

## SOMMAIRE

Pages

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 21 juin 2000..... I - 1**

<b>I - TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE LE RÔLE DE L'ÉTAT RÉGULATEUR ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS .....</b>	<b>5</b>
1. Il faut assurer aux collectivités les ressources nécessaires en renforçant l'égalité entre territoires et entre citoyens.....	5
2. Aujourd'hui facteurs d'instabilité, les contrôles doivent être mieux exercés .....	7
3. La déconcentration doit être améliorée, maîtrisée ; le rôle de l'Etat mieux affirmé et précisé.....	9
<b>II - SIMPLIFIER EN CONCILIANT EFFICACITÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE .....</b>	<b>11</b>
1. Les compétences doivent être clarifiées pour mieux répondre aux besoins.....	11
2. Rendue plus coûteuse et plus complexe, la carte territoriale doit être modernisée .....	14
3. La décentralisation dans les grandes villes doit être accentuée .....	18
4. La décentralisation dans l'Outre-Mer français .....	21
<b>III - RÉCONCILIER ÉLUS ET CITOYENS EN CONJUGUANT DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE....</b>	<b>21</b>
1. Un véritable statut de l' élu local doit permettre la démocratisation des fonctions électives .....	21
2. La démocratie participative doit être mieux reconnue, appliquée et amplifiée .....	24
3. Les instances de conseil aux élus doivent être confortées .....	27
4. Les conseils de développement : une nouvelle problématique de la participation .....	30
5. Enfin, il devient urgent, dans le contexte actuel de crise de la citoyenneté, de susciter plus fortement l'implication des habitants dans la vie publique. ....	31
<b>ANNEXE A L'AVIS.....</b>	<b>37</b>
<b>SCRUTIN.....</b>	<b>37</b>
<b>DÉCLARATIONS DES GROUPES.....</b>	<b>39</b>

**RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par Mme Claudette Brunet-Léchenault, rapporteur ..... II - 1**

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I - LA DÉCENTRALISATION DE 1982 : DES LOIS POUR RAPPROCHER LA DÉCISION DU CITOYEN</b> .....	<b>9</b>
<b>I - UNE LONGUE HISTOIRE</b> .....	<b>9</b>
A - QU'EST-CE QU'UN CITOYEN ?.....	9
1. Une notion qui remonte à l'antiquité.....	9
2. Citoyens actifs et passifs .....	11
3. Le citoyen aujourd'hui .....	12
B - HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION.....	14
<b>II - 1972-1982 : UNE DÉCENNIE DE DÉBATS</b> .....	<b>18</b>
A - UN CONSENSUS EN FAVEUR DU MAINTIEN DES COLLECTIVITÉS LOCALES EXISTANTES .....	19
1. Le rapport « <i>Vivre ensemble</i> » ne proposait pas de modifier les bases établies par la loi de 1972.....	19
2. Le Projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales (PLDRCL) .....	19
B - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS .....	20
C - DES CONTRÔLES <i>A PRIORI</i> JUGÉS TROP LOURDS.....	21
D - L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS.....	21
<b>III - LES LOIS DE 1982/1983 : LA CONCRÉTISATION DE LA             DÉCENTRALISATION</b> .....	<b>23</b>
A - L'AMBITION AFFICHÉE EN 1981 : UNE LOI DE LIBERTÉ ET DE RESPONSABILITÉ.....	23
B - LE JUGEMENT ÉTONNAMMENT CRITIQUE D'UN ACTEUR DE L'ÉPOQUE .....	24
<b>IV - LES LOIS DE 1982/1983 : CONTENU</b> .....	<b>26</b>
A - LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION.....	27
1. La suppression de tous les contrôles <i>a priori</i> .....	27
2. Le transfert de l'exécutif départemental et régional .....	27
B - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DÉPARTEMENTS, LES RÉGIONS ET L'ÉTAT .....	28
1. Les compétences.....	28
2. La compensation des transferts de compétences .....	30
<b>V - L'APRÈS 82 : UNE ÉVOLUTION RAPIDE, MAIS             INCOMPLÈTE ET COMPLEXE</b> .....	<b>31</b>
A - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE PARIS, LYON ET MARSEILLE (LOI DU 31 DÉCEMBRE 1982).....	31
B - LES CONTRATS ETAT-RÉGIONS.....	32

C - LA MISE EN PLACE D'UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LOI DU 26 JANVIER 1984 .....	33
D - LES ÉLUS LOCAUX : LE NON-CUMUL DES MANDATS (LOI DU 30 DÉCEMBRE 1985) .....	33
E - LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	34
F - LA LOI RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (6 FÉVRIER 1992) : LE DROIT À L'INFORMATION ET À LA CONSULTATION.....	35
G - LES PROGRÈS DE LA COOPÉRATION ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	36
H - LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (LOADT) (LOI DU 4 FÉVRIER 1995) : LES PAYS.....	37
I - LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT) (LOI DU 25 JUIN 1999) .....	37
J - LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (LOI DU 12 JUILLET 1999).....	38
K - LES PROCESSUS EN COURS .....	39
1. Le transfert à la région des transports régionaux de voyageurs .....	39
2. Les services sanitaires .....	40
<b>VI - LE STATUT PARTICULIER DE LA CORSE.....</b>	<b>41</b>
A - UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL.....	41
1. Une assemblée à la représentativité et la légitimité renforcées .....	41
2. Le fonctionnement et les attributions de l'assemblée de Corse .....	41
3. Un exécutif collégial responsable.....	42
4. Le conseil économique, social et culturel.....	43
B - L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ÉLARGIES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE.....	44
1. L'accroissement des compétences de la collectivité territoriale de Corse .....	44
2. Le respect des lois de la République.....	45
<b>VII - LE CAS DE L'OUTRE MER FRANÇAIS.....</b>	<b>45</b>
1. Les territoires d'Outre Mer.....	46
2. Les départements d'Outre Mer.....	47
<b>CHAPITRE II - LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION .....</b>	<b>51</b>
<b>I - UNE CARTE ADMINISTRATIVE INCHANGÉE : UNE     DISPERSION DES LIEUX DE DÉCISION .....</b>	<b>52</b>

A - APERÇU DES PROJETS DE REDÉCOUPAGE ANTÉRIEURS À 1981 .....	52
B - TROP DE STRUCTURES : DES COÛTS .....	57
C - LES EXEMPLES ÉTRANGERS.....	60
1. Pays fédérés, pays unitaires .....	60
2. L'exemple allemand : éclairant même s'il n'est pas transposable en France.....	61
3. Progrès général de la décentralisation et restructuration en Europe.....	64
4. Une valorisation de l'échelon régional .....	65
D - QUELLES SOLUTIONS ONT ÉTÉ PROPOSÉES DANS NOTRE PAYS ?.....	66
<b>II - DES COMPÉTENCES DE PLUS EN PLUS IMBRIQUÉES.....</b>	<b>68</b>
A - LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR APPLICATION DEPUIS 1983.....	69
1. Bref rappel de la répartition des compétences des collectivités locales .....	69
2. Le fonctionnement et les limites des compétences partagées.....	70
3. Les problèmes que pose une révision de la répartition des compétences.....	71
B - DES PROPOSITIONS ET DES POINTS DE VUE .....	73
1. Des débuts hésitants d'une réforme avec la loi du 4 février 1995 ..	74
2. L'importance croissante des agglomérations.....	75
3. Diverses visions du problème des compétences.....	75
<b>III - DES CONTRÔLES TROP SOUVENT INEFFICACES.....</b>	<b>79</b>
A - UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ <i>A POSTERIORI</i> JUGÉ DÉFICIENT .....	79
1. 1982 : la disparition de la tutelle administrative.....	79
2. L'exercice du contrôle de légalité : les tâtonnements du contrôle <i>a posteriori</i> .....	80
3. 1992 : un premier renforcement du contrôle de légalité .....	82
B - CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET CONTRÔLE JURIDICTIONNEL : LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES .....	83
1. 1982 : la disparition de la tutelle financière et le contrôle budgétaire.....	83
2. Les Chambres régionales des comptes .....	84
C - LES AMBIGUÏTÉS DES CONTRÔLES .....	86
1. Des contrôles hétérogènes : l'inégalité des citoyens.....	86
2. Les préfets face aux contrôles .....	87
3. Des moyens trop faibles .....	87
4. Les acteurs et les citoyens face à une surproduction normative .....	88

<b>IV - UNE FISCALITÉ TROP COMPLEXE.....</b>	<b>89</b>
A - DES FINANCES LOCALES ET UNE FISCALITÉ TROP COMPLEXES .....	89
1. L'évolution de la répartition des prélèvements obligatoires.....	89
2. La fiscalité locale.....	90
3. Les dotations de l'Etat.....	91
4. L'emprunt.....	96
B - LES DÉFICIENCES DU SYSTÈME ACTUEL.....	98
1. Les disparités engendrées par la fiscalité locale .....	98
2. Les réformes engagées en 1999 et 2000 : vers une réduction de l'autonomie financière des collectivités locales ? .....	98
<b>V - UNE INTERCOMMUNALITÉ CROISSANTE : EFFICACITÉ CONTRE DÉMOCRATIE ?.....</b>	<b>101</b>
A - LES DIFFÉRENTES FORMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE .....	102
1. La première génération des structures de coopération.....	102
2. La loi ATR : une recomposition des structures intercommunales et des efforts dans l'information du citoyen.....	103
3. La coopération entre les régions .....	106
B - UN SYSTÈME ADMINISTRATIF COMPLEXIFIÉ PAR L'INTERCOMMUNALITÉ.....	106
1. Chevauchement géographique des collectivités territoriales et des structures intercommunales, enchevêtrement des compétences.....	106
2. Un manque de relations et de cohérence entre les structures.....	108
C - POUR UNE SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ. ....	110
1. La question du financement des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : limites de la loi ATR.....	110
2. La loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale .....	110
3. La légitimité des « <i>pays</i> » : identité locale ou démocratie locale ? .....	112
4. La démocratie et l'intercommunalité.....	113
<b>VI - UNE DÉCONCENTRATION TIMIDE ET UN RÔLE DE L'ÉTAT MAL DÉFINI.....</b>	<b>116</b>
A - UNE DÉCONCENTRATION VOULUE : LE CHEMINEMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE .....	116
1. 1982 : une ambition, mais des mesures limitées.....	116
2. 1992 : un nouveau sursaut : la loi ATR et la charte de la déconcentration .....	117
3. La réforme de l'Etat : vers une véritable déconcentration ? .....	118
B - LES PRÉFETS : UNE MISSION RÉAMÉNAGÉE .....	120
1. 1982 : les conséquences de la décentralisation pour les préfets ...	120

2. 1992 : la consécration du préfet de région .....	122
<b>C - DÉCONCENTRATION ET RÔLE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>123</b>
1. Des freins à la fois politiques et administratifs .....	123
2. Des partenaires locaux très demandeurs .....	124
3. Les conséquences de la multiplication des acteurs .....	125
4. Quel rôle de l'Etat au niveau local ? .....	126
<b>CHAPITRE III - LE CITOYEN S'Y RETROUVE T-IL ET PEUT-IL FAIRE ENTENDRE SA VOIX ? .....</b>	<b>129</b>
<b>I - LA FONCTION D'ÉLU LOCAL : L'ABSENCE D'UN VÉRITABLE STATUT .....</b>	<b>129</b>
<b>A - LA SOCIOLOGIE DES ÉLUS LOCAUX .....</b>	<b>130</b>
1. Les élus locaux sont essentiellement des hommes .....	130
2. L'évolution de la représentation socioprofessionnelle des élus locaux .....	131
3. Grands notables et petits élus .....	132
<b>B - LA PROFESSIONNALISATION DES ÉLUS LOCAUX .....</b>	<b>133</b>
1. La décentralisation a pour partie généré une certaine « <i>professionnalisation</i> » de la fonction électorale .....	133
2. Ces tendances ne doivent pas cacher l'extrême diversité de la situation des quelque 500 000 élus locaux français .....	134
3. D'une manière générale pourtant, la décentralisation a rendu nécessaire, pour tous les élus, l'apprentissage de compétences accrues .....	135
<b>C - LE CUMUL DES MANDATS .....</b>	<b>135</b>
1. La limitation du cumul des mandats .....	135
2. Pourtant d'une élection à l'autre, le cumul s'étend .....	136
<b>D - LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL .....</b>	<b>137</b>
1. Difficultés de mise en place d'un statut .....	138
2. Les rapports et les projets avortés .....	138
3. L'actuel « <i>statut</i> » de l'élu local .....	140
4. Les lacunes et les éléments qui plaident pour un véritable statut ..	141
5. Les suggestions du livre blanc sur la décentralisation .....	142
6. Les propositions de l'AMF .....	143
<b>II - LES ASSEMBLÉES CONSULTATIVES : L'EXPRESSION GLOBALE DE LA CITOYENNETÉ ORGANISÉE .....</b>	<b>147</b>
<b>A - LES ORGANES CONSULTATIFS DES RÉGIONS, DÉPARTEMENTS ET COMMUNES .....</b>	<b>147</b>
1. L'extension du rôle du CESR .....	148
2. La fonction consultative dans les départements et les communes ..	149
<b>B - LE RÔLE ET L'UTILITÉ DES ASSEMBLÉES CONSULTATIVES .....</b>	<b>151</b>

1. Le premier rôle que peuvent jouer les assemblées consultatives est de contribuer à combler le fossé qui tend à s'élargir entre les élus et l'opinion.....	151
2. Leur utilité se fonde ainsi sur leur aptitude à offrir aux élus le moyen d'élargir et de diversifier leurs sources d'information et les réflexions à partir desquelles s'élaborent leurs prises de décision .....	152
3. Enfin, les assemblées consultatives offrent une tribune aux organes représentatifs qui y ont désigné des membres.....	152
<b>C - LES CESR ET LES CONDITIONS D'UN BON EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE .....</b>	<b>153</b>
1. En premier lieu, il existe un danger de dilution de la fonction consultative, du fait de la prolifération d'organismes parallèles..	153
2. En second lieu, les CESR ne peuvent fonctionner efficacement que si leurs membres bénéficient d'un réel statut .....	155
3. Les CESR ne sont légitimes que s'ils s'appuient sur leurs mandants .....	156
<b>D - LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT : UNE NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DE LA PARTICIPATION.....</b>	<b>156</b>
<b>III - LE CAS DES GRANDES VILLES ET LA LOI PLM : AVANTAGES ET LACUNES.....</b>	<b>157</b>
<b>A - UN CERTAIN NOMBRE DE PRÉALABLES S'IMPOSENT.....</b>	<b>157</b>
<b>B - LES ASPECTS POSITIFS.....</b>	<b>158</b>
<b>C - LES LIMITES.....</b>	<b>159</b>
1. L'enveloppe financière ou Dotation globale d'arrondissements (DGA), est, dans tous les cas, extrêmement insuffisante .....	159
2. Les moyens humains .....	159
3. Les relations entre les élus d'arrondissements et les élus de la mairie centrale.....	159
4. Et dans la vie quotidienne des citoyens ? .....	160
5. Les organisations prévues.....	160
6. Les instances.....	160
<b>IV - LES TEXTES CONCERNANT LA PARTICIPATION DU CITOYEN : TROP TARDIFS ET TROP LOURDS.....</b>	<b>161</b>
<b>A - UNE LENTE PRISE DE CONSCIENCE.....</b>	<b>161</b>
1. La nouvelle citoyenneté.....	162
2. Le déficit démocratique .....	162
<b>B - LA LOI ATR : CINQ CHAPITRES POUR IMPLIQUER LES ADMINISTRÉS .....</b>	<b>163</b>
1. L'exposé de la loi .....	163
2. Les articles 9 à 17 concernent l'information des habitants .....	164
3. Les articles 18 à 23 concernent la participation des citoyens .....	166
<b>C - LA DÉMOCRATIE LOCALE : UN EXERCICE ENCADRÉ.....</b>	<b>168</b>

1. L'exercice de la démocratie locale française se fonde essentiellement sur des textes législatifs.....	168
2. L'information manque de transparence.....	169
3. Les résultats de la consultation des citoyens par référendum ne s'imposent pas de plein droit aux élus.....	170
4. Une recherche de démocratie de proximité.....	172
<b>V - L'APPRENTISSAGE DE L'IMPLICATION CITOYENNE : QUELQUES EXEMPLES VARIÉS D'INITIATIVES.....</b>	<b>174</b>
<b>A - LES DIFFÉRENTS DEGRÉS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE.....</b>	<b>174</b>
<b>B - DES EXPÉRIENCES VARIÉES MAIS ENCORE LIMITÉES.....</b>	<b>176</b>
1. L'insertion des jeunes.....	177
2. Les associations valorisées dans des conseils de quartiers.....	177
3. L'implication des habitants dans un contrat de ville.....	179
4. Les enveloppes de quartier à Châteaubriant.....	180
5. La pédagogie de la citoyenneté.....	181
6. Le conseil communal de la citoyenneté de Niort.....	183
7. « <i>L'urbanité rurale</i> » et la participation.....	183
<b>C - LES ASSOCIATIONS.....</b>	<b>185</b>
1. Les associations, espaces d'exercice de la citoyenneté.....	185
2. Le partenariat avec les associations.....	186
<b>D - LES INSTANCES DES QUARTIERS.....</b>	<b>188</b>
1. La nature des instances : conseils ou comités.....	188
2. L'exemple des Conseils de quartiers du XX <sup>e</sup> arrondissement de Paris.....	189
3. Les comités de quartiers.....	193
<b>VI - LES OBSTACLES A UNE VÉRITABLE IMPLICATION DU CITOYEN.....</b>	<b>200</b>
<b>A - L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE DE CITOYENNETÉ.....</b>	<b>201</b>
1. La décentralisation n'a pas été capable de resserrer les liens entre élus et citoyens.....	201
2. Cependant de nombreux citoyens déclarent vouloir s'impliquer dans la vie publique.....	203
3. La mise en œuvre d'une citoyenneté permanente.....	204
<b>B - LE DISCOURS DES ÉLUS ET LA PRATIQUE.....</b>	<b>205</b>
1. « <i>Refonder la décision politique</i> ».....	205
2. Les élus associent, dans leur discours, les citoyens.....	205
3. La réalité est différente.....	207
<b>C - UNE DIFFICILE RENCONTRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE PARTICIPATION.....</b>	<b>208</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>210</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>217</b>

Annexe 1 : Les droits de l'homme et du citoyen.....	219
Annexe 2 : Répartition socioprofessionnelle des maires ( <i>Ministère de l'intérieur - Bureau des élections – 1999</i> ).....	222
Annexe 3 : Répartition socioprofessionnelle des élus (à l'exception des conseillers municipaux) ( <i>Ministère de l'intérieur - Bureau des élections – 1999</i> ).....	225
Annexe 4 : Mandats exercés par les maires - ( <i>Ministère de l'intérieur - Bureau des élections – 1999</i> ).....	228
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>229</b>

**AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du 21 juin 2000**



Le Conseil économique et social s'est saisi, le 14 décembre 1999, de la question de la décentralisation et du citoyen.

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire chargée d'établir un rapport et d'un projet d'avis<sup>1</sup> a désigné comme rapporteur Mme Claudette Brunet-Léchenault.

\*  
\*       \*

La loi du 2 mars 1982 relative « *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* » constitue le socle à partir duquel s'est engagé le processus de décentralisation. Elle visait à :

- rapprocher les citoyens des lieux de décisions ;
- renforcer les pouvoirs locaux par rapport au pouvoir central ;
- transférer, sans charges supplémentaires, de nouvelles compétences aux autorités élues et faciliter le développement local à l'initiative des acteurs de terrain ;
- assurer une gestion plus efficace en vue d'une meilleure réponse aux besoins.

L'ensemble du dispositif mis en place reposait sur quatre grands principes :

- le maintien des différentes structures d'administration locale existantes, communes, départements, et la création des régions en tant que collectivités locales ; l'établissement public régional disparaissait au profit d'une collectivité dont l'assemblée délibérante était élue au suffrage direct ;
- la libre administration des communes, départements et régions, sous la responsabilité des élus ; ce principe impliquait d'abord le transfert de l'exécutif départemental et régional aux présidents des assemblées élues ; d'autre part, il entraînait la suppression des tutelles et l'exercice d'un contrôle *a posteriori* sur les actes des collectivités et sur les documents budgétaires ;
- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre et la volonté d'éviter toute interférence et tout empiètement dans l'exécution des tâches ; les compétences étaient de ce fait transférées par « *blocs* », ce qui devait aboutir à une spécialisation de chaque niveau ;
- la compensation financière des transferts de compétences. Des transferts de ressources simultanés devaient permettre d'assurer les charges financières, humaines et matérielles nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences.

La décentralisation ainsi opérée a marqué un tournant dans un pays à forte tradition centralisatrice. Elle a mis en mouvement un processus qui a provoqué

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 144 voix et 24 abstentions.

d'importantes transformations sur le territoire de la France. Plus personne ne la remet en cause, y compris ses adversaires de 1982.

Les élus locaux sont devenus plus libres de leurs décisions. Les collectivités locales ont été émancipées. Les administrations centrales sont désormais moins omniprésentes. Les décisions sont plus rapides car elles n'ont pas à remonter aux ministères.

En terme de développement économique et d'aménagement du territoire, la décentralisation a apporté aux régions des compétences fortes. Elle a contribué au rayonnement international de certaines métropoles régionales. De grandes villes, notamment dans l'Ouest de la France, ont connu un essor remarquable. Les effets commencent à être perceptibles par le public.

Pourtant, si les réformes de 1982 visaient à renforcer la démocratie locale, leur mise en œuvre ne l'a pas vraiment permis. Les évolutions ont au contraire fait apparaître les lacunes des lois initiales. Des textes successifs se sont par ailleurs rajoutés et ont alourdi un système déjà très complexe où se perdent les élus et plus encore les citoyens. Les pays, les agglomérations ont été institués. L'intercommunalité a été approfondie. En revanche, les dispositions annoncées sur la participation des habitants à la vie locale et sur un statut de l'élu local permettant à chacun d'accéder à une fonction électorale ont tardé. La réforme fiscale n'a pas été réalisée.

Pour que l'objectif premier de la décentralisation, la démocratie, retrouve toute sa place au cœur de nos institutions et dans leur fonctionnement, il devient urgent de procéder non seulement à des adaptations, mais aussi à des réformes en profondeur que n'avaient pas osé ou voulu réaliser les initiateurs de la réforme de 1982.

Les propositions que le Conseil économique et social formule, et qui s'appliquent **autant à l'Outre-Mer qu'à la métropole**, s'orientent autour de trois axes :

- mieux équilibrer, d'un côté, la libre administration des collectivités et, de l'autre, le rôle régulateur de l'Etat ;
- simplifier la répartition des compétences entre des structures modernisées en conciliant efficacité et démocratie ;
- réconcilier les élus et les citoyens, en conjuguant démocratie représentative et démocratie participative.

Il faudra être évidemment très attentif aux conséquences financières que pourraient avoir ces réformes. En tout état de cause, leur mise en œuvre, parce qu'elle vise une gestion plus efficace et plus claire du territoire, parce qu'elle doit permettre au citoyen de mieux comprendre et de participer plus activement, ne devra pas conduire à un alourdissement des charges.

## **I - TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE LE RÔLE DE L'ÉTAT RÉGULATEUR ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS**

### **1. Il faut assurer aux collectivités les ressources nécessaires en renforçant l'égalité entre territoires et entre citoyens**

• **Les recettes fiscales constituent la part la plus dynamique des recettes courantes des collectivités.** Elles se décomposent en fiscalité directe et fiscalité indirecte.

Les quatre taxes directes locales, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle, sont prélevées par les communes et leurs groupements, les départements et les régions, chacun votant son propre taux dans le cadre de limites néanmoins imposées par la loi.

Les recettes de la fiscalité indirecte concernent principalement les droits de mutation sur les acquisitions d'immeubles, la taxe sur les cartes grises et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ou vignette.

Les dotations de l'Etat sont constituées par :

- les dotations et subventions de fonctionnement (dotations globales de fonctionnement (DGF), dotation élu local, fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), fonds national de péréquation (FNP)) ;
- les dotations et subventions d'équipements (dotation globale d'équipement (DGE), dotation de développement rural (DDR), fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)) ;
- le financement des transferts de compétences (dotation générale de décentralisation (DGD), dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)) ;
- les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs attribués lorsque l'Etat décide d'alléger une dépense fiscale à la charge d'un contribuable que doit percevoir normalement une collectivité.

Les ressources définitives des collectivités locales sont complétées par l'emprunt, mais aujourd'hui ces dernières en font un usage très modéré.

• Même présentée succinctement, **la complexité des finances locales apparaît nettement** et la prise en charge par l'Etat d'une part toujours croissante de la fiscalité locale rend **le système totalement hermétique aux yeux des contribuables**. En revanche, ils constatent sur leur feuille d'impôt que chaque échelon de collectivité leur prélève des impôts et que ces impôts, en chiffres bruts, sont de plus en plus lourds chaque année, alors qu'on leur avait expliqué au départ que la hausse des impôts de l'intercommunalité devait être compensée par une baisse perceptible des impôts communaux.

En l'absence de péréquation, le morcellement des collectivités implique mécaniquement une forte inégalité des bases et des taux, donc des disparités

géographiques et des écarts de développement. La structure même de la fiscalité locale induit aussi des disparités difficilement acceptables entre les citoyens.

Les collectivités locales, quant à elles, disposent aujourd'hui d'une marge de manœuvre de plus en plus restreinte. Elles sont confrontées de façon accrue à des contraintes externes : explosion de la demande d'aide sociale, charges nouvelles sur lesquelles elles ont peu de prise, multiplicité des normes.

• **Au cours des années 1998-1999, plusieurs initiatives ont été prises, qui sont susceptibles d'introduire des changements très profonds.**

Le régime de la taxe sur les droits de mutation a été modifié : la part régionale a été supprimée et la part départementale allégée, les pertes de recettes étant compensées par l'Etat. Une autre réforme va conduire à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, également compensée par l'Etat.

Enfin deux réformes concernent la Taxe professionnelle (TP), mais pas de la même manière. L'une vise la taxe elle-même tandis que l'autre le fait indirectement *via* le contexte institutionnel dans lequel se prennent les décisions fiscales. La loi de finances pour 1999 prévoit la suppression graduelle de la part de la TP assise sur la masse salariale jusqu'à sa disparition complète en 2004. Une compensation financière indexée sur l'indice de l'évolution de la DGF sera versée aux collectivités locales.

Par ailleurs, la loi Chevènement fait de la TP unique le cadre fiscal normal des entités supra communales, visant ainsi à accélérer le mouvement de mutualisation volontaire. Toutefois, si l'instauration d'une TP unique intercommunale devrait permettre de réduire la dispersion des taux, il ne faut pas oublier qu'elle se situe dans le contexte d'une diminution du produit perçu de cette taxe et qu'elle ne règle pas le problème des bases.

• En fait, toutes ces réformes portent en germe des modifications radicales des finances locales dans notre pays. En privant les collectivités locales d'une part importante de la maîtrise dont elles disposaient en matière fiscale, elles posent **le problème de leur autonomie financière et de la responsabilité des élus locaux devant les citoyens.**

L'essentiel est, dans ce domaine, de **permettre à ces collectivités d'assurer leurs compétences et de répondre aux besoins.** Pour cela, le débat doit se poursuivre afin de parvenir rapidement à un point d'équilibre entre les dotations de l'Etat et les ressources de la fiscalité locale. Les élus craignent bien évidemment que l'Etat ne tienne pas toujours ses engagements et que, comme cela se passe d'ailleurs aujourd'hui dans les faits pour certaines d'entre elles, l'ensemble des dotations ne se réduise à terme à une peau de chagrin. Encore faut-il reconnaître que chez nos voisins européens, la part principale des recettes des collectivités ne provient pas de la fiscalité locale. En Allemagne, c'est la Constitution qui fixe et garantit les ressources des kreise et des communes.

S'il s'avère en revanche que la ressource principale des collectivités locales françaises doit rester tirée de l'impôt, il importera de veiller à la fois à ce que celui-ci ne produise ni une injustice entre les citoyens, ni une inégalité entre les territoires, et à ce qu'il constitue une ressource dynamique, notamment au niveau de la région dont le rôle va nécessairement s'accroître.

En tout état de cause, **une véritable réforme de la fiscalité locale, allant bien au-delà des simples ajustements actuels, devrait être sérieusement envisagée.** Dans le cadre de cette réforme, l'intervention de l'Etat restera indispensable pour corriger les inégalités et assurer les péréquations nécessaires.

## **2. Aujourd'hui facteurs d'instabilité, les contrôles doivent être mieux exercés**

- **Les lois de décentralisation et celle du 22 juillet 1982 sur les conditions du contrôle administratif des collectivités territoriales ont fait disparaître la tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités :** administrative, financière et technique. La contrepartie en a été l'institution de contrôles *a posteriori* concernant d'une part le respect de la légalité, d'autre part l'orthodoxie financière et budgétaire.

En matière de contrôle de légalité, le représentant de l'Etat, qui n'a plus directement de pouvoir d'annulation ou de substitution par rapport aux actes des collectivités territoriales, peut transmettre à une autorité juridictionnelle tout acte qu'il estime litigieux. Dans la pratique et dans la mesure de leurs moyens, les préfets et sous-préfets ont tenté de centrer leur action en amont de l'intervention du juge administratif selon une conception « *conciliatrice* ». Le recours au juge administratif a de ce fait donné lieu à des saisines très limitées.

Pourtant, l'efficacité du contrôle a souvent été mise en cause par la multiplication de décisions illégales et de situations financières préoccupantes. Plusieurs mesures sont d'ailleurs intervenues à partir de 1992 pour le renforcer.

Les actes budgétaires des collectivités locales sont soumis à un contrôle également *a posteriori*. Si le préfet décide de saisir la chambre régionale des comptes, dont la fonction est de formuler des propositions financières en vue de rétablir une situation jugée anormale, la collectivité se trouve privée de son autonomie de décision budgétaire, jusqu'à ce que l'anomalie soit corrigée. Là aussi, les saisines, même si elles ont commencé à croître en nombre et en importance depuis quelques années, sont en général limitées.

Certaines « *affaires* » ont conduit dans ce domaine également le législateur à renforcer le rôle du représentant de l'Etat notamment en ce qui concerne les conventions relatives aux marchés et délégations de service public. Mais ces affaires ont aussi révélé une des lacunes du contrôle budgétaire : le mécanisme repose sur l'intervention du représentant de l'Etat dont il s'avère qu'elle n'est pas toujours automatique. Or l'absence d'application stricte du contrôle budgétaire aboutit à de toutes autres conséquences que celles concernant le simple contrôle de légalité : elle peut laisser se poursuivre une dégradation financière.

- **En fait, l'application des contrôles a fait apparaître leur ambiguïté.**

De très fortes inégalités de situation se rencontrent selon les départements. Mais surtout, malgré la volonté affirmée d'assurer la continuité de l'Etat, il arrive souvent, dans un même département, qu'un préfet et son successeur aient des « *styles différents* », les conduisant à opérer les contrôles de manière différente. **Cette hétérogénéité des contrôles** engendre une inégalité pour les citoyens. De plus, mal comprise, elle **risque d'entraîner une crise de**

**confiance, les conduisant, pour se protéger, à se retourner vers les juges.** Elle est surtout mal admise par les élus qui supporteraient plus facilement des contrôles et des sanctions en sachant que leurs pairs sont traités de la même façon.

Par ailleurs, les préfets ne sont pas préparés à jouer un rôle de « procureur » d'autant que le contrôle n'est qu'une préoccupation parmi d'autres dans l'ensemble de leurs relations avec les collectivités. **Ils n'en ont d'ailleurs pas toujours les moyens.** Les agents chargés du contrôle de légalité sont peu nombreux, confrontés à la complexité des affaires juridiques et financières, notamment pour les actes qui sont à la frontière de l'action publique et privée. Les mêmes agents peuvent participer aux tâches d'instruction qui leur sont confiées par les collectivités et formuler un avis sur la légalité des actes qui leur sont transmis, entraînant confusion entre tâches de conseil et de contrôle. A cela s'ajoutent des moyens matériels insuffisants dans le domaine de la documentation juridique et de la connaissance des multiples textes réglementaires et législatifs en vigueur. Ces lacunes sont encore plus importantes dans les sous-préfectures.

Elles concernent également le juge, la faiblesse des moyens matériels et humains dont il dispose pouvant occasionner des délais de jugement trop longs, et enlever ainsi toute efficacité à son action.

Enfin, **l'inflation des prescriptions et des règles** est particulièrement nette dans le domaine de la décentralisation. Le droit se caractérise par une complexité telle qu'elle donne l'impression d'une véritable incohérence, renforçant le sentiment d'insécurité juridique des acteurs et des citoyens qui doivent s'y adapter. Les préfetures n'y échappent pas et leurs agents doivent choisir parmi des milliers de pages de règlements et circulaires pour effectuer leurs contrôles.

