



Bruno Vennin
Avril 2010

Réforme des Collectivités territoriales : quel enjeu ? (suite)

Après avoir écrit un premier texte (novembre 2009) inspiré par le travail d'A Gauche Autrement, nous avons mené une série de cinq réunions dans des communes du département de la Loire, à la fois pour informer élus et citoyens intéressés par la question, recueillir leur opinion et susciter réactions et réflexions afin d'enrichir la nôtre. Depuis cette note en effet, plusieurs textes législatifs ont été adoptés, dont la suppression de la taxe professionnelle et (en 1^o lecture au Sénat) un projet de réforme des collectivités territoriales (CT). Nous avons également prêté attention aux annonces faites progressivement sur la restructuration en cours des appareils de l'Etat, leur redéploiement et les changements de règles, d'organigrammes. Ces réformes internes, souvent accomplies en silence annoncent des changements tout aussi importants dans la manière d'agencer l'action politique de l'Etat. Elles nous semblent avoir un lien étroit avec les projets de réformes des CT. C'est la raison de cette note complémentaire qui présente succinctement la réforme des structures administratives et fait le lien avec celle des CT

Pour faire bref, apparaît clairement l'émergence d'une volonté de concentration des Pouvoirs Publics :

- 1) L'Etat procède à une **concentration de ses appareils administratifs**. En deçà ou au-delà de la lettre de la Loi, il prépare et accompagne une reprise en main du pouvoir local et dessine un nouveau mode d'organisation sociale de la société dans la République.
- 2) La réforme territoriale engagée par la loi dessine **des unités territoriales plus vastes et mieux contrôlées** qui s'inscrivent dans la première logique.
- 3) L'une des finalités clairement visées est de réduire la dépense publique, celle de l'Etat comme celle des CT, notamment en renforçant sa tutelle, dans la ligne **d'une sorte de libéralisme économique autoritaire...**

L'épisode du renouvellement des Conseils Régionaux (mars 2010) s'accompagne de prises de paroles qui, à leur tour, éclairent les intentions des dirigeants de la majorité de droite (l'invocation des « fondamentaux »). Je ne fais pas ici un commentaire des résultats : la victoire de la gauche certes, mais après ? Mieux vaut, pour le moment concentrer nos regards et notre énergie sur les réformes en cours pour mieux nous préparer à les combattre. Car c'est de notre capacité à saisir l'opinion publique et à la motiver que dépend la suite de ce feuilleton à rebondissements, si l'on se rappelle que le projet de réforme doit se poursuivre, au Parlement, sur deux années encore.

I La concentration des appareils administratifs de l'Etat.



Le fil conducteur est donné notamment par deux événements politico-administratifs de ces dernières années qui, à l'évidence, guident ou servent de cadre à cette re-concentration : la Loi Organique sur les Lois de Finances (la LOLF)¹ qui a profondément changé les règles de définition et d'application des politiques publiques ; et la mise en oeuvre d'une « Révision Générale des Politiques Publiques » (la RGPP), dès l'élection de N Sarkozy qui l'applique selon ses objectifs politiques. On notera que ces deux événements sont antérieurs aux projets de la contre-réforme territoriale et lui servent, en quelque sorte de matrice.

La LOLF organise une restructuration complète de la présentation et de la gestion du Budget voté par le Parlement. Il s'agit de dépenser mieux, au bon endroit, en développant une culture du résultat², dans l'énoncé des intentions comme dans la manière dont doivent être gérés les objectifs par les fonctionnaires chargés de l'exécution de ces politiques. Elle rompt avec une tradition strictement comptable pour présenter des politiques publiques déclinées en missions, programmes et actions dans un emboîtement rigoureux. Les programmes regroupent une série d'actions et s'appuient sur une enveloppe limitative de crédits gérés par un responsable³. Ils sont définis par des objectifs et des indicateurs de résultat, en général chiffrés, pour l'année budgétaire et au-delà si nécessaire. Tant dans l'énoncé que dans l'exécution de ces politiques prévaut l'idée de la transversalité qui provoque des réorganisations administratives majeures qu'on évoquera plus loin : une gestion par objectifs, portée par des structures groupées en « pôles » et qui s'inscrit dans les cadres des pratiques du « management ».

