations de décentralisation oblige **les dites** CT soit à diminuer la qualité des services publics dont elles ont la charge, soit à augmenter les impôts.

Commencer par cette réforme est une expression de la volonté de l'Etat de brider la capacité d'initiative des CT et les rendre d'autant plus dépendantes de cette volonté. Et on assèche leurs ressources propres avant même d'avoir délimité clairement leurs compétences. *Autrement dit, vous ferez ce que la loi vous autorisera à faire avec ce que l'Etat décidera de vous donner pour le faire. Curieuse décentralisation !*

Ensuite viennent l'ajustement des structures territoriales et les modalités électorales.

On répète, avec un peu de raison qu'il y a trop d'échelons territoriaux (d'où l'expression du millefeuille), mais on n'en supprime aucun. En revanche on innove en créant un mandat de « conseiller territorial »⁸ qui aura deux responsabilités distinctes ; il est en effet appelé à siéger dans deux assemblées, conseils général et régional, chacun limité à une compétence spécifique, et non générale. L'argument est de réduire le nombre d'élus territoriaux, à grands traits de 6 000 à 3 000, alors qu'il y a plus de 500 000 élus locaux en France et de faire des économies. Derrière, se profile le soupçon de la volonté de professionnaliser les élus locaux, d'ailleurs déjà amorcée ; et aussi celui de l'instauration d'un système de marchandage entre élus aux deux niveaux, dans le genre « je t'appuie pour ceci, si tu m'appuies sur cela ». En somme on institutionnalise le cumul des mandats et ses conséquences critiques pour ce que peut être l'intérêt général et qui le défend⁹.

Bien entendu ce nouveau mandat de conseiller territorial doit avoir un statut électoral. Là, on innove franchement avec le projet d'un mode de scrutin à un tour, uninominal en campagne et proportionnel en agglomération. Bien entendu le découpage des nouvelles circonscriptions est un enjeu considérable : des bases différentes pour des élus de la même assemblée ? Quel poids pour les élus ruraux face aux élus urbains ? Quelles garanties politiques pour un découpage

⁶ Règles posées par les lois Defferre et depuis lors conservées dans leur principe.

⁷ Pour les spécialistes, en additionnant l'effet de la revalorisation des bases et l'augmentation des taux de prélèvement, cf journal Le Monde du 10 11 09.

⁸ Ce mandat supprime et remplace ceux de conseiller général et de conseiller régional, bien entendu

⁹ J'ai bien connu ce système dans l'exécution de mes mandats locaux : le maire-conseiller général négocie l'intérêt de sa commune dans les décisions du département.



« honnête »¹⁰ ? On éloigne l' élu de son identité territoriale et de sa base électorale pour quel profit démocratique ?

En outre on semble ne pas vouloir toucher à l'articulation commune-intercommunalité qui pourtant crée une situation de carence de la démocratie : les délégués communautaires sont désignés au 2^o degré par les conseils municipaux, et l'expérience montre que cette modalité conduit à une autonomie incontrôlée¹¹ des instances communautaires. En vérité électeurs et élus sont trop attachés à la commune pour que la droite au pouvoir se risque à les remplacer par l'échelon intercommunal. Mais on ne renoncera sans doute pas à vider la coquille de la commune de son contenu de pouvoirs dans l'étape suivante de la réforme, sans gain de clarté démocratique dans le rôle des intercommunalités.

Puis on s'occupe des finances.

L'Etat fait de grands discours sur l'exigence d'économies sur les budgets des administrations et services publics. Il montre du doigt les CT qui dépensent sans mesure. Tandis que l'Etat diminue ses impôts, essentiellement au bénéfice des plus riches, ceux des CT progressent à vive allure. Envisage-t-il de porter remède à l'effet pervers dénoncé ci-dessus ?

On a pour l'heure peu d'indications sur les lignes directrices du projet de la droite, si ce n'est que dans la suite de la suppression de la taxe professionnelle, il est question de limiter strictement la capacité d'autonomie financière des CT pour contenir la dépense publique face à la dépense privée. Pour autant elles auront plus de responsabilités sur plus de tâches, nous dit-on, en prolongeant les multiples réformes faites depuis 1981 dans ce sens. Sachant également les différences de potentiel fiscal, de richesse des populations dans chaque collectivité, y aura-t-il des péréquations et lesquelles ? Sachant aussi que dans bien des domaines l'égalité républicaine, et la fraternité de notre devise ne sont pas assurées et qu'en « bridant » les CT on encourage la croissance des inégalités territoriales ; que l'affaiblissement du pouvoir de négociation des unes et des autres va dans le même sens. Rappelons nous que ce sont les départements pauvres qui supportaient les charges les plus lourdes pour le RMI et maintenant pour le RSA. Le département a donc 2 solutions possibles : augmenter les impôts, ou réduire les dépenses d'insertion. Les 2 solutions sont évidemment pénalisantes pour la population des CT défavorisées, leurs contribuables et leurs « pauvres » ! Dans la nouvelle donne, la contrainte financière s'exercera nécessairement dans le sens de la réduction de l'aide à l'insertion. Il est peu probable, alors que l'Etat intervienne pour rétablir la justice sociale.