Mais le plus grave, c'est qu'ils se trouvent en face d'élus qui, dans leur grande majorité, connaissent mal les règles à respecter et, de ce fait, sans l'avoir voulu, prennent des décisions passibles de recours. Si, selon une étude récente, 37 % des collectivités possèdent aujourd'hui un service juridique, **les petites communes sont loin de disposer d'une capacité d'expertise suffisante** et l'aide du sous-préfet de leur arrondissement est aléatoire. De ce fait, s'ils ne l'ont pas sollicitée, leurs maires se voient parfois retourner, au nom du contrôle de légalité *a posteriori*, une décision qu'ils ont adoptée en toute bonne foi. Et même, lorsque leur décision a passé le cap du contrôle de légalité, celle-ci peut par la suite faire l'objet d'un recours juridictionnel par un citoyen s'estimant lésé ou d'un jugement de la chambre régionale des comptes qui le plus souvent intervient cinq ou six ans après l'acte en cause.

**L'ensemble peut être très déstabilisant pour la gestion des collectivités et décourageant pour nombre de maires.**

- Des dispositions doivent être rapidement adoptées pour éviter ces dérives. Il s'agirait en priorité **de faciliter pour les élus l'exercice de compétences accrues, dans un contexte normatif de plus en plus complexe.**

Au-delà de la reconnaissance d'un véritable droit à la formation des élus, l'Etat déconcentré, au niveau des préfetures ou des sous-préfetures, devrait être invité à mettre en place des **centres de ressources**, ces derniers devant être

indépendants des services chargés d'exercer les contrôles *a posteriori*. Ils devraient permettre aux élus, à leurs collaborateurs et aux fonctionnaires des assemblées locales d'être conseillés et de disposer d'une assistance juridique et de conseils. L'accès à ces centres de ressources serait élargi aux acteurs de terrain (syndicats, associations...). Leurs fonctionnaires devraient pouvoir bénéficier d'une formation spéciale, régulière et renouvelée. **Le conseil juridique, pour les élus, en particulier en ce qui concerne l'interprétation des textes, doit constituer une mission de service public.**

Les lacunes constatées en matière de contrôle budgétaire pourraient être comblées par la mise en œuvre d'un réseau d'alerte dont l'élément central pourrait être le comptable public (qui a la connaissance des budgets et des situations financières des collectivités) par l'intermédiaire du TPG placé auprès du préfet.

D'autre part, si l'on peut espérer qu'une meilleure information des élus conduira à la diminution du nombre de décisions illégales, il n'en demeure pas moins que l'Etat se doit de doter ses services déconcentrés d'agents en nombre suffisant et disposant d'une solide formation juridique et financière pour l'exercice du contrôle *a posteriori*. Il faut éviter que ce contrôle ne finisse par devenir une procédure aléatoire, marquée du sceau de l'amateurisme, de l'hétérogénéité, de la confusion et de l'inefficacité.

Des moyens supplémentaires devraient également être alloués aux juridictions chargées de se prononcer sur les actes des collectivités qui leur sont déférés, pour accélérer les procédures de jugement.

### **3. La déconcentration doit être améliorée, maîtrisée ; le rôle de l'Etat mieux affirmé et précisé**

- Gaston Defferre affirmait en 1982 qu'il était « *souhaitable qu'à chaque niveau de décentralisation, corresponde un niveau de déconcentration aussi fort* ». Il a fallu attendre la loi ATR du 6 février 1992 et la charte de la déconcentration pour franchir à cet égard une étape importante.

Ces textes ont ainsi appliqué le principe de subsidiarité à l'intervention de l'Etat, les administrations centrales ne conservant que des compétences d'attribution liées à l'exercice de la fonction gouvernementale. Ils ont affirmé la compétence des services déconcentrés de l'Etat pour toutes les mesures intéressant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ils ont consacré le niveau régional comme échelon de droit commun de l'administration territoriale de l'Etat. Ils ont confirmé son rôle comme niveau de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires concernant notamment le développement économique et social et l'aménagement du territoire ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités. Ils ont enfin octroyé à la circonscription départementale l'ensemble des compétences en matière de mise en œuvre de toutes les politiques nationales et communautaires non expressément confiées à la circonscription régionale.

La réforme de l'Etat lancée en 1995 devait mettre en place les instruments concrets et juridiques des objectifs ainsi définis. La déconcentration des décisions individuelles a été décidée. La déconcentration des moyens financiers est en voie de se réaliser. La déconcentration de la gestion des personnels a été

renforcée et une réflexion a été engagée sur les modalités d'une amélioration de l'organisation des services déconcentrés.

Le rôle des préfets avait dû également être redéfini en 1982 pour recentrer leurs missions sur la fonction de représentant de l'Etat dans les circonscriptions régionales et départementales. Leurs pouvoirs étaient nécessairement réduits par la décentralisation, mais ils devaient rester les pivots de la déconcentration. Les textes de 1992 ont fait du niveau départemental le cadre général de la déconcentration, mais les préfets de région ont pu bénéficier dans nombre de domaines importants de pouvoirs quasi hiérarchiques sur ceux des départements.

• **Aujourd'hui, la déconcentration est jugée encore peu satisfaisante. Les freins à son approfondissement demeurent pesants malgré une demande forte des acteurs locaux.**

Ces freins sont d'abord d'ordre politique. Les ministres sont souvent aussi des élus et, si les élus sont les premiers à réclamer une déconcentration accrue, les ministres souhaitent disposer de services centraux forts et pouvoir s'appuyer sur des services extérieurs propres. A cela s'ajoutent la multiplication des structures gouvernementales, l'addition des ministères et des secrétariats d'Etat, et surtout l'idée reçue selon laquelle toute priorité nationale doit d'abord être confiée à l'échelon central. Les freins sont administratifs aussi. Les administrations centrales elles-mêmes tentent de préserver leurs prérogatives, les délocalisations de services et de personnels sont toujours difficiles et nombre de structures, non seulement nationales mais aussi déconcentrées, s'opposent au regroupement des services de l'Etat autour du préfet.

Pourtant, les partenaires de l'Etat au niveau local sont largement demandeurs d'une déconcentration réelle des compétences et des pouvoirs de décision ; ils regrettent la multiplicité de services déconcentrés non coordonnés et la complexité des procédures qu'elle entraîne. Les citoyens, comme les élus locaux, comprennent mal cette situation qui complique leurs tâches. Les collectivités locales, les usagers, les acteurs économiques et sociaux ressentent fréquemment l'Etat comme insuffisamment performant sur le terrain et redoutent l'action parfois aveugle de l'administration centrale.

Pour l'Etat lui-même, la déconcentration peut permettre d'établir un juste équilibre entre ses interventions et celles de collectivités territoriales aux pouvoirs élargis. Elle peut aussi limiter la domination de grandes villes, de départements, de régions et, à travers leurs structures, d'élus fortement enracinés localement, disposant de moyens financiers et humains parfois considérables.

• L'Etat au niveau local ne pourra remplir sa mission correctement **sans une cohérence plus forte des services déconcentrés autour du préfet**. Les élus eux-mêmes souhaitent avoir pour les affaires de l'Etat un seul interlocuteur qui ne saurait être que le préfet et ses services.

Certes, des avancées se sont produites. Ainsi la charte de la déconcentration autorisait la création de pôles de compétences entre les administrations civiles de l'Etat pour conduire des interventions communes.

Faisant suite au Comité interministériel du 13 juillet 1999, la formule du projet territorial de l'Etat dans le département a été mise à l'essai ; elle doit

constituer « *une démarche collective associant tous les services déconcentrés de l'Etat dans le but d'élaborer une stratégie commune et de définir une organisation optimale* ». Les décrets du 20 octobre 1999 ont par ailleurs confié aux préfets la compétence pour fixer l'organisation des services déconcentrés placés sous leur autorité. Les modes de coopération entre les services de l'Etat seront développés afin d'accroître leur efficacité. Les mesures devraient être complétées par une amélioration des procédures budgétaires.

Toutes ces dispositions vont dans le sens d'une plus grande efficacité de l'administration déconcentrée et donnent au préfet la possibilité d'imposer plus facilement l'unité d'action. **Est-ce suffisant ? Qu'en est-il des services non soumis à l'autorité du préfet ? Notamment, est-il normal que le préfet de région n'ait pas autorité sur le rectorat et l'agence régionale de l'hospitalisation ?**

- Par ailleurs, en vingt ans, la France est passée d'une gestion de son territoire par un Etat centralisé à une gestion de territoires multiples par des acteurs de plus en plus nombreux.

Les réformes entreprises ont conduit parfois à conforter, voire à accentuer les inégalités territoriales et les inégalités entre les citoyens. Il n'existe plus une seule norme mais une juxtaposition de normes différentes aboutissant globalement à une certaine perte de cohérence.

La décentralisation a aussi favorisé le développement de la contractualisation. Pratique parfois utilisée à l'excès, la contractualisation peut ralentir les réalisations (chacun attendant les autres partenaires pour s'engager), entraîner de nouvelles tutelles et finalement aboutir à une dilution des responsabilités, et dans certains cas à des traitements inégaux des territoires et des populations.

**Ces évolutions exigent aujourd'hui de redéfinir le rôle que doit jouer l'Etat, non seulement au niveau local, mais aussi au niveau global, pour continuer d'exercer sa mission de régulateur.**

Il paraît en effet essentiel de **réaffirmer que l'Etat** est garant de la solidarité nationale, de la cohésion sociale et de la péréquation territoriale et doit avoir les moyens d'assurer ce rôle. La décentralisation des prestations sociales n'était peut-être pas une solution idéale et les réformes opérées en matière de CMU ou envisagées en ce qui concerne la prestation spécifique dépendance traduisent certainement la nécessité d'un traitement plus égalitaire des questions sociales.

## **II - SIMPLIFIER EN CONCILIANT EFFICACITÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE**

### **1. Les compétences doivent être clarifiées pour mieux répondre aux besoins**

- La manière dont les collectivités ont mis en œuvre leurs nouvelles compétences n'a pas permis aux citoyens d'identifier plus clairement le rôle des divers échelons, bien au contraire. **Dans la pratique, la logique des blocs de compétence n'a pu être respectée** parce qu'elle ne tenait pas compte des éventuelles (ou inévitables) interactions et, de ce fait, était souvent ingérable.

Schématiquement, les vocations dominantes de chaque niveau, définies par les lois de janvier et juillet 1983, devaient être les suivantes :

- la maîtrise du sol et la responsabilité des équipements de proximité pour la commune ;
- les missions de solidarité et de péréquation pour le département avec principalement l'action sociale ;
- la réflexion et l'impulsion en matière de planification et d'aménagement du territoire pour la région.

L'Etat, pour sa part, conservait les grandes fonctions de souveraineté et la responsabilité des grands équilibres économiques.

**Mais l'application des principes a vite trouvé des limites.** Si certains domaines pouvaient être confiés exclusivement à l'un ou l'autre des niveaux, d'autres devaient nécessairement être partagés. Les régions, qui ont une vocation claire dans le domaine de l'aménagement du territoire, ne pouvaient se voir attribuer les tâches de proximité concernant la gestion de l'espace, telle par exemple l'élaboration du plan d'occupation des sols relevant de la compétence de la commune. Le département est devenu compétent en matière d'aide sociale mais l'Etat a gardé, et devait garder au nom de la solidarité, un pouvoir régulateur dans ce domaine.

Ce fractionnement des compétences a alors entraîné une gestion éclatée sans qu'il y ait de véritable cohésion entre les collectivités, d'où une complexification des procédures de mise en place de projets, l'imbrication des responsabilités et un manque évident de cohérence dans les actions respectives de chacun.

Il a induit une concurrence accrue entre collectivités, renforcée par les querelles d'antériorité entre deux instances élues désormais au suffrage universel : le département, qui bénéficiait de sa légitimité historique, et la région, qui jouissait d'une image dynamique et surtout porteuse d'avenir dans le cadre européen.

Enfin le principe de non-tutelle a été battu en brèche par les subventions des régions et celles des départements ainsi que par la politique de l'Etat, qui a contracté de plus en plus directement avec les villes. Ces facteurs, susceptibles de recréer des liens de dépendance entre collectivités, se sont révélés particulièrement déterminants dans les relations entre le département et les petites communes rurales.

• **L'article 65 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995** avait prévu, dans un délai d'un an, la promulgation d'une loi portant **révision** de la répartition des compétences. **Il n'a pas eu de suite.**

Une telle réforme se heurtait en effet à certains obstacles. Chaque niveau s'estimait le mieux dimensionné pour répondre à l'exercice de telle ou telle compétence et les revendications de chacune des collectivités étaient bien souvent contradictoires. Parallèlement, la crainte du changement a bloqué tout projet de modification radicale du système en place, le processus de décentralisation étant, pour certains, encore trop récent pour connaître

d'importants bouleversements. Cette crainte a été aggravée par le fait que la révision de la répartition des compétences pourrait être étroitement liée au remodelage des collectivités territoriales et conduire à une réflexion sur l'utilité même des trois niveaux de collectivités actuels.

Il n'en demeure pas moins que **l'exercice très morcelé et mal coordonné de certaines compétences pose de réels problèmes**. C'est le cas notamment du développement économique auquel contribuent les trois niveaux et l'Etat, de l'enseignement supérieur partagé entre l'Etat et la région ainsi que de la politique sociale, difficilement divisible. Or les questions économiques et sociales sont intimement liées.

Chaque domaine touche d'une façon ou d'une autre la vie quotidienne du citoyen. Le domaine social met en jeu le bien-être d'une grande partie de la population. Le domaine des interventions économiques implique, lui, directement l'emploi. Le domaine éducatif concerne les enfants, les familles, la société toute entière.

- Revoir les responsabilités confiées à chacun est plus que nécessaire après dix-huit ans de décentralisation. Une bonne gestion et une bonne répartition des compétences sont essentielles d'autant que les collectivités territoriales, sont garantes, chacune à son niveau spatial, de la démocratie locale.

**La démarche minimale serait de tirer les enseignements de l'application des lois de 82/83**. Il conviendrait d'abord de renoncer à l'application trop rigide de la logique des blocs de compétence et du principe de spécialisation des collectivités locales, sources de conflits, de lourdeur et de confusion. Les compétences doivent rester explicitement définies, mais il devient indispensable **de désigner un chef de file, pour les secteurs où les interventions sont nécessairement multiples**. Cette désignation présentera en effet l'avantage de répondre au besoin de cohérence et d'assurer un pilotage unique de la gestion en cas de contractualisation. Elle permettra aussi aux citoyens d'identifier le responsable auquel ils pourront s'adresser pour monter des projets.

Par ailleurs, si des compétences particulières avaient été confiées à chaque collectivité, la pratique a montré que certaines avaient été en partie récupérées par les unes ou abandonnées par les autres. Peut-être serait-il souhaitable **d'entériner ces évolutions spontanées qui souvent n'ont fait que traduire des besoins**.

Les **régions** pourraient se voir confier plus de responsabilités en matière **d'action culturelle** ou en matière **d'équipement dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche**, compétences dont l'Etat s'est peu à peu déchargé et qu'elles ont assumées avec succès.

Il serait souhaitable là où le partage s'est révélé inefficace de réfléchir également à une éventuelle redistribution. Ainsi, par exemple, dans le domaine du RMI où de nombreux départements ont rencontré des difficultés pour assurer, dans ce cadre, les tâches d'insertion. Celles-ci pourraient être gérées, pour certaines d'entre elles, par les communes ou les communautés de communes, plus proches des citoyens et, de ce fait, mieux à même de connaître et de suivre les bénéficiaires. Les communes et les communautés de communes devraient

agir le plus souvent en relation étroite avec la commission locale d'insertion. Le département devrait néanmoins, dans la situation actuelle, garder la plupart de ses compétences en matière d'action sociale en cohérence avec l'intervention de l'Etat.

Enfin, il faudra rapidement clarifier, dans de nombreux domaines, **la répartition des compétences entre les EPCI à fiscalité propre et les communes**, l'interprétation de la loi n'étant pas toujours très facile.

**Il ne s'agit en aucun cas de dépouiller arbitrairement de ses compétences une collectivité ; l'important est de déterminer, pour l'exercice de chaque compétence, le bon niveau permettant d'assurer plus d'efficacité, de démocratie et de tendre vers plus d'égalité entre les citoyens.**

## **2. Rendue plus coûteuse et plus complexe, la carte territoriale doit être modernisée**

- La décentralisation a tenté d'opérer un compromis entre l'intangibilité de la commune, la prépondérance du département, l'émergence de l'intercommunalité et la nécessité de la région. **Aucune modification de la carte territoriale n'a été effectuée.**

En conservant les trois échelons d'administration décentralisée de la France, cette réforme s'est de fait arrêtée à mi-chemin en consacrant un **cadre complexe et souvent coûteux**.

Les arguments contre l'un ou l'autre des échelons reposent d'ailleurs sur des arguments de bonne gestion des fonds publics, de clarté et d'efficacité.

La région, découpage mis en place en 1959, serait à la fois un échelon supradépartemental comportant le risque d'éclatement de la France et une collectivité d'une taille insuffisante pour les missions qui lui sont attribuées. Le département serait fondé sur un découpage archaïque, défini il y a deux siècles. Il serait obsolète et trop petit au regard des besoins du développement économique. Quant à la commune, les critiques portent sur l'émiettement communal et sur l'absurdité de gérer 36 000 de ces collectivités dont les 2/3 comptent de zéro à cinq cents habitants.

En outre, le maintien de ces trois niveaux de collectivités, confortés en termes de pouvoirs et de compétences, imposerait une **charge excessive aux Français**.

En fait, la décentralisation a pesé financièrement, en raison de certaines dérives dans son application :

L'installation des présidents des assemblées locales dans leurs nouvelles fonctions exécutives s'est parfois traduite par la construction d'hôtels de région et de département, dans certains cas excessivement coûteux.

Par ailleurs, les réformes de 1982 ont accéléré le mouvement qui avait déjà incité les collectivités à développer leur propre administration, mais en même temps l'Etat a conservé une bonne partie de ses personnels au niveau central. Ceci a eu pour effet d'accroître le nombre des fonctionnaires, même s'il faut relativiser en raison de l'existence du temps partiel et même si parallèlement une partie de cette augmentation est imputable à la montée des services, à l'évolution de la société et à l'accroissement du nombre d'habitants.

L'Etat n'ayant pas eu, au cours de la décennie précédente, les moyens de rénover les équipements scolaires, les départements et les régions se sont lancés dans une politique immobilière, coûteuse mais nécessaire, en direction des collèges et des lycées pour opérer une véritable remise à niveau. Dans de nombreux domaines, la compensation financière des transferts n'a pas été totale et les collectivités ont dû gérer sur leurs ressources propres une bonne part des compétences qui leur avaient été confiées. Dans certains cas, comme la culture ou l'enseignement supérieur, elles se sont investies volontairement pour pallier les insuffisances de l'Etat.

Enfin, la coexistence de ces trois échelons aux compétences entremêlées a suscité le développement des financements croisés, déjà encouragés par la crise économique et la nécessité de regrouper les moyens pour intervenir plus largement. Elle a en conséquence alourdi les procédures et les coûts avec désormais des dossiers montés à chaque niveau, instruits à chaque niveau, par des bureaux installés également à chaque niveau.

D'une manière générale, si, malgré d'incontestables acquis, la **décentralisation a coûté cher, c'est essentiellement en termes de pesanteur et de confusion pour les citoyens.**

- **Le développement d'une intercommunalité plus élaborée**, à partir de la création, par la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 des communautés de communes et des communautés de villes, nouveaux EPCI à fiscalité propre, a encore **complexifié le maillage administratif territorial.**

Soucieuse de répondre en partie à ces problèmes, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 a rationalisé les structures intercommunales en instaurant trois types de groupements de communes à fiscalité propre : les communautés urbaines réservées aux groupements de plus de 500 000 habitants, les communautés d'agglomération pour les grandes agglomérations de plus de 50 000 habitants et les communautés de communes qui sont plutôt destinées aux milieux faiblement urbanisés à vocation essentiellement rurale.

Elle a mis l'accent sur la lisibilité de la carte intercommunale en sélectionnant trois formes de coopération relativement « parlantes » puisqu'elles concernent la ville, l'agglomération et la commune rurale, qui sont des notions facilement identifiables pour le citoyen. Il n'en demeure pas moins qu'une commune, si elle ne peut appartenir qu'à un EPCI à fiscalité propre, peut cependant faire encore partie d'autres institutions de coopération type SIVOM ou SIVU. Coexistent alors des structures de nature différente, aux vocations distinctes, ne regroupant pas les mêmes partenaires et intervenant sur des périmètres divers.

**Reste aussi à savoir si l'avantage de l'intercommunalité, sur le plan de l'efficacité, l'est aussi vis-à-vis du citoyen et du contribuable.**

La répartition des moyens financiers entre les communes et les communautés s'effectue en dehors de l'avis des habitants du territoire concerné. Bien souvent, le citoyen ne sait pas quelle est sa participation réelle à la communauté de communes. Il découvre l'intercommunalité par la lecture de la quatrième colonne inscrite sur sa feuille d'impôts locaux, alors qu'il ne maîtrise

ni le niveau de prélèvement fiscal, ni le niveau de services rendus par l'institution intercommunale.

Par ailleurs, alors que ces structures prennent de plus en plus d'importance dans les affaires locales, la démocratie intercommunale reste encore une démocratie administrative, fonctionnelle et indirecte et les citoyens supportent de plus en plus mal de ne pas avoir leur mot à dire dans leur fonctionnement.

Enfin, la mise en place de façon parallèle des **pays** peut ajouter un facteur supplémentaire de confusion et d'incertitude.

**• Aujourd'hui, il n'est plus possible de maintenir en l'état l'ensemble de notre système administratif. Les évolutions économiques et démographiques ont fait émerger trois niveaux : l'Europe, la région, et maintenant l'intercommunalité à fiscalité propre. Il faut approfondir la mise en œuvre de l'action publique à ces deux derniers niveaux en les renforçant.**

**La région** verra son rôle accru en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, que ce soit sur son propre territoire ou en relation avec d'autres régions de France ou d'Europe. Elle est déjà impliquée dans le financement des grandes infrastructures. Dans le cadre de l'action de l'Etat, elle est le lieu de répartition des fonds structurels européens. Elle pourrait devenir chef de file en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de transports et de politique culturelle.

La dimension économique et géographique des régions est souvent évoquée. Cette question devra être abordée sans *a priori*. Il ne s'agit pas de trancher à la place des régions sur la taille qu'elles devraient avoir, mais laisser à leur initiative et à leur volonté (nécessaires) le soin de se regrouper. Il convient en revanche de les inciter à travailler ensemble dans un souci de cohérence, comme le permet déjà la loi. L'inter-régionalité devra être encouragée, même lorsqu'elle est transfrontalière.

Enfin, il faut souligner qu'aujourd'hui, les conseillers régionaux ne sont pas connus, sauf s'il s'agit de membres de l'exécutif ou s'ils sont titulaires d'un autre mandat local. Ils n'existent alors en fait que par cet autre mandat. La loi du 19 janvier 1999 a modifié le mode d'élection des conseillers régionaux en instaurant un scrutin de liste au niveau de la région et non plus dans le cadre de circonscriptions départementales. **Cette réforme renforcera l'identité régionale.** Mais le citoyen s'y retrouvera-t-il mieux ?

Il est probable qu'il y gagnerait davantage si les conseillers régionaux étaient élus sur des territoires. La difficulté serait alors d'identifier le bon périmètre et de déterminer les critères sur lesquels serait basé tout découpage.

**En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), leurs présidents et les conseils de communautés prendront des décisions importantes en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace ou de tout autre compétence qu'ils se seront choisie. Leur pouvoir va s'affirmer dans les années qui viennent. Les impôts actuellement levés par les EPCI sont le plus souvent modestes, ils augmenteront sensiblement afin de faire face à des investissements. Dès lors, serait-il normal que, ayant des pouvoirs importants sur

le développement local, levant l'impôt, leurs élus soient exonérés de responsabilités ? Il semble inéluctable que les **élections des membres des EPCI à fiscalité propre seront à plus ou moins brève échéance réalisées au suffrage universel direct. Cette élection pourrait avoir lieu selon le système de vote préférentiel à l'occasion des élections municipales. Ce jour-là, les électeurs des communes choisiraient nommément le ou les conseillers municipaux qui les représenteront au sein du conseil de communauté.**

Toute réforme plus importante paraît à l'heure actuelle **prématurée** puisque les communes n'appartiennent pas encore toutes à un EPCI. En revanche, l'explosion de l'intercommunalité (en 1993, 5 000 communes seulement appartenaient à une structure intercommunale à fiscalité propre ; selon Marc Censi, en l'an 2000, le cap des 20 000 communes sera franchi) permet de penser que, dans quelques années, elle couvrira l'ensemble du territoire.

Quelle coexistence pourra-t-on alors envisager entre les cantons et les EPCI ?

**Le canton** n'est plus depuis longtemps une réalité vécue dans les zones urbaines. Même dans le monde rural, il tend à être supplanté par l'intercommunalité et à devenir une simple circonscription électorale, correspondant rarement ou imparfaitement à un bassin de vie. D'autre part, la différence de taille entre les cantons (le plus petit canton, Barcillonnette dans les Hautes-Alpes compte deux cent soixante-dix habitants, le plus grand canton, Lannoy dans le Nord 64 335 habitants) pose un véritable problème de représentativité et d'équilibre démocratique.

**Le canton pourra-t-il un jour correspondre au périmètre des EPCI ? C'est une piste à explorer.** La constitution actuelle de certaines de ces structures, notamment des communautés d'agglomérations, fait apparaître des dérives. Il faudra donc veiller dès maintenant, si cette piste était retenue, à ce que les EPCI ne reproduisent pas, à leur niveau, les inconvénients actuels du canton, notamment en matière de découpage et de représentativité. Certes, des disparités de taille existeront toujours, mais les différences seront moins importantes que celles constatées aujourd'hui entre les cantons. En effet, si un rééquilibrage est nécessaire pour tenir compte de l'importance accrue du milieu urbain, il est indispensable d'intégrer également, en termes d'aménagement du territoire, l'apport spécifique du milieu rural : **l'aménagement du territoire doit se penser non seulement en termes de solidarité financière mais aussi d'environnement et de qualité de vie.**

**Les futurs conseillers généraux seront-ils, en fait, à terme, les présidents des EPCI ?** En tout état de cause, ils devront demeurer élus au suffrage universel direct, selon un système respectant une proportionnalité avec le nombre d'habitants.

**En milieu rural**, et pour les plus petits EPCI, peut-être pourraient-ils simplement être remplacés par les présidents des communautés de communes, élus dans cette hypothèse au suffrage universel direct, lors d'élections organisées le même jour que les municipales. **Le périmètre d'élection du conseiller général deviendrait celui de la communauté de communes.**

Cette solution présente plusieurs avantages :

- elle légitimerait l'élection des conseils généraux élus sur des territoires représentatifs du développement local ;
- elle permettrait aux citoyens de peser sur l'élection des responsables de l'intercommunalité ;
- les conseillers généraux garderaient un lien avec un territoire.

**En milieu urbain**, en ce qui concerne les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, et pour les communautés de communes importantes, afin que la population soit correctement représentée, on pourrait proposer des **listes à la proportionnelle**.

Tous les conseillers généraux du département seraient élus le même jour (et non pas tous les trois ans par moitié comme c'est le cas aujourd'hui).

Un constat s'impose s'agissant du **département**, territoire d'action à la fois du conseil général et de l'Etat. Entre deux structures appelées à se développer, la région d'une part, les EPCI d'autre part, le département en tant que territoire d'action du conseil général, doit être **modernisé. Pourrait-il dans cet esprit devenir le lieu de regroupement et de régulation des EPCI ?** Il serait alors le conseil départemental de l'intercommunalité. Il doit accepter de se transformer, afin que sa mission de fédérateur des territoires urbains et ruraux puisse être pleinement accomplie et que son action, notamment en matière d'aide sociale et de solidarité, puisse être renforcée et mieux coordonnée avec celle de l'Etat.

En effet, le département est aussi le territoire d'intervention de l'Etat : des moyens doivent être trouvés pour que **décentralisation et déconcentration puissent œuvrer en synergie, garantes de la cohésion du territoire départemental**.

L'explosion de l'intercommunalité a également une incidence sur l'avenir des communes, en particulier des petites communes : elle porte en germe leur affaiblissement. Le rôle de **la commune** devrait évoluer. Les maires, dont les charges sont devenues excessives et les pouvoirs parfois relatifs, en ont confusément conscience, notamment les maires des petites communes. Sont-ils prêts à l'accepter ? Leur avenir en dépend. Ces petites communes pourraient voir leur mission axée sur la collecte de l'expression des besoins et sur la gestion de proximité. Car en même temps que l'émergence des transformations provoquées par l'intercommunalité, l'identité communale reste forte, et elle est source de lien social. Certains pays d'Europe ont fusionné autoritairement leurs communes et le regrettent amèrement, comme la Grèce. La plupart de nos voisins ont maintenu des structures locales de proximité lorsqu'ils ont procédé à des regroupements autoritaires.

### **3. La décentralisation dans les grandes villes doit être accentuée**

- Les lois de décentralisation comportent un volet concernant **l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon**. La loi du 31 décembre 1982 prévoit le découpage en secteurs ou en arrondissements des trois grandes villes. Chacun des secteurs ou des arrondissements est doté d'un maire et d'un conseil dont le fonctionnement est comparable à celui de la mairie centrale dont ils dépendent, mais dont les compétences, les moyens financiers et humains sont beaucoup plus limités.

Si le bilan de la loi est difficile à dresser du fait de la diversité des situations, certains aspects positifs ou certaines limites peuvent être néanmoins pointés.

Instance de proximité par excellence, la mairie d'arrondissement est à la fois un lieu de rencontre de la population dans sa diversité, un lieu d'expression des associations auxquelles elle apporte, dans la mesure de ses moyens, une aide logistique et un lieu où les citoyens peuvent trouver une écoute.

La proximité du maire et des élus de secteur favorise une meilleure réponse aux besoins. Dans les zones urbaines sensibles, elle est un élément de stabilité et de paix sociale. Ces élus, au contact du terrain, peuvent « *tirer les sonnettes d'alarme* » dans de nombreux domaines (pas seulement en matière sociale) et, par l'intermédiaire du maire d'arrondissement, interpeller la mairie centrale. Avec une bonne connaissance d'un dossier et un bon argumentaire, ils peuvent trouver le moyen de faire mieux appliquer la loi.

Pourtant, l'enveloppe financière est, dans tous les cas, extrêmement insuffisante ; à Paris comme à Lyon, elle est quasiment nulle. Cette dotation est presque totalement utilisée pour le fonctionnement des équipements transférés. Elle ne permet pas de conduire une véritable politique, de faire de véritables choix et d'une manière générale d'avoir une marge de manœuvre. Le personnel y est très insuffisant. Quant aux relations entre les élus d'arrondissements et les élus de la mairie centrale, elles peuvent être difficiles.

**Une des principales limites de la loi PLM réside dans le hiatus existant entre le vote des citoyens pour des élus d'arrondissement et la capacité réelle d'action de ces élus.**

L' élu d'arrondissement n'a en fait que peu de pouvoir. L'essentiel de son action consiste à réunir les citoyens, à tenter de leur donner les moyens de se concerter, ce qui est difficile, vu l'étendue des arrondissements ou secteurs. Une fois les demandes exprimées, il ne peut que les transmettre, mais sans pouvoir les satisfaire.

Les conseils d'arrondissements sont dans la pratique « *verrouillés* ». Quant aux organismes consultatifs prévus, les comités d'initiative et de consultation d'arrondissements (CICA), ils ne fonctionnent pas vraiment d'une manière satisfaisante. Alors qu'ils devraient être un lieu d'apprentissage à la responsabilité et à la citoyenneté, ils réunissent plutôt des associations déjà bien repérées et structurées. Pourquoi, en effet, les citoyens isolés, les petites associations perdraient-ils leur temps à dialoguer avec des élus sans pouvoir ?

Pourtant malgré toutes ces difficultés, l'expérience des mairies annexes de Paris, Lyon et Marseille est reconnue comme positive par les élus qui ont bien compris qu'elles pouvaient être de véritables lieux de démocratie et d'échanges avec les habitants.

**• A court terme, il importe de faire appliquer partout les dispositifs de la loi et de donner à ces mairies d'arrondissements de vrais moyens :**

- des moyens humains en nombre suffisant, correspondant aux équipements à gérer et aux responsabilités confiées selon des barèmes clairs ;

- des moyens financiers accrus, placés réellement, pour leur utilisation, sous la responsabilité des élus d'arrondissements.

Les équipements transférés ne doivent plus être limités en taille, en quantité ni en genre, les critères retenus devant être l'intérêt de proximité pour les habitants et la qualité de la réponse aux besoins.