Ces réorganisations s'appuient sur une série de lois (et les décrets) adoptées au fil de la dernière décennie. En conformité avec le cadre juridique et technique de la LOLF, elles s'attachent à définir des structures et objectifs pour des services publics concentrés, et efficaces à l'aune du rapport entre l'argent dépensé et le résultat escompté selon des normes fixées par l'Exécutif. Les procédures administratives sont organisées du centre vers la périphérie, de haut en bas, en s'efforçant de réduire le nombre d'échelons intermédiaires et d'assurer un contrôle par le centre des acteurs périphériques. Elles s'appliquent à la fois aux acteurs publics, collectivités territoriales et organismes très divers (protection sociale, hôpitaux, agences publiques) et aux acteurs privés, par exemple associations délégataires de service public⁴. Ainsi les prescriptions administratives et comptables concernant une maison de retraite gérée par une collectivité ou une association délégataire de service public sont formulées de façon à assurer la compatibilité entre les systèmes d'information, permettant au prescripteur de vérifier, si nécessaire directement dans les documents de gestion de la dite association, le coût et le mode d'exécution des délégations confiées. Collectivités ou associations deviennent opérateurs d'une commande publique, en l'occurrence de l'Etat qui affirme et assure son pouvoir de prescription et de contrôle.

¹ Loi organique relative aux lois de finances, du 1^{er} août 2001. Pour une approche plus détaillée voir CCCCC

² Pour illustrer, on peut citer l'inflation subite, ces dernières années, des « gardes à vue » auxquelles procède la police nationale, dans des conditions souvent contraires aux règles de droit : cette inflation est liée à la fois au fait que l'activité policière est jugée (et « récompensée ») notamment en fonction du nombre de gardes à vue effectuées, et à l'obsession de sécurité qui figure parmi les objectifs de cette politique policière.

³ A l'intérieur du programme peuvent être réalisés des ajustements budgétaires par virements de crédits entre actions ou entre lignes budgétaires d'une même action, sauf lorsqu'il s'agit de payer des fonctionnaires.

⁴ Décret n°2007-975 du 15 mai 2007 fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Décret du 22 août 2008, portant création du système d'information prévu à l'article L.247-2 du code de l'action sociale et des familles et organisant la transmission des données destinées à l'alimenter.



La RGPP : l'une des conséquences de ces réorganisations est une redéfinition du cadre opérationnel des administrations centrales, puis de leurs échelons régionaux et locaux. C'est là qu'entre en scène la RGPP. Cette dernière obéit à une convergence de logiques : celle de la LOLF ; celle de l'objectif politique de diminution du nombre de fonctionnaires (remplacer seulement 1 fonctionnaire sur 2 qui partent en retraite) ; l'une et l'autre soutenues par la préoccupation d'un nouveau type de gestion directement inspiré par les doctrines du management ; celle du remembrement et de la transversalité des actions de l'Etat quant aux structures de décision, quitte à en déléguer l'application (ou seulement certains fragments) à d'autres structures, principalement des « agences » dont l'Etat est le seul maître.

Plusieurs exemples de cette évolution peuvent être pris dans les domaines de l'action sociale et médico-sociale, qui intéressent directement les départements, souvent pivots de ces actions dans le cadre de la décentralisation ancienne manière, ou encore de la santé pour laquelle la Loi dite « Hôpital, patients, santé et territoires »⁵ a profondément changé le paysage de l'organisation de la politique de santé.

D'une part les administrations centrales sont remembrées (et on verra plus loin qu'aux niveaux territoriaux, le mouvement suit) : ainsi la *direction générale de l'action sociale* en changeant de titre pour s'appeler *direction générale de la cohésion sociale* (DGCS) élargit considérablement ses compétences avec comme objectif de passer de l'action pour compenser et réparer à la recherche de la « cohésion »⁶. Elle intègre de nouveaux services, des Délégations Interministérielles, prend en charge des problèmes et objectifs (économie sociale, droits des femmes, handicap...). D'autre part l'Etat s'efforce de sortir de ces administrations sociales les tâches de gestion financière, d'expertise et d'évaluation de la mécanique administrative afin de se concentrer sur les objectifs et leur poursuite à travers un foisonnement de structures subordonnées ou déléguées. Pour ce faire il a multiplié des structures en marge des administrations centrales, « caisses » et « agences » chargées de ces tâches. Ainsi la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) rassemble l'essentiel des moyens financiers de l'Etat et de l'assurance maladie consacrés à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Son budget pour 2010 est de 18,5 milliards d'euros, une sorte d'Etat dans l'Etat au vu de l'ampleur des moyens, à la fois « caisse » chargée de répartir les moyens financiers et « agence » d'appui technique et d'expertise, ceci en lien avec la DGCS. Cette dernière « *est l'un des pilotes des Agences Régionales de Santé* »⁷ (ARS) que nous évoquons ci-dessous en passant de l'Etat aux échelons territoriaux.

