

Les incontournables de la future réforme des institutions

Le 7 janvier dernier, Nicolas Sarkozy annonçait sa volonté de finaliser la réforme institutionnelle et de la faire voter à l'automne 2009, « si un consensus suffisant se dessine, sinon on en restera au statu quo ». Le mois dernier, Territoires passait en revue les dix enjeux de cette réforme possible des collectivités locales, complexe et promettant d'âpres batailles d'intérêts. Ce mois-ci, nous en exposons les passages obligés, les sujets chauds que le gouvernement et les élus locaux devront traiter en vue du « consensus » souhaité par le président de la République.

Cette réforme sera plus difficile à conduire que toute autre, car les groupes de pression des associations d'élus locaux sont infiniment plus puissants que tous les syndicats et manifestations de rue réunis qui se sont mobilisés pour d'autres réformes. Par le jeu des cumuls, beaucoup d'élus locaux sont aussi des parlementaires. Ils ne jugent donc pas la réforme en fonction de l'intérêt national, mais en tenant compte de leur propre assise territoriale et de l'étendue de leur pouvoir local. Au-delà des députés et sénateurs-maires, des conseillers généraux et régionaux qui siègent au Parlement, 505 000 élus locaux sont en embuscade. L'état final de la réforme dépend donc d'un compromis dont il est difficile de parier sur le contour exact dès aujourd'hui. D'ailleurs, cette réforme comporte divers niveaux juridiques : certains aspects peuvent être traités par de simples décrets (la réorganisation des services déconcentrés de l'État) ; d'autres sont du ressort de lois



■ Georges Gontcharoff, conseiller de la rédaction de *Territoires*.

simples (la répartition des compétences) ; mais une troisième catégorie exige des lois organiques et même une réforme de la Constitution (la modification de la nature et du statut des

Une complication supplémentaire découle du fait que la finalité de la réforme n'est pas des plus claires.

collectivités). Le Président aura donc besoin d'une majorité qualifiée, et pas seulement d'une majorité simple.

Au vu des résistances déjà mobilisées, il est probable que la montagne des propositions n'accouchera *in fine* que d'une souris. Attention donc aux gesticulations verbales et aux effets d'annonce. Une complication supplémentaire découle du fait que la finalité de la réforme n'est pas des plus claires. Ses initiateurs se rangent derrière la nécessité de moderniser la gouvernance territoriale de notre pays, et soulignent à plaisir tous les archaïsmes qu'il faut faire sauter. Cette explication inclut deux non-dits pervers : la volonté de faire des économies à tout prix, en réduisant encore les dépenses de l'État et le nombre de fonctionnaires, et en rétractant encore le déploiement territorial des services de l'État ; et la volonté d'accroître la mainmise du pouvoir central – et du parti majoritaire – sur les pouvoirs locaux, notamment en reprenant le contrôle politique des régions et en accroissant le pouvoir de « super préfets ».

On pourrait penser qu'une réforme de cette ampleur devrait être précédée d'un diagnostic partagé relatif à la situation antérieure, c'est-à-dire en l'espèce d'un bilan de vingt-sept ans de décentralisation. Les études ne manquent pas à ce sujet, mais elles n'ont pas donné lieu à une grande synthèse gouvernementale afin de mieux cerner ce qui marche bien dans les réformes antérieures et qu'il s'agit de conforter, ce qui marche mal et qu'il s'agit de réformer, ce qui manque et qu'il s'agit de combler. Ce n'est pas la matière élaborée qui fait défaut, mais la volonté de son partage par tous les acteurs. Pour réformer l'organisation territoriale de la République, le législateur et les élus

locaux devraient s'attaquer à de multiples problèmes découlant de la situation actuelle...



