

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N° 136.

Le point sur l'acte III de la décentralisation, mi-mai 2014.

Ce texte rappelle des faits et des prises de positions antérieures qui semblent acquises au sein de la plateforme. Il comporte aussi des interrogations et des propositions pour pousser plus loin notre réflexion collective. Il inclut enfin des réactions personnelles, voire des « coups de gueule » qui n'engagent que son signataire.

Depuis le début de l'année 2014, nous assistons à **une transformation profonde de la politique gouvernementale concernant l'acte III de la décentralisation.**

Éléments de continuité.

On se souvient que l'essentiel de l'acte III était contenu dans un gigantesque projet de loi présenté en mars 2013 et coupé en trois morceaux à la demande des sénateurs socialistes, à la fin du mois d'avril 2013.

- **Le premier morceau**, appelé loi MAPAM (Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles) a été laborieusement discuté devant le Parlement durant la deuxième partie de l'année 2013 et est devenue **la loi du 27 janvier 2014**. Nous en avons déjà donné une analyse succincte.
- **Le deuxième morceau** portait essentiellement sur les régions. Très profondément modifié par le gouvernement, il constitue un projet de loi connu au mois de mars dernier, adopté par le conseil des ministres, agréé par le Conseil d'État et dont la première lecture était prévue devant le Parlement avant l'été 2014 ; les secondes lectures auraient lieu à l'automne pour une adoption avant la fin de l'année. On verra plus loin que des incertitudes pèsent maintenant sur ce texte que nous analyserons brièvement ci-dessous.
- **Le troisième morceau** portait sur la décentralisation d'autres compétences et comportait, enfin, un petit chapitre très insuffisant sur la démocratie et la place des citoyens. Aucun calendrier de discussion parlementaire n'avait été fixé pour ce troisième texte dont plus personne ne parle aujourd'hui. Le renvoi « à plus tard » ; sine die équivaut nous semble-il à un enterrement.

Dans le même temps, le gouvernement a fait adopter par le Parlement, non sans mal, une loi sur la réduction du cumul des mandats, que nous avons aussi analysée. C'est **la loi du 14 février 2014**. Nous estimons qu'il s'agit d'un aspect très positif.

Éléments de nouveauté.

Le président de la République, au début de l'année 2014, puis le nouveau Premier Ministre dans son discours d'investiture et dans de nombreuses déclarations depuis, ont profondément modifié la donne de l'acte III de la décentralisation en introduisant de nouveaux éléments qui deviennent de première importance et de grande urgence pour la deuxième partie du quinquennat. Le calendrier de cette nouvelle ambition a été sans cesse raccourci. Il faut que tout soit fini avant l'échéance de 2017. Nous faisons d'abord l'énumération des inflexions nouvelles. Nous reprendrons ensuite ces points un par un, pour expliciter les questions qu'ils soulèvent.

- le retour à la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions ;
- l'accentuation de la politique de fusion des petites communes ; c'est-à-dire la pression pour l'application de la partie de la loi Sarkozy concernant les communes nouvelles ;
- l'accentuation de la politique de suppression du nombre maximum de syndicats intercommunaux, telle qu'elle est programmée par la loi Sarkozy, telle qu'elle a été appliquée par les préfets au cours de l'année 2011, avec plus ou moins de vigueur (ou de violence) ;
- une nouvelle vague d'agrandissement des communautés de communes. La loi Sarkozy avait prévu un seuil minimum de 5 000 habitants, sauf exceptions en zones de montagne. On parle maintenant d'un seuil de 10 000 habitants, peut-être plus. Bref l'heure est au « big is beautiful » ;
- la suppression des départements, ou du moins des conseils généraux, selon des modalités qui restent encore très vagues et variées. Là aussi il s'agit d'une reprise de la politique Sarkozy, inspirée par les rapports Attali et Balladur, et certains socialistes commencent à dire qu'ils ont eu tort de combattre le fameux conseiller territorial qui amorçait « l'évaporation » programmée du département pour les dix à quinze ans qui viennent ;
- la réduction du nombre de régions qui passeraient (pour la métropole) de 22 à 12. Nous donnons ici la carte indicative qui est celle qui circule le plus dans les milieux bien informés, mais qui n'est pas la seule ;
- et toujours pas un mot sur l'intervention citoyenne



Quelles sont les motivations qui sont avancées pour justifier un tel changement et une telle accélération ?

La principale concerne les économies. Dans le programme acté de 50 milliards de réduction des dépenses publiques en trois ans, les collectivités territoriales sont mises à contribution pour 11 à 12 milliards. On pense les trouver en grande partie par la suppression de la clause de compétence générale et par la réduction du nombre de collectivités : moins de communes, moins d'intercommunalités, disparition des départements et moins de régions. Cela signifie moins d'élus (indemnisés), moins de rouages administratifs, moins de fonctionnaires par mutualisation des services. C'est exactement le même raisonnement qu'au cours du quinquennat précédent. Beaucoup de spécialistes récusent cette argumentation et démontrent, par exemple, que la diminution par deux du nombre de régions donnera peu d'économies. Nous ne pouvons pas rentrer dans cette bataille d'experts, mais, dans une étude d'impact, le gouvernement aura à démontrer que cette restructuration profonde et très traumatisante engendre bien les économies escomptées. Il faut nous convaincre que le jeu vaut la chandelle.