On peut aussi supposer que la droite au pouvoir envisage de privatiser de nombreux services publics pour les faire payer par les « usagers » (et non par l'impôt) et réduire les charges publiques. On sait à qui profite globalement cette stratégie de substitution de l'Etat libéral à l'intervention de l'Etat républicain.

Quant aux contenus, les pouvoirs respectifs des CT,

le détail n'est pas établi, ni même certains chapitres seulement suggérés. Mais on sait déjà qu'est prévue la suppression de la compétence générale pour tous les échelons sauf pour la

¹⁰ En vérité quasiment aucune... On vient de voir comment se fait le redécoupage des circonscriptions des députés qui assure la majorité sur l'ensemble de la France pour la droite à moins de 50% du total des voix au niveau national, et pour la gauche à plus de 53%.

¹¹ Incontrôlée, certes, par les électeurs, mais aussi par les conseils municipaux. Le mode de fonctionnement de la communauté d'agglomération de St Etienne est très éclairant à cet égard.



commune, sachant que cette dernière sera obligatoirement engagée dans une structure intercommunale et qu'elle finira par lui céder des compétences qu'elle n'a plus la taille ni les moyens d'assumer. Les autres échelons auront chacun leur domaine. Pourront-elles négocier avec d'autres pour les cohérences et convergences ? A voir. Soulignons encore une fois l'importance de cette logique de définition des finances avant celle des responsabilités qui est un marqueur politique décisif... logique justement dénoncée par des sénateurs UMP !

Les enjeux de la réforme en cours

Au-delà de ce processus, il faut interroger la démarche d'ensemble. Quel est l'enjeu de la décentralisation, depuis son début ? A quels problèmes répond-elle ? S'agit-il de construire une République différente de celle qui a modelé notre pays jusqu'à la fin du XX^e siècle ? Je ne prétends pas répondre à toutes ces interrogations, nécessaires mais ambitieuses. Mais j'en pointerai certaines à propos du mode de fonctionnement de la démocratie, de la gestion de l'espace et du temps, des fonctions de l'Etat et des services publics dans une société décentralisée et mondialisée...

Démocratie de notre temps

La démocratie des cités grecques était fondée sur « l'Agora », une place urbaine, lieu de rencontre et de débat pour tous les citoyens libres¹². La participation et la « *proximité* », autant physique que relevant des liens sociaux et de l'habitus en sont des éléments essentiels. La force de la commune comme institution et communauté de vie est, au fond, liée à cette tradition de proximité. Mais l'expression du peuple, des citoyens, fondée à la fin du siècle des Lumières sur l'individu-citoyen sans intermédiaires, ni « ordres », ni groupes spontanés ou organisés, s'est depuis lors profondément transformée avec les multiples organisations qui se sont créées avec ou sans la loi, associations, partis, syndicats qui maillent cette démocratie.

Ce maillage est constamment soumis à l'évolution des conditions, formes et lieux de socialisation. A l'époque de leur création, l'unité de temps pour la commune se mesurait sur la marche à pied, et pour le département sur le déplacement à cheval. Avec l'automobile, le TGV, le téléphone et internet, quelles sont les unités de temps, de lieu qui permettent le débat ?

Et dans quels cadres sociaux ? L'idée de la proximité physique, culturelle ou sociale comme l'une des sources d'un bien commun partagé est toujours présente, mais il faut en remodeler les conditions. C'est ainsi que raisonnaient les avant-gardes militantes du colloque « Décoloniser la Province » à Grenoble en 1965, proposant de rapprocher le pouvoir et les citoyens par sa redistribution aux échelons territoriaux, en aménageant son cadre d'exercice et son contenu. Cette idée de proximité des pouvoirs a été valorisée par l'affaiblissement des structures sociales qui jouaient un rôle de courroie de transmission dans les deux sens entre la République et ses citoyens. Elle a trouvé de nouveaux moyens, de nouvelles modalités. La décentralisation, dans ces vagues successives, cherche alors à « ouvrir » le débat démocratique et à trouver des cadres adaptés à l'époque : accès aux documents administratifs, aux enquêtes d'utilité publique, organisation des « pays » fondés sur une pratique moins institutionnelle, débats citoyens

¹² Sans oublier que...les esclaves, à l'époque, ne participaient pas à la démocratie !



recherchant une expertise et une opinion diffuse et partagée, obligation des conseils de quartier dans les grandes villes, multiplication des outils de communication des pouvoirs locaux, etc.