Clarifier une fois pour toutes le rôle de l'État face aux collectivités

L'acte I de la décentralisation avait prévu deux garde-fous en contrepartie de la suppression de la tutelle et de l'accroissement considérable des pouvoirs des élus locaux. Le premier est « le contrôle citoyen ». On sait qu'il s'exerce mal et qu'il ne dépend pas seulement d'une réforme, mais aussi d'une volonté et d'une efficacité civiques qui ne se décrètent guère. Le second, par contre, est totalement du ressort de l'État : ce dernier, garant de la légalité, a du mal à exercer efficacement ce rôle, faute de moyens (cellules juridiques des préfectures, tribunaux administratifs, chambres régionales des comptes). Beaucoup de délibérations fautives ou douteuses passent au travers de ce contrôle, si elles ne sont pas dénoncées par des tiers. Une réforme institutionnelle consiste d'abord à rendre cette fonction étatique plus efficace par une réflexion sur les structures qui l'exercent et par un accroissement de leurs moyens, tout en veillant à ce qu'elle ne perde pas sa neutralité et ne devienne pas le bras séculier de l'autoritarisme central.

Par ailleurs, l'État prétend mettre en cohérence les politiques locales, c'est-à-dire être le garant des intérêts nationaux par rapport aux intérêts locaux. Au nom du libéralisme, il s'est peu à peu privé de ses principaux instruments d'action, qui passaient notamment par les contrats de plan et l'aménagement du territoire. Une réforme implique que l'État reconstruise cette fonction, par des structures, des procédures et des moyens adéquats.

L'État, paupérisé, ne peut plus guère mettre entre les mains des ministères et des préfets des crédits incitatifs contractualisés influençant les politiques locales ; il se déleste peu à peu d'un puissant levier d'action sur le local. L'État n'assure qu'à la marge son rôle de péréquateur entre les territoi-

res riches et pauvres. L'idéologie libérale organise plus la compétitivité entre les territoires que leur solidarité.

Autre souci : l'État, en dépit des règles législatives et maintenant constitutionnelles, multiplie les transferts de charge sur les collectivités locales et accentue, sans compensation, ses désengagements. Une réforme doit mettre fin une fois pour toutes à ces pratiques qui enveniment constamment les relations avec les collectivités locales.

Enfin, l'État manifeste une tendance constante à la recentralisation, notamment par le renforcement du pouvoir préfectoral et par la multiplication des agences nationales. Il conviendrait de savoir une fois pour toutes quelle est la signification exacte des expressions souvent galvaudées de « libertés locales » ou « d'autonomie locale », et d'encadrer fortement ce que l'État peut se permettre de faire par rapport à ces impératifs.



Aborder froidement des éléments de fédéralisme

L'État, c'est aussi un pouvoir normatif et réglementaire. L'acte I de la décentralisation a considérablement réduit le nombre de normes impératives et les a rassemblées en un seul texte. Mais, depuis, la folie normative a

L'État n'assure qu'à la marge son rôle de péréquateur entre les territoires riches et pauvres.

repris, comme une maladie récurrente de l'administration centrale qui impose ainsi son pouvoir technique. L'acte II a fort heureusement amorcé un petit pouvoir réglementaire local, notamment pour les régions. Il a également introduit un droit à l'expérimentation locale. La réforme pourrait opérer une nouvelle coupe sombre dans les normes centrales. Elle pourrait aussi pousser le Parlement à ne voter que des lois-cadres que les pouvoirs locaux adapteraient à leurs spécificités. Mais il sera difficile d'aller jusqu'au bout d'une logique, qui introduirait

une dose de fédéralisme dans une France farouchement unitaire.

Dans ce cadre, une réflexion critique sur la notion traditionnelle de « compétences régaliennes » est indispensable. Qu'en est-il du maintien de l'ordre et de la sécurité, alors que les polices municipales se sont multipliées ? Qu'en est-il de l'indépendance de la justice par rapport à l'État, principe mis à mal depuis des mois ? L'État possède le monopole des relations internationales, alors que les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées se multiplient. L'État assure la défense nationale, alors que la défense européenne se cherche... Une réforme doit revisiter toutes ces fonctions pour mieux faire coïncider les principes avec les réalités et redonner une légitimité aux fonctions régaliennes de l'État. L'État, recentré sur ses compétences régaliennes, sera un État plus fort.