Le maire d'arrondissement doit pouvoir intervenir, avec une véritable marge de manœuvre, sur les investissements. Les compétences données aux mairies doivent être augmentées de manière à ce qu'elles soient en mesure d'intervenir lorsque cela est nécessaire pour tous les travaux de proximité (petits travaux de voirie, signalisation urbaine, travaux urgents dans les écoles...).

Il faut également faire en sorte qu'en permanence, il soit possible d'instaurer un dialogue démocratique entre les élus de la mairie centrale et ceux des arrondissements. La loi devra donner aux mairies d'arrondissement une vraie possibilité d'interpellation du maire de la grande ville et à ce dernier le devoir de réponse.

**Il importe qu'à long terme les mairies d'arrondissement deviennent de véritables lieux de démocratie et non plus des simples pôles de stabilisation des zones sensibles.**

*A contrario*, il importe également qu'elles sachent demeurer des relais pour informer et convaincre les habitants des actions globales de la grande ville, la mairie centrale devant assurer la cohérence des politiques et la cohésion sociale de l'ensemble de sa population.

- Par ailleurs, dans la mesure où aujourd'hui **80 % de la population vit en zone urbaine**, il convient également de renforcer, dans tous les espaces urbains, la décentralisation et la déconcentration à des niveaux proches des citoyens.

Le principe des **mairies d'arrondissements ou de quartiers pourrait être étendu** à d'autres grandes villes et des règles de démocratie de quartier édictées pour les **communes de plus de 50 000 habitants**. Il s'agit de renforcer les lieux de débats et de démocratie et de donner une marge de manœuvre au niveau local. A titre d'exemple, un élu local pourrait être chargé des dossiers concernant le quartier ou bien une commission municipale de quartier regrouperait tous les élus qui y vivent, avec voix consultative ; un autre exemple pourrait être une commission extra-municipale de quartier, composée des représentants de l'ensemble des associations, qui serait obligatoirement consultée avant toute délibération le concernant ; enfin dans certains cas une enveloppe de crédits d'investissement pourrait être allouée aux instances de quartiers.

D'une manière générale, la déconcentration des services municipaux avec la mise en place d'antennes et l'octroi d'une délégation de pouvoir à des élus de quartier devraient systématiquement être recherchés dans les villes. Parallèlement les municipalités de quartier devraient prendre plus systématiquement l'initiative de créer des conseils consultatifs de quartier, spécialement dans les cas où les habitants et leurs associations n'ont pas déjà constitué eux-mêmes des instances représentatives de la vie locale.

#### **4. La décentralisation dans l'Outre-Mer français**

S'agissant des Territoires d'Outre-Mer (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna), des évolutions sont en cours en rapport avec la géographie, les identités culturelles, les aspirations à la responsabilité et à une plus grande insertion dans leur zone géographique.

Une évolution reste à réaliser dans les départements d'Outre-Mer.

Elle appelle une autre manière de penser l'harmonie de la République consistant à considérer que la traduction de la différence et des identités dans les institutions ne doit pas menacer l'unité de la République.

### **III - RÉCONCILIER ÉLUS ET CITOYENS EN CONJUGUANT DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET REPRÉSENTATIVE**

#### **1. Un véritable statut de l'élu local doit permettre la démocratisation des fonctions électives**

• **Les réformes institutionnelles liées aux lois de décentralisation**, jointes aux importants transferts de compétences, ont considérablement renforcé les responsabilités des élus locaux. Elles ont **fait apparaître des exigences nouvelles pour l'exercice des mandats locaux** auxquelles la fonction traditionnelle ne répond plus aujourd'hui.

La décentralisation a, pour partie, généré une certaine « *professionnalisation* » de la fonction élective. Elle a renforcé la personnalisation de la vie locale. Aidée en cela par le cumul des mandats, elle a favorisé la polarisation du pouvoir local entre les mains de quelques personnalités dominantes.

**D'une manière générale, elle a rendu nécessaire, pour tous les élus, l'apprentissage de compétences accrues.** Disposant de nouveaux pouvoirs très étendus, ceux-ci doivent être à même de résoudre les problèmes qui leur sont soumis. Ils doivent être capables de traiter les dossiers les concernant. Cela suppose qu'ils aient des compétences effectives sur toutes les questions qu'ils ont à gérer. Or le maire, aujourd'hui, cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Celui d'une petite commune est censé tout savoir : le code des communes, le code rural, le code pénal, le contrôle *a posteriori*. Mais lui n'est pas entouré.

La fonction d'élu local nécessite aussi du temps, sous peine de mal maîtriser les choix face à ses interlocuteurs publics ou privés. On ne peut en effet reprocher à des fonctionnaires de se substituer aux élus quand ceux-ci ne sont pas à même d'assurer leur fonction. Pour qu'ils le fassent dans les meilleures conditions, ils ont besoin de disponibilité, d'information et de formation continues.

Certes, des nuances doivent être apportées ; tous les mandats ne nécessitent pas forcément une disponibilité à plein temps ; c'est le cas des conseillers qui n'exercent pas de responsabilité exécutive. Les tendances ne doivent pas cacher non plus l'extrême diversité de la situation des quelque 500 000 élus locaux

français qui, selon les cas, exercent des charges fortuites, épisodiques ou permanentes.

Par ailleurs, les présidents des assemblées élues ont toujours la possibilité de faire appel à chacun des membres de leur assemblée pour bénéficier de leurs compétences. A cet égard, il conviendrait qu'ils exercent leur fonction de façon plus collégiale et que la délégation aux adjoints ou vice-présidents spécialisés devienne plus systématique.

• **L'évolution de la représentation socioprofessionnelle des élus locaux fait clairement apparaître ces nouvelles exigences.**

La part des agriculteurs est en forte diminution. On constate, en revanche, un pourcentage important et toujours croissant d'enseignants dans tous les mandats électifs. La part des autres fonctionnaires est également en croissance notamment au niveau communal.

Les retraités et inactifs pèsent d'un poids croissant sur la représentation locale, tandis que les jeunes de moins de trente ans sont pratiquement absents. Même si elle peut paraître importante dans l'absolu et en progression, la part des salariés du secteur privé reste faible. Enfin, la sous-représentation des femmes est patente chez les élus locaux, surtout parmi les maires et les conseillers généraux, problème non réglé par la loi sur la parité.

Les évolutions ainsi constatées traduisent en fait, de manière certes plus ou moins marquée, l'adéquation entre les caractéristiques de chaque catégorie socioprofessionnelle et les exigences liées à l'exercice de la fonction d' élu local.

• Les lois de décentralisation avaient expressément prévu l'édiction d'un texte sur le statut de l' élu local. **La loi du 3 février 1992 relative à l'exercice des mandats locaux reste très insuffisante et rejette d'ailleurs toute référence à la notion même de statut.**

En ce qui concerne la **disponibilité des élus**, si l'état du droit sur les autorisations d'absence a été confirmé et étendu, l'application en demeure difficile. Les employeurs sont gênés par les manifestations d'absentéisme des salariés et souvent, de ce fait, y sont opposés, quelles qu'en soient les causes. Par ailleurs, la loi ne leur a pas imposé de rémunérer les absences en cause et a simplement prévu la possibilité pour les collectivités de compenser la perte de revenu ainsi subie. Le montant de ces compensations demeure exagérément modeste et ne tient aucun compte du montant de la perte réelle ; les élus y ont rarement recours.

Le **droit à la formation** est reconnu. Les frais de formation de l' élu constituent une dépense obligatoire. La loi prévoit un congé de formation d'une durée de six jours par mandat pour les élus ayant la qualité de salarié. En fait, ce congé légal d'un jour par an ne permet en aucun cas pour un élu d'acquérir une formation utile. Le droit à la formation qui met en cause d'importants enjeux en termes de démocratie locale, apparaît ainsi comme une innovation, certes heureuse, mais surtout de principe.

S'agissant de la **protection sociale**, le régime applicable aux parlementaires et permettant aux élus salariés d'obtenir une suspension de contrat de travail jusqu'à l'expiration de leur mandat, puis de retrouver un emploi et une rémunération équivalents à ce terme, a été étendu aux maires et

aux adjoints de villes de plus de 20 000 habitants, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux.

Quant au **régime indemnitaire**, la loi a institué un barème global régissant l'ensemble des départements et des régions sur la base des principes déjà applicables aux communes. Dans les faits, les budgets des petites communes sont si faibles que parfois les élus renoncent à percevoir leurs indemnités et, s'ils en perçoivent une, celle-ci est souvent déterminée *a minima*.

Enfin, le **droit au retour à l'emploi** n'est possible aujourd'hui que pour les fonctionnaires, et n'est d'ailleurs effectif dans leur cas que sous certaines conditions. Quant aux salariés des entreprises privées, on peut se poser la question de l'impact réel des mesures prises : quelles sont leurs chances de réintégrer l'entreprise ? D'autre part, dans un monde caractérisé par la rapidité des évolutions technologiques, quelles sont les capacités de réadaptation ultérieure de ces élus ? Le problème du reclassement se pose également, même si ce n'est pas de la même manière, pour les chefs d'entreprises et pour les membres des professions qui avaient une « *clientèle* » (commerçants, artisans, professions libérales...).

• **Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés rencontrées.**

Une série de considérations pratiques freine encore la mise en place d'un statut :

- d'abord l'hétérogénéité de la communauté des élus locaux qui, selon certains, rendrait difficilement applicable un statut unique ;
- la difficulté d'organiser ce statut dans le monde de l'entreprise ;
- ensuite, le coût d'une telle réforme et la question de savoir qui en supportera la charge, de l'Etat ou des collectivités locales. Un coût de l'ordre de 10 milliards de francs fut avancé en 1982 pour l'application des propositions du rapport établi par Marcel Debarge.

La conception républicaine du rôle de l' élu prévaut en France, même si la mutation de sa fonction paraît incontestable.

« *Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont été présentées avec cet idéal démocratique d'une "démocratie au quotidien" contribuant, selon le Premier ministre de l'époque, à une "nouvelle citoyenneté"* ». Or, l'absence - ou le refus - d'un authentique statut des élus locaux peut affaiblir - et affaiblit de fait - les potentialités démocratiques de la décentralisation.

• Le Conseil économique et social estime donc **essentiel** de mettre en place, malgré les difficultés évoquées, un statut permettant que **tous les citoyens aient la possibilité d'exercer une fonction élective locale quels que soient leur sexe et leur origine socioprofessionnelle**.

L'accès égalitaire à la fonction d' élu local implique au minimum de garantir effectivement à celui qui se présente aux élections locales :

- la **disponibilité** nécessaire à l'accomplissement de sa fonction ;
- le droit à une **couverture sociale** ;
- une **formation** indispensable pour exercer les compétences accrues données aux collectivités ;

- et le **principe du retour à l'emploi** lorsque le mandat électif qui nécessite un temps plein est interrompu.

L'adoption d'un statut de l' élu devrait être prolongée par des réflexions touchant à son application pratique pour tenir compte des diversités de situation. Cela est particulièrement vrai pour les acteurs du secteur privé qui rencontrent la difficulté de concilier les exigences liées à la fonction d' élu local et celles liées à l'exercice de la profession. Le monde économique doit être présent dans la vie publique. Des pistes doivent être proposées pour qu'il y tienne sa place. La vie politique y gagnerait, l'entreprise aussi.

Par ailleurs, les solutions à mettre en œuvre devront nécessairement se fonder sur le constat de la disparité existant entre la plupart des élus et ceux qui sont à la tête de grandes collectivités et en position de cumul de mandats.

Les conditions de formation des élus doivent être sensiblement améliorées, la formation mieux adaptée. Le congé de formation de six jours par mandat prévu pour les salariés élus doit être allongé. Faut-il rendre cette formation obligatoire en début de mandat ?

Pour les maires et les présidents d'EPCI, il conviendrait de reprendre les propositions de l'AMF. Il s'agirait d'une part d'adapter à leurs besoins le contenu de la formation dispensée par les organismes agréés en l'articulant autour de trois grands thèmes : le management politique, la gestion locale et l'exercice des fonctions régaliennes, et d'autre part de mettre en place un programme de formation spécifique à destination des nouveaux élus. A cet effet, il conviendrait de prévoir l'instauration d'un « *budget formation* » minimum obligatoire.

D'une manière générale, la réalisation de ce statut aura un coût. Qui le paiera ? Ce ne peut être exclusivement les collectivités locales. Ne pourrait-on notamment augmenter le montant de la dotation élu local et relever son seuil d'attribution ? L'AMF propose que cette extension soit réalisée en maintenant toutefois le critère d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne. **La démocratie a un coût, il faut avoir le courage de l'affirmer face à tous ceux qui voudraient l'affaiblir.**

## **2. La démocratie participative doit être mieux reconnue, appliquée et amplifiée**

La décentralisation a été faite par l'Etat vers les exécutifs locaux et n'a pratiquement pas été amorcée vers la population. Elle s'est « *arrêtée en cours de route* ». De nombreux élus avaient certes développé de leur propre initiative des formules de concertation et d'association à la vie locale (conseils municipaux d'enfants, conseils des anciens, conseils d'immigrés, etc.). Mais il aura fallu attendre la promulgation de la loi du 4 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour que soit reconnu « *aux habitants de la commune le droit à être informés des affaires locales et à être consultés sur les décisions qui les concernent* ».

- Cette loi détermine de façon précise la nature des **informations** que la commune, les structures intercommunales, le département et la région doivent obligatoirement rendre publiques. Les dispositions de la loi imposent aux

collectivités une obligation de transparence qui va plus loin que l'accès aux documents administratifs.

Cependant, les modalités d'accès aux documents portant sur une délibération du conseil municipal sont laissées à l'initiative de l'exécutif local. Par ailleurs, la lecture des documents d'urbanisme ou du budget nécessite de comprendre un vocabulaire technique difficile et qui s'adresse à des personnes déjà sensibilisées aux affaires locales. La loi ouvre également la possibilité pour le public d'assister à certains débats. Mais cela nécessite que le maire fasse en sorte que les personnes intéressées puissent réellement suivre la discussion.

De plus, il existe des dérogations à cette règle de publicité des débats :

- le conseil municipal a la possibilité de siéger à huis clos par décision du maire - ce qui génère un abondant contentieux - ;
- le caractère public des débats du conseil municipal étendu également au conseil général et au conseil régional ne s'applique pas en revanche aux commissions permanentes.

Enfin, si le droit reconnu à l'information représente dans son principe une avancée réelle de la démocratie locale, il exige une démarche individuelle et suppose un effort personnel. Il faut aller sur place consulter les documents ou entendre les débats. Il faut lire et décrypter les informations communiquées.

• La loi donne par ailleurs un fondement juridique à **l'organisation des consultations par les communes**, dispositif étendu par la loi du 4 février 1995 aux structures de coopération intercommunale pour les questions concernant l'aménagement.

Il n'en demeure pas moins que ces consultations laissent peu d'initiative aux citoyens, la loi laissant au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante la maîtrise de la décision d'engager ou non une consultation communale ou intercommunale. Il reste ainsi qu'aucun référendum populaire ne peut être mis en œuvre sans l'accord du conseil municipal, même si un cinquième des électeurs le demande. A quoi bon laisser croire, dans ce cas, à l'efficacité d'une initiative des citoyens !

En outre, la consultation locale ne s'impose pas aux exécutifs locaux. L'avis exprimé par la population est simplement considéré comme une information, qui ne modifie pas nécessairement les décisions prises par le conseil municipal ou par l'assemblée intercommunale, même si en pratique un conseil municipal peut difficilement aller à l'encontre des vœux de la majorité de la population : la sanction suivrait lors des prochaines élections municipales.

Le législateur a en outre bien cadré les modalités de recours à la consultation, en raison des risques de dérives que pourrait occasionner l'usage abusif du référendum :

- il n'est pas possible d'organiser plus d'une consultation dans la même année ;
- les consultations portant sur le même objet ne peuvent avoir lieu dans un délai inférieur à deux ans ;
- une consultation ne peut être envisagée lorsque l'élection du conseil municipal ou du maire ou la désignation des délégués à l'assemblée

délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ou de son président, a donné lieu à un litige devant le juge ;

- seul l'électeur peut participer à la consultation, le corps des votants étant déterminé par rapport à la notion de la citoyenneté, ce qui exclut les étrangers ou encore les mineurs.

Enfin la loi prévoit que l'objet de la saisine ne peut porter :

- pour une « *commune* », que sur les affaires de sa compétence ;
- pour les structures intercommunales, que sur les opérations « *d'aménagement* ».

• Plusieurs orientations doivent être prises pour que les citoyens puissent réellement participer aux décisions publiques.

En premier lieu, il est nécessaire d'informer chaque citoyen des possibilités dont il dispose pour participer aux décisions publiques (vote, participation aux réunions du conseil municipal, aux enquêtes d'utilité publique,...). A l'occasion soit de l'inscription sur les listes électorales, soit de la remise de la carte d'électeur, un « *livret citoyen* » pourrait être remis à chaque jeune de 18 ans. Ce livret leur expliquerait à la fois leurs droits et leurs devoirs et apporterait des informations diverses. Il serait délivré en main propre par les élus, relayés notamment par les associations et les instances de concertation.

**Il convient en outre de veiller à ce que les textes soient effectivement appliqués et que cette application permette une réelle participation.**

Dans les faits, les résultats font apparaître des lacunes, voire une quasi-absence de mise en œuvre des dispositions légales. Les élus doivent être invités à les respecter et surtout à **présenter les informations** qu'ils diffusent de façon nettement **plus lisible**. Il ne suffit pas de publier massivement des informations et des documents, notamment budgétaires, si leur présentation est telle que les citoyens se trouvent dans l'incapacité de les décrypter et de porter un jugement. Les questions budgétaires sont en effet particulièrement ardues et sensibles. Il est donc indispensable que les citoyens soient associés dès la phase de préparation du budget. Les élus devraient également en commenter les résultats.

Par ailleurs, il serait souhaitable d'accroître sur certains points la portée des dispositions législatives existantes. Tout en gardant à l'esprit les dangers d'un recours excessif à la consultation directe et la nécessité d'en limiter les usages dévoyés, il conviendrait de faire en sorte que la consultation puisse être effectivement organisée lorsque la demande émane du quart des électeurs inscrits. Dans ce cas, tous les résidents devraient pouvoir y participer. De même serait-il nécessaire, lorsque cette consultation a recueilli les voix de la majorité des électeurs, de demander aux élus de relancer la concertation ou, s'ils ne suivent pas le souhait des électeurs, de justifier leur décision finale.

Enfin, au sein des conseils élus, **des moyens effectifs devraient être alloués à l'opposition** pour lui permettre de fonctionner et de s'exprimer plus facilement. A cet égard, les règlements intérieurs des conseils élus (municipaux, intercommunaux, généraux, régionaux), lorsqu'ils ne contiennent pas de telles dispositions, devraient être revus afin de donner toute sa place à l'expression des élus minoritaires et de leur assurer des moyens matériels (secrétariat, bureau...).

D'autre part, donner la parole ouvertement aux citoyens et aux conseillers de l'opposition, y compris dans la presse municipale, éviterait certaines dérives procédurières préjudiciables à la bonne gestion des affaires locales.

### 3. Les instances de conseil aux élus doivent être confortées

- **L'expression de besoins de la société se réalise aussi par le canal d'assemblées consultatives et de corps intermédiaires.**

L'intérêt de ces instances est de permettre l'expression continue et collective des citoyens. A ce titre, elles contribuent à combler le fossé qui tend à s'élargir entre les élus et l'opinion. Celle-ci s'exprime par les élections mais il s'agit là d'actes solennels nécessairement espacés. En favorisant la remontée des problèmes, de façon continue, du niveau où ils sont vécus au niveau où se prennent les décisions les concernant, les assemblées consultatives et les corps intermédiaires peuvent être le point d'aboutissement, le lieu d'expression de l'intérêt général. Ils donnent en outre aux élus le moyen d'élargir et de diversifier leurs sources d'information et les réflexions à partir desquelles s'élaborent leurs prises de décision.

Par exemple, le niveau territorial prend de plus en plus d'importance dans les domaines de l'emploi et de la formation, de l'insertion professionnelle et sociale. Si l'Etat et les régions se sont dotés de capacités d'intervention à ces niveaux, les partenaires sociaux concernés au premier chef par ces mêmes thèmes n'y disposent pas de cadres d'action à la hauteur des enjeux. Pour très utiles qu'ils soient à la fonction de régulation territoriale, les CESR, COREF, ... ne peuvent, à eux seuls, contribuer, en raison de leur nature institutionnelle, à stimuler et encadrer l'action directe des acteurs sociaux au niveau local. En tout état de cause, ils ne sauraient se substituer aux actions menées par ces acteurs eux-mêmes en toute autonomie au niveau territorial.

- L'organisme consultatif le plus complet se situe **au niveau de la région : le Conseil économique et social régional**. Créé en 1972, il a vu son rôle s'élargir peu à peu. Conçu pour faire participer les grandes forces sociales et les intérêts économiques de la région à l'œuvre planificatrice, il a pris du poids dans le paysage régional. Il a évolué comme l'institution régionale elle-même. Dans le contexte de décentralisation, le CESR donne son avis sur des décisions ou des opérations concrètes qui doivent être évaluées et précisées. Son problème essentiel est de parvenir à préserver ce rôle et de permettre à ses membres d'exercer correctement leurs fonctions.

Or il est souvent concurrencé par des organismes parallèles, alors que ses missions ont été expressément fixées par la loi.

Il n'est pas question de remettre en cause la légitimité des organismes spécialisés qui, à différents niveaux, ont pour objet d'organiser le débat sur des problèmes spécifiques et qui se fondent pour cela sur une composition également spécifique. Au contraire, ceux-ci doivent être effectivement consultés. Par ailleurs, il paraît utile de réévaluer parfois leur composition et leur fonctionnement pour qu'ils soient en meilleure adéquation avec les rôles qu'ils devraient assumer.

En revanche, si la démocratie impose que les citoyens organisés s'expriment à côté des élus, elle n'implique pas la surenchère entre assemblées consultatives disposant des mêmes compétences générales et situées au même niveau. L'instauration des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire en 1995 par la loi Pasqua à l'échelon régional a compliqué l'exercice même de la démocratie participative. Leur rôle a été accru et leur composition renforcée en 1999 par la loi Voynet. Autorisées à émettre des avis dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la culture, de la santé..., elles peuvent à terme poser un problème de légitimité aux CESR. Consulté lors de leur création et lors de l'extension de leurs missions, le Conseil économique et social s'était déjà ému devant le danger qu'elles pouvaient représenter et avait attiré l'attention sur l'inéquation entre leurs fonctions et leur composition.

**Une démarche simplificatrice conduirait à la suppression pure et simple des CRADT. Le Conseil économique et social ne le souhaite pas**, mais réitère sa proposition, formulée lors de son avis du 8 juillet 1998 rendu sur le rapport de Jean-Claude Bury, de revoir leur rôle en le recentrant sur **l'information réciproque et sur l'organisation de la concertation entre élus et représentants du monde socio-économique et associatif. Les CESR** - dont la représentativité devrait être améliorée, notamment pour le mouvement associatif - devraient rester seuls habilités à donner leur **avis** dans tous les domaines généraux de compétence des régions, en premier lieu l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les conseillers économiques et sociaux régionaux ne disposent pas d'un véritable statut et les moyens liés au fonctionnement de leur assemblée sont mis à sa disposition par les Conseils régionaux. Le président du CESR n'a qu'une capacité de proposer l'effectif et la composition de son équipe administrative.

Il serait souhaitable de garantir aux membres des CESR la possibilité d'accomplir leurs missions dans des conditions analogues à celles des conseillers régionaux, dans la mesure où les obligations des uns et des autres en termes d'activités se rapprochent largement. Elles requièrent de la même manière des travaux préparatoires, des réunions et des participations à des organismes extérieurs. Seules des dispositions législatives définissant les conditions de mise en œuvre de ces garanties permettront d'éviter des disparités entre régions. Plus généralement, **les CESR et leurs membres** ne pourront remplir efficacement leur rôle en toute indépendance que s'ils disposent des moyens humains et matériels qui leur sont nécessaires et **s'ils ne dépendent plus, pour l'octroi de ces moyens, des seules décisions des conseils régionaux**. Ces dépenses doivent être rendues obligatoires et leur montant fixé par la loi en fonction de la taille et de l'importance des régions.

- Parce que le pouvoir local le plus puissant, celui des communes et des départements, n'est pas systématiquement assisté d'une institution consultative générale à l'image du CESR, **faut-il parler d'un déficit démocratique ?**

**Dans les départements**, il existe de longue date auprès du préfet une multitude de comités et de commissions à caractère consultatif, où le conseil général est presque systématiquement représenté. En fait, le département a

essentiellement des fonctions gestionnaires et opérationnelles qui nécessitent des consultations spécialisées (aide sociale, RMI, etc.), mais qui ne justifient pas un organisme à compétence générale ; l'intensité des relations entre l'administration départementale et certains acteurs locaux, communes, groupements, chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, associations, fait moins ressentir le besoin d'un tel organisme.

**Dans les communes et leurs groupements**, la consultation est souvent informelle. La fonction consultative, confiée à une institution spécialisée hors de l'assemblée communale, n'a guère de sens dans les quelque 34 000 communes de moins de 3 500 habitants. La proximité des élus par rapport à la population, leur diversité socioprofessionnelle et la petite taille géographique de la collectivité favorisent en principe la représentation de tous les intérêts au conseil municipal ou la possibilité pour les citoyens de facilement contacter ses membres. En revanche, à côté des EPCI à fiscalité propre, la possibilité ouverte par la loi Chevènement d'instaurer des comités consultatifs comprenant notamment des représentants des associations locales, devrait être utilisée à partir d'un certain seuil de population.

**Dans les grandes villes** où se posent le plus de problèmes, la **démocratie participative** s'exerce principalement par le biais d'**instances de quartiers**.

Beaucoup d'entre elles résultent de l'initiative spontanée des habitants ou de structures associatives antérieures. Elles prennent alors le nom de **comités de quartiers**. Le pouvoir local, qui n'a pas participé à sa naissance, ne reconnaît l'instance de quartier qu'ultérieurement.

Dans d'autres cas, l'initiative est municipale. Le développement par quartier, la nature de la structure, ses modes de fonctionnement, ses fonctions, ses moyens sont définis d'en haut, généralement dans « *un règlement des quartiers* » voté par le conseil municipal. Il s'agit alors de **conseils de quartier**.

Plus anciens, les premiers ont connu une forte impulsion au cours des années soixante dix. A l'origine instruments de contestation du pouvoir local, ils se conduisent de plus en plus comme des instances participatives visant à une meilleure intégration des populations et contribuent à renforcer l'acceptation et l'efficacité des politiques locales. Quant aux exemples de démocratie locale initiés par les élus, ils se multiplient, en particulier depuis les élections municipales de 1995. Ces expériences, qui associent sous des formes les plus diverses les citoyens au pouvoir municipal, participent d'un mouvement descendant.

Le problème vient de la difficulté à faire se rencontrer de façon équilibrée le mouvement ascendant et le mouvement descendant :

- si l'offre de « *partage des pouvoirs* » ne trouve pas une réponse auprès des habitants, elle reste « *une coquille vide* », un ensemble formel qui disparaîtra assez vite, ne serait-ce que par découragement des élus qui déplorent « *la non-réponse* » des habitants ;
- si la mobilisation des habitants se heurte à un mur d'incompréhension ou d'autoritarisme du pouvoir local, si elle ne débouche pas assez rapidement sur des réalisations concrètes, si les élus ne donnent pas

de réponse, elle aboutit à faire des citoyens non motivés qui se désintéressent des affaires locales.

**Quelle que soit la nature de la structure, conseil ou comité de quartier, la réussite durable de la participation dépend en fait de la volonté conjointe du pouvoir local et des habitants de construire ensemble un projet.**

Aujourd'hui, d'ailleurs les deux types de structures coexistent, peut-être avec les mêmes défauts.

Les uns et les autres ont tendance à se concentrer sur les problèmes de vie quotidienne dans le quartier (voirie, propreté...) et à **privilégier les revendications particulières des habitants au détriment des problèmes généraux d'aménagement** qui se pensent à l'échelle de l'agglomération. Les municipalités encouragent d'ailleurs le plus souvent cette tendance, gardant ainsi le monopole des questions d'intérêt commun. Or si le quartier est un espace d'appartenance, il peut être aussi un ghetto. Son institutionnalisation, si elle n'est pas accompagnée d'une ouverture sur la ville entière, peut contribuer à renforcer le repliement et l'auto-organisation interne notamment chez les populations jeunes des quartiers défavorisés.

Par ailleurs, on assiste à une certaine **professionnalisation des représentants des habitants**. Les qualités requises dans l'exercice de la fonction de représentation : compétence, bénévolat, disponibilité, etc. favorisent en effet les personnes qui disposent de temps suffisant pour s'investir dans les activités d'animation, qui résident depuis longtemps dans le quartier et qui y ont déjà exercé des responsabilités associatives.

Ce sont toujours les mêmes qui siègent et représentent la population du quartier. Les jeunes en revanche sont pratiquement absents. Les efforts consentis par les municipalités pour les impliquer sont rarement suivis d'effets. Cela est particulièrement grave dans les quartiers défavorisés. Une manière paradoxale d'intégrer les jeunes de ces quartiers serait d'associer leurs parents ou grands parents aux instances locales. Voyant leurs aînés participer, être entendus, les jeunes pourraient être témoins de leurs retrouvailles avec une dignité qu'ils craignaient parfois avoir perdue.

#### **4. Les conseils de développement : une nouvelle problématique de la participation**

Pour faire suite à la loi Voynet, des conseils de développement seront placés au niveau des agglomérations et des pays. Dans les pays, le conseil est associé à l'élaboration de la charte du pays. Dans les agglomérations, il est consulté sur le projet d'agglomération. Que ce soit dans un pays ou dans une agglomération, il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement. En outre, dans les pays, il est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

Les conseils de développement seront composés « *de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* » et seront créés par les

communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Ils « *s'organiseront librement* ».

De nombreuses expériences se développent actuellement : elles sont variées, mais font d'ores et déjà apparaître que ces instances, notamment dans les pays, ne souhaitent pas se cantonner à un rôle purement consultatif. De ce fait, plusieurs conclusions s'imposent :

**La composition des conseils de développement sera nécessairement liée aux missions qu'ils se seront assignées.** S'ils se limitent à la consultation simple - c'est le cas des agglomérations - il n'y aura pas d'élus. Le cas est différent pour les conseils de développement des pays. La présence d'élus est alors indispensable pour favoriser une démarche commune dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Les conseils de développement feront-ils franchir un nouveau pas à la démocratie participative ? Certes, les acteurs seront d'autant plus impliqués qu'ils auront à défendre un projet et à veiller à sa mise en œuvre... La prudence s'impose néanmoins : les membres qui y siégeront représenteront-ils réellement les intérêts du pays ou de l'agglomération ? Quelle articulation s'instaurera entre le conseil de développement, instance de réflexion et d'aide à la décision publique, et la ou les structures qui seront chargées de la gestion du projet et de sa contractualisation ?

**Le pays est un espace de projet. Il doit rester un espace de projet seulement. Il ne doit pas, dans le cadre institutionnel actuel, devenir une nouvelle collectivité territoriale.**

**5. Enfin, il devient urgent, dans le contexte actuel de crise de la citoyenneté, de susciter plus fortement l'implication des habitants dans la vie publique.**

• **La décentralisation n'a pas encore permis de resserrer les liens entre élus et citoyens.** Si, en milieu rural et dans les centres bourgs, le lien entre élus et citoyens est toujours aussi fort, en revanche dans les villes, la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale. Elle n'est pas allée assez loin. Dans un contexte où il est de plus en plus difficile de localiser le pouvoir de décision, elle n'a pu contrebalancer les tendances lourdes qui au contraire se sont amplifiées du fait de la désagrégation du tissu social.

**L'acte électoral doit être revalorisé.** L'abstention aux élections n'a cessé de progresser quel que soit le type d'élection. Même si, dans certains milieux favorisés, on constate un certain mépris des institutions et de la citoyenneté, il n'en demeure pas moins que l'abstention a des causes plus profondes.

Insuffisante intégration politique liée à une faible insertion sociale ? Les jeunes, les personnes issues des milieux défavorisés, ont tendance à s'abstenir plus que les adultes ou les cadres. Une position sociale incertaine, une instabilité professionnelle, un doute sur l'avenir, une difficulté à communiquer... contribuent à une insertion politique inachevée. Les femmes aussi tendent à s'abstenir parce qu'elles aimeraient plus de concret des discours à la réalité, qu'elles ne se sentent pas suffisamment représentées et considèrent qu'elles ont

peu de porte-parole. Une des causes de la distance trop grande entre la politique et le citoyen est cette faible représentation des femmes. Mais l'abstentionnisme a d'autres causes : déclin des identités collectives, flou des programmes politiques, besoin de protestation. De plus les « *affaires* » n'ont fait qu'aiguïser la crise de la représentation politique. Dans ce cas, l'absentéisme est un acte volontaire de contestation.