Progressivement se met en place une boîte à outils à l'enseigne de la « démocratie participative » : conseils de quartiers, commission extra-municipales, conférences de consensus, consultations multiformes, (du referendum d'initiative locale au sondage, en passant par des démarches de rue, des assises, etc.). La limite de ces initiatives se trouve dans les interrogations sur les limites de leur portée, la sociologie des personnes ou assemblées consultées, le poids sur les décisions, et finalement sur la contradiction qui peut surgir entre les versions *représentative* et *participative* de la démocratie et l'émergence ou la prise en compte des diverses formes d'intérêts des citoyens¹³

Certes le contact, l'expression et le relais sont visés. Mais plus généralement sont en cause des notions ou concepts tels qu'*intérêt général*, démocratie *représentative* et/ou *participative*, la prééminence de l'Etat dans la République, la solidarité et ses modalités, les services publics, l'espace et le temps de la politique...

A cet énoncé, on voit bien qu'il s'agit d'une affaire de grande ampleur : les détails de la politique s'inscrivent dans ces enjeux. Sans oublier que l'institution de nouvelles subdivisions du territoire national en 1789 produit des effets au long cours : deux siècles après, on n'en a pas fini avec leur mise en place ! Notons quelques termes de ces enjeux.

L'espace et le temps de la démocratie.

L'espace national ne peut plus suffire à enfermer le débat démocratique. La construction européenne ajoute de la complexité à l'échec des institutions et de leurs relations : les CT entretiennent des liens de travail et de politique avec leurs homologues de l'Union et avec l'Union Européenne, laquelle interfère dans les relations à l'intérieur du pays. Et ceci est également vérifié pour les personnes, les entreprises, les structures de la société civile. On ne peut délibérer démocratiquement, quelle qu'en soit la forme institutionnelle, en ignorant cette situation. Plus encore : les effets de la mondialisation se font sentir directement dans les territoires. Loin de penser que ceci est hors sujet, je crois que cette dilatation du débat, de l'interdépendance entre populations, lieux de vie, modèles culturels et sociaux oblige à resserrer les mailles du débat démocratique, de lui donner de nouveaux terrains d'application : le principe écologiste « penser global, agir local » est pertinent quoiqu'il ne donne pas la clé de ses modes d'usage.

Le temps est à la fois long et court. Long quand il s'agit de se faire, de s'habituer à de nouvelles pratiques de pouvoir, quand il s'agit d'expérimenter pour ensuite entreprendre en vraie grandeur. L'Alsace et Rhône-Alpes ont anticipé, comme autorités organisatrices des transports publics, dans l'établissement de relations nouvelles avec la SNCF et les transporteurs publics. Puis a eu lieu la généralisation des méthodes expérimentées, sans que soit encore tiré complètement parti d'un tel changement. On voit bien aussi, autre exemple, que depuis les années 60 et l'expansion urbaine, les règles d'urbanisme ont été très difficilement adaptées, chaque commune, chaque

¹³ On connaît le phénomène « NIMBY » (not in my backyard) qui coalesce ceux que gêne par proximité un projet d'urbanisme. C'est le genre : « oui au TGV, non aux rails du TGV dans mon jardin ».



territoire entendant profiter des nouvelles possibilités créées par la demande de maisons individuelles, par l'accroissement extraordinaire de la mobilité des personnes, des activités et des biens. Avec les résultats que l'on connaît : urbanisation anarchique, embouteillages colossaux sur les voies de communication, etc. Il est particulièrement difficile, dans l'organisation actuelle, de faire converger les initiatives dans des lieux de débat qui ne soient pas le seul monopole des CT et de leurs élus, jaloux de leurs prérogatives ; et pourtant c'est indispensable. L'autorité de l'Etat est là, mais, manifestement, elle s'épuise dans l'écheveau des intérêts et la complexité du débat. Les ressorts de la démocratie jouent difficilement.

Et ce temps long génère l'impatience, se heurte à la nécessité de mise à jour des institutions, de leurs modalités d'action. Les schémas de cohérence territoriale (les SCOT), prévus par une loi en 2000 et dans lesquels doivent s'inscrire les Plans Locaux d'Urbanisme (les PLU), se mettent difficilement en place et le chevauchement des territoires réels et des territoires institutionnels ne facilite pas l'exécution de la loi. Quand ces schémas seront-ils efficaces, sachant que l'urbanisme à un double horizon : en décennies pour le modelage de la cité, en mois ou années pour les opérations de construction ? Et dans le temps court, l'urbanisation anarchique, les rivalités entre CT se poursuivent et empêchent l'avancée des solutions. Dans ce type d'exemple ressort toujours cette question : qui définit et porte l'intérêt général, dans quel lieu de débat démocratique, de consultation des citoyens (des usagers) ?

En vérité, ce n'est pas en re-centralisant, mais en approfondissant la décentralisation qu'on résoudra ces difficultés. Je dis même que la reconfiguration des territoires, des espaces de démocratie et d'action, doit donner plus de poids à cette notion de territoire qui peut inscrire le débat démocratique dans les lieux de vie, qui permet de redéfinir les lieux de la socialisation et leur usage citoyen. Elle oblige ainsi à chercher une conciliation entre local et global. Elle incite aussi à mobiliser un tissu associatif en pleine expansion et qui se transforme progressivement en intervenant majeur dans la vie démocratique.