La deuxième série d'arguments concerne l'amélioration et l'accélération de l'action publique. Beaucoup d'enquêtes recueillent la plainte des citoyens, des responsables associatifs, des chefs d'entreprises, concernant le trop grand nombre de niveaux croisés de prise de décision et donc la lenteur de cette machine complexe. Le thème de la simplification du « millefeuille » semble majoritairement bien accueilli par l'opinion publique, d'après les sondages. Les citoyens qui ont une idée de la question, et qui doivent être très minoritaires, sont-ils variés pour la disparition des départements et pour le regroupement des régions. Peut-être s'il ne s'agit pas des leurs. Sinon, « ailleurs que dans notre jardin » !

Il ne faut pas cacher que le président de la République compte sur une réforme de grande importance (celle-là ou une autre) pour redorer sa popularité avant l'échéance électorale de 2017. Cette réforme considérable menée à bien, il aurait un atout majeur dans son bilan. Il aurait démontré l'efficacité de sa pugnacité, la continuité de sa volonté, face à un dossier particulièrement conflictuel et à des élus locaux particulièrement mobilisés.

Les difficultés constitutionnelles.

Il est évident que la logique de certains aspects de cette ambition nouvelle requerrait une révision de la constitution. Celle-ci se fait soit par le Congrès (députés et sénateurs réunis votant à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, impossible à atteindre dans la situation politique actuelle du gouvernement), soit par la voie du référendum, elle aussi inaccessible car il se transformerait nécessairement en plébiscite pour ou contre François Hollande et serait perdu d'avance, quelle que soit la question posée, toujours peu compréhensible au citoyen de base quand il s'agit de problèmes institutionnels (voir ce qui est arrivé au général de Gaulle en 1969). Demander un référendum sur la réforme institutionnelle comme le demande plusieurs forces d'opposition, de gauche et de droite, revient à organiser une défaite majeure pour le président de la République et la majorité, même si cette demande est démocratiquement satisfaisante...

Il faut donc ruser et mener la réforme sans réviser la constitution.

Les départements font partie de la liste constitutionnelle des collectivités territoriales. On ne peut donc les supprimer purement et simplement sans réviser la Constitution. Une petite ouverture peut tenter de les transformer en une autre instance figurant dans la Constitution (comme on l'a fait quelques fois en Outre-Mer).

Les collectivités territoriales sont administrées par une assemblée délibérative élue au suffrage direct : c'est une exigence constitutionnelle. On ne peut donc purement et simplement supprimer les élections à un conseil départemental. Un département administré au second degré par des conseillers d'origines diverses ne serait plus une collectivité territoriale mais un établissement public. Là encore les juristes peuvent peut-être trouver des astuces pour contourner cette règle. Mais la voie de passage de la réforme est étroite.

Une autre difficulté est engendrée par le calendrier précipité qui est prévu. Actuellement (par une **loi du 18 mai 2013**, initiée par les socialistes), les élections départementales et régionales doivent avoir lieu, le même jour, en mars 2015. Par ailleurs la loi prévoit qu'il faut laisser s'écouler un an entre le redécoupage d'une circonscription électorale et l'organisation des élections dans le nouveau ressort. L'adoption de la réforme exige donc un nouveau report des élections départementales ou régionales. Le gouvernement

a d'abord parlé d'un an, avec des élections en mars 2016. Les oppositions ont hurlé que le gouvernement, durement sanctionné par les municipales, reculait lâchement, une fois de plus, devant la colère des électeurs. Le gouvernement parle maintenant d'un report de six mois. Cela ramène les deux types d'élections à l'automne 2015 ? Le calendrier de la réforme reste cependant très serré et nécessiterait probablement que le projet passe en procédure d'urgence, ce qui n'est pas très démocratique.

L'abandon d'un conseil départemental signifie l'abandon du scrutin inédit (un binôme un homme/une femme dans des cantons redécoupés). Il faudrait donc abroger tout un pan majeur de la loi du 18 mai 2013, et cette invention géniale, arrachée à quelques voix près, ne servirait jamais ! Ce choix aurait l'avantage de mettre fin aux oppositions nombreuses et variées qui accompagnent le redécoupage cantonal et ont mis à feu et à sang certains départements.

Vers une nouvelle loi ?

Il semble que le gouvernement se propose de rédiger un nouveau projet de loi englobant tous les éléments nouveaux que nous avons énumérés plus haut, car il ne s'en trouve qu'une partie dans la loi « régions ». On peut espérer avoir ce texte avant la fin du mois de mai ou au début de mois de juin.