Repenser, simultanément, les services publics, la décentralisation et la déconcentration

L'État, ce n'est pas que Paris. Il est libre d'organiser comme il l'entend ses services déconcentrés, de les fusionner, de les supprimer, de les changer de niveau, mais il se doit d'annoncer clairement la couleur et de s'y tenir. Trop d'expérimentations et d'incertitudes marquent les années passées. Il est aussi indispensable que l'État établisse des règles claires concernant les rapports entre ce qui restera de ses services déconcentrés et les services dont se sont dotés les conseils généraux et régionaux. C'est certainement à ce sujet qu'il existe le plus de compétitions stériles, de doublons et de gaspillages, donc de possibilités d'économies. Il est enfin nécessaire que l'État unifie les différents zonages sectoriels gérés par les différents ministères : bassins, schémas, cartes, ressorts, etc. L'État, c'est également le maillage du territoire par des services publics dépendant de lui. Au coup par coup, sans la justification d'une rationalité autre que comptable, sans concertation

ACTUALITÉS

Les incontournables de la future réforme des institutions

véritable avec les acteurs locaux et avec l'autoritarisme obtus de certains ministres, l'État a restructuré les cartes scolaire, hospitalière, judiciaire, militaire, des guichets de la Banque de France, des réseaux de transports qui dépendent de lui, suscitant des colères sectorielles, déstructurant des territoires et menaçant gravement leur développement. Une réforme se doit de mettre de la logique et de la stabilité dans ce grand « déménagement du territoire » (*Territoires n° 490*).



Décriper l'une et indivisible République

Ni l'acte I, ni l'acte II de la décentralisation n'ont réussi à modifier le maillage institutionnel local de notre pays. La décentralisation à la française s'est effectuée sur le découpage antérieur, et a abouti à un mille-feuille institutionnel illisible pour les citoyens. De nombreuses pistes ont été explorées pour pallier ce handicap.

Le premier choix est méthodologique. L'État doit-il réorganiser ce système par en haut, de manière uniforme, ou doit-il laisser de l'initiative à la base, libre de mener des expérimentations (par exemple la fusion volontaire des deux départements alsaciens avec la région pour former une seule collectivité avec un seul conseil) ? Cette deuxième voie suppose que l'on admette une différenciation institutionnelle qui a été acceptée pour la Corse et l'outre-mer...



Achever la révolution intercommunale

Les communautés d'agglomération marquent un progrès certain, mais il faut revoir leurs périmètres et peut-être les transformer en communautés urbaines, aux compétences plus nombreuses et mieux intégrées. On peut même imaginer que certaines agglomérations qui en occupent presque tout l'espace fusionnent avec certains départements. La réforme de la gouvernance des agglomérations est un des nombreux dossiers particuliers de la réforme. Celle-ci pourrait aussi

se limiter à quelques grosses métropoles. La région parisienne est un gigantesque problème à elle toute seule (*Territoires n° 490*). Par le développement des communautés de communes, les communes rurales sont passées d'une intercommunalité de services à une intercommunalité de développement. Elles ont opté, pour une grande partie d'entre elles, en faveur de la fiscalité propre. Mais le découpage des communautés de communes est très souvent calqué sur celui des cantons, ce qui induit des structures trop étriquées, n'ayant guère de moyens, surtout en ingénierie, donc peu aptes à

Le découpage géographique des structures s'est jusqu'ici révélé intouchable, surtout pour les régions.

optimiser la nouvelle gestion d'un espace rural en complète mutation. La réforme est l'occasion d'aller plus loin dans les coopérations intercommunale et interterritoriale.