Territorialisation de l'Administration de l'Etat : cette restructuration est en quelque sorte dupliquée dans les échelons territoriaux, régions et départements. Au niveau régional le Préfet de Région dispose désormais de 7 directions (dont la « cohésion sociale ») qui regroupent un grand nombre de structures préalables, ainsi que de l'Agence Régionale de la Santé (ARS). Ces services, sous l'autorité du Préfet, couvrent l'essentiel des activités et fonctions économiques, sociales et culturelles. Au niveau départemental on retrouve le même principe, avec par exemple pour la Loire 3 directions⁸ qui regroupent tous les services de l'Etat existant auparavant, à l'exception de l'Inspection Académique et des Finances.

⁵ loi N° 2009-879 du 22 juillet 2009)

⁶ Cf l'interview de M Heyriès, Directeur de cette nouvelle direction, in Actualités Sociales Hebdomadaires N°2642, du 15 janvier 2010, pp28 à 32.

⁷ Ibidem op cit p29.

⁸ Directions départementales de la cohésion sociale, des territoires et de la protection de la population. Le nombre de « directions » varie selon l'importance du département (2 ou 3 en général).



Dans le domaine de la santé, l'application de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » organise la création des ARS dans chaque région. Etablissements publics à caractère administratif, elles regroupent sept organismes auparavant chargés des politiques de santé dans la région et doivent mettre en oeuvre une politique régionale de santé décalquée de la politique nationale. La liste de leurs interventions est longue et détaillée, de la PMI, à l'accès aux soins, la maltraitance, la perte d'autonomie, etc. Elles reprennent les fonctions des Directions Régionales et Départementales de l'Action sanitaire et sociale (DRASS et DDASS), entités supprimées, celles des Unions Régionales des Caisses d'Assurance Maladie, à la partie sanitaire des Caisses Régionales d'Assurance Maladie, autorise et contrôle un très grand nombre d'établissements médico-sociaux. Dirigées et servies par un personnel de fonctionnaires, de contractuels et de professionnels de la santé et de l'action sociale, elles sont en lien avec le Préfet de Région et étroitement contrôlées par l'Etat. Elles sont l'interlocuteur privilégiés des hôpitaux, et doivent entretenir un dialogue avec les collectivités, les associations en s'appuyant sur une Conférence régionale de la santé et de l'autonomie, chargée de donner des avis sur les objectifs et les actions de l'ARS. A l'instar de ce qui est noté plus haut dans la stratégie de la LOLF, l'accès direct aux comptabilités des organismes contrôlés fait partie de leurs moyens d'action.

Cette description sommaire permet cependant de mettre en évidence certaines des caractéristiques du redéploiement des missions de l'Etat et de ses Administrations.