- Par ailleurs, le **chômage** a, depuis près de trois décennies et pour des millions de citoyens, cassé le ressort de l'utilité sociale et de la participation à la vie de la Cité. Comment être citoyen quand on est un chômeur de longue durée ? Comment être citoyen quand on a quarante ou cinquante ans et qu'on est licencié, ou qu'on s'attend à l'être. Comment être citoyen quand on est un jeune, et qu'on sait qu'on n'aura pas de travail avant vingt-cinq ans ? Comment être citoyen quand on est un jeune et qu'on n'a jamais vu ses parents travailler ? Comment être citoyen quand le seul argent que l'on voit circuler n'est pas le fruit d'un travail, mais celui de la drogue ou de divers trafics ?

Dans les grandes villes où l'urbanisme a éclaté les lieux d'habitat, les lieux de travail, les lieux de consommation, les habitants doivent effectuer des trajets de plus en plus nombreux et de plus en plus longs. S'ajoute généralement pour les femmes le poids persistant des tâches familiales. L'ensemble entraîne des pertes de temps telles qu'il leur est souvent matériellement impossible de disposer de créneaux horaires pour s'impliquer dans la vie de la cité.

Souvent les habitants se comportent en clients et en consommateurs qui réduisent au minimum leur implication dans la vie de la Cité. Pour remédier à cette situation, **l'intervention individuelle et l'engagement collectif des citoyens doivent être encouragés** tant par les services administratifs que par les élus sur diverses questions qui concernent l'ensemble de la population ou une partie de celle-ci. Il serait particulièrement opportun, dans les quartiers en difficulté, que les élus soient attentifs et soutiennent les initiatives d'habitants qui s'organisent pour répondre à leurs besoins.

De façon générale, des instances de concertation, de consultation et de suivi doivent être mises en place ou réactivées. Leurs formes, leurs compositions comme les objectifs fixés et le contenu de leurs missions doivent être arrêtés en concertation. Par ailleurs, les fonctionnaires au contact quotidien de la population constituent pour les élus de témoins précieux de la qualité de vie locale. Ils pourraient émettre des propositions pertinentes pour renforcer la citoyenneté.

- Les jeunes ne savent pratiquement rien sur les modes de fonctionnement de la société, les structures politiques, le rôle des institutions. Ils connaissent de moins en moins les valeurs républicaines, fondements de la société française, et l'école ne leur apprend pas suffisamment « *la citoyenneté active et responsable* ».

Autrefois à l'école de la République, chaque jour, les instituteurs enseignaient l'instruction civique ; cette matière a ensuite été supprimée. Plusieurs ministres de l'éducation nationale ont réaffirmé leur volonté de la rétablir sous une forme plus moderne. Dans les faits, l'éducation civique est abordée comme un appendice du cours d'histoire. Il conviendrait, dès **l'école**

**primaire**, de permettre aux enfants de faire **l'apprentissage de l'exercice de la responsabilité**, de la vie en collectivité avec ses règles de fonctionnement, les droits et les devoirs qu'elle implique. Les groupements socio-éducatifs, les coopératives scolaires constituent, de ce point de vue, un outil de pédagogie active intéressant dont le conseil économique et social recommande le développement.

Autant l'éducation civique est introduite assez sérieusement (cela dépend des professeurs) au collège, autant elle est absente du lycée. Il est intéressant de noter l'introduction, à partir de 1999, de questions relatives à cette discipline à l'épreuve du brevet.

Jack Lang, ministre de l'éducation nationale, a repris la proposition de son prédécesseur et a inclus **dans les programmes des classes de seconde l'éducation civique, juridique et sociale (ECJS)**, sous forme de seize heures de débats dans l'année. Assurés principalement par les professeurs d'histoire-géographie, ces débats tourneront autour des thèmes liés à la citoyenneté (intégration, famille, travail, civilité...) en les abordant de manière transdisciplinaire. **Cette formule**, si elle a le mérite d'exister, est compliquée dans son application et **risque d'apparaître aux jeunes comme accessoire par rapport aux matières principales**.

Mais la **formation à la citoyenneté** doit aller plus loin. Il faudrait réfléchir à **la création d'une épreuve obligatoire d'éducation civique au baccalauréat** dans toutes les sections y compris au bac professionnel. Il est en effet indispensable qu'à l'âge de la majorité, donc du droit de vote, les jeunes apprennent la société et les institutions françaises, européennes et internationales qui les entourent. Les professeurs d'histoire déjà formés pour enseigner l'éducation civique au collège devraient pouvoir suivre si nécessaire une formation complémentaire pour accompagner les évolutions.

Cette matière approfondirait les programmes abordés au collège (en 6<sup>e</sup> la commune, en 5<sup>e</sup> le département, en 4<sup>e</sup> la région, en 3<sup>e</sup> l'Etat et l'Europe). Elle inclurait également une meilleure connaissance de la politique européenne ainsi que la compréhension des nouvelles lois, notamment celles concernant l'intercommunalité, nouvelle donnée du territoire contemporain. Elle aborderait des notions telles que le budget, les impôts, la défense de l'environnement...

Par ailleurs, elle devrait permettre aux jeunes d'apprendre les types d'organisation des citoyens : syndicats, associations, mutuelles, et plus généralement de se familiariser avec les alternatives que propose l'économie sociale. Ces structures sont en effet, pour les jeunes comme pour l'ensemble des citoyens, des lieux de premier exercice de la démocratie et de la citoyenneté. Cet exercice de la responsabilité peut susciter ultérieurement leur engagement dans des fonctions électives locales.

Cependant, outre une nécessaire instruction civique, les jeunes ont besoin d'une véritable initiation à la vie citoyenne. Dans cet esprit, il conviendrait que cela passe par des pratiques pédagogiques et éducatives qui favorisent davantage l'esprit d'initiative ou le travail en équipe ; que cela passe aussi par un développement et un meilleur fonctionnement de toutes les structures qui favorisent la participation des élèves : délégués et conseils de classe, élèves élus

dans les conseils d'administration, maisons des lycéens, « conseils de la vie lycéenne »... Cela suppose, au-delà de l'école, que le même souci existe au niveau des associations de jeunes ou clubs sportifs, par exemple. **Enfin, il est important de réaffirmer le rôle essentiel que doit exercer la famille, première éducatrice à la citoyenneté, en y impliquant toutes les générations.**

\*  
\*        \*

Deux des raisons de la désaffection croissante pour l'action publique sont :

- d'une part, l'éloignement du citoyen du processus d'élaboration des décisions, mais surtout de leur mise en œuvre. Pour atteindre ses objectifs, **l'action publique doit donc intégrer les préoccupations de la population et l'associer en amont mais également dans son suivi**, puisque c'est elle qui sera bénéficiaire de cette action ;
- d'autre part, le sentiment, de plus en plus ressenti par le citoyen, que sa participation est un leurre et que le fossé se creuse entre la pratique et les discours des élus. Ces derniers, s'ils consultent les habitants, doivent non seulement les écouter mais aussi **leur faire connaître les raisons des décisions finales.**

Les élus doivent susciter et accepter la participation des citoyens. Ils doivent faire en sorte qu'elle soit réalisable, utile et utilisée. De leur côté, les administrations territoriales doivent être animées, à tous les niveaux, de la volonté de placer l'utilisateur au centre de leur action. Enfin, les corps intermédiaires, à travers lesquels s'expriment les citoyens, doivent se conduire « *en partenaires* » véritablement responsables.

**Les procédures participatives enrichissent la démocratie classique** par l'écoute qu'elles favorisent. Elles ne doivent pas avoir pour effet de conduire « *à une démocratie directe* ». Mais elles doivent être un moyen de **dépasser la simple défense des intérêts particuliers pour faire émerger l'intérêt général.** Elles doivent permettre d'impliquer le citoyen dans sa diversité : l'électeur qui exprime son opinion sur la vie politique, le contribuable qui paie ses impôts, l'utilisateur des services publics, le professionnel engagé dans la vie économique. Elles permettront ainsi de rendre la vie publique plus transparente.

**La démocratie représentative** doit rester celle des décisions. Les élus, responsables de ces décisions, rendent effectivement des comptes : leur sanction est celle du suffrage universel.

Un bon exercice de la démocratie implique **une réconciliation durable entre les élus et le peuple.**

Démocratie participative et démocratie représentative ne s'opposent pas. Elles doivent se compléter au bénéfice de l'ensemble de la population, pour permettre l'accès aux droits de tous, sans exception, à commencer par les plus démunis de nos concitoyens.

Aujourd'hui, dans le contexte d'une mondialisation de plus en plus marquée et face à un paysage administratif de plus en plus brouillé, les citoyens ont besoin de repères et de lieux d'appartenance. Les territoires constituent les socles géographiques de ces repères. La décentralisation les a fait émerger. Elle doit les conforter en clarifiant leur rôle, en les rendant plus opérationnels et en les transformant en véritables espaces de démocratie.

C'est dans cette démarche que doit maintenant s'inscrire un **grand débat national sur la poursuite du mouvement de décentralisation**, afin que **démocratie participative** et **démocratie représentative**, ensemble, y retrouvent leurs lettres de noblesse... **au bénéfice de tous les citoyens**.

\*  
\*                    \*



## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants.....168*

*Ont voté pour.....144*

*Se sont abstenus.....24*

#### Le Conseil économique et social a adopté.

#### Ont voté pour : 144

*Groupe de l'agriculture* - MM. Ballé, de Beaumesnil, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Mme Gros, MM. Hervieu, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Raoult, Rigaud, Rousseau, Stéfani, Szydowski.

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Séassari, Teilleux.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Battut, Briand, M. Bury, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Menecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweeghe.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Wéber.

*Groupe de la CGT* - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Manjon, Moulin, Potavin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayet, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

*Groupe de l'outre-mer* - MM. Fabien, Frébault, Mme Mélisse, M. Pen.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Ghigonis, Tardy.

*Groupe des entreprises publiques* - Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand.

*Groupe de l'UNSA* - M. Barbaran.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Camoin, Debout, Dechartre, Dondoux, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Garcia, MM. Jeantet, de La Loyère, Mme Le Galiot-Barrey, MM. Motroni, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiéviorka.

*Groupe des professions libérales* - MM. Chambonnaud, Salustro.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Laune, Mmes Lebatard, Petit.

**Se sont abstenus : 24**

*Groupe de l'agriculture* - Mme Chézalviel.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM., Chaffin, Fournier, Sappa, Mme Viguière, M. Walter.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Gilson, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Scherrer, Séguy, Didier Simond, Talmier, Trépant, Veysset.

*Groupe des personnalités qualifiées* - M. Cannac.

## DÉCLARATIONS DES GROUPES

### **Groupe de l'agriculture**

Les lois de décentralisation de 1982 visaient à rapprocher les citoyens des lieux de décisions pour que celles-ci répondent à leurs aspirations et soient mieux comprises par eux. Ce lien entre le citoyen et le politique, au plus près de la base, doit demeurer un axe fort de toute réflexion concernant la décentralisation.

La décentralisation ne pourra être couronnée de succès si l'Etat ne veille pas aux équilibres économiques entre les territoires et n'adapte pas ses dotations pour corriger les inégalités.

La commune, l'intercommunalité, le canton, le pays, l'agglomération, la communauté de communes, la communauté urbaine, la communauté d'agglomérations, le département, la région, l'Etat, l'Europe : cela fait beaucoup ! Ces entités qui se sont accumulées au fil du temps ne permettent plus au citoyen d'avoir une vision claire des compétences de chacune. Il ne perçoit bien souvent que l'augmentation de sa feuille d'impôts locaux ! Aussi, ne peut-on que rejoindre l'avis dans son souci affirmé de clarification.

Nos structures territoriales participent de notre identité. Certaines sont très anciennes. Elles ont été façonnées par les événements, parfois bousculées par des décisions politiques. Elles connaissent en tous les cas une évolution continue, sans heurt. S'inscrire dans ce mouvement, afin de le prolonger, constitue aujourd'hui un impératif. La carte territoriale doit être modernisée sans être alourdie, afin de tenir compte de la réalité des données économiques et sociales.

Le renforcement de l'intercommunalité nous paraît une réponse à nos préoccupations actuelles en matière d'organisation et de renforcement des zones rurales aux côtés des zones urbaines engagées dans ce processus depuis plusieurs années.

La proposition formulée dans le projet d'avis de donner une nouvelle assise au canton en calant son périmètre sur celui de la communauté de communes constitue une piste intéressante, qui pourrait conduire au renforcement du département (y compris en matière d'aménagement du territoire) ! On doit néanmoins veiller à ce que les élections des conseillers municipaux, des membres des EPCI et des conseillers généraux s'organisent de façon cohérente afin de ne pas susciter de concurrence entre les collectivités territoriales ni conduire à une politique de chapelle parce que certains se sentiraient dépossédés par d'autres. Les modalités d'élection doivent reposer sur des règles uniformes. La distinction faite dans l'avis entre le milieu urbain et le milieu rural ne paraît pas ici pertinente. Par ailleurs, nous insistons pour que le pays reste un lieu de coordination et de réflexion où naissent les projets. Il ne doit pas devenir une nouvelle entité juridique dotée d'une fiscalité propre.

Les socioprofessionnels en général, et les agriculteurs en particulier, souhaitent continuer de participer aux instances de consultations auprès de la région et des pays : la CRADT (Conférence régionale pour l'aménagement et de

développement du territoire) et le conseil de développement. Ces dernières favorisent l'émergence d'une démocratie participative des citoyens en les impliquant dans la conduite de l'action publique. Les agriculteurs qui constituent une catégorie d'acteurs ruraux parmi les autres, mais dont le rôle en matière d'aménagement de tous les territoires est essentiel, entendent y apporter leur vision au service de l'intérêt général.

La démocratie participative est une avancée importante qui doit permettre de réconcilier les citoyens avec l'action publique. Cette avancée ne doit cependant pas être viciée à la base en permettant à des généraux sans troupe d'y siéger. Le législateur a précisé les conditions permettant aux syndicats et aux chambres consulaires d'être reconnus représentatifs. Le monde associatif doit, lui aussi, s'astreindre à des règles de représentativité pour démontrer qu'il est le garant de l'intérêt général et non de certains intérêts particuliers. C'est à cette condition qu'ensemble nous favoriserons l'union réussie du citoyen et du politique qui, lui, tire sa légitimité du suffrage universel (oui à un statut de l'élu !).

### **Groupe de l'artisanat**

Cet avis sur la décentralisation et le citoyen constitue un véritable défi dans la mesure où il amène indirectement notre assemblée à se prononcer sur la carte territoriale de la France qui se dessine eu égard aux profondes transformations dont elle a été l'objet ces dernières années.

Même si l'ensemble du territoire français n'est pas encore couvert d'établissements publics de coopération intercommunale, le groupe de l'artisanat est conscient de cette réalité qui remet en cause certains niveaux de décisions et surtout oblige à plus ou moins long terme à faire des choix d'organisation territoriale.

Pour lui, l'alternative inéluctable entre le canton et l'intercommunalité qu'il partage ne sera possible que si sont respectés le principe de rattachement d'une circonscription électorale à un territoire de développement et surtout celui de responsabilité directe devant l'électeur des structures levant l'impôt.

Dans ce contexte, le groupe de l'artisanat apprécie la proposition de l'avis de moderniser le rôle et les missions du département dans la mesure où il évolue vers un conseil départemental de l'intercommunalité, chargé de regrouper et réguler les établissements publics de coopération intercommunale et qu'il correspond aux préoccupations administratives et de marché de proximité des entreprises artisanales.

Préoccupé par le niveau élevé des charges des entreprises, le groupe de l'artisanat tout en partageant l'idée d'une réforme fiscale globale souhaite attirer l'attention sur les conséquences en chaîne de ces regroupements territoriaux sur les frontières actuelles des départements et le fonctionnement même de nos institutions et appelle de ses vœux une révision à la baisse de cette pression fiscale.

Compte tenu de l'arrivée imminente des pays de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, il est évident que cette réflexion doit être étendue au niveau des régions dans la mesure où la nouvelle redistribution des

fonds structurels qui en découle va affecter considérablement les moyens de développement de l'ensemble de nos territoires.

S'agissant du volet « expression démocratique » au-delà de la reconnaissance de l'échec des lois de décentralisation en ce domaine, le groupe de l'artisanat partage l'analyse d'une crise de la citoyenneté et le constat d'un déficit de représentants du monde de l'entreprise, tout en s'interrogeant sur le bien-fondé des moyens d'y remédier.

En effet, la création d'un statut de l'élu, justifiée pour pouvoir consacrer le temps nécessaire à l'exercice de fonctions électives de plus en plus complexes, est non seulement coûteux mais surtout difficile à mettre en œuvre dans les entreprises à taille humaine.

Quant aux mesures d'incitation à l'implication des habitants, le désintérêt croissant pour la cause publique plaide effectivement pour la mise en place d'une réelle formation à la citoyenneté.

La complexité et l'étendue du sujet obligent non seulement à prévoir un véritable cursus mais surtout de s'en préoccuper très tôt dans le milieu scolaire et extra scolaire. L'idée d'introduire l'éducation civique dès la sixième et d'étendre cette obligation aux filières professionnelles est à souligner sans oublier peut-être d'ouvrir des pistes pour faciliter l'accessibilité des jeunes aux responsabilités associatives pour pallier la polarisation du pouvoir local sur certaines personnalités dominantes et diversifier l'accès à des responsabilités électives.

Enfin, toujours par souci d'efficacité, le groupe de l'artisanat tient à souligner son attachement à la valorisation des structures officielles de consultation que sont le Conseil économique et social au niveau national et les Conseils économiques et sociaux régionaux à l'échelon régional, à condition d'adapter leur composition aux réalités socioéconomiques. Concernant plus particulièrement les CESR, leur place effective dans le débat démocratique nécessite de revoir le statut de leurs membres et surtout de reconsidérer leurs moyens de fonctionnement comme des dépenses obligatoires dont le montant doit être fixé par la loi afin que leurs missions consultatives puissent s'exercer en toute liberté.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

### **Groupe des associations**

Le rapporteur a été très courageux d'aborder un sujet particulièrement sensible aujourd'hui, qui est la place des citoyens sur le terrain, bientôt vingt ans après l'avènement de la décentralisation.

Le constat que l'on peut faire aujourd'hui est qu'elle n'a pas sensiblement infléchi une désaffectation certaine, notamment de la part des jeunes et de populations en difficulté, vis-à-vis de la chose publique. Nous aurions aimé que soit repris dans l'avis la question essentielle du rapport entre citoyenneté, nationalité et identité culturelle.

On évoque le manque de visibilité de l'organisation et du fonctionnement des diverses collectivités territoriales, des normes et des procédures qui s'appliquent sur les territoires. On regrette le manque de formation des citoyens

dans ce domaine et également la difficulté des élus à ajuster leur action face à leurs concitoyens. Les élus déplorent en effet l'indifférence de leurs administrés, leur comportement qu'ils jugent consumériste voire tournée vers l'action juridique à la moindre occasion.

Il existe d'autre part une certaine méfiance générale envers l'action des citoyens qui s'organisent. La question de leur légitimité, leur représentativité se pose immédiatement. De leur côté, les citoyens ont peur d'être instrumentalisés, « récupérés » ou bien d'être en butte à des difficultés face à leurs élus.

On voit bien que l'on touche en cette matière à une culture de la vie collective, à l'esprit de l'exercice de la démocratie. Il n'est donc pas facile de faire avancer des pratiques citoyennes par décret ou règlement. Ce qui explique que le rapport reste modeste dans ses propositions en ce domaine.

L'avis insiste, à juste titre, sur l'importance de l'éducation. Mais la seule connaissance des mécanismes de fonctionnement de notre société ne suffira pas, il faut inciter, soutenir, dès le plus jeune âge, des pratiques de groupes où les enfants apprennent à respecter des règles et à prendre des responsabilités.

D'autre part, il faudra sortir d'une vision purement représentative de la démocratie locale. Il faut considérer que l'action de citoyens organisés a sa légitimité propre qui s'inscrit dans l'espace public à côté de celles d'autres acteurs. Un débat doit s'instaurer permettant à tous de trouver leur place, tout en nourrissant une dynamique locale de développement.

Il y a là un profond changement culturel à engager pour tous et qui seul peut permettre de réconcilier les citoyens avec l'exercice de la démocratie locale.

Il ne faudrait pas, pour autant, ignorer le coût en temps, en investissement humain et financier, que de telles pratiques requièrent.

Tout au long du débat, le rapporteur a fait preuve d'une grande ouverture aux propositions qui ont été faites. Dans ces conditions, le groupe des associations votera l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

L'organisation territoriale de la France reste marquée par une forte tradition de centralisation sous la tutelle de l'Etat. Le mouvement de décentralisation, initié par les lois Defferre de 1982-1983, s'inscrit dans un mouvement historique plus large, commun à la plupart des pays d'Europe, qui ont entrepris d'importants remaniements de leur organisation territoriale. Tous vont dans le sens d'un renforcement de la région et d'une réduction du nombre des communes.

Aujourd'hui plus personne ne remet en cause ce mouvement de décentralisation. Cet état de fait, souligné avec force dans l'avis, est partagé par la CFDT. Elle constate cependant le caractère inachevé de ce processus : inadaptation de l'organisation des territoires aux réalités économiques et sociales contemporaines, absence de hiérarchie entre les différents et trop nombreux niveaux de collectivités locales, insuffisance de clarification de leurs compétences, déficit d'expression de démocratie locale, fiscalité inappropriée...

L'avis préconise l'élection des représentants des communautés de communes et d'agglomérations par le suffrage universel, il esquisse une réforme institutionnelle avec l'abandon du système cantonal, crée des passerelles entre les représentants de la société civile organisée et les élus, re-précise le rôle de l'Etat déconcentré. Avec l'appui de la CFDT, il s'efforce ainsi d'apporter des éléments de réponse avec une volonté réelle de sortir du *statu quo*. Il insiste également sur l'importance de la fonction consultative et sur l'autonomie des partenaires sociaux dans la dynamique des territoires.

La CFDT aurait souhaité que l'avis aille plus loin en matière de réforme institutionnelle ; par exemple, il ne tranche pas sur le devenir du département et reste interrogatif sur le système électoral concernant les régions, lequel devrait pouvoir, selon la CFDT, être organisé sur une base territoriale.

Par ailleurs, comme le souligne le projet d'avis, la CFDT estime urgente la mise en place d'un statut permettant à tous les citoyens de pouvoir exercer une fonction électorale locale, quels que soient leur sexe et leur origine. Ce statut devrait notamment permettre le retour à l'emploi lorsque le mandat électif nécessitant un temps plein est interrompu.

Les suggestions visant à développer la démocratie participative, à conforter la fonction consultative notamment dans le cadre des CESR, à favoriser l'expression autonome des acteurs sociaux au niveau local, à resserrer les liens entre élus et citoyens, à encourager l'éducation à la citoyenneté recueillent pour l'essentiel l'accord de la CFDT qui a voté favorablement pour cet avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Si la décentralisation a bien levé la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, elle butte sur un déficit persistant de démocratie et celle-ci doit retrouver toute sa place au cœur de nos institutions.

L'émiettement de l'organisation territoriale ne s'est pas réduit, la concurrence entre les collectivités locales s'est accentuée, aidée en cela par le chevauchement de leurs compétences, les inégalités entre collectivités et donc entre citoyens se sont renforcées, les financements croisés et les liens contractuels menés avec les partenaires les plus divers se multiplient créant un enchevêtrement qui défie les capacités d'analyse du citoyen de base.

De même, la faible autonomie financière des collectivités locales risque d'être davantage fragilisée par la modification du régime de la taxe sur les droits de mutation ainsi que par celui de la taxe professionnelle.

Dans la situation de morcellement des budgets locaux dû aux multiples démembrements, le citoyen ne peut lire la politique financière qui a été conduite, ni admettre les disparités induites par la structure même de la fiscalité locale.

La transparence et la compréhension de la finalité des impôts locaux, et plus globalement des finances locales, doivent être favorisées en liant mieux qu'aujourd'hui compétence et contribution.

Le groupe de la CFE-CGC soutient la proposition d'une véritable réforme de la fiscalité locale, allant bien au-delà des simples ajustements actuels, mais regrette, néanmoins, que quelques pistes ne soient pas explorées.

Le groupe de la CFE-CGC partage le souci de l'avis d'un meilleur exercice des contrôles. En effet, la complexité du droit local, le morcellement des compétences, la démultiplication des centres de décision ont favorisé l'inégalité des décisions d'autant que le déficit de formation de certains agents chargés du contrôle ne contribue pas à améliorer la situation. La mise en place des centres de ressources permettant de dispenser une formation de qualité est une bonne proposition.

La réforme de la politique d'administration du territoire ne peut se satisfaire de la seule décentralisation. La déconcentration doit aussi devenir un moteur autonome de la transformation de l'administration territoriale et, en conséquence, un outil de la réforme de l'Etat, lequel doit être le garant de la cohérence et de la solidarité nationale.

Le projet d'avis postule en faveur d'une clarification qu'il s'agisse des compétences, des financements ou des responsabilités. Il reste cependant discret sur l'interaction croissante des acteurs au niveau local et l'enchevêtrement des structures de décision.

En revanche, le groupe de la CFE-CGC adhère à l'analyse de la loi PLM comme à l'adoption d'un statut de l' élu local.

Il approuve la création d'instances consultatives à la condition que celles-ci n'empiètent pas sur le rôle et les compétences des CESR qui doivent être valorisés comme moyen d'expression de la société civile.

Le groupe de la CFE-CGC estime que savoir s'il faut supprimer, ajouter, voire modifier un échelon administratif n'est pas l'essentiel. Ce qui est primordial, au niveau local, c'est de concevoir et coordonner une politique de développement du territoire et de l'emploi.

### **Groupe de la CFTC**

Le projet d'avis montre de façon particulièrement dynamique et convaincante les mutations qui affectent l'aménagement du territoire. Oui, les évolutions économiques et démographiques ont fait émerger trois niveaux de décisions : l'Europe, la région et l'intercommunalité. Oui, on assiste actuellement au développement de l'intercommunalité et le rapporteur ne sera sans doute pas contredit par l'Histoire en prédisant que, d'ici quelques années, l'intercommunalité concernera l'ensemble du territoire français.

Dans cette perspective, la CFTC soutient la mise en œuvre d'un véritable statut de l' élu ce qui doit lui permettre d'accéder à une formation appropriée. Par ailleurs, il serait opportun d'ouvrir les « centres de ressources » sur la gestion locale non seulement aux élus mais aussi aux associations et syndicats, d'autant que ces derniers vont, dans les mois qui viennent, être appelés à investir ces nouvelles instances de démocratie participative que sont les conseils de pays. Par la pertinence et la précision de ses propositions, le projet d'avis mériterait, sur ce sujet, d'inspirer quelques mesures concrètes.

La proposition du rapporteur de faire du département le conseil des intercommunalités, pour séduisante qu'elle soit, nous apparaît en revanche ambiguë. En effet, le périmètre des EPCI actuels est rarement calqué sur celui des cantons et départements. Comment dans cette perspective, faire du

département le conseil des EPCI autrement qu'en redessinant les frontières administratives ? Il conviendrait de lever l'ambiguïté sur ce point.

Surtout, les enjeux ne sont-ils pas d'ores et déjà faits avec la création des pays qui, à terme, videront sans doute de leur substance cantons et départements ? En effet, le département n'est-il pas seulement menacé par la montée en charge de l'intercommunalité d'une part, et la région de l'autre ? Il l'est également par le pays. Même si le pays n'est pas une structure intercommunale, il est appelé à s'appuyer, s'il veut contractualiser, sur une structure de droit public. Or les pays, proches du bassin d'emploi, semblent posséder la juste dimension des nouveaux territoires, à la fois suffisamment larges pour porter un projet d'envergure et proches de la réalité vécue. Ils sont porteurs par ailleurs d'une plus grande cohérence économique, géographique, sociale et culturelle. Enfin, leur ouverture aux socioprofessionnels, au sein des conseils de développement, leur confèrera sans doute une légitimité démocratique plus grande que les structures intercommunales dont les carences en termes de démocratie sont indiscutables. Le projet d'avis n'évoque que très brièvement ces nouveaux territoires que sont les pays et ne rend pas compte de leur montée en charge.

Enfin, s'il semble judicieux de réformer le système électoral notamment pour soumettre les représentants des EPCI au suffrage universel, comment le faire sans réformer les champs de compétences des collectivités territoriales et les limites des circonscriptions électorales ? C'est là un sujet dont l'amplitude justifierait à lui seul une saisine de la part de notre assemblée.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CGT**

Les lois de décentralisation sont l'aboutissement, inachevé, d'un long processus d'arbitrage entre préoccupation d'unité et de solidarité nationales d'un côté, demande de gestion démocratique et de prise en compte des diversités locales de l'autre. Le bon équilibre est encore loin d'être trouvé.

Près de deux décennies après cette redistribution des pouvoirs au profit des collectivités locales, le moment est bien choisi pour en dresser un bilan.

Au regard des nombreuses questions liées à la décentralisation, nous regrettons que celle de l'efficacité de l'intervention publique décentralisée pour le citoyen et son évaluation n'aient pu être traitées. Il aurait sans doute aussi fallu pousser plus loin la réflexion sur l'exercice des différentes compétences transférées, la coordination de l'action déconcentrée et décentralisée, les questions d'égalité de traitement des territoires et des citoyens.

Ces insatisfactions n'enlèvent rien ni au travail accompli ni à son intérêt.

L'approche adoptée présente au moins deux qualités majeures :

- se placer du point de vue des citoyens ;
- ne pas être trop univoque et partielle.

L'impact positif de la décentralisation est pointé mais sans en masquer les insuffisances, les limites, les risques voire les dérives. Dans le détail, nous aurions sans doute à exprimer quelques divergences sur ce bilan mais l'essentiel

est le souci d'objectivité, les explications avancées et l'ouverture sur des évolutions indispensables, qui remplacent avantageusement les affirmations péremptoires et les illusions rationalisatrices de certaines visions de l'organisation territoriale.

C'est qu'en effet, nous sommes ici dans le domaine de la complexité et de la contradiction. Il s'agit par exemple de concevoir des structures et modalités de gestion cohérentes sur des territoires très imbriqués et interdépendants : espaces administratifs et institutionnels qui doivent par nature être stables, espaces de gestion de services et de projets qui sont eux par nature divers, évolutifs et pas forcément superposables aux précédents.

Il s'agit aussi, avec l'intercommunalité, de rechercher des espaces et des structures pertinents pour traiter efficacement les problèmes rencontrés tout en préservant, en améliorant même, le fonctionnement de la démocratie locale au plus près des citoyens.

Il s'agit encore d'enrichir la démocratie représentative par le développement de la démocratie participative et une implication nettement plus grande des citoyens, individuels et organisés.

Nous avons une appréciation positive de la façon dont l'avis traite ces questions compliquées et pleines de contradictions. Les propositions du projet d'avis concernant le statut de l'élu et le développement de la démocratie participative constituent un progrès considérable par rapport à la situation actuelle.

Il faut effectivement une véritable réforme de la fiscalité locale. L'Etat doit mieux assumer son rôle notamment pour garantir la cohésion sociale et territoriale ainsi que l'égalité de traitement des citoyens et des territoires. Il faut améliorer l'exercice des contrôles et favoriser une intervention plus cohérente des services déconcentrés.

Les problématiques retenues auraient gagné ici ou là à être plus affirmées ou plus explicites. Le traitement des instances de consultation locale, leur fonctionnement et leur composition auraient aussi mérité quelques développements supplémentaires. Cela dit, les propositions de l'avis devraient favoriser un traitement plus objectif de ces questions, faciliter un dépassement des limites d'une décentralisation trop souvent conçue comme une simple redistribution des pouvoirs, indépendamment de la recherche d'une meilleure efficacité de l'intervention publique, avec et pour les citoyens.

Le projet d'avis ouvre sur des potentialités considérables notamment s'agissant de l'exercice actif de la citoyenneté et des progrès de la démocratie locale.

La CGT vote l'avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Le groupe de la CGT-Force ouvrière du Conseil économique et social tient à saluer le travail accompli par le rapporteur et la section sur un sujet sensible. L'évolution du contenu de ce projet d'avis démontre, s'il en est encore besoin, la qualité d'écoute du rapporteur.

Ce projet appelle des observations, mais comporte aussi des éléments d'adhésion.

Les observations du groupe Force ouvrière ont trait à ce que d'aucuns dénomment la réforme de l'Etat largement évoquée dans le rapport. Réforme si peu démocratique, reposant sur une approche comptable qui se traduit par la réduction des dépenses publiques et par suite des moyens de fonctionnement des administrations. En effet, le pacte de stabilité et de croissance, au plan européen, se décline, au niveau français, par la mise en place de plans pluriannuels dits de modernisation dans les ministères et la généralisation d'un système prédéterminé par une contrainte budgétaire en termes d'effectifs et de moyens de fonctionnement. Cette démarche se fonde notamment sur un plafonnement des effectifs, la création d'un chapitre budgétaire commun aux rémunérations et aux crédits de fonctionnement.