L'intérêt général et le rôle de l'Etat

En vérité, il y a un implicite dans notre République : l'Etat, par principe, définit et porte l'intérêt général¹⁴, qu'il y ait eu ou non débat et quel que soit son résultat. S'il le faut il peut faire l'objet du vote, celui des assemblées démocratiques (la représentation). Il se règle rarement au consensus. Est-ce bien une façon de vivre la démocratie et d'agir adaptée aux technologies de communication, à l'organisation sociale et aux modes de pensée de l'époque ?

Cependant temps et techniques ont changé. L'irruption de modes de communication très puissants, liés aux nouvelles technologies, quasi immédiats, des « instruments », changent profondément les modes d'expression et le déroulement du débat. L'information est partout, tout le temps, images, sons, idées et modes, talonnée et amplifiée par des sondages, une compétition de course à l'information, sans cesse répétée qui bouleverse les cadres sociaux et les traditions¹⁵ qui jadis fixaient puissamment l'opinion de chacun et sa remontée vers l'opinion publique. L'instrument n'est pas neutre, tout au contraire. Il ne suffit pas de « mettre sur site internet » des éléments d'un débat pour le nouer puis pour le trancher, et pas davantage de

¹⁴ Cette question est l'une des plus complexes et discutées dans le domaine de la philosophie politique (Locke, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, A Smith, JS Mill et bien d'autres...). Je n'ai pas l'intention de la traiter comme telle, mais de pointer certaines de ses données nouvelles tenant notamment à la communication.

¹⁵ La classe ouvrière, ses organisations et ses medias, par exemple.



recourir à des panels d'experts citoyens, même si tout cela est utile pour discerner des tendances, des solutions praticables et former une opinion publique. Il n'y a pas d'agora électronique qui puisse se substituer¹⁶ à la confrontation des opinions dans un processus de décision technique et démocratique, finalement repris en compte par la « démocratie représentative ».

Ainsi se renouvelle la question de la pratique de la démocratie, de ses modalités nouvelles de débat, du rôle de chacune des parties de la structure institutionnelle, en évitant de perdre de vue le citoyen et la place qu'il peut et doit prendre dans tout débat qui le concerne. L'usage de la proximité, d'ailleurs, est loin de tout résoudre : quant une municipalité veut implanter une structure sociale qui risque de « déranger » le voisinage, par exemple un asile de nuit ou un hôpital psychiatrique, elle peut se heurter à une forte résistance. Sur le terrain, les élus concernés peuvent alors s'appuyer sur ce type d'opposition, et chercher des solutions moins dérangeantes pour les voisins et très peu satisfaisantes pour les usagers potentiels de ces établissements. La considération des effets électoraux de telle ou telle décision l'emporte alors sur ce que peut être l'« intérêt général », souvent difficile à discerner. Et dans le cadre de la décentralisation, l'Etat est souvent insuffisamment présent pour prendre une certaine distance et proposer, voire forcer l'arbitrage si nécessaire.

Prenant un autre exemple, on peut élargir le débat. L'Union Européenne, au nom de l'objectif d'espace économique unique et de la thèse de la concurrence, libre et non faussée, prescrit des règles de fabrication et de commercialisation mettant en cause, souvent dans le détail, des habitudes sociales, des traditions culturelles, des modes de taxation, etc., remise en cause mal supportée par ceux qu'elles touchent. Ce pouvoir semble lointain et difficilement démocratique¹⁷. Sans négliger les améliorations possibles, il me semble que l'approfondissement de la décentralisation offre un champ d'expansion à l'expression des citoyens, à l'exercice de leurs responsabilités. Il permet alors l'ouverture vers une nouvelle approche de l'élaboration et de la compréhension de cet intérêt général, fuyant et néanmoins constitutif de l'oxygène de la démocratie. Cette dernière ne peut se réduire, soulignons le, à des procédures de vote.

D'ailleurs, l'Etat, fut-il républicain, peut-il porter seul ou être seul garant de l'intérêt général ? Le malaise ressenti par les élus nationaux, les « commis » de l'Etat, face à la marche un peu débridée de la décentralisation et aux boursoufflures et problèmes qu'elle fait surgir peut se justifier et ne peut être négligé. Une réforme ou une contre-réforme ? Ceux qui sont aux avant-postes de l'action décentralisée en connaissent les imperfections et les lacunes. Doubler les compétences d'un échelon à l'autre, entretenir des clientèles électorales, donner priorité à l'intérêt local contre un autre de plus d'envergure : ce sont des situations réelles. Elles ne sont pas cependant le seul apanage des CT et de leurs élus et, dans l'état actuel de notre démocratie, on en voit maints exemples au Parlement, dans les ministères, etc. Et la solution n'est pas de faire remonter de niveau en niveau la capacité d'arbitrer, le lieu de décision, mais plutôt de mieux fixer les compétences de chaque niveau, de leur donner une capacité fiscale et financière, de laisser vivre le débat entre les collectivités et les citoyens, sans oublier de renforcer les voies de droit et de contrôle comme barrières de protection nécessaires.