- *La conception, la fixation des objectifs et l'allocation des moyens* sont réservées à une administration centrale resserrée.
- *L'échelon d'action, de décision et de contrôle est situé au niveau de la Région* qui prend nettement le pas sur les Départements. Les regroupements de directions et de services visent à une économie de personnel et de moyens. Elles éloignent le partenaire ou l'usager des centres de décision.
- *Les organismes de type paritaire*, tels les Union Régionales des caisses d'assurance maladie sont soit supprimés, soit privées de pouvoir de décision. En revanche l'Etat utilise largement la forme de « l'agence », établissement public administratif, dont la structure, le recrutement, les modalités de fonctionnement échappent aux règles de la Fonction Publique. L'Etat est le seul maître, sans guère de contrepoids.
- *A peine est-il fait mention des collectivités territoriales dans ces schémas* quoique, pour l'heure, elle soient chargées de nombreuses tâches concrètes qui leur ont été confiées par la Loi. Pourtant ces dernières en ont l'expérience et elles entretiennent avec le citoyen, le bénéficiaire, l'usager un contact et un dialogue qui, dans de très nombreux domaines, permettent un meilleur fonctionnement des services publics, et en particulier en matière de « cohésion sociale », puisque cette expression est mise en évidence. Les institutions et représentants de l'Etat ne peuvent, en effet, ignorer que dans ces domaines les initiatives associatives et citoyennes ont toujours joué un rôle déterminant dans les avancées de la protection sociale, de la lutte contre les inégalités et les discriminations, etc.
- *La priorité est donnée à la gestion des décisions, des flux d'argent et d'usagers.* Pour économiser le personnel et les moyens on recourt aux technologies de la communication. Le symbole de cette politique, pour faire image, est celui, désormais bien connu, du chômeur qui voulant rencontrer un conseiller de Pôle Emploi, se présente à l'agence et se voit dire qu'il lui faut téléphoner à un tiers pour rendez-vous en « tapant » 1, 2 ou 3, etc. selon sa demande, sur un téléphone à sa disposition dans les locaux de l'agence.

On peut ainsi résumer cet aperçu des réformes : concentration et réduction des moyens, suppression d'échelons administratifs, contournement des structures politiques et des organisations



et partenaires sociaux, le tout mis en tension avec des techniques managériales telles la culture du résultat.

II Des unités territoriales plus vastes et mieux contrôlées

Le Sénat a adopté en 1^o lecture un projet de loi sur la réforme des collectivités territoriale. C'est le premier pas du processus législatif sur cette question, non définitif. A ce stade et dans ce texte, je ne fais pas un examen détaillé du projet, mais je m'efforce d'en mettre en lumière les grandes lignes qui permettent de comprendre sa finalité politique.

Communes et intercommunalités

Le projet est manifestement inspiré par la volonté de réduire le nombre de communes et de communautés de communes, partant de l'idée qu'il faut voir large et grand pour administrer. Il prévoit de réactiver les possibilités de fusions de communes (en s'inspirant de la loi dite « Marcellin » de 1971). mais surtout il est entièrement tourné vers la généralisation et le renforcement des intercommunalités. Il est énoncé que l'ensemble du territoire sera couvert par les intercommunalités en 2014, date du 1^o renouvellement général et simultané des divers échelons de CT. Il s'agit aussi d'en réduire le nombre pour leurs donner plus de moyens et d'autorité. Mais la procédure proposée pour atteindre cet objectif est sous la main du Préfet de chaque département qui, après consultation d'une instance ad hoc, décide en dernier ressort fin 2013 selon une procédure contraignante. Les compétences ne sont pas encore fixées, mais au-delà du cadre de la loi elles peuvent être décidées dans les communes et les communautés à la majorité simple. De même la définition de l'intérêt communautaire sera dorénavant de la compétence de l'organe délibérant des intercommunalités (EPCI), statuant à la majorité simple et non plus à la majorité des 2/3. Parmi les nombreuses règles portant sur les syndicats de communes et autres, on note la suppression des « Pays », structure créée juridiquement en 1995 et qui a apporté un vent de renouvellement et de démocratisation du travail de « développement » au niveau territorial. Le pays est une structure originale qui n'est pas enfermée dans un cadre de démocratie représentative classique... C'est sans doute ce qu'on lui reproche !

Quant à la démocratie représentative pour les Conseils de communauté, elle progresse timidement : la désignation des représentants des communes aux conseils de communauté n'est plus du seul ressort des communes. Les électeurs voteront, lors du renouvellement des conseils municipaux pour des listes « fléchées », indiquant qui parmi les candidats est destiné à représenter la commune à l'intercommunalité. En revanche des règles contraignantes sont fixées pour la composition des conseils de communautés et le nombre de membres des « exécutifs », à l'inverse de la situation actuelle. La vieille tradition de méfiance vis-à-vis des élus locaux et de leurs compromis recherchés pour aller au consensus est réactivée.

Le canevas ainsi présenté est incomplet dans la mesure où les questions de compétences et de finances ne sont pas encore réglées. Au fond, outre la critique générale de la réforme (présentée de manière masquée et « à la hussarde »), on voit bien se dessiner un encadrement strict de la démocratie locale, des pouvoirs des CT face à la volonté de l'Etat.

