

QUEL AVENIR POUR LE « MILLEFEUILLE À LA FRANÇAISE » ?

AU CŒUR DES TERRITOIRES

La multiplication des échelons administratifs territoriaux ayant renforcé l'État... jacobin, seule une audace très girondine conduirait à une « République décentralisée ».

«

La démocratie locale sera renforcée au travers d'un nouvel acte de la décentralisation qui fera l'objet d'une large consultation. » Voilà fixé par le Premier ministre, dans son discours de politique générale, le cap pour les collectivités territoriales. Une des premières mesures consistera à revenir sur la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

Si la décision de généralisation de l'intercommunalité imposant à l'ensemble de communes de rejoindre une structure intercommunale a largement fait consensus, il n'en est pas de même de la création des conseillers territoriaux qui prévoyait le remplacement du conseiller général et du conseiller régional par un conseiller territorial qui se substituait à eux. Le président de la République a annoncé son abrogation, ce qui aboutira à une nouvelle définition des calendriers électoraux locaux. Les États généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre prochains l'entérineront certainement.

Toutefois, l'abrogation d'une mesure, même emblématique, ne suffit pas pour faire une politique. Un acte III de la décentralisation, après la loi du 2 mars 1982 et la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a été annoncé. La définition de son contenu risque de s'avérer redoutable, dans un contexte où le pouvoir local, y

compris au Sénat, est majoritairement à gauche. Trois enjeux, intimement liés, attendent le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

Le premier enjeu porte sur les finances. La plupart des collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à un effet de ciseau, leurs dépenses progressant plus vite que leurs recettes. La crise économique ne fait qu'amplifier dans le temps l'écart entre les deux. Il en résulte un accroissement de la dette qui – même si s'agissant des collectivités locales, elle ne peut être que vertueuse, puisque la loi leur interdit de financer par de l'endettement leurs dépenses de fonctionnement – a nécessairement des limites dans le contexte général encore aggravé par les difficultés de Dexia. Or, le nouveau gouvernement ne pourra ni rétablir la taxe professionnelle, ni revoir les règles d'actualisation de la DGF. Quant à un éventuel nouveau levier fiscal, il est exclu, compte tenu des besoins de l'État.

À BROUILLER LA CARTE DES COMPÉTENCES, ON ALTÈRE AUSSI CELLE DES RESPONSABILITÉS

Le deuxième enjeu porte sur les compétences. On a mille fois insisté sur le fait qu'une des sources principales de gaspillage des fonds publics réside dans la multiplication des interventions des collectivités territoriales sur les mêmes sujets. Le soutien aux entreprises en est un exemple caractéristique, la loi autorisant l'action de tous les niveaux de collectivités en ce

domaine, en donnant à la Région un rôle de coordination purement nominal. C'est d'ailleurs l'État qui, le plus souvent, pousse à une telle addition : la construction des LGV en est sans doute la démonstration la plus éclatante. Les discussions actuelles sur le rôle futur des Régions dans la Banque publique d'investissement sont un bon test sur les intentions du gouvernement en ce domaine.

Cette confusion est aussi dangereuse pour l'exercice de la démocratie locale : à force de brouiller la carte des compétences, on altère aussi celle des responsabilités. Difficile de déterminer clairement le bilan de chacun quand tous y contribuent. Mais la clarification est un exercice politiquement et techniquement complexe. Le gouvernement Fillon, après l'avoir publiquement annoncé, a dû finir par y renoncer devant un projet de loi dont il se dit qu'il comptait près de 900 pages !

Le troisième enjeu porte sur la carte des institutions locales et sur l'éventualité de la suppression d'un ou plusieurs échelons. Le rapport Balladur avait, en 2009, plaidé pour le couple agglomérations-Régions. La loi du 16 décembre 2010 n'avait pas voulu faire de choix. Une simplification s'impose, passant par la voie de l'expérimentation pour l'exercice des compétences et par celle de la mutualisation, s'agissant des moyens. En tout état de cause, la réduction du nombre des acteurs locaux est une nécessité pour réellement faire de notre pays une « République décentralisée ». Jusqu'à présent, la multiplication des échelons a été le gage de ce que l'essentiel du pouvoir restait entre les mains de l'État : le millefeuille est d'abord le fruit de notre jacobinisme. La nouvelle équipe saura-t-elle faire preuve d'une véritable audace girondine ? ▼



GILLES LE CHATELIER

AVOCAT AU
BARREAU DE LYON

professeur de droit constitutionnel et public à l'ENS Lyon, ancien directeur de cabinet des ministres J.-J. Queyranne et Roger-Gérard Schwartzberg, ancien directeur des services de la région Rhône-Alpes.