¹⁶ Même s'il peut y contribuer.

¹⁷ en dépit d'efforts importants, notamment lorsqu'il s'est agi d'élaborer, de débattre puis de ratifier le Traité Constitutionnel, depuis lors rejeté



Les compétences

Dans l'esprit de ce texte, il suffit d'affirmer que la compétence générale ne peut être attribuée à 5 niveaux territoriaux, que les compétences doivent être clairement réparties. Il est nécessaire d'accompagner cette répartition de la possibilité de coopération entre CT sur des bases contractuelles précisées par la loi et en évitant les effets de domination.

Beaucoup de ces compétences ont été ou seront transférées par l'Etat. Le risque du *marché de dupes*¹⁸, vérifié depuis les premiers transferts issus des lois Defferre, sont d'autant plus grands que le projet d'ensemble en cours entend traiter de cette question après celle des finances des CT. C'est l'une des raisons majeures de la méfiance des élus territoriaux et de l'opposition face à ces projets.

La solidarité et ses modalités

L'un des problèmes clés de la décentralisation, mal résolu jusqu'à présent, est celui de l'inégalité de richesse et de moyens entre CT. L'exemple déjà donné du RMI et du RSA montre bien de quoi il s'agit : les CT les plus chargées sont celles qui ont le moins de moyens, et les palliatifs ou compensations dans les dotations ne sont pas à la hauteur de la charge et de la difficulté de traiter ces problèmes. Cet exemple, pris dans la compétence sociale, se retrouve à peu près dans toutes les compétences : citons l'éducation, la formation permanente, l'organisation des transports publics au niveau local, etc. L'Etat doit alors proposer des mécanismes de rééquilibrage, définis de telle sorte que les CT sachent sur quoi compter dans leurs initiatives¹⁹.

L'un des problèmes pointés plus haut, celui de l'assèchement de la capacité d'initiative financière et fiscale des CT alors même qu'on annonce de nouvelles initiatives de transferts de compétences vers ces dernières, aiguise le risque de crise dans l'exercice de leurs responsabilités. Faudra-t-il baisser la garde dans ce souci d'égalité entre populations et territoires, alors que c'est une exigence de notre devise nationale ? Il y a bien une alternative qui consiste à redéfinir les services publics selon le concept de service d'intérêt général tel qu'il est porté dans l'UE. Faire assurer des services publics par convention avec des entreprises privées n'est pas une nouveauté. Mais il ne s'agit pas vraiment de cela. Il s'agit du risque de les livrer à la concurrence « libre et non faussée », avec des clauses de services mal maîtrisées, des administrations locales qui souvent n'ont ni l'expérience ni le poids nécessaires pour y parvenir. Dans le même mouvement il peut s'agir de changer l'esprit du service rendu à un client plus qu'à un citoyen ou une personne usagère. Il ne s'agit en rien d'un phantasme d'opposant politique, mais bien d'une réalité qui s'applique, ou peut s'appliquer²⁰.

La vraie garantie, dans cette perspective est que les CT soient *responsables d'une fraction majoritaire de leurs engagements financiers* par le vote de l'impôt territorial. N'oublions pas que la plus ancienne démocratie, la Grande Bretagne, a fait sa révolution au XVII^e siècle avec

¹⁸ Souligné plus haut, p 3

¹⁹ Les exemples de l'absence de fiabilité de l'Etat dans l'exécution de ses engagements vis-à-vis des CT ne manquent pas. Citons seulement la manière dont il exécute sa part des contrats de plan avec des retards considérables, voire sans contribuer comme il l'a promis par contrat.

²⁰ Citons les conventions de service public signées avec des associations dans le domaine social qui sapent le bénévolat et obligent les associations à s'aligner sur des exigences de professionnalisation qui peuvent dénaturer leur rôle. Ou encore l'inquiétude des élus territoriaux face aux risques de privatisation de la Poste, qui les conduirait à relayer l'action de ce service public de l'Etat sur leur territoire.



la Déclaration des droits (1689) et le contrôle de l'imposition par les contribuables et leurs représentants directs.

Les élus, l'espace et le temps de la politique

Il faut des élus pour gérer les collectivités. L'un des prétextes de la réforme serait qu'il y en aurait trop, d'où la création envisagée d'« élus territoriaux ». Je ne partage pas cette façon de voir. J'ai exercé des mandats électifs locaux pendant 25 ans. J'ai pu constater que la tâche de l'élu, s'il la prend au sérieux, est lourde. Il ne s'agit pas seulement de délibérer, mais aussi d'exécuter et de dialoguer²¹. J'affirme que nous n'avons pas trop d'élus, mais qu'ils sont mal utilisés dans un maquis d'institutions qui fait perdre le nord.