Les Métropoles

Aujourd'hui encore, on peut dire qu'il y a 4 niveaux d'administration territoriale : communes, communautés, départements et régions. La loi en ajoute un cinquième : la Métropole qui doit rassembler beaucoup de populations sur un vaste territoire et avec des compétences beaucoup plus



large. Elles seront en petit nombre, 8 dans l'état actuel du projet⁹, chargées d'un projet d'aménagement et de développement et devraient être les fers de lance de l'aménagement du territoire à l'échelle de la France et de l'Europe. Comme pour les communautés de communes, la création de ces Métropoles est strictement encadrée et sous la main du Préfet de Région.

Il en va de même pour les compétences : ce sont les mêmes que les « communautés urbaines » actuelles, mais la notion « *d'intérêt communautaire* » est supprimée, permettant ainsi de transférer un champ de compétences dans son intégralité, sans discussion sur l'intérêt communautaire ou non de certains équipements et services. En outre sont obligatoirement transférées certaines compétences départementales (transports scolaires, voirie départementale). Peuvent s'y ajouter des transferts facultatifs négociés, et arrêtés de manière conventionnelle, comme les collèges, l'intervention économique et même des parties de l'aide sociale qui constitue pourtant la spécificité majeure du Conseil général. Des procédures de même type sont prévues pour les compétences qui relèvent actuellement de la Région.

Autrement dit ces Métropoles seront dotées de responsabilités et de moyens sans commune mesure avec la situation actuelle. Dans certains cas, elles conduiront à des Régions « croupions » et, le cas échéant, à la suppression de certains départements¹⁰, sans compter qu'on peut supposer qu'à terme les communes auront une existence et un rôle analogues à ceux des arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, selon la loi dite PLM.

Départements et régions

On est pour l'heure dans un domaine flou, sauf sur un point : celui des assemblées délibérantes qui devrait être constituées par les nouveaux « conseillers territoriaux » élus dans des circonscriptions ad hoc au scrutin uninominal à un tour. Cette définition, définitivement votée, relève de la manipulation politique pour assurer des majorités à la droite et détacher l' élu de nos cadres historiques. Elle concourra à la professionnalisation des élus et à l'institutionnalisation du cumul de mandats, deux défauts redoutables pour la démocratie¹¹. L'idée qu'il y a « trop d'élus » et qu'il faut en réduire le nombre pour plus d'efficacité et moins de dépenses est une idée stupide qui s'inscrit dans la logique du « management » en oubliant le prix de la démocratie dont on ne mesure jamais le coût lorsqu'elle est absente... Je crois, en effet, à partir de ma pratique, tant comme élu local que national, que la proximité, le partage des tâches et une vraie diversité d'interlocuteurs, de pratiques dans le cadre de la loi constituent l'oxygène de la vie démocratique. Peut être y a-t-il trop de pouvoirs locaux ? En tous cas la démocratie ne peut fonctionner sans un équilibre de pouvoirs et contre-pouvoirs et un maillage d'institutions compréhensibles et accessibles pour les citoyens.

Je pense qu'en cas de succès de la gauche en 2012, il faudrait supprimer cette « réforme » et repenser les modalités de la démocratie représentative.

Quant aux responsabilités, ce qui précède montre qu'elles seront rognées de tous côtés : de l'Etat, des intercommunalités, des Métropoles là où elles existeront. Le Sénat a défendu la possibilité pour ces

⁹ Le seuil de constitution est fixé, selon le texte du Sénat en 1^o lecture, à 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave

¹⁰ Que devient le département du Rhône face à la nouvelle Métropole lyonnaise ? Quel équilibre entre Rhône-Alpes et cette dernière ? Quel sort pour la communauté d'agglomération de St Etienne face à un voisin aussi puissant et bien doté ?

¹¹ Pour fixer les idées, actuellement la Loire compte 40 conseillers généraux et 19 conseillers régionaux. Ces 59 élus seraient remplacés par, dit-on, 25 conseillers territoriaux bivalents.



CT de ne pas s'en tenir strictement aux compétences que la loi (à venir) leur attribuera¹². Pour l'heure le projet sorti du Sénat parle de *compétences exclusives* et, dans certains cas de *compétences partagées* de manière assez floue, sachant qu'il s'agit d'un sujet particulièrement sensible lorsque l'Etat s'adresse aux élus locaux, que sont d'ailleurs l'écrasante majorité des sénateurs et une forte majorité de députés.