Mais il n'est pas possible à ce jour de savoir si ce nouveau texte se substitue ou s'ajoute au projet sur les régions déjà déposé. À moins, autre hypothèse, que le nouveau texte soit une réécriture partielle du texte actuellement connu, afin de l'adapter aux nouvelles exigences politiques.

Le calendrier annoncé pour les élections départementales et régionales obligerait que ce texte nécessairement très conflictuel soit définitivement adopté avant octobre 2014, ce qui semble impossible.

Contenu du projet de loi actuel sur les régions. (« projet de loi clarifiant l'organisation territoriale se la République »)

L'article 1. supprime la clause de compétence générale pour les régions. On en revient à la rédaction de la loi Sarkozy, telle qu'elle avait établie par Dominique Perben, son rapporteur : « La région est confinée « aux domaines de compétences que le loi lui attribue ». Nous commenterons ci-dessous ce choix.

Le même article 1 introduit de manière limité et timide **un certain pouvoir réglementaire pour la région.** « Par délibérations concordantes, deux conseils régionaux au moins peuvent présenter des propositions rendant à modifier ou adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions ». .. « Pour l'exercice de ses compétences le conseil régional dispose d'un pouvoir réglementaire dont la loi définit l'étendue pour chaque compétence ».

Commence alors une série d'articles concernant **les compétences des régions.** Ils sont dans les textes depuis mars 2013 et nous avons eu l'occasion de les commenter dans des notes antérieures.

Les articles 2 et 3 concernent la place de la région dans le développement économique. (adoption d'un « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », conjointement avec les métropoles dans les régions possédant des métropoles). Comme le schéma est approuvé et publié par le représentant de l'État dans la région, il est rendu prescriptif, non pas du fait de la région, mais du fait de l'État, comme les SCOT. On ne peut donc pas dire que la région jouit en elle-même d'un pouvoir prescriptif.

L'article 4 associe les régions et les métropoles à la politique nationale de l'État en matière de pôles de compétitivité.

L'article 5 concerne la place de la région dans le domaine du tourisme. Elle est désignée comme « chef de file ». Elle élabore un schéma régional de développement touristique qui n'est pas prescriptif.

L'article 6 concerne la place de la région dans la planification régionale de prévention et de gestion des déchets. L'établissement de ce plan et sa portée font l'objet de très longs développements.

L'article 7 précise que la région établit un « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire ». La réalisation partenariale et le contenu de ce schéma sont très longuement détaillés, ainsi que la « compatibilité » des autres documents élaborés à d'autres niveaux (chartes de PNR, SCOT, PLU, etc...) Soumis à enquête publique, approuvé et publié par le représentant de l'État dans la région, ce schéma est prescriptif.

Les articles 8 et 9 concernent la place de la région dans le domaine des transports. Un plan régional est établi en partenariat avec les autres collectivités.

L'article 10 concerne des dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse.

L'article 11 porte sur « **l'évolution de la carte des régions** ». Il est basé sur le volontariat des régions. Des conseils régionaux, par délibérations concordantes, peuvent 'et non « doivent ») **soumettre un projet de regroupement à la consultation des électeurs des régions concernées** et doivent obtenir une majorité simple. Les conseils généraux donnent leur avis. Le projet est transmis au gouvernement qui décide par décret en Conseil d'État.

Les régions ont jusqu'au 30 juin 2015 pour transmettre ces projets. Au-delà de cette échéance et avant le 31 mars 2016, le gouvernement propose des regroupements ou des modifications des limites territoriales des régions. Les conseils régionaux et départementaux donnent leur avis. La loi détermine les nouvelles frontières.

Ces dispositions ne sont pas assez impératives et sont situées dans un calendrier trop étalé pour répondre aux intentions gouvernementales telles qu'elles ont été réitérées récemment. Il faut donc s'attendre à une autre rédaction, soit par amendement gouvernemental à cet article, soit dans une nouvelle loi.

L'article 11 inaugure un titre intitulé « des intercommunalité à l'échelle des bassins de vie au service des projets de territoire » et un premier chapitre sur « **Des regroupements communaux pertinents et intégrés** ».

Il élève le seuil démographique minimal des communautés de 5 000 à 10 000 habitants.

Il annonce la réduction du nombre de syndicats de communes et du nombre de syndicats mixte pour mettre fin aux doubles emplois entre les syndicats et les EPCI.

L'article 13 détaille sur plusieurs pages les conditions de réalisation d'un nouveau « schéma départemental de la coopération intercommunale » intégrant ces nouveaux impératifs. La date butoir du 31 décembre 2016 est annoncée. On reprend les mêmes et on recommence comme en 2011 !

Les articles 14 à 18 accroissent les compétences des intercommunalités. Il sera nécessaire à un moment ou à l'autre d'en étudier le détail.

L'article 19 porte sur les délégations et les transferts de compétences des départements aux métropoles.