Dès lors il apparaît improbable d'envisager un renforcement des moyens des préfetures et sous-préfetures dans les activités de conseil aux collectivités locales.

Dans cette situation, il appartiendrait à chaque préfet de faire évoluer la structure des emplois et nous ne sommes pas sûrs qu'à la fois les communes et les citoyens y trouveraient leur compte. L'égalité de traitement des usagers et des agents publics sur l'ensemble du territoire national serait mise en question.

Force ouvrière, qui n'a jamais été contre le principe même de la déconcentration, a toutefois considéré que celle-ci devait être encadrée. En effet, la déconcentration à outrance des moyens pour assurer les missions de service public, risque de conduire à **une atomisation de la fonction publique de l'Etat**, à un exercice différencié des missions de service public, selon les départements et une nouvelle fois le principe républicain d'égalité de traitement des citoyens ne serait plus respecté.

Cela dit, le projet d'avis met en avant de nombreuses propositions partagées par le Groupe Force ouvrière.

En premier lieu, nous adhérons à la volonté du rapporteur de faire de la fiscalité un élément de démocratie au niveau local comme il devrait l'être au plan national.

En matière de contrôle des actes des collectivités, nous approuvons les observations formulées. En effet, avec la disparition des contrôles *a priori*, le contrôle de légalité devient à géométrie variable. Les propositions avancées vont dans le bon sens, qu'il s'agisse de la mise en place d'un service public de conseil, d'un réseau d'alerte piloté par le comptable public et bien sûr de l'allocation de moyens supplémentaires découlant de ces missions dévolues aux services de l'Etat.

Et tout compte fait, comme le souligne le rapporteur, il s'agit de réaffirmer le rôle de l'Etat, garant de la cohésion sociale.

En second lieu, et face au constat de l'émergence de niveaux tels que l'Europe, les régions et l'intercommunalité à fiscalité propre, nous sommes néanmoins attachés, au maintien du département et nous sommes aussi réservés quant à la mise en place de nouvelles entités dénommées « **pays** » qui sont une

source de confusion et risquent de porter atteinte aux fondements de la République.

En troisième lieu, nous adhérons à la volonté du rapporteur de réaffirmer, dans notre démocratie, la nécessité des corps intermédiaires. Nous ne pouvons que nous féliciter de la priorité à accorder au fonctionnement des CESR par la mise en place d'un véritable statut et où les moyens nécessaires seraient garantis par des dispositions légales.

En effet, le CESR constitue l'organisme consultatif le plus complet et doit être privilégié notamment par rapport aux Commissions régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT).

Enfin, nous sommes d'accord pour qu'une réflexion soit engagée en vue de la création d'une épreuve obligatoire non d'éducation civique, **mais d'instruction civique** au baccalauréat.

En conclusion et sous réserve que des amendements ne viennent en altérer le contenu, le groupe Force ouvrière votera le projet d'avis.

### **Groupe de la coopération**

Pour le groupe de la coopération, le thème de cette autosaisine a été guidé par la question préoccupante du désintéressement progressif du citoyen envers la vie électorale de la nation. Parmi les nombreuses causes pouvant expliquer cette désaffection, le refus de la complexité est à mettre au premier rang.

La loi de décentralisation de 1982, qui rompt avec l'organisation traditionnelle de la France était porteuse d'espoir pour le citoyen face aux limites qu'avait montrées le pouvoir centralisateur, notamment dans le règlement de certaines situations problématiques.

Parallèlement à cet espoir, des régions parfois ridiculement petites face aux enjeux de l'Europe et de la mondialisation se sont créées. Les appétits de certains barons locaux ayant parcellisé le territoire au détriment des enjeux économiques ou sociaux et ce, en augmentant considérablement les frais de fonctionnement.

Puis, au fil d'une législation privilégiant la superposition plutôt que la simplification, s'est créée spontanément une pléiade de nouveaux territoires pour faire face aux exigences de la vie moderne auxquelles les communes et les départements ne pouvaient plus faire face, sans pour autant que ces structures soient remises en cause.

Cette complexité administrative s'est accompagnée d'une complexité du code électoral. Parfois même l'exécutif était nommé par des élus qui n'en avaient pas reçu mandat par le suffrage universel.

Le citoyen, pleinement conscient de cette situation, s'est de plus senti trompé face à l'augmentation du coût de cette démocratie locale promise par la loi de 1982, et ceci malgré la multiplication des opérations de communication institutionnelle souvent trop éloignées de ses véritables demandes.

Le citoyen comprend aujourd'hui la nécessité de contrebalancer cet exécutif déconnecté du terrain par l'expression de la société civile, sans pour autant recourir à une multiplication des structures de consultation.

Le citoyen demande que l'exécutif motive ses décisions, mais également que les organismes consultatifs soient indépendants, notamment financièrement.

**Les corps intermédiaires, le réseau associatif... peuvent pleinement jouer ce rôle de concertation si le pouvoir exécutif se donne les moyens de les consulter. Les CESR peuvent efficacement jouer ce rôle consultatif.**

Le citoyen comprend enfin que l'Etat tente de contourner la loi de décentralisation par une remise en cause de la fiscalité, en rendant les collectivités financièrement dépendantes.

L'Etat, garant d'un équilibre national, est cependant mal accepté au niveau de son émanation locale, les services préfectoraux se révélant de plus en plus tatillons et parfois inefficaces. La pleine et entière responsabilité des élus sur certains dossiers ne doit pas être « doublée » par l'Etat au risque d'une confusion pour l'administré.

Il est donc nécessaire de simplifier l'organisation administrative, politique et fiscale de la France afin de retrouver une véritable citoyenneté. De plus, une régionalisation « à la hausse » doit être réclamée afin de contrer les effets néfastes de la faiblesse des dimensions.

Le groupe de la coopération tient à féliciter le rapporteur pour le courage du projet d'avis, tout en regrettant la timidité des propositions relatives à la simplification administrative.

Le groupe de la coopération, qui soutient l'essentiel des propositions de ce projet d'avis, a émis un avis favorable.

#### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe tient à féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail.

L'avis donne une excellente description des multiples échelons qui s'enchevêtrent. Les constats qui sont faits sont pertinents. Une certitude s'en dégage : il n'est plus possible aujourd'hui de maintenir en l'état l'ensemble de notre système administratif, trop lourd et trop complexe.

L'avis aurait pu être plus ambitieux en suggérant un nouveau découpage qui tienne compte des réalités socio-économiques actuelles.

Au niveau des finances locales, les maîtres mots que sont simplification et efficacité ne débouchent pas sur des propositions concrètes. Comme l'a souligné le Comité des finances locales, « *les collectivités ne veulent plus se laisser prendre au jeu de dupes des dotations budgétaires qui remplacent les impôts locaux* ». Un effort particulier dans ce domaine doit être engagé car sa réussite conditionne une meilleure lisibilité des finances locales pour le citoyen, et donc une plus grande participation.

Compte tenu des fortes disparités géographiques existantes et du morcellement des collectivités, le rapporteur préconise à juste titre de mettre en œuvre une péréquation par le jeu des dotations globales de fonctionnement. Il faut rappeler, et nous insistons tout particulièrement sur ce point, que la décentralisation a induit des surcoûts importants qui auraient dû être accompagnés d'une diminution des coûts de l'échelon central.

Le deuxième volet des finances publiques concerne les domaines de compétences définis par les lois de janvier et de juillet 1983 entre les différents échelons : communes, départements, régions. L'application de ces principes et le fractionnement des compétences ont entraîné une complexité des procédures telle que l'on peut constater un manque de cohérence dans les actions. Le rapporteur a raison de considérer qu'il est nécessaire de revoir pour chaque compétence le bon niveau et de désigner un chef de file pour les secteurs où les interventions sont nécessairement multiples.

Enfin, l'avis suggère plusieurs pistes pour « réconcilier » élus et citoyens. Le groupe ne peut que souscrire aux propositions qui visent à rendre effective la représentation des acteurs économiques. La formation des élus doit ainsi être absolument privilégiée. Cependant, les réflexions engagées sur le statut de l' élu local ne semblent pas suffisantes dans la mesure où les questions relatives au coût du statut et à la notion de nécessaire « prise de risque » des élus à statut protégé ne sont pas abordées.

D'une manière générale, il faut éviter à tous les échelons la multiplication des commissions ou comités à caractère consultatif qui ne font que s'ajouter au nombre déjà trop important de niveaux administratifs. Trop de démocratie participative risque de nuire à la démocratie représentative.

Le groupe des entreprises privées s'est abstenu.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le projet d'avis montre que la décentralisation a engagé un mouvement porteur de nouvelles exigences ; si elle bute aujourd'hui sur des limites, c'est aussi parce qu'elle a marqué des points. Les entreprises publiques, dont beaucoup sont héritières de la tradition centralisatrice française, ont accompagné ce mouvement et y ont pris une part active.

Le projet d'avis identifie les clés politiques d'un approfondissement de la décentralisation :

- La décentralisation nécessite une redéfinition du rôle de l'Etat qui doit, d'une part stimuler l'initiative locale, d'autre part garantir la solidarité nationale, la cohésion sociale, la péréquation territoriale, notamment dans la perspective européenne et dans le contexte de la mondialisation qui supposent une stratégie nationale. Le projet d'avis propose des voies de progrès.
- Deux évolutions vont modifier la vie locale : d'une part, la montée de l'intercommunalité et, d'autre part, le rôle accru des régions, notamment en matière d'aménagement du territoire. Le projet d'avis fait preuve de réalisme politique en proposant que la montée de l'intercommunalité soit gérée par la désignation au suffrage universel direct des membres des intercommunalités à fiscalité propre. Il propose de faire évoluer le département qui deviendrait un lieu de fédération d'intercommunalités correspondant mieux que le canton aux réalités territoriales actuelles. Il s'affirmerait comme fédérateur des territoires urbains et ruraux dont l'équilibre constitue une

composante importante de l'aménagement du territoire et de la qualité de la vie.

- Il est nécessaire de désigner une collectivité chef de file pour tous les grands sujets, afin que l'enchevêtrement des participations, à notre avis inévitable, ne devienne un facteur d'immobilisme.
- La décentralisation n'a pas encore atteint le citoyen. Cette étape sera la plus difficile ; une forte volonté politique des élus sera nécessaire. Les entreprises publiques ou privées, prestataires de service public, peuvent, à leur manière, contribuer au mouvement vers plus d'implication des citoyens et plus d'écoute de leurs besoins.
- Notre groupe aurait souhaité que l'avis souligne davantage l'importance des nouveaux déséquilibres territoriaux qui s'installent au sein des villes et qui font l'objet du projet de loi « solidarité et renouvellement urbain » en cours de discussion.
- La réforme de la fiscalité locale est essentielle pour la réussite de la décentralisation. Elle pose la question de l'équilibre à trouver entre les ressources décentralisées de l'Etat et donc le rôle de péréquation de ce dernier, et la fiscalité locale proprement dite dont les marges de manœuvre fondent la responsabilité des élus locaux.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Le thème de la décentralisation et de la place du citoyen dans l'évolution des sociétés est récurrent. Dans un pays aussi jacobin que la France, la décentralisation ne va pas de soi, d'autant plus que, partout, la mondialisation aidant, se regroupent des institutions, se fusionnent des pouvoirs, pour atteindre la masse critique de l'efficacité économique. La volonté politique de mettre en place une réelle décentralisation doit donc, à la fois, casser des routines et des comportements centralisateurs et hiérarchisés, et s'efforcer de donner aux nouveaux pouvoirs émergents toute la puissance nécessaire à leur efficacité.

Le groupe de la mutualité approuve globalement le projet d'avis, en insistant sur certaines des réformes concrètes qui contribuent à l'évolution des mentalités.

- Tout d'abord, par respect de la parole donnée par les Pouvoirs publics, et comme le dit l'avis, il faut édicter les lois et règlements qu'annonce la loi d'orientation du 4 février 1995. Il faut aussi, pour mieux résoudre les problèmes, savoir tirer les conclusions du fonctionnement de ces quinze années passées à faire vivre une « décentralisation à la française ». Le groupe de la mutualité rappelle les effets pervers d'une décentralisation mal comprise, comme celle de la départementalisation de la prestation autonomie qui est une mauvaise solution. Le groupe avait à l'époque alerté le Conseil sur une solution qui, sous couvert de rapprocher les décideurs des allocataires, conduisait à faire fi du principe de l'égalité de traitement dans la mise en œuvre d'un droit reconnu comme universel.

- Le groupe approuve ensuite les propositions qui consistent à rompre avec cet empilement des structures administratives déjà dénoncé par la mutualité lors de l'examen de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire discutée le 1<sup>er</sup> Juin 1994, qui regrettait « *que l'on cède trop aisément à la tentation de créer de nouvelles structures plutôt que d'utiliser celles qui existent, et notamment le Conseil économique et social* ». Face à une évolution profonde de l'organisation de l'économie et de l'administration des hommes en Europe, il faut véritablement, comme le soutient le projet d'avis, remettre à plat l'ensemble du système administratif. Les solutions proposées sont parfois fort adroites, comme celle qui fait coïncider progressivement la notion de canton avec le développement de l'intercommunalité, ou encore la modification des missions des communes en les axant sur la collecte des besoins et la gestion de proximité, ou enfin celle de faire des mairies d'arrondissement les lieux privilégiés d'une démocratie participative : ce faisant, l'avis plaide pour un renforcement des lieux de débats et de démocratie dans le tissu urbain formé par les villes de plus de 50 000 habitants : le groupe de la mutualité y est d'autant plus favorable qu'il se développe lui-même sur une base de démocratie de terrain.

La revalorisation du rôle des CESR et leur intégration dans tout ce dispositif emporte également l'accord du groupe.

- Les réflexions et propositions touchant au statut de l'élu local rejoignent celles de la mutualité : les défis liés aux compétences accrues exigées de la fonction électorale peuvent trouver leur solution par la formation des élus et en leur donnant les moyens d'assumer les charges de leurs fonctions. Ceci passe par la reconnaissance d'un droit à indemnités et de retour à l'emploi. A cet égard, la refonte de la loi du 3 février 1992 apparaît en effet nécessaire.

- Enfin, la démocratie participative reste le concept clé de cet avis, et le groupe de la mutualité y souscrit : il approuve la volonté d'impliquer davantage les habitants dans la vie publique. Celle-ci passe par la nécessité de réintroduire un enseignement à la citoyenneté qui touche à tous les défis de la société, qu'il s'agisse de l'éthique en matière de biotechnologies, ou de la connaissance des alternatives à l'idéologie dominante dans la conduite des affaires économiques d'un peuple : ces alternatives relèvent toutes du concept de société de personnes qui doit être reconnu à égalité de traitement avec la société de capitaux. Ces sociétés de personnes respectent les principes d'intérêt général, de désintéressement, de création de richesses collectives impartageables, de décisions démocratiques dans le champ économique où l'on a longtemps cru qu'ils ne pourraient s'appliquer. Il est temps que les programmes scolaires et ceux de la formation continue prennent mieux en compte la nécessité de la formation du citoyen et de l'enseignement des valeurs, après une longue période où l'on a pu constater combien l'abandon de l'enseignement des principes de la citoyenneté, combiné à la montée du chômage, ont pu avoir de conséquences néfastes sur la cohésion sociale.

C'est pourquoi le groupe de la mutualité a voté en faveur de l'avis.

### **Groupe de l'outre-mer**

Après avoir souligné les progrès incontestables emmenés par la décentralisation en terme de libre administration des territoires, de responsabilité des élus et de développement économique notamment, le rapport souligne la nécessité de donner, 20 ans après, un nouveau souffle à la décentralisation.

Il s'agit d'agir pour renouveler la démocratie, réduire les inégalités territoriales qui se sont creusées de favoriser l'accès à la citoyenneté et à l'égalité républicaine.

Le groupe de l'outre-mer souscrit à la priorité donnée aux territoires, lieux d'identification et de mise en œuvre des politiques de proximité ; il souscrit également aux pistes ouvertes dans ce rapport qui contribuent de manière essentielle à enrichir le débat et à éclairer les décisions à prendre.

Toutefois, il souligne qu'en raison de la géographie, des retards accumulés et des handicaps structurants - reconnus aujourd'hui au niveau de la Communauté Européenne -, les réformes n'ont pas toujours produit outre-mer, les effets escomptés et enregistrés sur le territoire métropolitain.

Il remarque que l'approche spécifique dont a fait l'objet la décentralisation dans les TOM a ouvert la voie à un développement en rapport avec la géographie et les spécificités régionales. Il note également que, sur le territoire métropolitain même à Paris, les institutions locales ont pu faire l'objet d'adaptations.

En revanche la transposition à l'identique, dans les DOM, du cadre institutionnel métropolitain, est unanimement perçu comme un facteur de paralysie de l'action publique locale et comme un frein au développement.

Sans qu'il s'agisse de faire des TOM un modèle, le groupe de l'outre-mer considère qu'une évolution différenciée de la décentralisation intégrant les particularismes régionaux reste à réaliser dans les DOM.

Une telle évolution appelle une autre manière de penser l'harmonie de la République consistant à considérer que la traduction de la différence et des identités dans les institutions ne menace pas l'unité de la République.

Dès lors que ces évolutions s'inscrivent dans le cadre des lois fondamentales de la République, elles peuvent, au contraire, ouvrir la voie à l'égalité réelle, au développement et à une citoyenneté refondée.

Cela est vrai outre-mer comme dans d'autres parties de l'ensemble français .

Le groupe de l'outre-mer regrette, s'agissant des DOM, l'extrême prudence de l'avis mais se réjouit qu'il conclut à la traduction de la différence et des identités régionales dans les institutions.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

M. Fiterman : « Le sujet dont traite le rapport présenté par Mme Brunet-Lechenault se situe au cœur des problèmes que rencontre notre pays dans sa confrontation avec le monde moderne.

Nous vivons une crise politique, au sens le plus exact du terme, c'est-à-dire au sens où les formes, les modalités de notre vie politique, parfois les structures

elles-mêmes ne sont plus, dans bien des domaines, exactement adaptées aux besoins, aux attentes sociales, ce qui a évidemment des incidences sur la capacité de notre société à affronter et à résoudre les problèmes sociaux d'aujourd'hui. La définition d'une nouvelle étape démocratique s'impose.

Face à cette question difficile, le rapport de Mme Brunet-Lechenault avance des choix nets, des dispositions nouvelles parfois audacieuses mais qui demeurent réalistes.

Je retiendrai trois idées maîtresses qui les sous-tendent, les organisent.

En premier lieu, il y a complémentarité et non opposition entre l'élargissement des prérogatives et les moyens des collectivités locales et la responsabilité de l'Etat. En second lieu, pour rendre notre système de gestion des affaires publiques plus efficace, nous n'échapperons pas à une réforme de ses structures. Le rapport avance des propositions, pertinentes à mes yeux, mais se garde de trancher en tous domaines. J'ai cependant le sentiment qu'il faudra à un moment donné être plus directif. Enfin, troisième idée, le projet d'avis préconise de conjuguer démocratie participative et démocratie représentative. Je pense que c'est une orientation importante et judicieuse car opposer l'une à l'autre est dangereux dans les deux cas pour la démocratie.

Ne nous le cachons pas, ce chantier n'avancera pas sans une forte volonté politique. C'est pourquoi il y a besoin d'un grand débat national. Notre Conseil, avec le rapport de Mme Brunet-Lechenault, fournit à ce débat des sources d'inspiration et des propositions solides, jouant ainsi pleinement son rôle. Je ne doute pas qu'il sera dès lors adopté avec entrain par notre assemblée ».

M. Piazza-Alessandrini : « La décentralisation est plus que jamais à l'ordre du jour. Nul plus et mieux que le Conseil économique et social n'avait vocation à traiter ce sujet, et il faut féliciter notre rapporteur, Mme Brunet-Lechenault dont la remarquable contribution permettra assurément de voir plus clair dans un dossier particulièrement complexe. Même si le bilan est positif, il semble que chacun s'accorde sur un constat : la décentralisation est inachevée. Qu'il me soit permis de nuancer ces appréciations sur trois points. D'une part, quand le pouvoir est plus proche du citoyen, la décision peut être moins neutre, moins impartiale et plus partisane. D'autre part, dans certains cas, la décentralisation a permis à des élus locaux une gestion irresponsable sans que les contrôles légaux aient été en mesure de s'exercer. Enfin, la décentralisation a un coût élevé. Il serait prudent que les propositions fassent l'objet d'une évaluation à tous les niveaux et que le citoyen contribuable en soit informé. En ce qui concerne l'état des lieux, notre rapporteur a fort justement mis en évidence l'un des obstacles auxquels s'est heurtée la logique des lois de décentralisation : le transfert de compétence s'est accompagné d'un transfert de ressources insuffisant. Les financements croisés, source de complexité et de confusion, se sont généralisés. Même assorti de la désignation d'un leader par opération, ce type de financement met souvent en échec le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Cette situation me conduit à poser une question débouchant sur une voie qui n'a pas été explorée : ne pourrait-on pas renoncer à cette logique thématique, en globalisant les subventions ?

S'agissant des propositions avancées dans le projet d'avis, concernant les structures administratives, Mme Brunet-Lechenault a préféré s'en tenir à des évolutions raisonnées. Sans contester ces choix, je me bornerai à poser une question et à formuler une observation : ne peut-on craindre de créer un quatrième niveau d'administration, avec des conséquences sur la complexité de la gestion et sur la fiscalité locale ? L'observation concerne la commune : il n'est pas certain que le maire accepte de bonne grâce que son rôle soit confiné à « la collecte de l'expression des besoins » et à « la gestion de proximité ». Je voudrais dire pour conclure que toutes les propositions du rapporteur, tendant à une participation plus active et plus directe à la vie et à la gestion de la cité, me paraissent aller dans le bon sens. Cependant, la création ou le renforcement d'instances de concertation et le rôle accru des corps intermédiaires n'y suffiront pas, si une volonté plus forte de s'impliquer fait défaut. Avec les réserves traditionnelles, je voterai bien entendu le projet d'avis qui nous est soumis ».

### **Groupe des professions libérales**

Le groupe des professions libérales tient à saluer la qualité du travail réalisé. Il s'associe à la volonté de clarification et de simplification manifestée par le rapporteur ainsi qu'au souci d'améliorer la qualité de communication entre les collectivités locales et le citoyen. Plus encore, le projet d'avis avance des propositions originales sur la refonte de l'organisation administrative, auxquelles notre groupe souscrit pleinement. Il partage également la préoccupation du rapporteur sur la lenteur du contrôle de légalité, qui porte atteinte au bon fonctionnement de la démocratie locale.

En outre, notre groupe note avec satisfaction l'intérêt porté au retour à l'emploi, dans tous les secteurs, des élus locaux, sans oublier les professions libérales où ce retour est le plus pénalisant. Le professionnel libéral, qui a consacré un temps important au service de l'intérêt public, connaît les plus grandes difficultés pour reconstituer une clientèle après une absence prolongée de son cabinet. C'est ce qui explique notamment que les professions libérales, dont l'apport à la vie publique ne peut être contesté, soient de moins en moins présentes dans les activités électives.

En revanche, notre groupe ne peut que réagir avec fermeté lorsqu'il lit, page 7 de l'avis « *Le conseil juridique, pour les affaires publiques, en particulier en ce qui concerne l'interprétation des textes, doit constituer une mission de service public. Il est en effet anormal que les élus de la République soient contraints systématiquement de faire appel à des bureaux d'études ou à des avocats et de les payer avec l'argent du contribuable* ».

Nous ressentons là avec une certaine amertume les conséquences de l'insuffisance numérique de notre représentation au Conseil économique et social. Le groupe des professions libérales ne comportant que trois personnes ne peut couvrir l'intégralité des sections, et n'a donc pu participer à vos travaux. Nous sommes persuadés que nous aurions pu vous convaincre de la suppression de ce passage.

En effet, le professionnel libéral, et notamment en l'espèce le juriste, puisqu'il s'agit de lui, apporte une observation extérieure à l'administration avec

la garantie de sa totale indépendance, ce qui est un avantage indiscutable. Les entreprises privées, qui ont souvent des services juridiques intégrés, savent quelle est la qualité d'un service extérieur, avec les multiples garanties qu'offre le statut du professionnel libéral.

En outre, dire que ces consultations seraient anormalement à la charge du contribuable laisse penser à tort que les services du fonctionnaire ne le sont pas.

Enfin, la concurrence de l'administration, de l'Etat ou des collectivités locales est un mal certain. Il suffit pour s'en convaincre, de considérer le décret du 15 mars 2000, au demeurant frappé d'un recours devant le Conseil d'Etat, qui laisse la possibilité aux agents de certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture d'être rémunérés (y compris par les collectivités locales) pour des consultations données aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. C'est là oublier les charges considérables qui pèsent sur les professionnels libéraux.

Le groupe des professions libérales a donc déposé un amendement tendant à la suppression d'une partie du texte ci-dessus rappelée. Cet amendement ayant été pris en compte par le rapporteur, notre groupe a voté favorablement le projet d'avis.

### **Groupe de l'UNAF**

L'avis s'intéresse longuement à l'ensemble des différentes phases de la décentralisation. L'équilibre entre le rôle régulateur de l'Etat et la libre administration des collectivités, ainsi que la répartition des compétences entre les structures, y sont largement traités.

Mais le groupe de l'UNAF regrette que les réflexions et propositions concernant le citoyen ne soient pas davantage développées. En effet, le citoyen détient non seulement des devoirs, des droits civils et politiques (notamment le droit de vote), mais il est également acteur de son territoire par la capacité qu'il a à influencer, notamment par la vie associative, les politiques qui le touchent dans sa vie quotidienne et familiale.

Le groupe de l'UNAF souhaite insister sur les points suivants :

❶ **La fiscalité locale.** Une réforme indispensable appelle une clarification des compétences, une meilleure répartition des crédits et dotations d'Etat, plus de justice et de clarté dans les prélèvements qui pèsent lourdement sur les revenus des familles. Cette réforme prioritaire doit être globale, allier simplification, lisibilité et modernisation du système.

❷ **La lutte contre le déficit flagrant de démocratie participative.** La concertation ou la consultation des associations et des familles est rarement organisée de façon systématique. Les règles de cette participation doivent être définies, les droits et prérogatives des citoyens doivent être clarifiés. Il s'agit d'établir de nouveaux modes relationnels entre la société civile organisée et l'élu.

❸ **La remise en cause du Conseil National de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) et des conférences régionales (CRADT).** Leur rôle est d'établir une concertation directe entre représentants de

la sphère socio-économique et associative avec les élus, sur des problèmes qui concernent directement les conditions ou le cadre de vie des habitants. La présence d'usagers et de familles doit être effective et on peut déplorer que les décrets en préparation minimisent la place des associations reconnues.

④ **Le « livret citoyen ».** Ce livret a pour objet en premier lieu d'informer les jeunes sur leurs droits et leurs devoirs et de leur apporter des informations diverses sur la vie quotidienne et sur les actes d'état civil qu'ils auront à accomplir. En second lieu, ce livret doit permettre la rencontre des jeunes et des élus lors d'un acte fondamental dans une démocratie : celui de la délivrance de la carte d'électeur. Le livret serait remis aux jeunes en main propre par les élus, relayés par les associations familiales et les autres associations qui agissent sur le terrain.

⑤ **La formation à la citoyenneté et l'enseignement de l'éducation civique au lycée.** Cet enseignement permettra aux jeunes de connaître et de comprendre les différents modes d'organisation des citoyens tels que syndicats et associations, lieux de premier exercice de la démocratie et de la citoyenneté.

⑥ **Le rôle essentiel de la famille.** La famille, vivante au travers de toutes ses générations, est en effet première éducatrice à la citoyenneté à des moments clés de la vie (petite enfance, adolescence, ...), responsabilisant les jeunes et les préparant à tenir leur place dans la société. Elle participe ainsi à la citoyenneté de la nation. Il faut souligner également la richesse des liens inter-générationnels au sein de la famille.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la qualité du travail accompli. Ses observations ayant été prises en compte, il s'est prononcé en faveur de l'avis.

#### **Groupe de l'UNSA**

L'avis constate que la décentralisation décidée par la loi de 1982 n'est plus contestée par personne. Indiscutablement positive, elle n'a pourtant pas réalisé tous ses objectifs. En dépit des textes complémentaires de la loi originelle, la démocratie locale ne s'est pas vraiment renforcée.

Pour y parvenir, l'avis propose de simplifier les instances locales et clarifier leurs attributions. On peut regretter les formulations hésitantes qui suggèrent plus qu'elles ne préconisent. L'UNSA, pour sa part, propose que les EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) dont les dirigeants doivent être élus au suffrage universel direct, dotés d'une fiscalité spécifique, deviennent les véritables structures administratives de base, les communes subsistant comme une subdivision. Les cantons doivent disparaître ; les conseillers généraux aussi, remplacés par les représentants des EPCI qui, ensemble, constituent le conseil départemental, lequel se substitue au conseil général. Ce niveau institutionnel départemental doit demeurer comme fédérateur des territoires urbains et ruraux. La région doit être l'instance prééminente.

L'avis formule des propositions positives pour renforcer la participation des citoyens à la vie locale, y compris par le référendum d'initiative populaire.

Il insiste sur l'indispensable rôle régulateur de l'Etat pour la cohésion sociale et la distribution équitable des moyens et l'organisation aussi égalitaire que possible des services publics. Dans cet esprit, il préconise le renforcement de la déconcentration à tous les niveaux de la décentralisation et leur cohérence autour du préfet. D'accord. Mais à la question : est-il normal que le préfet de région n'ait pas autorité sur le recteur ? La réponse est : oui. L'éducation est nationale, pas étatisée.

Le rôle régulateur de l'Etat, c'est aussi l'aménagement du territoire. On peut regretter que l'avis n'ait pas mis l'accent sur cet aspect qui est une dimension de la cohésion sociale.

Nous souscrivons aux propositions - qu'on peut regretter trop globales pour être opérationnelles - relatives à un statut de l'élu permettant que tous les citoyens aient la possibilité d'exercer, effectivement, une fonction électorale quels que soient leur sexe et leur origine professionnelle.

L'UNSA approuve aussi le chapitre rituel de l'éducation civique à l'école. Rappelons qu'il est plus éducatif de pratiquer l'exercice de la citoyenneté à l'école qu'y discourir sur les institutions. Sans éducation civique, pas de citoyens électeurs ni d'élus citoyens, militants de l'action publique. Mais, tant que les élus n'auront pas un statut qui les protège du chômage s'ils ne sont pas réélus, leur réélection pèsera sur leur action politique. Comment leur reprocher ? Et aussi longtemps que l'action des responsables politiques sera déterminée au moins autant par la consultation des sondages d'opinion que par le souvenir des programmes électoraux par lesquels ils se sont engagés devant les citoyens, l'éducation civique, qu'il faut donner, baignera dans un contexte qui l'invalide.

La démocratie n'est une affaire d'éducation que si l'éducation est en phase avec la réalité sociale, et une question de structures que dans la mesure où les structures favorisent la vérité des comportements.

L'UNSA a voté l'avis.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des économies  
régionales et de l'aménagement du territoire  
par Mme Claudette Brunet-Léchenault, rapporteur**



Le Conseil économique et social s'est saisi, le 14 décembre 1999, de la question de la décentralisation et du citoyen.

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire chargée d'établir un rapport et un projet d'avis, a désigné comme rapporteur Mme Claudette Brunet-Léchenault.

Afin de compléter son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. René Beaumont, Président du conseil général de Saône et Loire ;
- M. Michel Charasse, Sénateur, ancien ministre ;
- M. Jean-Louis Chauzy, Président du Conseil économique et social de Midi-Pyrénées, Président de l'Association des Conseils économiques et sociaux régionaux ;
- M. Gérard Delfau, ancien Président du Comité de liaison des Bassins d'emploi, Sénateur ;
- M. Bernard Deljarrie, Secrétaire général de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale ;
- M. Michel Delebarre, Président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, ancien ministre ;
- Monsieur Eric Giully, ancien Directeur général des collectivités locales, Président de l'Agence France Presse ;
- M. Daniel Hoeffel, Premier vice-Président de l'Association des maires de France, ancien ministre ;
- Dr Heinrich Hoffschulte, Premier vice-Président de la section allemande du Conseil des communes et des régions d'Europe ;
- M. Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des comptes, ancien ministre ;
- M. Didier Lallement, Directeur général des collectivités locales ;
- M. Dominique Perben, Député, ancien ministre ;
- M. Jean Puech, Président de l'Assemblée des départements de France, ancien ministre ;
- M. Pierre Troussel, Président du CESR de la région Centre, Président d'honneur de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux.

En outre le rapporteur s'est entretenu avec M. Laurent Fabius, ministre, ancien Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Paul Huchon, Président de la région Ile de France, M. Jamel Sandjak, Directeur général de l'Olympique de Noisy-le-Sec, Président de la Fédération des Banlieues de France et Mademoiselle Brigitte Kadri, avocate.