On peut ainsi suivre le cheminement du « *big is beautiful* » et de la technocratie guidée par la main de l'Etat. Notre organisation territoriale est par certains aspects complexe et désuète : qui peut le nier ? Du moins est-elle relativement proche du citoyen et de l'usager. Du moins laisse-t-elle la possibilité pour ceux-ci d'agir sur leur environnement politique et administratif.

La rationalisation à toute force, la concentration des moyens, des guichets, des interlocuteurs politico-administratifs, les techniques dépersonnalisées de contact avec l'Administration (comme entité multiforme), tout cela constitue-t-il un progrès pour vivre mieux dans notre société ? S'agissant de budget et de dépenses publique, on comprend la logique de la LOLF, malgré toutefois les critiques qu'on peut faire, par exemple, aux modes d'évaluation ou de mesure qui rendent concrètes les dispositions de la loi. Mais s'il s'agit de formater la société civile selon les principes de la LOLF, en « missions, programmes et actions » chiffrés, une logique budgétaire qui a ses qualités (et ses défauts), je suis inquiet, très inquiet sur le résultat futur.

III Une réforme libérale et autoritaire

L'une des clés pour l'interprétation de la réforme des CT se trouve dans la loi de finances 2010 qui note qu'il s'agit de « *faire contribuer les collectivités locales à l'effort de réduction des déficits publics* ». Pour ce faire, le premier pas est de faire dépendre de l'Etat la plus grande part des ressources des dites collectivités. Ceci est déjà en partie acté par le Parlement avec la suppression de la Taxe Professionnelle remplacée par une « contribution économique territorialisée » dont le taux et le calcul sont fixés par la loi de finances, c'est-à-dire par l'Etat, contribution ensuite reversé en partie aux collectivités. Leurs ressources sont ainsi déterminées par l'Etat. Le travail n'est cependant pas terminé : il est prévu que le Parlement revienne sur cette question de financement au cours du 2^o semestre 2010. Tout laisse penser, dans la logique de la démarche, que ce ne sera pas seulement l'occasion de « remettre de l'ordre » dans le maquis de ces ressources, mais aussi de parfaire cette dépendance financière. Rappelons qu'avant la suppression de la taxe professionnelle, les collectivités délibéraient sur le montant du taux des taxes qui leur étaient affectées, délibérations qui portaient sur un peu moins de la moitié de leurs ressources fiscales totales, par ailleurs complétées par des dotations (de décentralisation pour l'essentiel) fixées par l'Etat.

Il n'est pas inutile de rappeler ce qui était dit dans la 1^o note, de novembre 2009 : voter l'impôt est l'acte fondateur du libre exercice de la démocratie. L'enjeu du pouvoir fiscal est à la source des révolutions qui lui ont donné naissance dans les grandes démocraties actuelles, Grande-Bretagne (1686), Etats-Unis d'Amérique (1776) et encore France (1789). Pour notre pays, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre les articles XIII, XIV et XV à cette question. L'article XV mérite d'être entièrement cité : « *tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement,*

¹² Il s'agit de la question de la clause de « compétence générale » qui peut permettre aux collectivités de s'intéresser à des questions jugées par elles d'intérêt général dans le cadre de leurs responsabilités.



d'en suivre l'emploi, et dans déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Ainsi engagée cette contre-réforme est une grave régression !

La dernière étape de la réforme devrait porter, au 1^o semestre 2011, sur la « clarification » des compétences des CT. Le contenu de cette étape n'est pas encore fixé. Mais dans les avant-propos, commentaires et débats parlementaires on peut voir qu'il s'agit à la fois de mettre de l'ordre et de *poursuivre* le transfert des compétences de l'Etat vers les CT. Est-ce un paradoxe, alors qu'on cherche à réduire et encadrer strictement leurs dépenses, à les faire contribuer à la réduction des déficits publics ?