L'article 20 inaugure **des dispositions concernant les départements**. Les annonces récentes concernant l'absence d'avenir des départements rend cette partie déjà grandement caduque.

L'article **supprime la clause de compétence générale pour les départements** dans les mêmes conditions que l'article 1 l'avait fait pour les régions. Le texte reprend celui de la loi Sarkozy-Perben : le département intervient « dans les domaines de compétence que la loi lui attribue », point final.

L'article 21 crée un nouveau schéma départemental, établi conjointement par l'État et le département : « le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental ». Ce schéma constitue la concrétisation du rôle du département dans « les solidarités territoriales et humaines ». L'article indique très en détail comment ce schéma est élaboré, arrêté et publié par le représentant de l'État dans le département et donc prescriptif.

L'article 22 procède du même esprit de solidarité. Il crée des « maisons de services au public ». Il s'agit de la reprise d'un texte qui existe depuis le printemps 2013 et qui a fait déjà l'objet d'une note.

L'article 23 constitue aussi une reprise d'un texte déjà commenté. Il concerne « la lutte contre la fracture numérique ».

L'article 24 indique de quelle manière les compétences dites « partagées » à partir de la loi Sarkozy, peuvent être gérées conjointement par plusieurs collectivités, selon l'organisation de « guichets uniques ». L'article concerne donc la culture, le sport et le tourisme.

Les articles 26 à 29, concernant la transparence et la responsabilité financières des collectivités territoriales. Ils réécrivent aussi des articles qui figuraient dans les premiers textes sous la rubrique de la démocratie locale ! Ce sont des articles longs et complexes que des notes antérieures ont déjà abordés.

L'article 30 met en place un « observatoire de la gestion publique locale » et définit ses rôles.

L'article 31 et l'article 32 concernent les dispositions concernant les agents. Ils ne manqueront pas d'être épluchés par les syndicats des fonctionnaires territoriaux. Les perspectives d'économies budgétaires et de mutualisation constituent en effet une menace pour l'emploi dans ce secteur.

Il n'y a donc dans ce texte aucune accroche pour rédiger un amendement concernant la place des citoyens, puisque une fois de plus il n'en est pas du tout question dans ce projet, malgré les promesses faites par le gouvernement précédent (voir ci-dessous).

Le débat sur la clause de compétence générale.

La clause de compétence a été initiée par la loi communale de 1884 et étendue aux départements et aux régions par la loi du 2 mars 1982, la première des lois de l'acte I de la décentralisation. En plus des compétences, exclusives ou partagées, que la loi leur attribue, la commune, le département et la région peuvent décider d'intervenir dans tous les autres domaines de leur ressort, à condition de motiver leur intervention dans une délibération. « Le conseil municipal (départemental ou régional) gère par ses délibérations les affaires de la commune (du département, de la région) ». Pas besoin d'énumérer exhaustivement ces affaires puisque la collectivité peut être responsable pour tout à condition de le décider. (Sarkozy disait : « les élus se mêlent de tout et ça coûte trop cher »). Les juristes ont toujours analysé cette clause comme l'expression même de « la libre administration des collectivités territoriales ».

Cette clause a incontestablement entraîné des confusions : qui s'occupe de quoi, qui paie quoi, puisque tous les niveaux peuvent s'occuper de tout et que les financements peuvent être croisés. Cette clause est ainsi incontestablement une source de surenchères, de concurrences, de doublons entre les collectivités et donc d'un certain gaspillage de l'argent public.

La loi Sarkozy prévoyait de supprimer cette clause pour les trois niveaux de collectivités territoriales, mais à la suite d'une forte intervention des Maires de France, il a été décidé de la maintenir pour les communes et de ne la supprimer que pour les départements et les régions.

Lors des lectures de la loi de décembre 2010, les socialistes ont attaqué constamment et avec la plus grande virulence la suppression de cette clause, y voyant une atteinte intolérable à la liberté locale, la fin de la créativité, de l'innovation, de l'expérimentation au niveau local et, surtout, une menace majeure pour la vie associative dont les projets sont essentiellement financés dans le cadre de la clause de compétence générale. Sans la clause de compétence générale, les collectivités territoriales ne sont plus que des exécutantes des politiques de l'État dans le cadre d'une recentralisation dénoncée par ailleurs.

Aussitôt que la majorité sénatoriale est passée à gauche, avant même la fin du quinquennat précédent, le Sénat s'est empressé de voter un texte qui rétablissait la clause de compétence générale. Après le changement de quinquennat, les socialistes se sont dépêchés de consolider leur position par le vote d'une loi rétablissant la clause de compétence générale.

