

ÉDITORIAL PAR DOMINIQUE SEUX

Accélérer

Sous les défilés au soleil, la froideur des chiffres. Ce matin, et contrairement aux apparences, l'information la plus importante n'est pas le succès – incontestable – des manifestations d'hier : il était attendu. C'est, hélas, la confirmation officielle, par l'Insee avec sa note de conjoncture trimestrielle, que la crise est d'une violence historique. Tous ceux qui ont défilé ignoraient encore les nouvelles prévisions sous embargo qu'ont découvert les responsables politiques et les médias. A la fin juin, la chute de l'activité devrait être déjà égale à 2,9%, le chiffre le plus élevé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et les entreprises auront supprimé environ 400.000 emplois.

L'élément important, ici, n'est pas seulement le démenti infligé au gouvernement, qui a encore défendu hier devant les députés un scénario à -1,5% sur l'ensemble de l'année. C'est aussi la contradiction apportée à certaines revendications des syndicats. L'analyse de la conjoncture économique effectuée par l'Insee établit que la consommation et le pouvoir d'achat ne constituent pas les points faibles de l'économie française, à l'inverse de l'investissement et de la demande extérieure. Elle montre également que l'Hexagone serait, grâce à cela, dans une situation très équilibrée.

rement plus favorable que les autres grands pays. Ce n'est pas une consolation, tout juste un constat.

Que peut faire Nicolas Sarkozy de ces deux messages, celui de la rue et celui des prévisions ? Dans la mesure où les leviers des politiques budgétaires (les déficits explosent partout) et monétaire (les taux sont quasiment à zéro) et les banques centrales ont multiplié leurs canaux d'intervention) sont presque épuisés, les possibilités sont extraordinairement limitées.

Néanmoins, cinq priorités se dégagent. Un : accélérer le plan de relance annoncé début décembre, pas encore assez visible. Deux : faire œuvre de créativité sur l'emploi – Renault a donné l'exemple –, notamment pour les jeunes. Trois : avec les Européens, faire pression pour que les Américains redressent enfin leur secteur bancaire – le scandale AIG a encore reporté le plan Geithner – et pour que le G20 privilégie une stratégie de coopération plus que de chacun pour soi. Quatre : espérer que les (petits) signes positifs que les uns ou les autres (comme Laurence Parisot, du Medef) décèlent actuellement dans la conjoncture se concrétisent. Et cinq : veiller à ce que le partage des efforts apparaisse équilibré.

Lire nos informations pages 2 et 3.

LE POINT DE VUE DE ROMAIN PASQUIER

Collectivités locales : le big bang attendra

Avant même d'avoir lu le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, des commentateurs ont annoncé un futur big bang pour l'organisation territoriale de la République. Si l'on prend la peine de lire ce rapport on est surpris, au contraire, par le grand pragmatisme et finalement le grand classicisme des propositions. Les points d'achoppement de la décentralisation française sont bien connus : un empilement des structures marqué par le nombre bien trop important de communes (36.783 communes contre 8.414 en Allemagne) ; un enchevêtrement des compétences et des financements illustrés par la concurrence entre départements et les régions ;

de nouvelles charges aux collectivités territoriales tout en les contraignant à financer ses propres compétences.

Or, que dit le rapport Balladur ? Il plaide pour une intercommunalité renforcée, en particulier en milieu urbain (11 grandes métropoles). Ceci se situe dans la droite ligne de l'histoire de l'intercommunalité en France depuis l'échec magistral de la loi de fusion municipale en 1971. Il se prononce également pour une réduction du nombre de régions (de 22 à 15) et la création d'un « Grand Paris » faisant directement écho au vieux rêve des aménageurs de années 1960 de doter la France d'entités territoriales de « taille européenne ». Quant au sujet de la

Le principe de non-hiérarchie entre les collectivités territoriales est la véritable exception française au regard de toutes les grandes démocraties européennes.

une fiscalité locale vieillissante ; et enfin, un système illisible pour le citoyen contribuable.