Claudette Brunet-Léchenault remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées au Conseil économique et social et toutes celles qu'elle a personnellement rencontrées. Ses remerciements vont aussi aux membres de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire dont la participation a été précieuse. Ils vont enfin aux collaboratrices de la section sans qui ce rapport n'aurait pu voir le jour.



## INTRODUCTION

Dans l'article 1er de la loi organique de 1958, la mission du Conseil économique et social est ainsi définie : « le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative ».

*« Notre assemblée n'est pas seulement une représentation, une tribune ou un forum de la société civile. Elle se veut un atelier de la démocratie participative.. »<sup>1</sup>.*

Elle a son mot à dire et « doit contribuer, aussi utilement que possible, à la mise en œuvre de cette forme de régulation éminente et souhaitable de la vie des peuples qui s'appelle simplement démocratie ».

A ce titre, le Conseil économique et social fait ici un bilan de la décentralisation, en particulier dans son rapport au citoyen, un aspect oublié des réformes de 1982 qui ont privilégié l'évolution des rapports entre l'Etat et les élus locaux.

**La décentralisation est une rupture, fruit de la volonté d'émancipation des collectivités. Elle a mis en mouvement un processus qui a provoqué d'importantes transformations sur le territoire de la France.**

Les lois de 1982 ont créé des espaces de liberté. Elles ont installé des contre-pouvoirs<sup>2</sup> pour les élus locaux. Ils ressentaient très fort auparavant le poids du pouvoir central. Aujourd'hui ils maîtrisent davantage leurs décisions, ils administrent plus librement leur collectivité et sont maintenant placés face à leurs responsabilités.

Depuis 1982, les décisions sont plus rapides, elles ne sont pas prises uniquement dans le bureau d'un ministère éloigné du terrain. Dans les esprits, il y a moins d'un côté Paris, de l'autre « *la province* », mais la Normandie, la Bourgogne, la Corse... Même si le constat, nous le verrons dans ce rapport, reste mitigé, les citoyens sont plus proches de certains centres de décisions et peuvent peser sur ces dernières plus facilement qu'auparavant.

La décentralisation a libéré des énergies, a insufflé un incontestable élan économique et culturel. En terme de développement économique et d'aménagement du territoire, elle a apporté aux régions des compétences fortes. Même si certains territoires, ruraux ou urbains, n'en bénéficient pas, on peut constater le développement des métropoles régionales, qui ont acquis un rayonnement international et noué des relations régulières avec d'autres cités européennes (Toulouse, Lyon, Strasbourg). On a vu le formidable essor de grandes villes, notamment dans l'Ouest de la France (Nantes, Rennes...). Le dernier recensement de l'INSEE témoigne de cette nouvelle vitalité.

La décentralisation et les moyens donnés aux collectivités locales en termes d'encadrement économique ont incité des industriels à se développer ailleurs qu'à Paris. Depuis 1990, Paris perd des habitants. L'Ile de France progresse

---

<sup>1</sup> Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social.

<sup>2</sup> Définition Grand Larousse : pouvoir s'organisant face à une autorité établie.

moins que prévu : le cap des onze millions n'est pas dépassé contrairement à ce qu'on avait envisagé<sup>1</sup>.

Cette situation est-elle uniquement le résultat de la décentralisation ? Il est peut-être hâtif de l'affirmer. Cependant, soit par contrainte, soit par choix, les jeunes générations partent de plus en plus vivre hors de la capitale. **Le bonheur est-il dans le pré ?** On serait tenté de l'écrire, un nombre non négligeable de Français choisissant de plus en plus de vivre autrement dans des lieux où ils privilégient la qualité de la vie.

Malgré les difficultés que nous allons pointer tout au long de ce rapport, malgré les nécessités d'évolution en particulier en termes de clarification, de lisibilité pour les citoyens, malgré les insuffisances en matière de démocratie locale, personne ne remet en cause la décentralisation, y compris ses adversaires de 1982.

M. Hoeffel a ainsi indiqué lors de son audition du 1er mars 2000 : *« quelle qu'ait été l'opinion de ceux qui ont pu participer en 1982 et 1983/1984 aux discussions sur les lois de décentralisation qui à l'époque étaient en gestation, il faut reconnaître objectivement et malgré un certain nombre de mises en cause venant de non-initiés, que globalement la décentralisation présente un bilan incontestablement positif »*.

L'Etat en revanche s'est-il adapté à cette situation ? Est-il suffisamment présent en tant que garant de la cohésion de la Nation et régulateur économique et social ? La légitimité de la décentralisation doit conduire parallèlement à une redéfinition du rôle de l'Etat.

\*  
\*            \*

A l'époque de la mondialisation, les Français se tournent de plus en plus vers les territoires. La décentralisation les a institutionnalisés, et a ainsi permis une dynamique locale à la fois en termes économiques mais aussi en termes d'identité et d'appartenance. Ils sont devenus des repères importants, dans un univers où tout bouge à l'échelle mondiale et où les politiques, insuffisamment organisés aux niveaux européen et mondial, n'ont pas toujours, on peut le déplorer, suffisamment de prise sur les décisions économiques.

**Territorialisation et mondialisation se développent et s'entraînent mutuellement.**

La mobilité des nouvelles générations, la rapidité des transports, le développement des nouvelles technologies, ont changé le monde. Les citoyens en ont spontanément conscience. Leur présence à l'occasion des négociations sur l'OMC à Seattle en est un témoignage et a rappelé aux politiques qu'ils ne pourraient éternellement décider sans eux.

Puisque le monde est un « *village* », puisque les citoyens (à défaut parfois de racines) ont besoin de repères et veulent s'impliquer dans leur avenir, il faut privilégier le développement des territoires, là où la proximité permet d'agir.

---

<sup>1</sup> Recensement de la France - INSEE - 1999.

C'est dans cette démarche que doit s'inscrire la décentralisation, afin que **démocratie participative et démocratie représentative** retrouvent leurs lettres de noblesse.

**Un nouveau souffle de décentralisation** : telle est aujourd'hui l'ardente obligation de l'Etat. Telle est aussi l'ardente obligation des citoyens qui doivent pouvoir s'y impliquer.



## CHAPITRE I

### LA DÉCENTRALISATION DE 1982 : DES LOIS POUR RAPPROCHER LA DÉCISION DU CITOYEN

La décentralisation opérée en 1982-1983 a marqué un tournant dans un pays à forte tradition centralisatrice comme le rappelle Alex Raymond dans son rapport et avis présentés au nom du Conseil économique et social les 11 et 12 juin 1991 sur « *La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales* ».

Cependant la loi « *Defferre* » sur la décentralisation n'a pas commencé celle-ci en 1981. En fait, elle a accéléré, légitimé et systématisé en les approfondissant une série d'évolutions qui étaient déjà en cours sur le terrain.

C'est ainsi que selon Jean-Claude Thoenig<sup>1</sup>, les villes, dès les années soixante-dix, avaient créé des services sociaux et techniques étoffés, constitué des communautés urbaines actives, etc.. Selon lui, la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales se serait assouplie au profit de relations plus équilibrées entre les services extérieurs des ministères et les élus locaux, le schéma formel d'autorité hiérarchique recouvrant des pratiques autres entre partenaires obligés et interdépendants.

La fonction publique locale était déjà en cours de modernisation notamment dans les villes (qualification accrue de ses personnels, introduction de nouvelles méthodes modernes de gestion).

Le niveau régional fut pris en compte, dès 1955, dans le cadre de la planification, à travers les programmes d'action régionale. Ceux-ci visaient à renforcer le plan de modernisation et d'équipement du pays, et à mieux coordonner l'action de l'administration centrale. Le préfet de région (dont la fonction existe depuis 1964) avait pour tâche d'organiser la concertation des différents partenaires socioprofessionnels. « *Si la région n'était pas encore un partenaire civique et politique majeur* », elle avait eu le temps, jusqu'en 1981, de se constituer un espace d'identité et d'action.

Dès les années soixante un certain nombre d'élus locaux s'étaient investis dans la mise en œuvre de la démocratie locale et des expériences étaient déjà en cours en 1981.

#### I - UNE LONGUE HISTOIRE

##### A - QU'EST-CE QU'UN CITOYEN ?

###### 1. Une notion qui remonte à l'antiquité

Dans l'antiquité, le citoyen est le membre de la communauté politique qu'est la Cité. Il s'oppose précisément au simple habitant de cette Cité, qui n'en

<sup>1</sup> Directeur de recherche au CNRS - « *La décentralisation, dix ans après* » - revue Pouvoirs – PUF - 1992

est pas membre, et, de ce fait, n'y jouit pas des droits politiques, ou à l'esclave qui n'en a aucun. Ainsi le mot en est venu à désigner celui qui, dans quelque Etat que ce soit, jouit de droits politiques plus ou moins étendus, lui permettant de concourir au gouvernement de cet Etat.

Divers critères ont, au cours des temps et selon les lieux, défini le citoyen et l'ont distingué du non-citoyen :

- D'abord, le **critère de naissance**, et plus encore celui d'origine familiale : le citoyen est le fils du citoyen non déchu de ses droits et qui porte, à Rome, les *tria nomina* (*praenomen, nomen et cognomen*<sup>1</sup>). Cette définition, sans doute la plus ancienne, permit souvent aux cités antiques de différencier un faible nombre de citoyens à un grand nombre d'habitants.
- Ensuite, le **critère juridique** : est citoyen quiconque est reconnu comme tel par la loi. Cette notion surtout romaine permit de différencier subtilement la citoyenneté complète ou incomplète - accordée à ses vaincus, à ses alliés, et plus tard à ses provinciaux.

Ce critère légal se retrouve actuellement sous les diverses formes « *d'acquisition de citoyenneté* » par naturalisation, option ou autres décisions de justice.

- Enfin, le **critère économique et fiscal** : est citoyen celui qui dispose d'un patrimoine, qui participe par ses impôts aux dépenses publiques.

Ce dernier critère a servi à distinguer la notion de citoyen « *actif* » de celle du citoyen « *passif* ».

Dès l'Antiquité, les cités grecques et romaines oligarchiques distinguent le citoyen du non-citoyen. Le citoyen s'opposait aux individus de second ordre plus ou moins méprisés : esclaves, métèques, sujets, quelle que soit leur sujétion et en tirait une fierté légitime.

La Révolution française, par la Constitution de 1791, donna une forme juridique à la notion de citoyenneté, dont dérivera tout le système censitaire, tant en faveur au XIX<sup>e</sup> siècle. La citoyenneté ouvre des droits, mais aussi crée des devoirs notamment sur le plan fiscal et militaire. Jusque dans ses devoirs, le citoyen conserve le sens de la dignité de son titre, de l'honneur dont il est chargé.

Ce sens de la dignité du citoyen eut ses heures glorieuses, et la terminologie révolutionnaire joignait au tutoiement égalitaire l'appellation de « *citoyen* », pour remplacer un « *monsieur* » jugé « *ancien Régime* » par les sans-culottes. Le XIX<sup>e</sup> siècle devait conserver l'habitude de toujours commencer un discours par ce vocable. Le mot a perdu son caractère agressif et prend même parfois un aspect désuet.

De nos jours, le citoyen s'oppose aux « *inaptes à la citoyenneté* » :

- d'une part, ceux qui sont exclus en raison de leur casier judiciaire chargé ou de « *crimes commis contre la patrie* » ;
- d'autre part, ceux qui sont écartés du fait de leur trop jeune âge ou de leurs infirmités, voire de leur sexe dans les Etats où les femmes n'ont

---

<sup>1</sup> Les trois noms (prénom, nom et surnom).

pas encore acquis la pleine citoyenneté. De même que les étrangers lorsqu'ils n'ont pas le droit de vote.

## **2. Citoyens actifs et passifs**

Le critère économique et fiscal a permis de distinguer parmi les citoyens ceux qui exercent réellement tous leurs droits politiques de ceux qui ne peuvent les exercer :

- un citoyen actif est celui auquel un régime électoral censitaire reconnaît le droit de vote ;
- un citoyen passif est celui auquel un régime électoral censitaire ne reconnaît pas le droit de vote.

Cette distinction a été introduite dans le système électoral par la Constitution de 1791, dont le texte sur ce sujet s'inspira très étroitement du projet de Sieyès, qui, liant le manque de moyens économiques et l'absence de capacités intellectuelles, retirait le droit de suffrage aux citoyens passifs âgés de moins de vingt-cinq ans, aux domestiques dont on suspectait la liberté de vote et à tous ceux qui ne versaient pas une contribution directe égale au moins à trois journées de travail ; ainsi plus de trois millions de Français étaient-ils privés du droit de vote.

Les citoyens actifs, âgés de vingt-cinq ans et payant une contribution égale au moins à la valeur locale de trois journées de travail, étaient environ quatre millions trois cent mille Français et pouvaient élire en assemblées primaires les municipalités et les électeurs ; mais rares étaient les citoyens actifs qui pouvaient être électeurs, ces derniers devant payer une contribution au moins égale à la valeur de dix journées de travail.

Supprimée après le 10 août 1792, la distinction entre citoyens passifs, citoyens actifs et électeurs ne reparut en fait que dans la charte constitutionnelle de 1814. Celle-ci institua un cens de trois cents francs d'impôt direct qui devait être payé pour être électeur. Le pays légal fut alors réduit à 90 000 électeurs âgés d'au moins vingt-cinq ans, ce nombre pouvant encore être abaissé grâce à une astucieuse politique de dégrèvement fiscal. La charte révisée de 1830, confirmée par la loi électorale du 19 août 1831, qui abaissa le cens électoral à deux cents francs et même, pour les membres de l'institut et les officiers retraités, à cent francs eut pour conséquence de relever le nombre des électeurs. L'opposition au régime, en réclamant dès 1847 l'abaissement général du cens à cent francs, provoqua l'effondrement de la monarchie de juillet et la disparition d'un régime censitaire fondé sur la distinction entre citoyens actifs et citoyens passifs.

Il faut noter qu'en septembre 1793, déplorant que les femmes ne soient pas considérées comme de véritables citoyens, Olympe de Gouges publiait la déclaration des droits des femmes : « *la femme a le droit de monter sur l'échafaud, elle doit avoir également celui de monter à la tribune* ». Sous la III<sup>e</sup> République, le droit de vote n'avait pas été accordé aux femmes sous le prétexte qu'elles étaient sous l'influence de l'église donc favorables à la réaction.

### 3. Le citoyen aujourd'hui

Est citoyen celui qui est membre d'un Etat, et est considéré du point de vue de ses devoirs et de ses droits civils et politiques (Larousse).

Selon Olivier Duhamel, professeur de droit constitutionnel, le citoyen est celui qui est membre d'une communauté politique territoriale, titulaire de droits et soumis à des obligations uniformes, indépendamment en principe de son appartenance à des collectivités « *particulières* » (sexe, lignages, tribus, corporations, castes, communes, classes, religions).

La loi de l'Etat détermine les conditions d'appartenance prescrites qui permettent ou interdisent l'octroi du statut de citoyen ; dans le monde contemporain, l'appartenance nationale est le plus souvent la condition de la citoyenneté, mais la nationalité peut être liée dans certains pays à un statut religieux ou ethnique particulier.

Créé par la loi, le citoyen est aussi appelé à participer à l'élaboration de celle-ci, soit directement, soit indirectement par la désignation de représentants ayant des compétences constituantes, législatives, réglementaires.

Le citoyen participe donc d'un double processus : processus d'unification et d'uniformisation de statuts par soumission à une loi commune (ce qui l'oppose au « *privilegié* » ou au membre d'un « *ordre* »), processus d'affranchissement et d'émancipation politique (ce qui l'oppose au « *sujet* »).

Olivier Duhamel rappelle en outre que le citoyen moderne est caractérisé par trois traits dominants :

- détenir indivisiblement des droits civils, sociaux et politiques, les derniers garantissant les premiers ;
- être loyal à une seule communauté politique légitime (l'Etat-nation) ;
- et donner la prééminence à l'intérêt public sur ses intérêts privés, car le premier garantit seul la validité et même l'existence des seconds.

Il rappelle aussi que ce portrait est cependant concurrencé par un portrait symétrique qui en est comme le négatif photographique :

- d'une part, la citoyenneté n'est plus un statut compact garantissant au citoyen qu'il n'est soumis qu'à son gouvernement et que ses droits lui sont réservés et sont déniés aux autres. Nombre de décisions collectives qui s'imposent à lui proviennent d'appareils supranationaux et de nombreux droits sont accordés à des résidents qui ne sont pas nationaux ;
- d'autre part, et de ce fait, le citoyen peut à juste titre être partagé entre plusieurs communautés (un Algérien français peut avoir le droit de choisir entre le service militaire dans l'armée algérienne et dans l'armée française) ce qui a conduit à la combinaison d'individus multinationaux, « *citoyens multiples et partiels* ».

Enfin, l'individu est un « *citoyen pluriel* » dont les comportements multiples sont liés à ses diverses places et fonctions dans la société : habitant, attaché à un cadre de vie, consommateur de services, salarié au sein d'une entreprise, membre d'une association, d'un syndicat, porteur d'un intérêt

collectif, électeur... Les critères sociaux viennent s'ajouter ainsi aux seuls critères politiques.

De ce fait, une collectivité territoriale n'a pas affaire séparément à des usagers, des contribuables ou des clients mais à des citoyens qui disposent de trois droits fondamentaux tirés de la déclaration du 26 août 1789 :

- « le droit de concourir personnellement à la formation de la volonté générale ;
- le droit de constater par eux-mêmes la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi ;
- le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration<sup>1</sup> ».

Les citoyens peuvent faire entendre leur voix seuls - ce sont les citoyens de base - dans le cadre d'une démarche individuelle, mais également de manière organisée. Ils s'expriment alors à travers leurs élus, citoyens auxquels ils délèguent leurs pouvoirs pour exercer la démocratie représentative. Ils s'expriment aussi à travers les corps intermédiaires qui leur permettent d'unir leurs forces et leurs intérêts et de prendre en charge collectivement une part de leur destin, et du destin de la collectivité. Ils s'expriment enfin par les assemblées consultatives dans lesquelles sont représentés les syndicats, les associations, les coopératives, les organisations professionnelles....

Mais tout est lié. Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social<sup>2</sup>, le souligne d'ailleurs « *Les mutations sont trop rapides et trop complexes pour que l'élu, seul garant de la démocratie, puisse se déterminer avec l'assurance d'être en harmonie avec ceux qui, par la délégation que représente le vote, lui ont donné le pouvoir. Il doit s'appuyer sur la société civile.*

*Et la société civile c'est, au sens propre et concret, la société des citoyens dans l'exercice collectif et quotidien de leurs responsabilités économiques, sociales et culturelles ».*

Sauf à être un magma de « *solitudes* », celle-ci n'existe qu'à travers les organisations qui la structurent et qui l'encadrent. Faute de quoi, l'opinion publique reste « *l'image, le reflet, l'écho, voire la mise en scène médiatique de demandes sociales certes légitimes, mais où le spectacle de l'urgence tend à brouiller l'évaluation de l'importance* ».

**Le présent rapport considérera donc le citoyen dans ses relations avec la décentralisation** à travers diverses représentations, citoyen de base, corps intermédiaires, assemblées consultatives, élus, en se gardant de recommander un exercice démagogique de la citoyenneté car comme le précise Jacques Dermagne : « *la démocratie instantanée, la démocratie presse-bouton que la technique permet désormais, court le risque d'être celle, non du forum athénien, mais du cirque romain : une vérité de l'instant dans la pression et dans la passion* ».

<sup>1</sup> « *Les collectivités locales en mutation* » – Les Cahiers Français n°293 – Octobre-Décembre 1999

<sup>2</sup> Le journal du Parlement – n°6, Janvier 2000

Il faut néanmoins souligner qu'à l'heure actuelle, si les Français ont le droit de vote et s'ils peuvent légalement participer, ils le font de moins en moins. Le problème de la citoyenneté est plus une question d'exercice et de pratique que de définition formelle.

#### B - HISTORIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

Toute l'histoire de la décentralisation reste marquée par l'histoire même de la société française.

Lors de son audition, le 8 mars 2000, Pierre Trousset indiquait : *« c'est une démarche culturellement difficile que celle de la décentralisation, de la déconcentration, de la démocratie, c'est-à-dire de la place du citoyen. Nous avons vécu la construction d'un Etat central, qui s'est faite en un millénaire. Nous avons aussi connu une faiblesse du pouvoir central et un pouvoir territorial fort, correspondant à des périodes de fragilité de notre histoire. C'est une des raisons pour lesquelles, culturellement, cet exercice est particulièrement difficile, puisque ensuite il a été magnifié par la Révolution et l'Empire. Plus récemment, mais cela fait bientôt une cinquantaine d'années, il y a eu une volonté de promouvoir une espèce d'équilibre des pouvoirs. Je pourrais citer Montesquieu : le pouvoir arrête le pouvoir pour le plus grand bien de la liberté. C'est facile à dire, mais plus difficile à construire. »*

L'Ancien régime se caractérisait par l'existence de privilèges. La construction d'un Etat fort par la Royauté - face aux agents de l'absolutisme royal, les institutions locales ayant été peu à peu vidées de leurs pouvoirs - n'avait pu empêcher le développement d'une double inégalité : entre les citoyens et entre les territoires.

Aucun impôt n'était commun à tous les sujets et à tout le royaume. Chaque province notamment se distinguait par des systèmes fiscaux différents. La taille ne pesait que sur les roturiers. L'organisation des activités de production était fondée sur les corporations.

La Révolution, en abolissant les privilèges, a voulu faire disparaître tout ce qui était la caractéristique de cet Ancien régime. Il s'agissait, pour des raisons économiques et politiques, de libérer une société bloquée par son organisation (achat de charges, corporations...). Dans la déclaration des droits de 1789, l'égalité a d'ailleurs été associée à la liberté *« et c'est à la liberté que la bourgeoisie constituante tient le plus »*<sup>1</sup>. Le décret du 11 avril 1789 supprima les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants et la loi du 2 mars 1791 les corporations.

Le citoyen a alors été considéré en tant que simple individu, avec tout rejet d'une représentation par les corps intermédiaires. Cette conception et la crainte de voir les citoyens se regrouper dureront plus d'un siècle.

Le territoire a été traité selon des principes égalitaires. A l'enchevêtrement des anciennes circonscriptions, fut substitué un système unique : le département subdivisé en districts, le district en cantons, le canton en communes. Le pouvoir central n'avait plus aucune prise sur les autorités locales.

---

<sup>1</sup> « *Précis d'histoire de la Révolution française* » – Albert Soboul

« Mais la décentralisation ainsi opérée présentait de sérieux périls pour l'unité nationale. Partout les pouvoirs appartenaient à des corps élus : s'ils tombaient aux mains des adversaires de l'ordre nouveau, la Révolution était compromise ». Pour la défendre, deux ans plus tard, on en revint à nouveau à la centralisation qui fut accentuée par l'Empire.

Les républicains se sont toujours sentis concernés par le citoyen et ont toujours été attachés à l'existence de contre-pouvoirs, même si, il y a un siècle et demi, ils ont eu besoin d'un état centralisé jacobin car les circonstances politiques l'exigeaient.

Même la création de la commune en 1884, si elle peut être considérée en un sens comme un des premiers exemples de décentralisation, était en fait la consolidation de la base électorale de la III<sup>e</sup> République, avec une mairie et une école, déclinant dans l'espace hexagonal une sorte de modèle de culture institutionnelle. Il fallait réaffirmer la nation contre l'emprise de l'église, des cultures locales et des corporations.

Si l'idée de décentralisation de même que celle de régionalisation a par la suite dû faire un long chemin pour arriver à son terme, c'est que, dans l'esprit des républicains, elles ont souvent été assimilées à la réaction.

La décentralisation et la démocratie locale organisée ont pâti et pâtissent encore de ce mouvement de basculement entre le rejet d'un passé douloureux et la construction d'un avenir bâti sur des débats plus sereins.

- La loi du 10 août 1871, sur les départements, et celle du 5 avril 1884, sur les communes, sont les premières à déterminer légalement un régime. Elles renforcent les pouvoirs des instances élues, et opèrent un compromis entre les différentes tendances politiques et la tradition centralisatrice. Le préfet demeure chef de l'exécutif départemental, le conseil général délibère sur les affaires départementales.

Le maire, élu par le conseil municipal, assure l'administration de sa commune et y représente également l'Etat. Les délibérations des conseils municipaux sont exécutoires. Il convient toutefois de noter que certains élus locaux déploraient déjà le pouvoir des préfets qu'ils jugeaient excessif.

Par la suite, les idées plus décentralisatrices ne s'éteignirent pas pour autant, même si les débats entre partisans de la région et partisans du département les reléguèrent au second plan.

- En 1946, la Constitution dispose dans son article 88 que « la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales sont assurées, dans le cadre départemental, par les délégués du gouvernement, désignés en conseil des ministres ». Cet article illustre les deux principes en vigueur dans l'immédiate après-guerre : prédominance du cadre départemental et contrôle maintenu du représentant de l'Etat sur les collectivités. On ne peut donc déjà parler de décentralisation, même si cette même Constitution dispose que « des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales », disposition qui demeurera lettre

morte. Elle montre cependant que le débat entre centralisateurs et décentralisateurs n'était pas tranché.

La voie de compromis qui en résulte - adapter les cadres territoriaux en fonction des nécessités économiques, mais sans les bouleverser, ni dans leur agencement géographique, ni dans leurs compétences - illustre l'ambiguïté de la position alors développée, marquée par la tradition centralisatrice, l'Etat essayant d'adapter le cadre territorial aux nouvelles conditions économiques.

Le contexte institutionnel de la IV<sup>e</sup> République et des débuts de la V<sup>e</sup> ne se prêtait guère à une relance de la décentralisation. Sous la IV<sup>e</sup>, les gouvernements successifs ne disposaient pas de la stabilité nécessaire pour mener à bien des réformes d'envergure. Au début de la V<sup>e</sup>, l'objectif gaullien de restauration de l'autorité de l'Etat ne pouvait guère se combiner à l'origine avec la perspective d'un accroissement des pouvoirs locaux.

- Au début des années cinquante, la politique d'aménagement du territoire fait cependant un premier pas sur le chemin de la décentralisation. Prenant conscience du déséquilibre territorial entre « *Paris et la province* », elle reconnaît l'importance de l'échelon local dans le processus de développement économique et tente de renvoyer aux acteurs de ce niveau la solution des problèmes. Elle organise la délocalisation de certaines activités, renforce la place de la province par rapport à Paris. Elle marque également la première reconnaissance réelle de la région, en 1956, avec la création de vingt et une régions économiques<sup>1</sup>. Elle occasionne une relative déconcentration. En 1964, les services de l'Etat étaient réorganisés avec la création du préfet de région, assurant à la fois la responsabilité du département et du chef-lieu de région. Assisté d'une mission permanente, il présidait la Commission administrative régionale (CAR), regroupant les préfets, le Trésorier payeur général (TPG) et l'inspecteur général de l'économie nationale de sa circonscription. A ses côtés, fonctionnait une Commission de développement économique régionale (CODER), consultative, composée d'élus, de représentants socioprofessionnels et de personnalités qualifiées.
- La poussée décentralisatrice refait surface après les événements de mai 1968. Le Général de Gaulle a compris à ce moment-là qu'un changement s'imposait, il l'a retranscrit dans le texte du référendum de 1969. L'échec de ce dernier ne marque d'ailleurs pas celui des conceptions décentralisatrices.

Le Général de Gaulle proposait de découper la France en vingt et une régions, et de créer une collectivité territoriale analogue au département et à la commune ; elle devait être dotée d'un conseil régional comportant à la fois des élus, (les députés des départements composant la région et conseillers élus par les conseils généraux et les conseils municipaux) et des membres désignés par les délégations socioprofessionnelles, syndicales, associatives et les organismes éducatifs, sociaux et culturels.

---

<sup>1</sup> Par la suite la Corse et les régions d'outre-mer seront créées.

L'exécutif devait être le préfet de région, délégué du gouvernement pour la région et chargé de son administration. Sans services propres, la région disposait toutefois du produit de certains impôts d'Etat qui devaient lui être transférés, ses fonctions concernaient la planification en même temps qu'un certain rôle de gestion.

Par la suite, la loi portant regroupement communal de 1971 (Raymond Marcellin) et celle du 5 juillet 1972 (Roger Frey) portant création de l'établissement public régional traduisent les nouvelles préoccupations de l'époque.

**La recherche d'une plus grande efficacité et d'une autonomie renforcée ne débouche cependant pas encore sur des réformes donnant davantage de pouvoirs aux collectivités.**

- Ainsi la loi du 5 juillet 1972 ne reprend pas la solution proposée en 1969 : la région est un simple établissement public qui a essentiellement pour mission de « *contribuer au développement économique et social de la région* » par des études et des propositions, ou par le renforcement ou la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional pour le compte de collectivités publiques.

L'organe délibérant est le conseil régional composé des députés et sénateurs de la région et des représentants des collectivités locales (désignés par les conseils généraux, les conseils municipaux des grandes communes et les conseils de communautés urbaines).

La CODER est supprimée, remplacée par un comité économique et social, consultatif, qui représente les organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région.

L'exécutif demeure le préfet de région qui, comme dans le texte du référendum, est aussi chef de l'administration d'Etat dans la circonscription régionale.

**Cependant l'idée de la décentralisation fait de plus en plus son chemin.**

Différents rapports (Peyrefitte 1973, Guichard 1976) vont plus ou moins dans ce sens. Parallèlement, les maires des grandes villes, les présidents des établissements publics régionaux, voire des conseils généraux, ont de plus en plus tendance à s'affranchir autant que faire se peut du pouvoir central.

La « *semi-décentralisation* » - terme qualifiant ce système encore centralisé mais où le poids consultatif, voire co-décisionnaire, des collectivités s'affirme - s'avère rapidement inadaptée. La crise économique renforce ce sentiment. Il apparaît que si différents problèmes, tels ceux de l'emploi ou de la formation, relèvent de la responsabilité de l'Etat, ils pourraient parfois être mieux gérés par les collectivités. La période de rigueur budgétaire renforce les arguments des décentralisateurs économiques.

Mais, toute réforme réellement décentralisatrice ne pouvait que se heurter à de vastes oppositions, tant au sein de l'appareil d'Etat que des collectivités elles-mêmes. Leur conservatisme pouvait en effet les amener à manifester une hostilité envers toute modification des découpages territoriaux.

Parallèlement aux progrès de réformes structurelles, l'affirmation selon laquelle la citoyenneté devait en être l'enjeu se développait. Les groupes d'action municipale, apparus en 1965, prirent un poids croissant. Ils ont accompagné, parfois en s'opposant aux maires des grandes villes qui ne respectaient pas les principes démocratiques, toute la période de mise en place de la décentralisation qui a suivi.

#### Encadré 1 : Centralisation, déconcentration, décentralisation

La **centralisation** est à la fois politique et administrative. Politique, elle répond au souci de l'unité du droit sur l'ensemble du territoire et, partant, de la cohésion nationale. Elle s'oppose en cela au fédéralisme, par lequel l'entité territoriale membre d'une fédération jouit de pouvoirs législatifs propres. Dans un Etat centralisé, les collectivités territoriales ne peuvent déterminer librement leurs compétences, qui sont définies par l'Etat –seul à déterminer la portée de ses compétences-, et qui a de plus une puissance juridique quasi illimitée à leur égard. Administrative, la centralisation fait des agents de l'Etat sur le territoire, sans pouvoirs propres, des exécutants des décisions du centre. Elle s'appuie essentiellement sur le principe hiérarchique.

La **déconcentration** peut être perçue comme une limite à la centralisation administrative. Elle revient à doter le représentant de l'Etat dans un cadre territorial donné d'un pouvoir propre de décision, plus ou moins large.

La **décentralisation**, en revanche, est davantage une limite à la centralisation politique. Elle débouche sur l'existence de pouvoirs locaux indépendants du pouvoir central, qui leur confie un certain nombre d'attributions qu'ils peuvent exercer d'une manière autonome. La suppression du pouvoir de tutelle constitue une étape essentielle d'un processus décentralisateur.

Le débat de ces derniers siècles s'est donc joué entre centralisation administrative et déconcentration d'une part, et entre centralisation politique et décentralisation, d'autre part.

Source : Rapport et avis présentés au nom du Conseil économique et social par M. Alex Raymond, les 11 et 12 juin 1991 sur « *La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales* ».

## II - 1972-1982 : UNE DÉCENNIE DE DÉBATS <sup>1</sup>

Si aucun grand projet de décentralisation n'a abouti au cours de la période qui sépare la loi du 5 juillet 1972 portant « *création et organisation des régions* » du projet de loi de 1981 relatif « *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* », on ne saurait pour autant négliger l'apport de la période 1972-1981. Les débats au cours de cette période s'ordonnaient autour de quatre grands thèmes :

- le maintien des collectivités territoriales existantes ;
- la répartition des compétences et des moyens entre ces dernières et l'Etat ;
- l'assouplissement des contrôles ;
- le développement de l'information et de la participation du citoyen.