Le calendrier de la réforme fixe d'abord des conditions financières de l'exercice de la démocratie locale, puis prévoit d'en augmenter la charge, tout en se fixant le but de la faire participer à la « réduction des déficits publics ». C'est donc bien qu'il s'agit de faire endosser aux CT la responsabilité (et l'impopularité...) de la réduction des services publics. On est ainsi dans une logique « libérale autoritaire ». Selon la formule employée dans notre première note de novembre 2009, l'Etat dit aux collectivités : « *vous ferez ce que la loi vous autorisera à faire avec ce que l'Etat décidera de vous donner pour le faire* ». Et puisque les moyens seront rares, les collectivités réduiront les prestations des services publics et/ou les confieront au secteur privé, à charge pour lui de se financer, évidemment en faisant payer les prestations.



Brève conclusion provisoire

Pour prendre un peu de recul face à ce tableau, on peut citer le résumé qu'en fait l'ADELS dans le dernier numéro de sa revue « Territoires »¹³. En peu de mots il dit l'essentiel.

Le constat de l'ADELS est le suivant : « diminution des ressources propres des communes par la suppression de la taxe professionnelle ; poursuite des transferts qui sont, dans le meilleur des cas, des transferts de charges renforçant la dépendance des collectivités ; « agencisation » de l'action publique qui renforce le contrôle à priori de l'Etat sur les projets locaux ; retour de pouvoir démesuré aux représentants locaux de l'Etat ; réduction régulière des moyens d'intervention de l'Etat ; concentration de ses administrations locales... Toute ces mesures sont nourries du dogme de la nécessaire réduction de la sphère publique et se doublent d'un processus de réduction de l'autonomie des collectivités locales et du maintien d'une société locale infantilisée. »

Ce résumé fait peur, mais il rend fidèlement compte de la démarche actuelle de cet ensemble de réformes.

Je voudrais, à ce point, insister sur l'enjeu de la démocratie locale. Certes elle est à juste titre sujette à critiques : l'empilement des structures, la multiplicité des lieux de décision et la difficulté qu'ont les CT de coopérer sont bien réels. On peut faire mieux, mais ainsi va la démocratie : elle se loge dans la pluralité des pouvoirs, des lieux de débat et d'identification de l'intérêt général, tâche particulièrement complexe dans une société aussi évoluée et médiatisée que la nôtre. Mais ni la tutelle de l'Etat sur les pouvoirs publics locaux, ainsi renforcée, ni la concentration des administrations de l'Etat qui s'éloignent des usagers ne garantissent un meilleur fonctionnement des pouvoirs publics.

Je me rappelle d'une étude faite par JP Worms¹⁴ sur « le Préfet et ses notables » qui illustre très clairement un fonctionnement à l'influence réciproque des notables dans les années 1960 et 70, avant la « décentralisation » des années 80 : les élites administratives, électives, celles de l'argent entretenaient un système de pouvoir de proximité dans le goût du « je te tiens tu me tiens par la barbichette » qui a durablement retardé le développement local, engagé dans des voies contestables, imposant des choix non débattus publiquement, forçant l'urbanisme de l'époque avec ses autoroutes, ses ZUP, imposant les prérogatives des riches et des gens du système face à la population. Après la connaissance intellectuelle que j'en ai eue, j'ai éprouvé ce système de l'intérieur, comme « jeune » conseiller général ; puis j'en ai vécu le retournement avec les lois Defferre. Je ne suis pas le dernier à critiquer certains des choix faits pour ces réformes là ; mais du moins ai-je constaté la montée en puissance d'une exigence de démocratie locale. Cette exigence est certes ambiguë, porteuse de défauts, de localisme où de défense obtuse d'intérêts étriqués. Mais elle nous a aussi appris à vivre avec la démocratie, de la démocratie, laissant toujours ouverte la possibilité de recours dans l'engagement de l'avenir. Pensons à l'émergence de l'exigence écologique, actuellement largement portée, ou à la manière dont les CT ont tenté de répondre à la nouvelle donne de l'éducation et de la formation. Avec ces exemples, on voit à la fois l'intérêt et les limites de cette forme de démocratie. Mais que faire sans elle ? En tous cas, il ne nous faut pas moins mais plus de démocratie !

¹³ « Le développement local mis sous tutelle de l'Etat », Revue Territoires, publiée par l'Association pour la démocratie locale et sociale, N° 506, mars 2010

¹⁴ « Le Préfet et ses notables », in *Sociologie du Travail* (3), 1966