Lors de la discussion de la loi MAPAM, il n'a jamais été question de revenir sur ce rétablissement, mais pour pallier les inconvénients de la clause signalés plus haut, le gouvernement a exploré **une piste qui nous a semblé prometteuse**. La clause de compétence générale est maintenue pour tous les niveaux, mais les collectivités sont obligées de s'entendre au sein d'une conférence (régionale) pour décider, de manière contractuelle d'un compromis disant qui fait quoi, afin d'éviter les interférences néfastes dans l'action publique et le gaspillage d'un argent public devenu rare et précieux. Il est vrai que le Sénat a quelque peu mis ce dispositif à mal.

Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis, mais les socialistes vont avoir bien du mal à expliquer maintenant pourquoi ils rétablissent une suppression qu'ils ont tellement combattue en avançant des arguments qui semblaient convaincants.

Dans le « livre blanc », nous avons défendu aussi la clause de compétence générale, mais au vu de l'évolution des choses, **il nous faut dire si nous confirmons ou si nous infirmons notre prise de position**. Or, il semble que nous soyons partagés, comme l'opinion publique quand elle est consultée sur des questions aussi complexes. Tout le monde semble d'accord pour dire que l'essentiel est de maintenir la clause de compétence générale pour les communes, car elle constitue **un des moyens d'action de la proximité agissante**. Si les départements disparaissent vraiment, la suppression concernera seulement les régions dont les compétences sont plus planificatrices et prospectives que de gestion du quotidien. Les citoyens n'auront pas tellement à en souffrir.

D'autres pensent qu'il s'agit d'une question de principe et qu'il faut continuer de s'accrocher à la clause de compétence générale, comme constitutive de la nature même des collectivités territoriales.

Le traumatisme d'un nouveau redécoupage des intercommunalités.

Il serait éclairant, mais long, de revenir sur ce qui s'est passé dans les départements au cours de l'année 2011 : mise en place d'une nouvelle Commission Départementale de la Coopération Intercommunale, schéma de restructuration proposé par le préfet, discussions plus ou moins tendues, le tout sur la base des obligations légales : intégration de gré ou de force dans une intercommunalité de toutes les communes isolées (achèvement de l'intercommunalité), suppression plus ou moins poussée de syndicats, regroupement des petites communautés de communes situées en dessous du seuil légal et même quelquefois au delà, multiplication des communautés d'agglomération au détriment des communautés de communes, oppositions entre les intérêts urbains et les intérêts ruraux, querelles de pouvoir entre personnalités, mauvais traitement de la péri-urbanité, etc...

La loi avait prévu que tout ce chambardement devait être impérativement terminé à la date butoir du 31 décembre 2011. Les préfets n'ont obtenu le consensus de la CDCI que dans une soixantaine de départements. Trente départements dans lesquels les conflits les plus violents s'étaient développés restaient donc sans schéma. Le gouvernement Fillon a alors admis que l'on accorde un nouveau délai pour la négociation, sans fixer de nouvelle date limite, ce qui signifiait clairement aux yeux de tous qu'il ne passerait rien avant la fin du quinquennat Sarkozy.

Dès la prise de majorité dans le Sénat les socialistes ont fait savoir qu'ils interrompraient ce mécanisme autoritaire et qu'il ouvrirait une nouvelle période de négociations durant laquelle les pouvoirs des préfets seraient restreints et le pouvoir des élus accru. Ce qui fut fait. Notons que les socialistes n'ont jamais refusé le principe de la restructuration de l'intercommunalité pour disposer de structures plus grandes et plus cohérentes. Ils ont seulement dénoncé les méthodes « à la hussarde », peu respectueuse de la volonté des élus, qui était induites par la loi Sarkozy. Il semblait qu'une nouvelle date butoir était fixée pour le 1^{er} juin 2014, mais il ne s'est pas passé grand chose sur le terrain ni en renégociation des schémas adoptés, ni en négociations de nouveaux schémas. Nous avons ressenti un attentisme quasi généralisé, la satisfaction de ne plus être frénétiquement forcé et le sentiment que l'on pouvait prendre son temps pour faire les choses sérieusement. Le retour à de fortes obligations dans un calendrier serré provoquera donc un nouveau traumatisme.

Maintenant, avec le nouveau projet de loi, il s'agit de recommencer le processus avec un seuil démographique minimal passant de 5 000 à 10 000 habitants et une volonté encore plus forte de faire disparaître le nombre maximal de syndicats.

On a posé, dans le livre blanc toute une série de questions sur cet agrandissement des intercommunalités, au nom de la cohérence et de l'économie d'échelle. Nous avons admis le principe du redécoupage, mais craint que des structures trop vastes et trop complexes marquent une régression de la proximité et donc de la démocratie. Nous avons aussi exprimé notre inquiétude concernant l'aptitude des nouveaux découpages à porter un projet de territoire que les citoyens, puissent s'approprier, si les périmètres ne correspondent pas à une unité de vie et à un sentiment d'appartenance des populations, mais seulement à des calculs technocratiques et arithmétiques. Nous avons encore insisté sur la nécessité de ne pas opposer les espaces urbains d'un côté et les espaces ruraux de l'autre, mais, au contraire de construire des espaces d'échanges interactifs gagnant/gagnant entre la ville centre et les espaces périphériques polarisés. Nous avons toujours dénoncé l'absence d'une grande réflexion sur les espaces périurbains qui sont précisément à l'interface complexe et souvent conflictuel entre le rural et l'urbain.. Nous avons insisté sur la nécessité de construire des espaces de solidarité entre zones riches et zones démunies...