Départements, régions : choisir, enfin

L'impossible choix entre le département et la région a superposé les deux niveaux, créant concurrences, doubles emplois, surenchères et gaspillages de l'argent public. Départementalistes et régionalistes se déchirent dans tous les partis. La réforme aurait pu supprimer le département (suggestion Attali), mais le président de la République a juré que cela ne se ferait pas. On explore depuis peu une autre voie, celle de la spécialisation des niveaux. Depuis toujours les collectivités locales bénéficient d'une compétence générale : « *Le conseil municipal est compétent pour les affaires de la commune* ». La loi du 2 mars 1982 en a dit autant pour le département et la région. Il n'est donc pas nécessaire d'énumérer exhaustivement les compétences de chaque niveau, puisqu'ils sont compétents pour tout.

C'est précisément ce qui différencie une collectivité locale d'un établissement public qui, lui, n'est compétent que pour les matières qui sont strictement énumérées dans ses statuts. Selon certains, la clause de compétence générale serait à l'origine de toutes les confusions, puisque chacun peut intervenir dans le domaine des autres. En retirant la compétence générale au département et à la région et en énumérant limitativement leurs compétences, mettrait-on fin aux concurrences et aux financements croisés ? Peut-être, mais à condition d'en faire autant pour l'État, pour le confiner dans le seul domaine régalién. C'est là l'un des dossiers les plus épineux de la réforme. Par ailleurs, le découpage géographique des structures s'est jusqu'ici révélé intouchable, particulièrement pour les régions dont les timides tentatives de restructuration ont échoué. La réforme devra trancher entre fusions et redécoupages autoritaires des régions et des départements, ou encouragements au volontariat et donc à la différenciation. Le but annoncé est de regrouper les plus petits départements et d'obtenir des régions de poids semblable aux *Länder* germaniques ou aux *Comunidades autónomas* espagnoles.



Ne pas faire l'autruche électorale

Derrière cela se dessine un autre dossier conflictuel : celui des lois électorales. L'autre grande différence entre une collectivité locale et un établissement public est que les premières sont, par obligation constitutionnelle, gérées par des conseils élus au premier degré, tandis que les seconds sont gérés par des conseils élus au second degré (c'est, on le sait et on le déplore, le cas des communautés). Faire glisser départements et régions d'une compétence générale à une compétence spécialisée prélude-t-il à l'idée de ne plus avoir l'obligation de faire élire des conseils généraux et régionaux au suffrage universel direct ? Derrière cette question se profile aussi celle de l'existence du canton comme circonscription électorale des

conseillers généraux. Pour être démocratique, la réforme devrait généraliser le scrutin de liste aux trois niveaux de collectivités, avec une représentation équitable des minorités.



Ne pas noyer les Pays avec l'eau du bain

S'appuyant sur la nécessité de simplifier le mille-feuille, le président de la République s'est prononcé pour la suppression des Pays. C'est une idée doublement absurde. D'une part, les Pays n'étant pas une structure d'administration, leur disparition ne peut pas constituer la suppression d'un niveau. D'autre part, les Pays étant juridiquement supportés par des syndicats mixtes, des groupements d'intérêt public ou des associations, leur « abandon » n'a guère de signification. Les Pays perdront de la reconnaissance et des moyens, mais rien ne les empêchera de survivre et d'être soutenus par les collectivités locales qui le désireront. Les Pays sont surtout sacrifiés pour faire plaisir à des élus locaux qui ne les ont jamais vus d'un bon œil car s'y exprime, par le biais des conseil de développement, la volonté de la société civile du territoire.