Qu'on soit dans la majorité ou l'opposition, participer à l'exécution des délibérations est indispensable : les multiples instances qui mettent en oeuvre l'action des CT ne doivent pas être livrées au seul Exécutif et aux fonctionnaires ; il y va de la qualité de la démocratie. S'assurer des bonnes pratiques, soutenir et le cas échéant infléchir le travail des fonctionnaires sont des responsabilités de premier ordre, d'ailleurs souvent difficiles à tenir tant elles sont multiples et techniques. Je serais plutôt porté à croire qu'ils ne sont parfois pas assez nombreux ; sans compter que certains négligent les tâches d'exécution par choix concernant leurs mandats (avec le cumul), leur mode d'action et leurs activités, que les corps d'élus (et leurs partis) sont trop peu exigeants à l'égard des leurs et que les citoyens sont mal informés sur ce travail et d'ailleurs parfois peu intéressés par le réalité de l'exercice du mandat.

Mais cette participation n'est pas seulement une question de qualité de gestion. C'est aussi une exigence de démocratie : être disponible, expliquer, écouter et répondre sont dans le rôle de l'élu, pas un rôle facultatif, mais indispensable. La grande qualité de l'élu communal, y compris dans de toutes petites communes, est qu'il est présent, identifié et proche, qu'on peut s'adresser à lui. Au fur et à mesure qu'on grimpe dans la taille des collectivités, ce rôle doit être organisé, pas pour le bureaucratiser, mais pour faire vivre concrètement la démocratie, au-delà de l'élection.

Dans le système français la possibilité et la tradition du cumul des mandats sont des obstacles majeurs à l'approfondissement de la décentralisation et à son bon fonctionnement. Les progrès enregistrés dans ce domaine, sur l'initiative de la gauche, sont très insuffisants.

Dans ce système ont pris racine des itinéraires politiques qui font vivre la confusion tant dénoncée dans la gestion territoriale. On fait l'apprentissage de la responsabilité élective et de la gestion par le mandat local. Puis on passe du mandat modeste à un autre plus important à un autre échelon territorial, en essayant de ne pas lâcher le premier afin de faire fructifier son capital de compétence et de notoriété, jusques et y compris au niveau de l'Etat. Le mandat le plus modeste est la base des autres et cette situation brouille la perception de l'intérêt général par les élus. Plus, il conforte la voie de la professionnalisation des fonctions électives et politiques. Cette dernière est-elle inévitable ? Difficile d'en juger. En tous cas, il n'y a pas lieu de l'encourager au niveau des CT. La logique d'inscription dans la durée accompagne celle de la professionnalisation et peut concourir à une sclérose du pouvoir démocratique redoutable.

²¹ Adjoint au maire de St Etienne dans la mandature 1977-83, j'ai constaté, et éprouvé alors pour moi-même, que les 59 conseillers municipaux étaient extrêmement chargés, voire débordés par leurs responsabilités et par le souci qu'ils avaient de bien faire, en lien avec les habitants de leur ville.



Ces problèmes ne relèvent pas seulement de la manière dont les candidats, puis les élus, envisagent leurs mandats. Le mode de fonctionnement actuel fait des partis des structures dominées par les élus et non par de simples citoyens, fortement professionnalisés et dont la vie (privée et publique) est liée à la reconduction de leurs mandats. Sans doute peut-on affirmer que les partis « devraient faire le ménage » eux-mêmes. L'expérience montre que ce n'est quasiment jamais le cas. Rappelons-nous que la loi a pour fonction aussi de protéger des déviances qu'elle peut faire naître.

Quant à la création d'un mandat de « conseiller territorial » siégeant dans 2 assemblées distinctes (au département et à la région), elle aggrave la situation de confusion au lieu de la régler. Elle institutionnalise fortement les pratiques nées du cumul des mandats. C'est un grave contresens. Les dirigeants de l'Etat, après avoir dit et répété qu'il y a en France trop de niveaux (le millefeuille) et trop de CT dans chaque niveau, ne se sentent pas en mesure de supprimer un niveau et des CT. Ils entendent alors créer une situation baroque qui, sans vouloir l'avouer, prépare la suppression à terme du Département, un peu à l'image de ce qui se prépare dans le traitement de l'articulation entre commune et intercommunalité (cf pp 9 et 10). C'est tout simplement une fourberie !

Les modes de scrutin

A elle seule, cette question peut valoir d'amples développements. Elle ne sera sûrement pas oubliée dans le débat public. C'est pourquoi je ne la développe pas. Je remarque seulement que dans la seule logique du texte il n'est pas nécessaire d'inventer un mode de scrutin uninominal à un tour pour régler l'élection des conseillers territoriaux. Quelle est alors la raison de ce projet là, si ce n'est de forcer la réduction de l'espace politique partisan à une opposition binaire droite/gauche qui n'a pas le même statut, la même pratique à présent dans les CT qu'au niveau national et de l'organiser de telle sorte à produire un effet mécanique de domination, de la droite, dans l'esprit de ce qui existe avec le Sénat depuis bien longtemps. Truquer par la loi l'expression des opinions au suffrage universel est un jeu pervers qui aggrave le discrédit qui monte vis-à-vis de la démocratie instituée. Est-il besoin d'en dire plus ? La mise en cause est forte. Elle est illustrée par la montée de l'absentéisme aux élections dans le pays. Il y a danger, et d'autant plus grand qu'il vient du premier élu de la nation, le Président de la République.