Ces principes demeurent aujourd'hui. Le nouveau maillage du territoire ne découle pas d'une seule logique économique qui, comme dans les entreprises, construit des ensembles de plus en plus gros et puissants, par absorption des petits. La nouvelle carte des intercommunalités doit prendre en compte des facteurs géographiques, historiques, écologiques et surtout les volontés des habitants et des élus par rapport à la capacité du vivre ensemble.

Entre nous, nous sommes assez d'accord sur ces principes, mais il est peut-être nécessaire, au moment où nous entrons dans un nouveau chapitre, de reprendre notre discussion pour actualiser notre prise de position. Comment les projets de territoires subsistent-ils, et même peuvent-ils s'enrichir au travers du redécoupage des structures ?

Incertitudes sur la disparition des départements.

Nous n'allons pas reprendre la vieille histoire de l'opposition entre les départementalistes et les régionalistes qui existe dans tous les partis politiques depuis plus de

cinquante ans. Cette dernière décennie, ce vieux débat a pris la tournure de la nécessité de supprimer l'un des deux niveaux pour simplifier le mille-feuille et faire des économies. Avec les rapports Attali (2008) et Balladur (2009), il est devenu évident que c'était le département qui devait être sacrifié, et, avec le conseiller territorial, Sarkozy avait fait le choix de faire entrer le département dans une phase de dégénérescence préparant sa disparition. On se souvient des hurlements des élus départementaux et en particulier de l'Assemblée des départements de France présidée par un socialiste.

Maintenant il s'agit d'aller beaucoup plus loin sans que les choses soient encore très claires. S'agit-il d'une disparition du département ou d'une disparition du conseil général (départemental) dans sa formule actuelle ? Les deux intentions contradictoires ont été exprimées dans les discours officiels et nous avons rappelé plus haut les impératifs constitutionnels.

On peut maintenir le découpage des départements, mais les faire gérer par un conseil d'élus (conseillers régionaux, présidents de métropoles et d'autres intercommunalités, maires...). On a exploré la piste d'un département géré par un « conseil des territoires » comprenant les présidents d'intercommunalités. On peut aussi transformer les départements en simples échelons déconcentrés de la région, administrés par elle. On a aussi proposé de supprimer tous les départements englobant une métropole ou une très grosse agglomération et de ne maintenir que les départements ruraux. D'autres hypothèses fleurissent...

Se pose aussi la question complexe de l'éventuelle dévolution des compétences du département si celui-ci disparaît. On imagine facilement que des compétences peuvent filer vers le haut et d'autres filer vers le bas. La région peut récupérer par exemple, les collèges, les routes et les transports, l'aménagement rural qui est un aspect de l'aménagement du territoire dont la région est chargée.

Mais l'essentiel des compétences et des charges budgétaires du département sont dans l'aide sociale. Depuis l'acte I de la décentralisation, des voies s'élèvent pour penser qu'il faut gérer le social au plus près du terrain et que le département est encore trop éloigné. D'ailleurs beaucoup de département gèrent le social par le biais d'antennes territoriales déconcentrées, souvent issues des anciennes circonscriptions d'action sanitaire et sociale. La transformation de Bureaux d'Aide Sociale et Centre Communaux (ou Intercommunaux) d'Action Sociale, réalisée par l'acte I, dote aussi les villes, ou les intercommunalités trop rares qui ont créé des CIAC, d'acteurs publics puissants qui pourraient prendre en compte des compétences issues du démantèlement du département. Pôles et métropoles pourraient donc prendre le relais de la disparition du département dans bien des champs du social.

Par ailleurs une réflexion se développe autour de la recentralisation du RSA dans lequel le département n'est actuellement que le simple exécutant et payeur des directives étatiques. Mais un problème se pose. Autant la gestion de la prestation ne pose pas problème puisqu'elle est assurée par les Caisses d'Allocations Familiales, autant la gestion de l'insertion qui est l'autre volet du RSA nécessite une gestion de proximité, une responsabilité départementale gérée le plus souvent au niveau d'unités infra-départementales. On peut donc confier à l'État la partie prestation, mais il faut laisser aux autorités locales la gestion de la partie insertion. On en reviendrait ainsi à la situation initiale au moment de la création du RMI, alors que la réforme de l'Acte II (Raffarin) avait confié l'ensemble, gestion de la prestation et insertion, au département (loi Borloo). Peut-on tenir un raisonnement du même type pour l'Allocation d'Autonomie et pour la couverture du handicap ?