En quoi aurait pu donc consister une révolution ? Réduire tout d'abord drastiquement le nombre de communes, c'est-à-dire faire la réforme que tous les pays occidentaux ont fait ces vingt dernières années. Instaurer un principe de hiérarchie entre les collectivités territoriales dans le but de clarifier et de rendre visible les responsabilités politiques et institutionnelles des uns et des autres. Le principe de non-hiérarchie entre les collectivités territoriales est en effet la véritable – peut-être la seule – exception française au regard de toutes les grandes démocraties européennes (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni) qui ont fait le choix d'une décentralisation régionale. Contrairement, enfin, l'E-tat à jouer le jeu de la décentralisation. Nombre des doublons ou des débordements de compétences que l'on constate dans les territoires sont dus à un E-tat qui n'a cessé de transfé-

rent de nouvelles charges aux collectivités territoriales tout en les contraignant à financer ses propres compétences.

Or, que dit le rapport Balladur ? Il plaide pour une intercommunalité renforcée, en particulier en milieu urbain (11 grandes métropoles). Ceci se situe dans la droite ligne de l'histoire de l'intercommunalité en France depuis l'échec magistral de la loi de fusion municipale en 1971. Il se prononce également pour une réduction du nombre de régions (de 22 à 15) et la création d'un « Grand Paris » faisant directement écho au vieux rêve des aménageurs de années 1960 de doter la France d'entités territoriales de « taille européenne ». Quant au sujet de la

Romain Pasquier est chercheur au CNRS et enseignant à Science-Po Rennes.

LE POINT DE VUE DE PHILIPPE BAS

Contre le centralisme régional

Le rapport Balladur sur notre organisation territoriale n'est pas un rapport comme les autres. Il épargne au lecteur la sécheresse de la langue administrative par laquelle les comités Théodule se protègent habituellement de la curiosité du public... Par les temps qui courent, on se dit qu'il est plus agréable d'être entraîné dans le XXI^e siècle des territoires à la suite de Saint-Simon que derrière Carlos Ghosn.

La méthode politique qui se dissimule derrière la suavité du ton rend également admiratif : 1 - on inquisite, 2 - on rassure, 3 - on condamne.

On inquisite : à lire le rapport, la France serait un peuple conservateur qui n'a pas su débarrasser de ses petites communes, de ses départements et créer des régions à taille européenne. R. résultat : le service rendu aux usagers est insuffisant, coûteux et la démocratie n'y trouve pas son compte ; de plus, nous serions la risée de toute l'Europe.

On rassure : malgré l'extrême gravité du mal, les solutions passeront par le volontariat et l'incitation, à l'exclusion de toute contrainte, les évolutions seront lentes, aucun échelon d'administration ne sera supprimé,

Si l'on transposait le type de raisonnement du comité Balladur à l'échelle des nations, il faudrait dire que l'Autriche et la Suisse sont trop petites et l'Allemagne trop grande !

tout pourra rester comme avant : nos communes, nos départements, nos régions pourront survivre dans leurs frontières actuelles. Soulagement !

On condamne : la disparition des cantons proposée par le rapport va priver les départements de leurs racines territoriales, ils seront dépendants des régions, et seront attaqués à la fois par le bas et par le haut, groupements de communes et régions se taillant la part du lion dans la distribution des compétences et des finances locales. C'est condamner le département à la mort lente après avoir renoncé à l'exécuter !

Ainsi, ce ne sera pas seulement par la loi que le système devra évoluer mais aussi par le mode de scrutin, adjuvant toujours bien connu, par l'argent, nerf de la guerre, et par le temps, par lequel doit s'accomplir le dépensement programmé des départements.

Mais est-ce vraiment si simple ? Où sont les économies promises, que l'auteur du rapport s'est refusé à chiffrer ? Où est le gain d'efficacité et de proximité dans le service des populations ?