Résumons et proposons

La décentralisation vit sa vie, chaque période de notre vie politique y rajoutant une couche. On pourrait penser qu'il s'agit simplement de répondre à des questions simples : où sont prises les décisions concernant la vie des citoyens, pour qui et comment ? En somme un problème d'efficacité, d'économie des deniers publics et de réponse à ces objectifs. En creusant le sujet on voit bien que ce n'est simple qu'en apparence. En fait il s'agit de savoir si et comment on passe de l'Etat centralisé à l'Etat décentralisé, dans lequel les pouvoirs changent de nature et... de mains. Il s'agit du fondement et des modalités de la pratique démocratique. L'apprentissage engagé avec les lois Defferre produit des solutions, et aussi des problèmes liés à ces solutions. Il redistribue les cartes de la démocratie. Il porte la lourde responsabilité d'adapter nos appareils publics et notre démocratie à notre temps : vitesse, communication, mondialisation et concurrence privé/public, usage des territoires, etc.

A Gauche Autrement est, depuis sa création en 1991, très mobilisé sur ces questions et enjeux. Nous avons participé activement à tous les débats qui ont eu lieu, par exemple au moment des réformes de M. Raffarin. Nos exigences, résumées à l'excès, sont plus de décentralisation, plus de démocratie (les 2 sont à nos yeux étroitement liées), la maîtrise par les CT de la majorité de leurs financements, une profonde clarification de leurs responsabilités, et une réforme drastique des règles de cumul des mandats, dans le sens de la réduction évidemment.

L'examen de ce que nous pouvons connaître des projets du gouvernement nous donne à penser que ces projets sont à l'opposé de nos exigences. Mais il ne suffit pas de condamner, il faut aussi proposer. La gauche, ces temps-ci, ne se livre guère à cet exercice parce qu'elle ne sait pas organiser un large débat débordant ses affidés, un débat qui lui permettrait d'avancer dans la solution des contradictions entre ses élus et ses militants et de retrouver ses électeurs.

Propositions à grands traits

Territoires et démocratie

- Elire les conseils de communauté (les intercommunalités) au suffrage universel direct, simultanément (sans doute) à l'élection des conseils municipaux. Leur appliquer les règles de transparence et de cumul de droit commun et redéfinir les limites des transferts de l'une à l'autre.
- Donner le droit de vote aux élections locales aux étrangers résidant durablement dans notre pays.
- Reformuler le principe et les modalités du non-cumul des mandats. Les parlementaires devraient être privés de fonctions exécutives dans les CT. Les présidents de ces Exécutifs, y compris des intercommunalités, ne pourraient pas cumuler plusieurs fonctions exécutives et pas plus de 2 mandats électifs.
- Proposer l'élaboration de plafonds²² de durée des mandats exécutifs pour éviter la constitution de fiefs locaux, sources de vieillissement et d'abus d'une démocratie locale défigurée.
- S'opposer à l'idée dangereuse des « conseillers territoriaux ».

²² C'est ce qu'on a fait pour le mandat du Président de la République (5 ans au lieu de 7 et pas plus de 2 fois au lieu de pas de limitation mandats).



- Progresser dans les règles de transparence de l'activité des CT et des élus, et dans le dialogue élus/électeurs.
- Miser sur la démocratie participative, moins par l'accumulation de nouvelles *règles* de pratique politique que par son *usage*, comme règle d'identité politique des élus, et des partis, clubs ou associations qui en font le projet.
- Diversifier techniques et modes de communication, sans oublier d'y faire participer les oppositions au sein des conseils de CT, bien au-delà de la « tribune » désormais rituelle dans les « bulletins » et medias d'information des collectivités. La « participation » doit être également celle de l'opposition.

Compétences et finances locales

- Commencer par redéfinir clairement les compétences précises des divers niveaux de collectivités. Puis expérimenter les modes de fonctionnement et, à l'usage, voir s'il y a lieu de remodeler le schéma et la carte des CT. Supprimer ? Pourquoi pas, mais pas pour de mauvaises raisons telles qu'avancées par les projets du gouvernement.
- Puis réformer les finances des CT, avec notamment 2 axes spécifiques : instaurer un cliquet assurant une part supérieure à 50% pour l'impôt local voté et prélevé par celles-ci dans le total du budget de la CT ; fixer une règle de revalorisation des dotations de décentralisation qui ne permette pas à l'Etat d'assécher progressivement leurs ressources, comme c'est le cas à l'heure actuelle.
- Revitaliser les procédures de contrats de plan et fixer des règles budgétaires contraignantes pour leur application par l'Etat. Ecarter les co-financements en « millefeuille » qui compliquent et retardent la mise œuvre des projets des CT.
- Etre plus exigeant dans le contrôle des décisions et comptes des CT par les Tribunaux administratifs, les Cours d'appel administratives et par les Chambres **régionales** des comptes.
- Enfin, et ceci est essentiel pour la crédibilité de notre devise républicaine, repenser et redéfinir les règles et moyens de la solidarité nationale entre territoires favorisés et défavorisés, à la fois par des mécanismes propres à chaque collectivité, et par des aides ad hoc de l'Etat. Ce dernier semble avoir largement perdu de vue cette exigence républicaine, et notamment en laissant croître l'écart, pour faire image entre... le Département et le Conseil Général des Hauts de Seine et celui de la Loire !