La relecture du livre blanc nous montre que nous n'avons pas totalement tranché ces problèmes. Nous avons trouvé des habiletés rédactionnelles qui ne disaient pas clairement si nous étions ou non pour la suppression du département et dans quelles conditions. Il faut donc reprendre le travail collectif.

Le problème est d'autant plus complexe qu'il ne concerne pas que le département en soi. Nous attachons une grande importance aux relations notamment financières, mais aussi d'ingénierie, entre les territoires en développement et les niveaux « supérieurs » des collectivités locales. Quels avantages ces espaces locaux de projets tirent-ils de leurs relations avec le département ? Que perdraient-ils si le département s'effaçait ? Que résulterait-il d'un face à face avec la seule région, surtout si celle-ci s'agrandit et donc s'éloigne du terrain ? Il est indéniable que dans certains lieux nous tirons avantage d'un « ménage à trois » : territoire en développement, département, région. Avec la responsabilité qu'il possède dans le domaine de l'aménagement rural, du tourisme, de certains aspects liés à l'environnement, le département est actuellement un partenaire souvent incontournable des porteurs de projets de développement. Qu'arrivera-t-il si ses compétences sont redistribuées ? Autant de questions qu'une discussion interne doit éclairer.

La réduction du nombre de régions.

La carte présentée au début de ce texte donne la mesure de l'ambition gouvernementale. Il est évident que sa réalisation, dans un délai bref, ne peut se faire par le seul volontarisme des élus, ou par la pression des citoyens, même si les sondages actuels tendent à prouver qu'ils y sont majoritairement favorables. Les élus discutent en vain depuis plus de trente ans sur la réunification des deux Normandie ! Ce changement s'est toujours heurté au choix d'une capitale régionale, Caen et Rouen s'opposant farouchement. Voilà plus de trente ans aussi qu'un mouvement régionaliste assez puissant réclame le rattachement de la Loire Atlantique à la région Bretagne, là aussi en vain. Actuellement la question semble sérieusement avancer entre la Bourgogne et la Franche-Comté, et de nombreuses prises de positions et propositions contradictoires se multiplient à travers toute la France (par exemple pour Poitou-Charentes). La tentative alsacienne de fusionner leurs trois assemblées départementales et régionale, s'est cassée devant le succès du « non » dans un référendum, par déficit de pédagogie explicative et d'engagement de la part des élus, mais aussi à cause de la résistance au changement dans la population et de la rémanence institutionnelle bien connue. Une fois qu'une institution est en place, il est très difficile de la supprimer. Il est plus facile d'en ajouter de nouvelles. C'est ainsi que se génère le millefeuille dans tous les domaines et pas seulement dans celui des institutions.

S'il veut faire vite pour aboutir à 12 régions à relatif court terme, le gouvernement devra donc faire preuve d'autorité, sinon d'autoritarisme, et froisser quelque peu les lenteurs et les hésitations démocratiques, qu'elles émanent des élus ou des citoyens.

La comparaison avec les régions ou leur équivalent dans les autres pays d'Europe n'a guère de sens, car la région française n'est pas le Land d'un État fédéral. La comparaison avec l'Espagne ou avec la Grande Bretagne n'est pas plus valable. Les traditions ne sont pas les mêmes ; les pouvoirs, les compétences, les moyens diffèrent profondément.

Dans le livre blanc nous n'avons pas évoqué cette question qui n'était pas alors à l'ordre du jour. Faut-il aujourd'hui combler cette lacune et fixer notre opinion par rapport au regroupement régional ?

Comme pour les départements, notre souci majeur est celui du jeu relationnel entre les niveaux. De très grandes régions encore plus éloignées du terrain, ne peuvent participer à l'animation du développement local que si elles mettent en place des relais déconcentrés (les anciens départements ?) La vieille distinction entre les administrations de gestion et les administrations de mission montre à quel point il est difficile de concentrer les prospectives, les décisions et les évaluations et de déconcentrer la gestion concrète et quotidienne des choses.

Les incertitudes sont trop nombreuses aujourd'hui pour que nous puissions fixer une position définitive.

Un déficit récurrent d'esprit démocratique. Une absence presque totale de place pour les citoyens.

Depuis le début de l'acte III nous ne cessons de dire que l'on procède à l'envers de ce qu'il faudrait faire. Si le citoyen est au cœur de la réforme, il fallait commencer, dès la première loi, de traiter de la démocratie dans les processus et les procédures de l'action publique. Dans la version de 2013, un titre, très insuffisant, scandaleusement presque vide, arrivait tout en fin du dernier tronçon prévu et qui ne verra jamais le jour. Nous nous sommes battus, à la suite de la vive réaction de l'ancien président de l'UNADEL, Michel Dinet, tristement disparu depuis, pour que la place du citoyen apparaisse plus tôt dans le train de lois. Nous avons obtenu du premier ministre précédent que le titre sur la démocratie soit avancé du tronçon 3 au tronçon 2, promis à la discussion pour le printemps 2014 et nous avons travaillé de nombreux amendements pour enrichir un texte originellement si pauvre. Nous avons fait remonter ces propositions jusqu'aux ministres en charge de ce dossier. En lisant le projet de loi sur les régions du printemps 2014, nous avons eu la surprise de ne rien trouver sur ce point pour nous capital. **La promesse du premier ministre précédent n'a pas été honorée par le premier ministre actuel.** Nous avons déjà dit qu'il n'y avait dans ce nouveau texte aucune accroche pour déposer des amendements reprenant nos propositions sur la place du citoyen.