L'action de réforme peut-elle se résumer à l'application de ces propositions d'apparence innocente mais en réalité mortifères ? Certainement pas. Le comité présidé par M. Balladur, pourtant composé d'élus connaissant bien les territoires, ressort malheureusement les mêmes arguments d'autorité, la même vision parisienne sous couvert de bonne gestion, la même pensée unique qui avaient déjà inspiré pour partie le rapport A-tali. Bien loin des réalités humaines et sociales de notre pays, il entend substituer au centralisme d'E-tat, qui nous a fait tant de mal, un nouveau centralisme régional, tout aussi distant de la base, qui n'a aucune chance de nous faire du bien.

On le sait, la France n'est pas un pays comme les autres. Bien sûr, nos voisins ont construit différemment leur organisation territoriale. Mais ils n'ont pas inventé de toutes pièces leurs territoires : ils en ont hérité ! La plupart des grands pays d'Europe sont des

triche et la Suisse sont trop petites et l'Allemagne trop grande ! Oui, mais la Suisse est la Suisse, et l'Allemagne, l'Allemagne ! Nous aurons d'autant plus de chances d'être efficaces que nous saurons respecter l'identité de nos territoires, à commencer par celle des départements.

Un principe simple nous permettrait de répondre à l'immense besoin de repères exprimé par nos compatriotes : privilégier toujours la proximité. Il faut trouver pour chaque problème le niveau d'action le plus approprié. Sans aller jusqu'au bout de la démarche, le rapport Balladur le propose justement, de même qu'il propose de mettre fin aux cumuls excessifs de mandats (par exemple, maire, président de communauté de communes et député).

La région est nécessaire et utile, mais elle doit encore conquérir le cœur des Français. C'est une construction récente et fragile. Elle est loin, et parce qu'elle est loin, elle anime des politiques d'aménagement du territoire mais gère peu de services à la population (formation professionnelle, lycées et transports ferroviaires). Elle ne peut ainsi répondre aux besoins des territoires par une action de proximité, celle offerte par les départements. Clarifions les rôles, préservons les départements et les pays qui ont su apporter des services adaptés dans des zones à taille humaine. N'oublions pas que la force d'une collectivité vient aussi du sentiment d'appartenance qu'elle inspire.

A lors, regrouper les petits cantons, pourquoi pas ? Mais n'inventons pas de toutes pièces un scrutin reposant sur des listes de conseillers d'arrondissement éloignés du terrain et politisés, qui formeraient des assemblées lointaines et partisans. La région n'est pas aujourd'hui un territoire d'identification. Ne mettons pas sous tutelle régionale les départements : les citoyens n'y comprendraient plus rien et auraient encore plus le sentiment d'être les oubliés de la politique. Spécialisons davantage les collectivités pour éviter qu'elles se fassent concurrence. Et donnons à chacune les ressources nécessaires pour assumer ses missions, dans le respect du principe d'autonomie financière que Jean-Pierre Raffarin a fait inscrire dans notre Constitution.

Philippe Bas est conseiller général de la Manche et ancien ministre.

LE POINT DE VUE DES FUTURS ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX

Une décentralisation vue d'en haut

Quelle organisation territoriale pour la France ? Quels services publics sur nos territoires ? Installé fin octobre 2008, le comité Balladur pour la réforme des collectivités locales vient de remettre son rapport au président de la République. Des élèves administrateurs territoriaux de l'Inet, futurs cadres dirigeants des collectivités territoriales, souhaitent apporter quelques éléments de réflexion dans ce débat.

Née avec les lois Defferre en 1982, la décentralisation poursuit une ambition forte : adapter les politiques et les services publics aux besoins de chaque territoire. En rapprochant la décision politique des citoyens, la décentralisation a permis de prendre en compte la diversité des intérêts locaux et d'améliorer la qualité du service public. C'est pourquoi la réforme des collectivités territoriales devrait permettre l'approfondissement de la décentralisation. A cet égard, les préconisations du comité nous semblent trop timides et trop prescriptives.