Pour boucler le raisonnement et les propositions, il serait urgent de **lier toute réforme des CT à une révision des structures de l'Etat Républicain en voie de décentralisation**. Ce n'est pas seulement, une responsabilité du seul Exécutif de l'Etat : la politique pratique passe par une exécution minutieuse et transparente des décisions du législatif. Supprimer une direction départementale (ou régionale au profit du niveau supérieur est parfois aussi important que de voter de nouvelles lois. Chacun sait, et l'ancien député l'a expérimenté, que le Parlement contrôle mal ; il sait bien peu de choses sur les modalités de la RGPP et son avancement.



La « réforme » n'est pas une fin en soi comme tend à le dire en tous domaines le Président de la République. Quelle démocratie et quelle solidarité voulons nous ? Lorsqu'on a commencé à répondre publiquement à cette question on peut déployer des changements, voire des suppressions de collectivités. Ce n'est pas le cas avec les projets ici analysés : le Pouvoir d'Etat s'y avance masqué, mettant en avant des arguments souvent technocratiques, voire fallacieux.

Le maillage de nos collectivités est une des poutres maîtresses de la charpente démocratique de notre pays. Pensons-y avant de nous précipiter dans des changements d'inspiration technocratique au motif d'économie et en parlant de décentralisation tout en faisant de la re-centralisation !



Commentaire à propos des 4 niveaux de CT

Le lecteur notera que nous n'avons pas pris position au sujet de la « suppression » d'un ou plusieurs niveaux de CT, demande récurrente dans de nombreuses instances et dans les administrations. Il est clair que 4 niveaux dans notre pays est sans doute excessif. C'est un legs de notre histoire. Faut-il supprimer le Département, demande souvent énoncée, et/ou la commune ? Je ne peux m'engager dans ce débat, sauf à abuser de votre patience... si vous avez déjà lu ce long texte. Je dirai simplement ceci.

La Commune est une cellule de base, historique, culturelle et sociale, très enracinée. Tous mes camarades d'AGA sont hostiles à sa suppression avec des arguments de poids. Sans oublier que les structures d'intercommunalité proposent une solution intéressante pour garder les avantages de la cellule de base et trouver des solutions à un cadre d'aménagement et de gestion manifestement insuffisant dans l'état actuel. Clarifier cet « emboîtement » commune-intercommunalité permet probablement de résoudre le problème, de garder la proximité des petites et moyennes communes. A condition toutefois que les Conseils d'intercommunalité soient *élus* au suffrage universel direct, sans quoi la démocratie ne joue pas pleinement ; et à terme, l'intercommunalité aura plus de responsabilités que la commune : il serait paradoxal qu'on élise pour les petites choses et pas pour les grandes et qu'on laisse perdurer le micmac du type « passe moi la rhubarbe et je te donnerai le séné » qui est le pain quotidien des instances intercommunales. *Cette élection est une exigence*, dont cependant beaucoup de maires et notables territoriaux ne veulent pas et que le pouvoir d'Etat ne veut pas affronter.

Quant au Département, outre les aspects historiques, il peut traiter dans une certaine forme de proximité des questions comme les transports locaux (et bien d'autres évidemment), et surtout l'action sociale, domaine pour lequel il n'y a pas à présent pour l'Etat, maître d'œuvre, d'autre interlocuteur que le département²³, alors maître d'ouvrage. Par qui le remplacer ? Certes, on peut en charger les intercommunalités. Mais il me semble que ce cadre est trop restreint pour l'exercice de la solidarité ; et cette dernière n'est pas une tâche mineure mais une exigence majeure dans notre République. Et en tous cas ce type de transfert de compétence exige une pratique et une mise au point longues et difficiles (je parle d'expérience). Faut-il faire confiance à la mise en place des conseillers territoriaux actuellement envisagée ? Telle qu'elle se présente, elle me paraît une très mauvaise idée et elle conduira à restreindre gravement le champs de la solidarité²⁴. Notons que jusqu'à présent le département en tant que CT a été puissamment renforcé par les réformes successives. Faire machine arrière est possible mais cela demande réflexion et expérimentation, ainsi qu'un très grand nombre de modifications de textes et de pratiques. Et les « pauvres » en payeront les frais.

²³ En général, et ceci est vérifié pour la Loire, l'action sociale représente plus de 50% du budget du département.

²⁴ Les élus qui ont très souvent tendance à négliger la gestion de l'action sociale, tâche ingrate s'il en est et s'intéressent évidemment davantage à des compétences plus évidentes. Le conseiller territorial à double casquette s'y intéressera-t-il ? J'en doute.