Les diverses réflexions et concertations menées dans le cadre du rapport « *Vivre ensemble*<sup>2</sup> » ou dans le projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales présenté en 1979 (projet Bonnet) ont permis de dégager un certain nombre d'idées qui seront reprises dans les lois de 1982/83 ou dans leurs prolongements législatifs.

<sup>1</sup> La décentralisation - Cahiers Français - n° 204 - Janvier-Février 1982 ; « *Les projets de décentralisation de 1972 à 1981* » ;.

<sup>2</sup> Une Commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Guichard élaborera en 1976 un rapport important « *Vivre ensemble* ». Documentation française – 1976.

A - UN CONSENSUS EN FAVEUR DU MAINTIEN DES COLLECTIVITÉS LOCALES EXISTANTES

**1. Le rapport « *Vivre ensemble* » ne proposait pas de modifier les bases établies par la loi de 1972.**

Il s'agissait d'éviter un démantèlement des attributions départementales et communales au profit de la région et d'écarter toute mise sous tutelle de ces collectivités par les régions, d'autant plus que les réponses des maires au questionnaire qui leur fut adressé en 1977 montrait que la région était plutôt mal perçue (écran administratif, organisation lointaine, impôts supplémentaires...). Seuls les élus socialistes préconisaient la désignation de ses membres au suffrage universel.

Le rapport « *Vivre ensemble* » s'il réaffirmait le caractère irremplaçable de toutes les communes, quelle que soit leur taille, n'en prévoyait pas moins un nouveau découpage administratif de la France, dans le cadre de communautés de communes, découpage reposant sur une base démographique. Sans que les institutions municipales existantes soient modifiées, des structures propres aux communautés leur seraient superposées et se verraient confier certaines de leurs compétences.

Cette proposition fut très mal accueillie par les élus locaux déjà hostiles à la loi sur les fusions de communes du 16 juillet 1971 et disparut à la fois du questionnaire soumis aux maires et du projet de loi Bonnet.

**2. Le Projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales (PLDRCL)**

Il exprimait une volonté de maintenir les structures existantes, de renforcer leur autonomie et d'encourager leur diversité, mais ne prévoyait pas de dispositions particulières relatives aux régions.

« *Les départements et les communes sont demeurés au fil de l'histoire des communautés politiques vivantes et enracinées, lieu privilégié de la vie démocratique. C'est à leur profit qu'il faut décentraliser les responsabilités qu'elles sont mieux à même d'exercer* »<sup>1</sup>. Ce projet de loi préconisait deux types de regroupement communal : le syndicat intercommunal et le district, des règles semblables étant applicables aux deux modes de coopération.

Par ailleurs, il n'envisageait que des modifications mineures des institutions communales (création de mairies annexes et fixation du nombre d'adjoints dans la limite d'un minimum fixé par la loi). Aucun changement notable pour le département alors que le rapport « *Vivre ensemble* » recommandait de revoir la composition du conseil général pour assurer une meilleure représentation des zones urbaines et un renforcement de la Commission départementale par la spécialisation de ses membres.

De 1978 à 1980, le Gouvernement affichait donc une volonté de compromis. Un débat s'instaura sur la répartition des compétences et des moyens. En revanche, la remise en cause des collectivités locales n'aura pas lieu.

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs.

## B - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS

Celle-ci paraissait être le point de rencontre de multiples aspirations. Néanmoins, la réponse des maires au questionnaire de 1977 exprimait une certaine réticence face à un transfert important qui apparaissait pour un bon nombre d'entre eux (à juste titre ?) comme un « *cadeau empoisonné* ». Les maires urbains avaient particulièrement insisté sur la nécessité de transférer à l'Etat les charges relatives à l'enseignement, la justice, la police selon le principe « *qui décide paie* », l'Etat devant rémunérer à leur juste coût les services que les communes assumaient pour son compte.

Ce transfert de charges était représenté comme un préalable à tout élargissement de compétences afin de mieux exercer les responsabilités. En tout état de cause, une éventuelle extension des compétences ne pouvait être envisagée sans une adaptation des moyens financiers des communes (les maires ruraux souhaitaient davantage une aide substantielle de l'Etat, les urbains étant plus sensibles à un aménagement de la fiscalité locale) et sans la liberté de recruter des collaborateurs (mise en place d'une véritable fonction publique territoriale, création de bureaux d'études techniques intercommunaux pour les petites communes).

Le rapport « *Vivre ensemble* », tout en assurant que la redistribution ne pourrait se faire que de façon progressive et qu'il convenait d'agir prioritairement dans les domaines stratégiques, (police, justice, aide sociale, santé, éducation) distinguait trois catégories d'attribution : celles revenant à l'Etat, celles confiées aux collectivités locales, les troisièmes étant partagées entre les deux.

En 1975, l'Association des Maires de France soulignait la gravité de l'endettement des collectivités locales, la pauvreté de leurs ressources et l'archaïsme d'une fiscalité rigide.

Pour les maires, il était prioritaire et nécessaire :

- d'accroître les ressources des communes en répartissant les ressources fiscales plus équitablement, entre les collectivités locales et l'Etat ;
- d'assurer plus de liberté dans l'emploi des ressources en globalisant les subventions des communes.

Le rapport « *Vivre ensemble* » proposait de donner aux communes les moyens de leur autonomie, en rénovant la fiscalité locale (chaque collectivité devait avoir une fiscalité propre), et en distribuant une partie des recettes fiscales nationales sous forme de dotations pour alimenter les budgets locaux.

Deux lois ont ainsi marqué la période 1972-1981 : la loi du 3 janvier 1979 créant une dotation globale de fonctionnement et la loi du 10 janvier 1980 sur la fiscalité directe locale.

C - DES CONTRÔLES *A PRIORI* JUGÉS TROP LOURDS

Si le terme même de tutelle ne figurait dans aucun texte du Code des communes et si, depuis 1871 et 1884, l'autonomie locale était de règle, la liberté n'en était pas moins encadrée et surveillée. Nul ne contestait, à l'époque, ce droit de conseil, de surveillance, sinon de sanction, appartenant à l'Etat au nom de l'intérêt général.

En revanche, le contrôle *a priori* donnait aux élus souvent l'impression de ne pas être considérés comme « *majeurs* ».

La tutelle préfectorale était mal ressentie et faisait l'objet de critiques notamment en ce qui concernait les contrôles exercés par les services techniques et financiers. La dépendance des collectivités locales dont la liberté était entravée par la prolifération de normes techniques de plus en plus complexes avait ainsi fait l'objet durant cette période de nombreuses critiques : « *les normes techniques sont trop fréquemment un subtil moyen pour l'autorité qui les édicte de retenir la réalité du pouvoir. L'administration centrale peut ainsi vider de tout contenu réel des mesures de déconcentration et de décentralisation* »<sup>1</sup>.

Certains élus de même considéraient parfois les préfets comme les « *missi dominici* » du gouvernement et non comme des représentants de l'Etat.

## D - L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS

Un mouvement associatif en marge des institutions locales est né essentiellement de la contestation d'opérations d'aménagement et d'urbanisme et de défense de l'environnement. Certaines tensions se sont développées avec les élus locaux. Elles n'illustraient, ni plus ni moins, qu'un affrontement entre la démocratie semi-directe et la démocratie représentative.

Ce phénomène fut à l'origine de la réflexion menée sur la participation des citoyens à la gestion locale. Force est de constater dans ce domaine le conservatisme des élus locaux qui étaient attachés aux principes de la démocratie représentative.

La participation des citoyens exige en premier lieu une information complète. Or, les élus locaux estimaient que celle-ci était bien assurée par les moyens traditionnels et que dans de nombreux cas, ils allaient au-delà de leur obligation légale. Le projet Bonnet proposait néanmoins la création de mairies annexes plus proches des habitants, une amélioration de l'information préalable aux opérations d'aménagement et également sur le budget communal.

Un climat d'hostilité s'était installé en 1979 entre les élus locaux et le mouvement associatif. Le rapport de Tinguay, au nom de la Commission des lois du Sénat, avait pris position en faveur des élus, fustigeant les associations qui avaient « *pris une attitude hostile, voire agressive à l'égard des autorités locales* ». La Commission des lois n'en reconnaissait pas moins les liens utiles et fructueux existant entre certaines associations et les communes et sa position reflétait celle des maires dans leur réponse au questionnaire de 1977 :

« *Sur la participation, les maires ruraux sont partagés, la moitié affichant une réelle hostilité, par crainte d'une contestation de leur autorité, de conflits*

---

<sup>1</sup>Source : « *Vivre ensemble* ».

*personnels, de manœuvres politiques, l'autre moitié étant favorable sous la forme de commissions extra municipales, du référendum, d'un recours aux associations. Les maires urbains sont plus ouverts, en acceptent les risques et préconisent soit des "Comités de quartier" soit des réunions avec débat public, soit le recours au référendum, soit la pétition... ».*

L'article 152 du projet de loi Bonnet déposé par le gouvernement portait à la fois sur la consultation de la population et sur l'institution d'une procédure de référendum communal donnant au citoyen un véritable pouvoir de décision.

Les élus locaux n'ont pas marqué de réticence à la proposition selon laquelle le conseil municipal, à l'initiative du maire, peut consulter tout ou par partie des électeurs sur les affaires communales. Cette pratique s'est développée à l'occasion d'opérations d'aménagement.

En revanche, le référendum de décision rencontra une opposition des maires et fut rejeté par le Sénat.

\*  
\*       \*  
\*

La période 1972-1981 a donc été marquée par une importante réflexion sur les problèmes d'administration locale. La procédure telle qu'elle avait été engagée ne pouvait qu'aboutir à de modestes et prudentes réformes qui, se cantonnant aux domaines techniques, ne bouleversaient pas les principes mêmes des institutions administratives françaises.

Examiné par le Sénat, le projet Bonnet a été « enterré » par l'Assemblée nationale. Le « projet Defferre », quant à lui, posait avant tout des principes fondamentaux, notamment la nécessité d'établir des contre-pouvoirs au niveau local par rapport au pouvoir central, mais ne correspondait pas à la démarche intellectuelle du projet Bonnet qui impliquait davantage les citoyens.

### III - LES LOIS DE 1982/1983 : LA CONCRÉTISATION DE LA DÉCENTRALISATION

Selon Alex Raymond, on peut voir dans les lois de décentralisation plusieurs soucis majeurs du gouvernement de l'époque. Il s'agissait tout d'abord de légitimer démocratiquement l'instance régionale qui apparaît de plus en plus essentielle dans le cadre du développement économique de l'ensemble du pays. Elle devait également permettre, selon M. Jean-Pierre Worms dans son rapport à L'Assemblée nationale sur la loi du 7 janvier 1983, la mobilisation des différentes énergies pour lutter contre la crise et celle des citoyens qui préfèrent « *l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée* ». N'oublions pas que la réforme intervenait dans un contexte économique difficile où le chômage se développait et où l'Etat n'était plus en situation de faire face à toutes ses responsabilités. De plus montait fortement le désir des citoyens de voir leurs besoins mieux pris en charge et cela au plus près du terrain.

Il s'agissait aussi de rendre l'administration locale plus efficace et dynamique. Enfin, la décentralisation devait permettre la prise en considération de nouvelles aspirations sociales, telle la recherche de certaines identités ou la volonté de dépasser quelque peu les structures traditionnelles, notamment les départements qui étaient jugés obsolètes par certains.

La réforme opérée à partir de 1982 a marqué une nette rupture. Il s'agissait, pour Gaston Defferre, de créer un « *choc psychologique* » : il fallait faire accepter un bouleversement irréversible. Le ministre de l'Intérieur affichait trois objectifs principaux : rapprocher les citoyens des centres de décisions, responsabiliser les élus, donner de nouvelles compétences aux collectivités et favoriser le développement des initiatives locales.

#### A - L'AMBITION AFFICHÉE EN 1981 : UNE LOI DE LIBERTÉ ET DE RESPONSABILITÉ

Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a exposé devant le Parlement en juillet 1981, les motifs du projet de loi sur la décentralisation et plus précisément du « *Projet relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* ».

Il rappelait dans ce projet que « *La France vit, depuis Colbert et Napoléon, sous un régime centralisé qui n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières décennies. Les collectivités territoriales et leurs élus sont traités comme des mineurs, placés sous tutelle pour gérer les affaires locales.*

*La multiplicité des contrôles a priori, la nécessité d'obtenir l'approbation de divers ministres empêchent ou ralentissent la réalisation des projets. La diversité et la prolifération des normes imposées par le pouvoir central restreignent le libre choix des élus. La faiblesse des ressources des collectivités territoriales réduit leur autonomie.*

*Le Gouvernement entend rompre avec cette situation et reconnaître aux communes, départements et régions, une réelle liberté ainsi que la maîtrise de leur devenir. Il veut mettre fin à un mode d'organisation et de gestion fondé sur la méfiance du pouvoir central à l'égard des citoyens et de leurs élus.*

*Le peuple français a en effet donné au Président de la République et au Parlement le mandat de réaliser une transformation profonde des structures administratives et politiques du pays qui se traduise par une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales.*

*Il faut engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation. Le projet de loi présenté par le Gouvernement a pour objet de transférer le pouvoir aux élus, aux représentants des collectivités territoriales librement désignés par leurs concitoyens. Le texte arrêté par le Gouvernement traite essentiellement des institutions et de leur fonctionnement. Mais à travers une série de mesures diverses (suppression des tutelles a priori, transfert de l'exécutif départemental et régional aux élus, extension des compétences économiques des communes, départements et régions...), il modifie fondamentalement la répartition du pouvoir. Il fait des communes, des départements et des régions des institutions majeures, c'est-à-dire libres et responsables.*

*C'est un acte de confiance pour les Français, dans leur capacité à se gérer eux-mêmes.*

*C'est la première étape d'une transformation profonde. Elle est décisive. Les autres suivront rapidement.*

*Le Gouvernement déposera, dans un délai maximum d'un an, sur le bureau de l'Assemblée nationale, les projets de loi destinés à préciser les compétences respectives des communes, des départements, des régions et de l'Etat, à fixer le statut des fonctionnaires locaux et celui des élus, ainsi qu'à améliorer les conditions de participation des citoyens à la vie locale. Il déposera dans un délai maximum de deux ans, de façon à pouvoir faire une simulation, le projet destiné à répartir les ressources financières de manière plus équitable pour les collectivités territoriales. De nombreux textes techniques seront également refondus.*

*La préparation de ces mesures, qui engagent l'avenir d'un grand nombre de personnes et notamment de fonctionnaires, donnera lieu à la plus large consultation de leurs organisations représentatives. Les élus locaux et leurs associations participeront également à cette vaste tâche.*

*Les textes d'application qu'appelle ce premier projet seront élaborés en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales ».*

#### B - LE JUGEMENT ÉTONNAMENT CRITIQUE D'UN ACTEUR DE L'ÉPOQUE

Dans son ouvrage « *A propos de la France* » publié en 1998, Pierre Joxe<sup>1</sup>, explique l'état d'esprit qui régnait à l'époque :

*« Il y a vingt ans, la décentralisation était un principe peu admis et on a presque oublié à quel point l'administration territoriale de la France était contrôlée par des agents du pouvoir central. Les régions n'étaient pas encore des collectivités de plein exercice et étaient soumises au préfet ; les conseils régionaux n'étaient composés que d'élus au suffrage indirect.*

---

<sup>1</sup> A l'époque, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, il fut par la suite ministre de l'Intérieur, puis ministre de la Défense, actuellement Premier président de la Cour des Comptes.

*La commune, du plus petit village à la grande ville, restait soumise à un système de contrôle à priori par le pouvoir central et ses représentants, préfets et sous-préfets. Le mot de "tutelle" était particulièrement bien choisi : les communes étaient vraiment mineures.*

*L'administration était encore plus fortement centralisée pour les départements : il n'y avait pas tutelle mais gestion par le préfet, exécutif du département. Le conseil général, élu sur la base des cantons - donc avec une très grande inégalité de représentation - ne siégeait que quelques jours par an, le président présidant la séance mais l'ordre du jour était fixé par le préfet. Pendant à peu près trois cent soixante jours par an, le préfet administrait seul le département.*

*Les services du département, c'était la préfecture ; les services municipaux étaient sous la tutelle de la sous-préfecture. L'administration territoriale de la France, c'était donc bien les préfectures. C'était tellement surprenant pour nos voisins européens qu'ils n'arrivaient pas à comprendre, souvent même pas à croire, à la description du système juridique ! ».*

Après les élections de 1976, où la gauche avait progressé aux élections locales, « des centaines de jeunes élus de gauche enrageaient véritablement de se trouver sous cette tutelle, que connaissaient bien les vieux élus qui avaient presque pris leur mal en patience.

*L'ambition émancipatrice de ces jeunes élus est entrée en résonance avec l'expérience des aînés qui étaient des responsables importants du parti : François Mitterrand, premier secrétaire du parti et président du conseil général de la Nièvre, qui se vantait de n'avoir pas rencontré un préfet depuis des années ; Pierre Mauroy, numéro deux du parti, maire de Lille et président du conseil régional, en conflit ouvert avec le gouvernement depuis toujours ; Gaston Defferre, président du groupe parlementaire socialiste, maire de Marseille et aussi président de la région... étaient décentralisateurs à la hache. Ils voulaient la suppression des préfets, ce qui n'était pas forcément un objectif absurde mais sans urgence. Le phénomène a encore été accentué par les élections qui ont permis à la gauche à partir de 1979 de diriger quarante-six départements et huit régions ».*

Pierre Joxe se fait néanmoins plus nuancé quand il aborde la méthode employée à l'époque :

*« L'ensemble des forces de gauche se sont ainsi, dès lors, incarnées dans le paysage sous la forme de maires, de présidents de conseils généraux ou régionaux dont l'enthousiasme et la volonté décentralisatrice oblitéraient la réflexion posée et méthodique sur la place du pouvoir d'Etat et les fonctions à remplir par le gouvernement.....*

*En 1981, il n'y a plus eu de réflexion théorique, ni stratégique, ni gradualiste... c'était vraiment une pulsion émanant de gens qui venaient d'être élus après des années de travail en profondeur sur le terrain. C'était l'enthousiasme de la nuit du 4 août. En 1981 "le trio" était au pouvoir : Mitterrand Président, Mauroy Premier ministre et Defferre ministre de l'Intérieur....*

*Ce qui n'était peut-être pas faux dans leur raisonnement, c'était qu'on n'arriverait jamais à rien sans un grand chambardement. Mais de mon point de vue, il valait mieux agir de façon progressive en prenant le temps de mener quelques expériences. On n'en a fait aucune. On a très rapidement transféré des prérogatives, des responsabilités, des pouvoirs, des moyens sans aucune expérimentation ».*

#### **IV - LES LOIS DE 1982/1983 : CONTENU**

**La loi du 2 mars 1982** relative « *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* » constitue le socle à partir duquel s'engage le processus de décentralisation. Cette loi discutée lors de trois sessions parlementaires, promulguée après la décision du 25 février 1982 du Conseil constitutionnel, est la première d'un ensemble de plus de quarante lois et de plusieurs centaines de décrets d'application.

Elle pose le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent la réforme de la planification (loi du 29 juillet 1982) et le transfert de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités locales (loi du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983), l'ensemble de ce dispositif reposant sur quatre grands principes :

- le maintien des différentes structures d'administration locale existantes, communes, départements et la création des régions en tant que collectivités locales ;
- la libre administration des communes, départements et régions, sous la responsabilité des élus ;
- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre et la volonté d'éviter toute interférence et tout empiètement dans l'exécution des nouvelles compétences ;
- la compensation financière des transferts de compétences.

La loi du 2 mars 1982 comprend cent huit articles répartis en cinq titres. Le premier concerne les communes, le second les départements, le troisième les régions, le quatrième le contrôle financier, l'allègement des tutelles techniques et de certaines charges des collectivités territoriales et le cinquième est relatif à Paris.

Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 sont relatives à la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions et s'appuient sur le principe de subsidiarité.

A - LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION<sup>1</sup>

Dans ce domaine, les principales dispositions de la loi du 2 mars 1982 portent sur la suppression de tous les contrôles *a priori* et le transfert de l'exécutif départemental et régional aux présidents du conseil général et du conseil régional.

**1. La suppression de tous les contrôles *a priori***

Le législateur souhaitait transformer la tutelle *a priori* exercée par le préfet en un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif. La loi de 1982 prévoyait que les délibérations et actes des autorités locales étaient exécutoires de plein droit, avec l'obligation toutefois de les transmettre au préfet dans un délai de quinze jours après leur adoption. Le Conseil constitutionnel, saisi par des parlementaires de l'opposition, a affirmé la constitutionnalité de la réforme de la tutelle visant à confier le contrôle à la juridiction administrative, mais a estimé que le préfet devait avoir connaissance de l'acte avant que celui-ci ne devienne exécutoire, afin d'être en mesure de saisir le juge en cas d'illégalité.

La loi du 22 juillet 1982 a eu pour objet de compléter celle du 2 mars en précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes : ceux-ci ne deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publié et transmis au représentant de l'Etat.

Le représentant de l'Etat s'assure de leur légalité par un contrôle *a posteriori*. Il les défère au tribunal administratif s'il les considère illégaux. Le délai de quinze jours prévu initialement a disparu et la seule sanction de la non-transmission est que l'acte ne soit pas exécutoire.

Concernant les actes à caractère financier, la Chambre régionale des Comptes fut chargée d'exercer un contrôle *a posteriori* dans le domaine budgétaire mais uniquement dans les cas suivants : absence d'équilibre réel du budget, défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, absence de sincérité du budget et du compte administratif, de vote du budget dans le délai imparti.

Les relations entre l'ordonnateur local et le comptable sont marquées par deux nouveautés : information de l'exécutif local avant la nomination d'un comptable public, droit de réquisition pour l'exécutif local en cas de refus de paiement opposé par le comptable. L'interdiction pour le comptable d'apprécier l'opportunité d'une décision de l'ordonnateur est confirmée.

**2. Le transfert de l'exécutif départemental et régional**

Au niveau du département, le transfert de pouvoir exécutif du préfet au président du conseil général s'accompagne de la mise à disposition des services nécessaires à l'exercice de sa tâche. Le département peut créer avec des communes et des établissements publics intercommunaux une agence départementale, établissement public chargé de les assister pour les questions d'ordre juridique, technique ou financier relatives à l'administration locale.

Au niveau de la région, le président du conseil régional devient l'exécutif de la région. Mais la transformation de cette dernière en collectivité territoriale

<sup>1</sup> Supplément au Cahier Français - n° 239 - Janvier-Février 1989 - « 1982-1988 : histoire d'une législation » - Bernard Manceau.

de plein exercice, en 1982, est sans doute la modification législative la plus importante. Bousculant toutes les réticences des gouvernements antérieurs, qui avaient reculé devant la nouveauté régionale, le législateur de 1982 prévoit que la région est une collectivité territoriale. Le titre de la loi du 2 mars est d'ailleurs révélateur de l'ambition nouvelle puisque la loi met sur le même plan les communes, les départements et les régions, consacrant ainsi les trois niveaux de collectivité territoriale que la France compte désormais.

La loi de 1982 ne prévoyait aucune des modalités nécessaires à l'élection des conseillers régionaux : il a fallu attendre trois ans et la loi du 10 juillet 1985 pour que la mode de scrutin soit fixé. A été adoptée la représentation proportionnelle, dans un cadre départemental. Le choix du département comme circonscription d'élection de conseillers régionaux a surpris les partisans de l'idée régionale : des raisons politiques, constitutionnelles ont motivé ce choix ainsi que la volonté de ne pas trop distendre les liens entre le département et la région.

Une loi du 6 janvier 1986 fixe le mode de fonctionnement des instances régionales qui est calqué sur celui des institutions départementales. Toutefois, les régions ont conservé un bicamérisme original avec le maintien du comité économique et social, placé désormais « *auprès du conseil régional et de son président* » ; si la loi de 1986 a limité ses conditions de saisine obligatoire, elle lui reconnaît un droit d'auto-saisine sur tous les sujets intéressant la région et prévoit l'ensemble des mécanismes et des moyens de fonctionnement qui permettent au Conseil économique et social régional (CESR) de concourir « *par ses avis, à l'administration de la région* ».

La loi du 19 janvier 1999 a d'ailleurs modifié le mode de scrutin régional en établissant un scrutin mixte associant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle. Le but est d'obtenir à la fois une majorité de gestion et une représentation des principaux courants de pensée. Cette loi a également retenu le cadre régional comme circonscription électorale.

## B - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DÉPARTEMENTS, LES RÉGIONS ET L'ÉTAT

### 1. Les compétences

Dès 1982, la loi précise que les communes, les départements et les régions peuvent intervenir pour favoriser le développement économique, protéger les intérêts économiques et sociaux de la population locale, assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, en cas de carence ou d'absence d'initiatives privées.

Les interventions peuvent revêtir plusieurs formes : aides directes ou indirectes aux entreprises (et notamment aux entreprises en difficulté), création de service public local...

Les modalités d'octroi de ces aides ont été précisées par les lois du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire et celle du 22 juillet 1982 sur la réforme de la planification.

En matière de développement économique, les aides directes ne peuvent être octroyées qu'à l'initiative de la région, les autres collectivités n'étant autorisées à intervenir qu'en appui. La liste de ces aides est limitative. Pour les aides indirectes, les trois niveaux peuvent en prendre l'initiative. S'agissant des interventions pour la protection des intérêts économiques et sociaux des populations, les collectivités disposent d'un même pouvoir.

Mais la véritable répartition des compétences, deuxième étape de la décentralisation, a été opérée par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

Les compétences respectives de l'Etat et des différentes collectivités locales traduisent un accroissement des domaines d'intervention locale et la réduction de ceux de l'Etat.

La nouvelle répartition ne doit cependant pas permettre l'exercice d'une quelconque tutelle d'une collectivité locale sur une autre, qu'elle soit administrative, financière ou technique. Ce principe est à l'origine des transferts par « *blocs de compétences* » en fonction du principe de proximité. Il s'agit de confier l'exercice du service public au niveau le plus pertinent pour les usagers. Les transferts de compétences concernent les seules collectivités territoriales existantes et doivent permettre une spécialisation de chaque niveau d'administration locale.

Ainsi, la commune se voit attribuer les questions de proximité ; le département devient responsable de la gestion des services et des actions de solidarité ; la région a en charge le long terme.

La réalité est moins simple que les principes.

L'ensemble des compétences transférées en 1983 concerne globalement huit grands domaines de l'économie, de l'aménagement, du social, de la formation et du transport, certaines restant partagées entre les différentes collectivités :

- **la planification et l'aménagement du territoire** sont du ressort de la région ;
- **l'urbanisme** revient à la commune, ce qui comprend la responsabilité du plan d'occupation des sols et la délivrance des permis de construire. Les schémas directeurs restent entre les mains de l'Etat ;
- en matière **d'action sociale et de santé**, le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale. Il arrête aussi un schéma des établissements et des services sociaux et médico-sociaux, dont il règle la création et l'extension ;
- si **le logement** demeure de responsabilité nationale, la commune peut toutefois établir des programmes locaux de l'habitat et la région peut définir les priorités dans ce domaine et arrêter des programmes d'aide à la construction. De plus, il est créé un conseil départemental de l'habitat ;
- **la formation professionnelle et l'apprentissage**, qui comprennent le programme prévisionnel des investissements, la localisation, la construction, le financement et l'équipement des lycées et de certaines écoles de formation, reviennent à la région. Mais le

département reçoit la charge du fonctionnement et de la construction des collèges ;

- dans le domaine **des transports et de la mer**, les compétences sont très segmentées : la région établit le schéma régional des transports (conventions avec la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)) et décide de la création des canaux, des ports fluviaux ainsi que de certains aérodromes, l'Etat et le département, quant à eux, se partagent la responsabilité des ports maritimes, de commerce et de pêche, tandis que la commune a la gestion des ports de plaisance ;
- le département dispose de l'essentiel des compétences en matière **d'équipements collectifs** pour la création, l'entretien et la répartition des crédits, excepté pour les voies communales, les chemins ruraux et les équipements de proximité dont la charge revient à la commune ;
- toutes les compétences **de l'environnement, du patrimoine et de l'action culturelle** sont également réparties entre les quatre niveaux de pouvoir, chacun étant responsable de l'organisation, du financement des musées et des bibliothèques et de la conservation des archives de son niveau géographique.

## 2. La compensation des transferts de compétences

Ces transferts doivent s'accompagner de l'exacte compensation financière des charges liées à l'exercice de ces compétences, des moyens humains (fonction publique territoriale, transfert des services) et des moyens matériels (locaux). Cette compensation financière est elle-même garantie par quatre principes spécifiques :

- simultanéité du transfert de compétences et du transfert des ressources ;
- intégralité de la compensation financière des transferts de compétences. Cette dernière est évaluée à la date du transfert et à partir du montant des dépenses effectuées par l'Etat. Une double garantie conditionne l'évaluation. D'une part, les accroissements de charges et le montant de la compensation sont évalués globalement pour l'ensemble des collectivités concernées puis collectivité par collectivité. D'autre part, la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) composée uniquement d'élus, présidée par un magistrat de la Cour des Comptes, formule un avis sur ces évaluations ;
- complémentarité entre transfert des ressources fiscales et transfert des ressources budgétaires. Le financement des accroissements de charges issus des transferts provient pour partie de l'accroissement des ressources fiscales résultant du transfert d'impôts d'Etat (la vignette automobile, par exemple) et de l'aménagement de certaines règles de la fiscalité directe locale, pour le solde de la création de dotations (pour le fonctionnement, Dotation générale de décentralisation (DGD), dotation de formation professionnelle,

dotation Corse) (pour l'équipement, dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges) ;

- l'évolution des ressources transférées est indépendante des décisions de l'Etat. D'une part, les assemblées délibérantes exercent leurs compétences en matière d'évolution des impôts transférés. D'autre part, les dotations sont indexées.

Dans les faits, la compensation n'a pas toujours été totale et les collectivités ont dû gérer sur leurs ressources propres une bonne partie des compétences qui leur avaient été transférées.

## **V - L'APRÈS 82 : UNE ÉVOLUTION RAPIDE, MAIS INCOMPLÈTE ET COMPLEXE**

La loi du 2 mars 1982 annonçait dans son article 1<sup>er</sup> qu'elle serait suivie d'autres lois.

C'est ainsi que jusqu'en 1986, un nombre important de textes a vu le jour concernant des objets aussi divers que les chambres régionales des comptes, le régime des régions d'outre-mer et de la Corse, l'introduction pour les communes de 3 500 habitants et plus d'un mode de scrutin original, mêlant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, le régime administratif de Paris, Lyon, Marseille, créant des conseils et des maires d'arrondissements, le statut de la fonction publique territoriale, la mise en œuvre de la planification décentralisée...

Mais si la loi traçait un véritable programme législatif, vaste et ambitieux, il faut noter qu'il aura fallu attendre plus de dix ans pour que les lois annoncées relatives à la fiscalité locale, au statut des élus et à la participation des citoyens à la vie locale soient adoptées.

### **A - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE PARIS, LYON ET MARSEILLE (LOI DU 31 DÉCEMBRE 1982)**

La loi du 31 décembre 1982 a modifié sur de nombreux points l'organisation administrative des communes de Paris, Marseille et Lyon.

Elle a créé des conseils élus par arrondissement à Paris et Lyon et par secteur à Marseille, chaque secteur comportant deux arrondissements.

Si les habitants des trois villes se sont rapprochés de leurs élus dans le cadre d'une nouvelle circonscription dont la réalité juridique était plus affirmée, dans les faits, cette loi n'a pas réellement permis d'organiser un dialogue réel avec les citoyens et de renforcer la démocratie participative. Par ailleurs, la tradition centralisatrice l'a souvent emporté sur une véritable déconcentration de la gestion des services de proximité.

La loi a prévu le transfert vers les mairies annexes de certaines attributions antérieurement dévolues à la mairie centrale en matière d'implantation, d'aménagement et de gestion des équipements publics de proximité.

Ce transfert prévu par la loi a été inégalement effectué dans les trois villes. En outre, l'application intégrale de la loi a été freinée par la volonté des mairies centrales, jalouses de leurs prérogatives et qui considéraient que ce dispositif

avait été conçu pour affaiblir les municipalités « *en place* » - ce qui a été vrai pendant très longtemps -. Toutefois, M. Giuily<sup>1</sup> voit dans les conseils d'arrondissements « *comme un facteur de renforcement des municipalités en place, justement parce que cela a obligé ces municipalités à une certaine déconcentration de leur organisation et de leur fonctionnement...* » et « *à un minimum de dialogue et de consultation avec des gens qui, par définition, sont plus proches du terrain* ».