En fait, la divergence est beaucoup plus profonde. Les trois actes de la décentralisation sont basés sur la même logique descendante. C'est l'État central, dans sa grande intelligence et dans sa grande mansuétude qui organise la décentralisation, à sa manière, à son profit et au profit des intérêts qu'il sert. La République reste une et indivisible ; c'est seulement son organisation qui est décentralisée comme le dit la Constitution après l'acte II ; le jacobinisme continue de triompher ; il est indécent de parler de la moindre dose de fédéralisme ; il est même indécent de prôner la désuniformisation, c'est à dire le fait que tous les territoires ne sont pas forcés de s'organiser de la même manière pour répondre aux impératifs de lois qui imposent un modèle unique ! L'expérimentation est tellement encadrée qu'elle n'arrive pas à se développer. La créativité locale continue d'être brimée. Pourtant de plus en plus de voix s'élèvent pour prôner un système « à géométrie variable » qui permettrait à tous de choisir son mode d'organisation, en fonction de ses spécificités.

On est loin du modèle que nous défendons, celui du mouvement ascendant qui s'appuie sur la « subsidiarité ascendante ». Les esprits sont hélas trop bloqués et d'un bout à l'autre de l'échiquier politique, pour que nos lamentations aient le moindre effet.

La réforme vient d'en-haut. Elle est faite par les élus pour les élus. Le citoyen conscient et organisé ne peut être qu'un empêcheur de tourner en rond. Il faut le tenir à l'écart. Quels sont les moyens d'inverser le rapport de forces ?

L'application de la loi MAPAM et les pôles.

Parmi les nombreuses dispositions contenues dans la loi MAPAM (27 janvier 2014), les acteurs du développement local attachent bien entendu une importance particulière à la mise en place des pôles. Nous avons quelques indications, parcellaires et générales de ce qui se passe sur le terrain concernant principalement la transformation des « pays » en pôles. Nous lançons une enquête pour en savoir plus et disposer de monographies en nombre suffisant pour en faire une synthèse. **Si vous avez quelque chose à dire à ce sujet entrez en contact avec l'UNADEL.** Un document de cadrage de cette démarche vous sera fourni.

Amorce de quelques réflexions stratégiques.

Alors devant cette somme d'informations et de mouvements que faire ?

La première possibilité est de poursuivre dans le sens que nous avons déjà exploré de manière assez inefficace : proposer des amendements au projet ou aux différents projets de lois qui vont être discutés, amendements relatifs à la place des citoyens dans la réforme décentralisatrice. Nous avons la matière et déjà de nombreux textes. Mais nous ne sommes pas accompagnés d'un juriste qui nous aiderait à mettre nos idées dans une forme juridiquement, législativement acceptable. Une opportunité semble se présenter : lors de la cérémonie d'hommage à Michel Dinet, à Nancy, Marylise Lebranchu s'est engagée publiquement à défendre un amendement à la loi sur les régions qu'on appellerait **amendement Dinet** et qui porterait justement sur l'aspect citoyen de la réforme. Mais il n'est pas évident de savoir s'il s'agit d'un amendement gouvernemental ou d'un amendement proposé par un député de la majorité et soutenu par le gouvernement, cette nuance ayant une certaine importance. Il faudrait donc réfléchir au contenu de cet unique amendement qui, de toute manière, ne pourrait pas contenir toutes nos propositions concernant la démocratisation de la vie locale et aurait surtout une portée symbolique, cependant non négligeable.

Une seconde piste serait de militer pour la présentation, en 2015, d'un projet de loi séparé, spécifiquement dédié à la démocratie. Ce projet pourrait développer beaucoup plus largement l'ensemble de nos revendications dans ce domaine. Il pourrait faire l'objet d'une annonce solennelle dès la loi sur les régions, comme cela s'était fait au cours de l'acte I avec la première loi de décentralisation, celle du 2 mars 1982, qui portait l'annonce, dans son article 1, des lois à venir dans le train de la décentralisation, et parmi elles d'une loi sur la démocratie. On répondra que cette promesse a mis dix ans à être tenue, avec la loi Joxe de 1992.

De toute façon toutes nos initiatives ne renverseront pas la logique descendante de la réforme. C'est un cadre faussé dans lequel nous sommes bien obligés de nous situer.

Georges GONTCHAROFF, 22 mai 2014.