La suppression programmée de la clause générale de compétence des régions et des départements envoie un mauvais signal aux élus locaux et aux citoyens : celui de la défiance de l'E-tat face aux territoires. Pourquoi organiser des élections politiques si la finalité d'un département est circonscrite demain à sa seule vocation sociale ? A u contraire, il convient d'être pragmatique.

La décentralisation n'est pas un jardin à la française. Les intérêts locaux commandant sa mise en œuvre, le département devrait pouvoir se saisir des compétences correspondant aux besoins des territoires.

autre niveau serait possible et exclusive, réduisant ainsi les financements croisés. Cette proposition qui préfère la souplesse à l'arbitraire et à l'uniformité aurait mérité de figurer dans le rapport présenté par M. Balladur.

De plus, au millefeuille territorial s'ajoute le millefeuille de l'E-tat déconcentré et de ses agences. Une part non négligeable de la rationalisation administrative se joue ainsi entre l'E-tat, d'une part, et les collectivités, de l'autre. Il serait souhaitable que cette question, abordée à la marge par le comité, soit introduite au cœur du débat par le gouvernement et les parlementaires.

En proposant des regroupements volontaires de collectivités, le comité Balladur va en revanche dans le bon sens. A ainsi, l'achève-

La décentralisation n'est pas un jardin à la française.

ment de la carte de l'intercommunalité d'ici à 2014 permettra de renforcer les moyens des petites collectivités. La promotion de départements et de régions de plus grande taille leur permettra de peser dans un cadre non plus national, mais européen. Mais ces fusions ne peuvent se faire qu'à l'initiative des collectivités et avec l'accord des populations concernées. Sinon, la décentralisation et son corollaire, le principe de libre administration, se trouvent vidés de tout contenu.

Ainsi, la proposition-phare de création du Grand Paris, consistant à fusionner les quatre départements du cœur de l'agglomération parisienne, prend la mauvaise voie puisque la plupart des collectivités concernées refusent cette solution.

Plutôt que de créer de nouveaux statuts – les métropoles et les villes – il conviendrait d'assouplir les conditions de fusion entre collectivités et de proposer des incitations financières et fiscales à ces regroupements. Les recommandations en ce sens de Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas dans un

rapport récent à l'Assemblée nationale auraient dû être plus largement reprises.

Les propositions du comité Balladur comportent un volet fiscal, ce dont on peut se féliciter. Cependant, au lieu de garantir enfin l'autonomie financière locale dont le principe constitutionnel est régulièrement mis à mal, le comité se contente de mesures à la marge. L'E-tat s'appuie largement sur les collectivités pour financer ses propres ambitions : lignes à grande vitesse, universités, plan de relance, etc. Plutôt que de souhaiter l'encadrement de l'évolution des dépenses locales accompagné de la création d'une 6^{ème} instance de contrôle, le comité aurait pu proposer de garantir les marges de manœuvre financières des collectivités, durement sollicitées en ces temps de crise. La réforme des collectivités est

également une occasion unique de renforcer la transparence fiscale et la péréquation entre collectivités riches et moins riches. Un débat national sur l'avenir du financement des collectivités et de la fiscalité locale devrait être ouvert.

Enfin, le comité a pris position en faveur du renforcement de la légitimité des élus des métropoles et des intercommunalités. Cette proposition est à saluer : la valorisation de ce niveau de collectivité impose que leurs responsables politiques soient élus au suffrage universel direct. Toutefois, les modifications des modes de scrutins départemental et régional, qui devraient permettre à certains élus de siéger dans les deux instances, risquent de renforcer le cumul des mandats.

A ce stade, l'impression qui domine est que la réforme proposée privilégie les schémas théoriques et tient insuffisamment compte des intérêts locaux et de l'avis des populations.

Collectif Acte III des élèves administrateurs territoriaux.