Tenir compte des erreurs du passé

La décentralisation a construit la répartition des compétences sur la notion de « blocs », qui s'est avérée peu opérationnelle. La matière administrative se découpe difficilement en blocs homogènes et étanches. Beaucoup de compétences sont nécessairement à cheval sur les responsabilités de plusieurs niveaux, ce qui entraîne beaucoup de confusions. La répartition s'est faite également sur la notion de « spécialisation », sans supprimer celle de compétence générale. Il n'a donc pas suffi de dire : à la commune, le droit des sols ; au département, le social ; à la région, le développement économique et l'aménagement du territoire. Aujourd'hui, on sait que la réforme ne peut pas se bâtir sur une

reprise de la notion de « blocs ». La répartition s'est aussi effectuée sur la notion de coïncidence du décideur et du financeur (qui paie décide), mais la réalité contredit en permanence cette obligation légale. Les financements croisés n'ont jamais été si nombreux, mais sont-ils aussi néfastes qu'on veut bien le dire ? Il suffirait peut-être de les rendre plus lisibles, sachant qu'ils multiplient les garanties de débats au sein des assemblées des collectivités cofinanceuses. Ces difficultés ont induit la notion de chef de file. La collectivité détentrice de la compétence range autour d'elle les autres collectivités pour une coresponsabilité et un cofinancement négocié. Ce système, sauf exception, a difficilement fonctionné. La réforme peut-elle le revoir et le rendre plus opérationnel, ou est-ce perdu d'avance car trop ambigu ?

Les financements croisés n'ont jamais été si nombreux, mais sont-ils aussi néfastes qu'on veut bien le dire ?

En arrière-plan, il nous manque un débat sérieux sur la notion de subsidiarité. Les actes I et II de la décentralisation s'appuient sur « la subsidiarité descendante » : c'est l'État qui possède par nature toutes les compétences, accepte de se dessaisir de certaines d'entre elles et décide du niveau qui en bénéficiera. La réforme devrait adopter, à l'inverse, une distribution des compétences découlant d'une subsidiarité ascendante : on ne transfère au niveau d'au-dessus que ce qui ne peut pas être correctement géré au niveau d'en-dessous. Mais il est douteux que la réforme aille aussi loin...



Libérer les initiatives en libérant les ressources

Nous ne faisons que citer ici l'immense question de la réforme de la fiscalité locale, serpent de mer de la décentralisation depuis l'origine. Elle devrait aborder la question de la

répartition de la pression fiscale et du produit fiscal entre l'État et les collectivités territoriales, le choix entre la fiscalité additionnelle et la fiscalité spécialisée, la nature et l'assiette des impôts locaux, l'existence et l'évolution (l'indexation) des dotations, voire la suppression de certaines d'entre elles, et beaucoup d'autres aspects. Une collectivité n'est vraiment autonome que si elle dispose de ressources autonomes ; si ce volet n'était pas sérieusement et complètement traité, la réforme serait bancale et bâtarde, comme l'a été jusqu'à présent la décentralisation. Il faut citer aussi d'autres dossiers qui sont importants, tout en étant moins centraux dans la réforme : le statut des élus locaux, la réduction du cumul des mandats dans l'espace et surtout dans le temps (mandat unique), la parité aux niveaux départemental et régional (par la généralisation du scrutin de liste). Il est indispensable également de travailler avec les fédérations syndicales de fonctionnaires territoriaux pour tirer un bilan du statut que la décentralisation leur a octroyé et identifier les problèmes qui mériteraient une amélioration. *Last but not least*, la démocratie participative doit être examinée au regard de la réforme. L'acte I, comme l'acte II, n'ont traité cette question que marginalement, et tardivement, en confondant presque constamment l'information et la participation. La décentralisation a été réalisée au bénéfice des élus et non au bénéfice des citoyens. La réforme en cours d'élaboration risque fort de prendre la même voie. Et le lobbying sur ce sujet est évidemment moins puissant que celui des élus locaux. ■

➤ À lire également sur le web les analyses du rapport du premier comité Balladur (29 octobre 2007), du rapport Lambert (7 décembre 2007), du rapport Attali (23 janvier 2008), de la proposition de loi Bignon-Mancel (7 février 2008), du rapport Warsmann (8 septembre 2008), du comité Balladur 2 (mis en place le 22 octobre 2008), et du projet de loi Marleix (29 novembre 2009) : www.adels.org/territoires/494.htm

➤ RÉAGISSEZ SUR LE BLOG : www.revueterritoires.wordpress.com