Interrogés sur le contexte dans lequel se situait de cette loi, il y a dix-huit ans, M. Joxe et M. Giuily ont souligné qu'il s'agissait « *d'une loi de circonstance partant d'un principe affiché : les municipalités de quartiers* », mais qui en fait constituait une « *manœuvre politique* », « *un mauvais compromis* ». M. Joxe a précisé qu'elle « *a eu quand même des vertus : introduire l'idée de ces municipalités d'arrondissement ... même si les conseils ... sont très insuffisants* ». D'ailleurs, « *de nombreux maires, sans loi, ont introduit des commissions consultatives de quartier* » en créant une sorte de « *décalque de la loi PLM* » et en mettant en place des commissions « *péri-municipales* ». M. Giuily, quant à lui, souligne la volonté du législateur « *d'avoir une instance dont il était clair qu'elle était consultative et non pas décisionnelle, et qui, à de très rares exceptions, était un relais important et un facteur de présence* ».

## B - LES CONTRATS ETAT-RÉGIONS

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification s'est adaptée aux lois de décentralisation en ouvrant la voie à une planification décentralisée.

Il s'agissait pour le IX<sup>e</sup> plan de s'appuyer non seulement sur un plan de la Nation, mais aussi sur vingt-six plans régionaux et des plans d'entreprises. Dans ce cadre, les régions devaient être associées à l'élaboration du plan national, arrêter et mettre en œuvre leur plan régional et pouvaient conclure des contrats de plan avec l'Etat, les entreprises et les collectivités locales.

Procédure lourde et longue, telle qu'elle avait été initiée par Michel Rocard, les nouveaux contrats ont bénéficié d'une procédure préparatoire plus déconcentrée, d'une modulation des interventions de l'Etat en fonction de la situation socio-économique des régions, de l'association, en plus des régions, des autres collectivités, d'une meilleure concertation en amont. Plus personne aujourd'hui ne remet en cause les contrats de plan. Pour l'Etat, ils demeurent un moyen de faire appliquer sa politique et de pratiquer la régulation des interventions publiques. Ils ont permis des réalisations importantes qui n'auraient pu être mises en œuvre par une seule collectivité.

Mais d'une manière générale, comme l'indique Michel Charasse, « *les contrats de plan ne sont rien d'autre que le rétablissement des financements croisés antérieurs, sauf qu'auparavant, ils n'étaient pas organisés alors que maintenant ils le sont en vertu d'une loi* ». Jean-Louis Chauzy ajoutait, lors de son audition du 8 mars 2000 : « *on s'aperçoit que, si les lois Defferre avaient pour but de combattre tous les financements croisés, de fait, tout le monde est allé les chercher en voulant être compétent sur tout* ».

<sup>1</sup> Président de l'Agence France Presse, ancien Directeur général des collectivités locales.

Ils ont aussi été parfois pour l'Etat un moyen de pression pour faire, par ce biais, exécuter, voire financer ses choix par les collectivités territoriales, problème sur lequel le Conseil économique et social a d'ailleurs déjà attiré l'attention. Ils posent, de ce fait, la question de l'autonomie de la région dans le cadre de la décentralisation.

C - LA MISE EN PLACE D'UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LOI DU 26 JANVIER 1984<sup>1</sup>

La loi voulait mettre sur pied une fonction publique locale pour donner aux structures décentralisées de vrais moyens de fonctionner. L'occasion a été fournie par une réforme de la fonction publique, dont celle consacrée à la fonction publique territoriale n'est que l'une des parties. Le législateur a choisi de créer trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers) construites sur la base du statut général de la fonction publique, composé de règles communes et de règles propres à chacun des trois ensembles. C'est pourquoi la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, quels qu'ils soient, a été suivie par la loi du 26 janvier 1984 sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette loi applicable aux communes, départements et régions, ainsi qu'aux organismes de coopération intercommunale, visait à substituer l'unité à la variété des statuts pour ces 1 350 000 fonctionnaires environ, tout en essayant de sauvegarder ce qui constitue la spécificité de cette fonction publique, c'est-à-dire la pluralité des employeurs.

Estimant la loi du 26 janvier 1984 trop contraignante, en ce qui concerne l'application du régime de la carrière par les autorités territoriales, incompatible avec le principe de la libre administration des collectivités locales et des droits des élus, la loi du 13 juillet 1987 maintint le principe de la carrière, mais conféra à chaque autorité territoriale le choix de ses collaborateurs, la maîtrise du recrutement et la gestion de ses agents.

D - LES ÉLUS LOCAUX : LE NON-CUMUL DES MANDATS (LOI DU 30 DÉCEMBRE 1985)

Le gouvernement a longtemps différé la réforme du statut des élus locaux. Mais il a voulu rapidement limiter les cumuls excessifs des mandats.

La loi du 30 décembre 1985 a ainsi fixé une liste de mandats (député, sénateur, député européen, maire d'une commune de 20 000 habitants, conseiller général et régional, conseiller de Paris, etc.) et précisé que les élus ne peuvent cumuler plus de deux fonctions ou mandats figurant dans cette liste.

Entrée en vigueur au fur et à mesure des échéances électorales, la loi s'est traduite par l'abandon fréquent de la fonction de conseiller régional, au profit de mandats jugés plus prestigieux ou de mandats témoignant de l'implication locale. Elle a aussi pu entraîner un certain renouvellement du personnel politique. Cependant elle a montré ses limites, puisque certains élus en ont utilisé les lacunes. Aujourd'hui un nouveau système de limitation des cumuls a été élaboré.

<sup>1</sup> Les Cahiers Français, n° 293 Octobre-Décembre 1999 « *Les collectivités locales en mutation.* »

Quant à la loi promise en 1982 sur le « *statut des élus* », elle n'a été promulguée que le 3 février 1992, après de nombreuses hésitations.

Cette loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui vise en partie à démocratiser la fonction d'élu, accorde des garanties aux titulaires de mandats locaux, sous forme essentiellement de crédits d'heures, c'est-à-dire d'un certain nombre d'heures que l'employeur est tenu d'accorder à ses subordonnés pour exercer leurs mandats, mais sans être obligé de les rémunérer. Ce crédit d'heures est finalement très peu utilisé.

Elle reconnaît un droit à la formation des élus : ce droit est utilisé dans les conseils régionaux et généraux, pas par les maires qui, eux, restent isolés.

Elle tente de moraliser le système indemnitaire en revalorisant le barème des indemnités versées aux élus municipaux qui existait avant 1992, et en rationalisant le régime des indemnités des élus départementaux et régionaux afin de mettre un terme aux disparités criantes entre collectivités riches et pauvres. Un progrès a été réalisé, mais reste insuffisant : il y a par exemple trop de différences entre les indemnités des conseils régionaux d'Ile de France et ceux de la région Limousin.

#### E - LA POLITIQUE DE LA VILLE<sup>1</sup>

La politique de la ville est née dans les années quatre-vingt avec la création de la Commission nationale de développement social des quartiers, puis du Conseil national de la prévention de la délinquance et de la « *Mission banlieue 89* », suivie peu de temps après, en 1984, par la création du fonds social urbain et du comité interministériel pour les villes.

L'institutionnalisation de la politique de la ville s'est produite en 1988 avec la mise en place du conseil national des villes, chargé de définir les orientations, du comité interministériel des villes, instance gouvernementale de décision, et de la délégation interministérielle à la ville, puis en 1990, par la création au rang de ministre d'Etat d'un ministre chargé de la ville. Au niveau déconcentré, le préfet est coordinateur des services de l'Etat et, en 1991, ont été institués des sous-préfets à la ville.

La politique de la ville a d'abord retenu le quartier comme niveau d'intervention avec, en 1977, la procédure « *Habitat et vie sociale* » (HVS), puis avec les premières conventions de « *Développement social de quartiers* » (DSQ) en 1981, prolongées entre 1989 et 1993 par des conventions de quartiers, dispositifs plus légers qui devaient leur permettre de sortir des conventions de développement social des quartiers et qui étaient basés sur des opérations de développement économique, de réhabilitation, d'accompagnement social, d'éducation ou de formation.

Ces opérations trop fragmentées et trop axées sur le bâti et la réhabilitation ont conduit à concevoir un outil plus global, les « *contrats de ville* », devant placer l'acte contractuel et l'action au niveau de l'agglomération.

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil économique et social, Jacqueline Mengin, 28 octobre 1998, « *Développement local et politique d'aménagement du territoire* ».

La loi d'orientation pour la ville de juillet 1991 concrétisait cette ambition, même si elle restait juxtaposée à d'autres interventions ciblées sur des parties spécifiques du territoire « *grands projets urbains* » ou poursuite des « *zones d'éducation prioritaires* ». Les contrats de ville étaient généralisés en 1993. Pourtant, dès 1996, le pacte de relance pour la ville instaurait une nouvelle politique, cette fois non contractuelle, basée sur des zonages (les zones urbaines sensibles), ignorant les politiques d'agglomération et reposant sur des mesures fiscales dérogatoires. Cette valse-hésitation continue entre politique de territoires infracommunaux et politique de développement social à l'échelle de territoires plus vastes a conduit, dans la réalité, à la confusion et à un relatif échec des procédures mises en œuvre.

Le rapport présenté à Mme Martine Aubry par M. Jean-Pierre Sueur conclut que « *engageant un grand nombre de ministères dans des dispositifs partiellement coordonnés et s'appuyant sur des politiques partenariales, la politique de la ville tend naturellement à la complexité* ». Quant aux contrats de ville :

- « *la globalité est "souvent restée à l'état d'esquisse", les considérations locales ayant empêché le passage d'une logique de quartier à celle d'agglomération ;*
- *l'intercommunalité qui aurait dû permettre cette globalisation a souvent été battue en brèche ;*
- *les diagnostics ont dans bien des cas été superficiels et les objectifs flous, ce qui s'explique en partie par la précipitation dans laquelle ont été élaborés ces contrats ».*

*Les communes ont, parfois, en l'absence de projet défini clairement, considéré cet instrument comme une simple clé de financement de leurs propres actions et la multiplicité des dispositifs et des procédures financières tout autant que le nombre de partenaires ont singulièrement compliqué le travail des acteurs »* et donc la participation des citoyens.

#### F - LA LOI RELATIVE À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE (6 FÉVRIER 1992) : LE DROIT À L'INFORMATION ET À LA CONSULTATION

Les citoyens de base ont souvent été présentés comme les grands absents des lois des années quatre-vingt, la décentralisation profitant surtout aux élus et aux « *notables* ». Si un texte consacré à la participation des citoyens à la vie locale avait été « *programmé* » par la loi du 2 mars 1982, ce n'est pourtant que dans la loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la République (ATR) qu'un droit à l'information et à la participation aux décisions est reconnu.

Des commissions consultatives extra municipales peuvent associer ainsi élus et représentants des associations locales. La loi ATR prévoit également que les habitants peuvent être consultés par voie de « *référéndum communal* » sur toutes décisions concernant les affaires de la commune. Ces consultations n'ont toutefois que valeur d'avis, le pouvoir de décider restant dans les mains des autorités communales. La loi Pasqua du 4 février 1995 a étendu la possibilité d'instaurer un référendum pour les affaires « *d'aménagement* » concernant les structures intercommunales.

La loi consacre en réalité une pratique relativement ancienne et les consultations réalisées depuis sont d'ailleurs en retrait par rapport à certains modes de démocratie locale, parfois très avancés, en vigueur jusqu'en 1992. La crainte d'une démocratie directe et du dessaisissement des attributions des conseils municipaux, le risque d'une certaine démagogie, ont parfois été invoqués pour justifier les nombreuses précautions prises par la loi ATR.

#### G - LES PROGRÈS DE LA COOPÉRATION ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 a assoupli les conditions d'entrée et de sortie des communes dans les syndicats intercommunaux, et autorisé sous certaines conditions les communes à se retirer plus facilement des syndicats auxquels elles adhéraient. L'objectif avoué était d'inciter les communes à adhérer à des formules plus souples de coopération. La loi prévoyait également le « *syndicalisme à la carte* » ou à géométrie variable, les communes pouvant n'adhérer qu'à quelques compétences d'un syndicat sans être tenues d'adopter les autres.

La loi ATR du 6 février 1992 consacre de nombreux articles à la coopération locale, interrégionale et intercommunale. Elle encourage les « *ententes interrégionales* » entre les régions limitrophes qui constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics locaux.

Elle crée deux nouvelles formes de coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes, à côté des trois formules déjà existantes. Celles-ci, comme les structures précédentes, ont la qualité juridique d'établissement public en tant qu'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le nouveau dispositif législatif s'inscrit dans une logique planifiée de l'intercommunalité qui s'exprime par la constitution, dans chaque département, d'une Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), présidée par le préfet, et par l'élaboration corollaire d'un schéma départemental de la coopération intercommunale ayant pour objet de définir les « *périmètres pertinents de la coopération et les statuts des divers regroupements de communes correspondant à ces périmètres* ».

Pour le choix des domaines de coopération, la loi recourt à la logique des transferts de compétences obligatoires dans les domaines les plus « *structurants* » de la coopération, au premier rang desquels le développement économique et l'aménagement de l'espace. La structure intercommunale exerce aussi, de manière obligatoire, des compétences dans au moins un des domaines suivants : voirie, logement, environnement, équipements éducatifs, culturels et sportifs.

Si « *l'intégration* » intercommunale se réalise par la mise en commun de certaines compétences décisives, elle se réalise complémentirement par les voies financière et fiscale. La loi met en œuvre le principe d'une fiscalité propre dans les nouvelles structures intercommunales. Il peut s'agir soit d'une fiscalité de superposition, la structure intercommunale votant ses propres taux à l'égard des impôts locaux dont elle encaisse le produit, soit d'une fiscalité de substitution, l'un des impôts locaux - la taxe professionnelle - relevant alors

directement de la structure intercommunale, dans le cadre d'une certaine spécialisation fiscale.

La loi de 1992, fidèle à la tradition française de l'incitation plutôt que de la contrainte, n'a pas opté pour une démarche autoritaire visant à diminuer le nombre des communes françaises. Souvent critiquée lors de son élaboration, elle a néanmoins donné des résultats positifs en matière d'intercommunalité, en permettant la création des nombreuses communautés de communes, dans des zones rurales ou urbaines. En revanche, les communautés de villes, du fait du caractère intégrateur de la fiscalité qui a pu effrayer certains élus, n'ont pas connu un réel succès.

#### H - LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (LOADT) (LOI DU 4 FÉVRIER 1995) : LES PAYS

La loi Pasqua institutionnalisait une notion ancienne, à la fois identitaire et opérationnelle, le pays. Elle définissait le pays par sa cohésion géographique, culturelle économique et sociale.

Le pays « *exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ».

Il devait être le cadre où les collectivités territoriales devaient élaborer en concertation avec les acteurs locaux des projets communs de développement.

Il devait être également le cadre où l'Etat aurait dû coordonner son action en faveur du développement urbain avec celle des collectivités territoriales et des groupements de communes.

Il devait servir de référence pour l'organisation des services de l'Etat et la délimitation des arrondissements : or aucun redécoupage des arrondissements n'a été effectué.

#### I - LA LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (LOADDT) (LOI DU 25 JUIN 1999)

Les options prises sur la base de la loi Pasqua de 1995 ont été modifiées et complétées par les orientations retenues dans la loi « *Voinet* » de 1999.

La loi confirme l'existence de pays et prévoit la création d'un nouvel outil d'aménagement du territoire : l'agglomération.

Le pays, dépourvu de toute définition géographique ou démographique, est l'expression d'un projet commun de développement économique et durable déterminé par les communes.

La constitution des pays passe d'abord par la définition d'un périmètre d'étude, arrêté par le préfet de région après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, et après avis de la ou des commissions départementales ainsi que du ou des préfets de département concernés.

Ce périmètre d'étude permettra l'élaboration d'un projet de développement sous la forme d'une charte, puis le préfet de région arrêtera le périmètre définitif. Chaque pays s'appuiera sur un conseil de développement, organe consultatif

regroupant l'ensemble des forces vives du territoire : milieux économiques, culturels, associatifs, qui seront associés à l'élaboration de la charte.

La loi du 25 juin 1999 prévoit également la possibilité, dans les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et une commune centre de plus de 15 000 habitants, que les EPCI existants et les communes puissent élaborer un projet d'agglomération. Dans ce cas, un conseil de développement représentant les milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est aussi constitué.

#### J - LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET À LA SIMPLIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE (LOI DU 12 JUILLET 1999)

La loi Chevènement vise à simplifier et à rationaliser l'intercommunalité. Elle supprime les communautés de villes et les districts (qui auront la possibilité de se transformer avant l'échéance du 1er janvier 2002). A défaut de décision de transformation à cette date, ils deviendront automatiquement des communautés de communes. La loi laisse par contre subsister les communautés urbaines et crée les communautés d'agglomération.

La communauté d'agglomération requiert un périmètre d'un seul tenant et sans enclave de 50 000 habitants dont une ville de 15 000 habitants (ou à défaut, un chef-lieu de département). Elle bénéficie d'un important transfert de compétences obligatoires, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'habitat et de politique de la ville. Chacun de ces blocs de compétences obligatoires fait l'objet d'une énumération précise des matières transférées (contrairement au régime juridique très souple des communautés de communes qui a participé à en assurer le succès).

Ainsi, par exemple, s'agissant du développement économique, la communauté d'agglomération est compétente pour la « *création, l'aménagement, l'entretien* », mais aussi « *la gestion* » des diverses zones d'activité, « *industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire, aéroportuaire....* ». De même, la compétence d'aménagement inclut-elle schéma directeur et schéma de secteur, création des Zones d'aménagement concerté (ZAC), organisation des transports urbains, etc.

Les domaines de compétences obligatoires sont complétés par trois autres compétences choisies sur option parmi cinq autres domaines énumérés par la loi : voirie, assainissement, eau, environnement (bruit, air, déchets ménagers), équipements culturels et sportifs.

La véritable limitation à ce transfert de grande amplitude concerne la notion « *d'intérêt communautaire* », chacune des rubriques précitées devant être comprise au regard de cet intérêt communautaire qui sera circonscrit par le conseil de la communauté à la majorité des deux tiers.

Ces communautés d'agglomération bénéficient automatiquement de la Taxe professionnelle unique (TPU) qu'elles pourront lever et d'un certain nombre d'avantages financiers et fiscaux (250 F de DGF/habitant - possibilité de prélever une part des impôts ménagers, reconnaissance du droit de conclure un contrat d'application des contrats de plan Etat-région en tant qu'agglomération).

En ce qui concerne le contrôle du citoyen sur des structures aux compétences aussi étendues, en revanche, la transposition du modèle du système

de la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille) de 1982, qui permet l'élection conjointe des membres du conseil municipal et des conseils d'arrondissements, même si elle a été souvent avancée, a été rejetée, et aucune solution intermédiaire n'a pu être dégagée du débat parlementaire. Rien non plus n'a été prévu pour assurer obligatoirement la représentation des élus minoritaires.

Par ailleurs, la loi a retenu le principe selon lequel les délégués au conseil de communauté doivent désormais être eux-mêmes « *élus au conseil municipal de la commune qu'ils représentent* ». Elle introduit, à titre complémentaire, une série de contraintes procédurales visant à assurer une meilleure transparence de la gestion des EPCI et un certain contrôle des communes membres (rapport d'activité annuel du président adressé à chaque maire, compte rendu bi-annuel des délégués devant leur conseil municipal d'origine, etc.).

#### K - LES PROCESSUS EN COURS

Deux exemples significatifs d'évolutions en cours sont constitués par la régionalisation opérée à la SNCF et par celle des services sanitaires.

##### **1. Le transfert à la région des transports régionaux de voyageurs**

La loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire prévoit en son article 67 le transfert aux régions de la responsabilité des transports collectifs d'intérêt régional.

Le gouvernement a annoncé, en juin 1996, le lancement officiel de cette régionalisation sous forme expérimentale pour trois ans à partir de 1997. Six régions volontaires (Alsace, Nord Pas-de-calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône Alpes, Centre) ont alors été chargées d'explorer, en liaison avec l'Etat et la SNCF, les conditions qui leur permettront de devenir autorités organisatrices au plein sens du terme, et de préciser les modalités financières et institutionnelles, notamment les modalités de coopération avec les autorités organisatrices concernées par le transport régional, dans sa dimension intermodale.

L'expérimentation constitue une rupture dans la mesure où l'Etat a transféré à ces régions la totalité de la dotation pour le fonctionnement des services régionaux. Celles-ci décident elles-mêmes de l'usage qui en est fait dans l'optique d'exercer un service public au plus près des besoins. Par ailleurs, l'Etat, afin d'éviter tout transfert de charges, a réévalué cette dotation de près de 50 % lors de son transfert aux régions.

Pendant l'expérimentation actuellement en cours, les six régions, et à partir du 1er janvier 1999 le Limousin, ont toutes les prérogatives d'une autorité organisatrice à part entière. Ce sont elles qui définissent le niveau du service. Dans ces régions, la SNCF produit le service demandé. Le financement des investissements de matériel roulant est par contre à la charge de la collectivité régionale, qui joue aussi un rôle important dans la définition des nouveaux matériels.

Cette expérimentation a permis de donner une impulsion nouvelle aux relations collectivités régionales/SNCF. Elle s'est traduite par une augmentation du trafic et des recettes. Elle permet :

- de rapprocher le niveau de décision de la demande ;
- de construire une réponse de proximité adaptée aux besoins de la population dans une dimension modale (fer seul) et même de chaîne intermodale associant plusieurs modes de transport.

La proximité ainsi confortée peut encourager l'intervention citoyenne, chacun se sentant concerné :

- en amont de la décision sur le choix des dessertes, sur le choix du confort ;
- au moment de la décision, mais aussi au cours du fonctionnement sur la qualité de l'offre et les améliorations à apporter.

Des instances de concertation et de suivi ont d'ailleurs été constituées aux niveaux national, régional et local (notamment avec les départements, les associations d'usagers, les représentants des cheminots...). Des « *comités de ligne* » comprenant des élus, des usagers, des représentants de syndicats et d'associations, des représentants de l'entreprise gestionnaire, ont été mis en place en Alsace, dans le Centre, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. L'Ile de France pour sa part envisage la création de comités de partenaires.

L'expérimentation de la régionalisation des transports régionaux de voyageurs dont le terme était fixé au 31 décembre 1999 devait déboucher sur l'adoption d'une loi définissant les conditions d'une généralisation de cette régionalisation. Toutefois, la loi « *Voynet* » a prévu une période transitoire de deux ans au plus pendant lesquelles les conditions de l'expérimentation continueraient à s'appliquer dans l'attente de la loi prévue.

C'est dans ce cadre que le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains définit les modalités du transfert aux régions de l'organisation et du financement des services régionaux de voyageurs (Corse et Ile de France exceptées) à compter du 1er janvier 2002.

## **2. Les services sanitaires**

En matière sanitaire, les agences régionales de l'hospitalisation ont été créées en vertu de l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

Dans chaque région, une agence régionale de l'hospitalisation, puissance morale de droit public est créée sous forme de GIP entre l'Etat et des organismes d'assurance maladie, et sous tutelle du ministre de la Santé. Elle dispose des services régionaux du secteur sanitaire, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS), mis à sa disposition et a pour mission :

- de définir et de mettre en œuvre la politique d'offre de soins hospitaliers ;
- d'analyser et de coordonner l'activité des établissements de santé publics et privés, et de déterminer leurs ressources ;

et se voit transférer les prérogatives de la DRASS :

- en matière de planification, d'autorisation d'équipements et de services ;

- en matière de fixation de l'allocation de ressources aux établissements de santé.

En vertu du Code de la santé publique, des schémas régionaux d'organisation sanitaire sont prévus et le schéma des services collectifs sanitaires, mis en place par la loi « *Voynet* », doit prendre en compte l'ensemble de ces schémas et de leurs prévisions.

Assurera-t-il en conséquence un « *égal accès en tout point du territoire à des soins de qualité* » et « *corrigerait-il les inégalités intra et infra-régionales en matière d'offre de soins* » ?

## VI - LE STATUT PARTICULIER DE LA CORSE

La loi du 13 mai 1991 confère à la Corse un statut de **collectivité territoriale** dans le respect des lois de la République et de la Constitution française, justifié par l'élargissement des compétences attribuées à la Corse. Elle se substitue aux lois des 2 mars et du 30 juillet 1982<sup>1</sup> qui établissaient **le statut particulier de la région Corse**.

### A - UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

L'article 2 de la loi du 13 mai 1991 précise que la collectivité territoriale de Corse est administrée par une assemblée (et son président) et par un conseil exécutif (et son président), assistés du conseil économique, social et culturel.

Ce texte fait apparaître une séparation entre l'assemblée et l'exécutif collégial.

#### 1. Une assemblée à la représentativité et la légitimité renforcées

L'assemblée de Corse reste l'organe le plus important, c'est de lui qu'est issu l'exécutif collégial.

L'assemblée composée de cinquante et un membres, élus pour six ans et rééligibles, permet à tous les courants d'opinion insulaires d'être représentés et de participer à la vie politique régionale.

#### 2. Le fonctionnement et les attributions de l'assemblée de Corse

- Les dispositions prévues par la loi du 13 mai 1991 concernent le fonctionnement et plus particulièrement le régime des sessions, la composition du bureau et le règlement intérieur.
  - l'assemblée tient chaque année, sur convocation de son président, deux sessions ordinaires. Des sessions extraordinaires peuvent être organisées à l'initiative du président du conseil exécutif ou à la demande du tiers des conseillers ;
  - elle élit son président et un bureau composé de dix membres ;

---

<sup>1</sup> Le statut particulier de la région Corse était régi par deux lois :  
- l'une du 2 mars 1982 portant organisation administrative ;  
- l'autre du 30 juillet 1982 relative aux compétences de cette région.

- l'assemblée établit dans un règlement intérieur les modalités de son fonctionnement. Ce règlement constitue donc un acte administratif réglementaire que l'assemblée doit respecter.
- Quant aux attributions de l'assemblée, elles ont aussi un caractère particulier.

L'assemblée de Corse règle au cours de ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale et contrôle le conseil exécutif. Elle vote son budget, arrête le compte administratif, adopte le plan de développement et le schéma d'aménagement de la Corse. Ces trois domaines de compétence traduisent la volonté de permettre à cette assemblée de prendre toutes les mesures propres à assurer l'avenir de l'île. En outre, l'assemblée a reçu aussi le pouvoir de contrôler le conseil exécutif. Cette disposition est considérée comme la juste contrepartie de la séparation de l'assemblée et de l'exécutif qu'elle élit.

L'assemblée de Corse est consultée sur les projets de loi ou de décrets comportant des dispositions spéciales à la Corse, élargissant le dialogue institutionnel à l'image de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

Enfin, elle a le pouvoir de proposer des mesures tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant, d'une part, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse et, d'autre part, le développement économique, social et culturel de la Corse, compétences déjà reconnues par la loi du 2 mars 1982.

### **3. Un exécutif collégial responsable**

- La loi du 13 mai 1991 met en place dans son chapitre II un exécutif renforcé afin qu'il soit capable d'assurer une gestion efficace des affaires insulaires. Elle opère, pour ce faire, une dissociation organique entre l'assemblée délibérante et le conseil exécutif.

Le conseil exécutif est composé d'un président assisté de six conseillers exécutifs élus au scrutin de liste<sup>1</sup>.

Tout conseiller à l'assemblée de Corse élu au conseil exécutif est considéré comme démissionnaire de ses fonctions de conseiller de l'assemblée. Il est remplacé au sein de l'assemblée par le suivant de la liste.

- Au sein du conseil exécutif, le président tient une place prépondérante. Il dispose de pouvoirs propres qui sont très étendus :

Il exerce les pouvoirs classiques des exécutifs locaux.

Il dispose également d'un pouvoir réglementaire lui permettant de préciser d'une part, les modalités d'application des délibérations de l'assemblée et d'autre part, les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la collectivité territoriale de Corse.

Il détient donc un réel pouvoir réglementaire qu'il exerce suivant des modalités sans équivalent dans les autres régions françaises puisque les arrêtés

---

<sup>1</sup> Avec dépôt des listes complètes comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de nom et sans modification de l'ordre de présentation.

sont « *délibérés au sein du conseil exécutif* », selon des modalités identiques à celles du pouvoir exécutif de l'Etat.

Enfin, il désigne les présidents des offices qui doivent être pris au sein du conseil exécutif.

Ce pouvoir permet au président du conseil exécutif de diriger effectivement la politique de la collectivité territoriale.

- Une autre innovation par rapport au droit commun des régions est de donner un droit d'accès au président et aux membres de l'exécutif aux séances de l'assemblée de Corse.

Cette disposition est, là encore, inspirée de l'article 31 de la Constitution, alinéa 1<sup>er</sup>, qui précise que les membres du gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. Il en est de même des membres du conseil exécutif (même s'ils doivent respecter l'ordre du jour).

Enfin, les délibérations de l'assemblée de Corse peuvent prévoir des mesures d'application arrêtées par le président du conseil exécutif.

**Ces dispositions juridiques très précises accordent au président de l'exécutif collégial des pouvoirs très étendus pour assumer une responsabilité effective dans la conduite d'une politique active de la collectivité territoriale de Corse, sous le contrôle de l'assemblée.**

#### **4. Le conseil économique, social et culturel**

La loi du 13 mai 1991 dans son chapitre IV définit les missions du conseil économique, social et culturel qui remplace les deux conseils précédents.

Il comprend deux sections : une section économique et sociale et une section de la culture, de l'éducation et du cadre de vie.

Il est consulté par le président du conseil exécutif préalablement à toute décision concernant la préparation du plan de développement, des schémas d'aménagement et d'urbanisme et des transports maritimes et aériens. Il donne également son point de vue sur les orientations générales du projet de budget.

Le conseil donne son avis sur les projets concernant l'action culturelle et éducative, et notamment la sauvegarde de la langue et de la culture corses, et établit un rapport annuel sur les activités des sociétés publiques du secteur audiovisuel.

En outre, le conseil peut émettre un avis sur toutes les questions concernant les compétences de la collectivité territoriale de Corse.

Il faut simplement noter que tous les avis, rapports, études qu'il est amené à faire, transitent par le président du conseil exécutif qui les transmet au président de l'assemblée.

**En définitive, les compétences du conseil économique, social et culturel sont plus étendues que celles de leurs homologues des régions de droit commun.**

B - L'EXERCICE DES COMPÉTENCES ÉLARGIES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

**1. L'accroissement des compétences de la collectivité territoriale de Corse**

La spécificité de la Corse a toujours eu comme composante essentielle son identité culturelle, ce qui lui a permis de conserver les particularismes locaux. L'insularité et la mentalité collective qu'elle a créée n'ont malheureusement pas toujours été compatibles avec son développement économique.

La loi du 13 mai 1991 en prévoyant une stabilité politique lui permet d'exercer des compétences renforcées notamment dans les domaines culturels et économiques.

- L'identité culturelle de la Corse
  - en matière d'enseignement primaire et secondaire, la collectivité territoriale arrête et finance les programmes scolaires des établissements publics et des établissements d'enseignement artistique ainsi que des centres d'information et d'orientation ;
  - en matière d'enseignement supérieur et d'activités de recherche, le président du conseil exécutif établit des propositions qu'il soumet pour avis à la Direction de l'université et au conseil économique, social et culturel. L'assemblée de Corse arrête la carte des formations qui devient définitive lorsqu'elle a fait l'objet d'une convention entre l'université, la collectivité territoriale et l'Etat ;
  - en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, outre les compétences de droit commun dont dispose la collectivité territoriale de Corse, cette dernière se voit confier par l'article 76 une compétence plus étendue puisqu'elle peut gérer les stages créés en application des programmes prioritaires définis par un comité interministériel et financé par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.
- Le développement économique de la Corse

L'article 8 de la loi du 30 juillet 1982 s'était borné à créer, auprès du Premier ministre, un comité de coordination pour le développement industriel de la Corse regroupant les entreprises publiques et les sociétés nationales concernées. Ce comité n'a, en fait, jamais fonctionné et n'a donc réalisé aucun projet industriel.

Plus novateur, l'article 58 de la loi du 13 mai 1991 prévoit que le conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse élabore un plan de développement de l'île à moyen terme et définit les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre.

En outre, la collectivité territoriale s'est vu confier une mission de gestion des activités économiques beaucoup plus large que celle assurée par les régions de la métropole.

En effet, sous son autorité, quatre offices<sup>1</sup> sont chargés de gérer le développement agricole et touristique, l'environnement et les transports.

Il faut toutefois noter le cas particulier des modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et le continent. L'article 74 du chapitre VI sur « *Les transports* » attribuée à la collectivité territoriale de Corse, assistée de l'office des transports, la mission de concéder à des compagnies maritimes et aériennes (dans le cadre d'un service public) les liaisons adaptées à chaque mode de transport, selon des conditions permettant d'assurer la continuité territoriale (qualité, régularité, prix).

## **2. Le respect des lois de la République**

Trois articles définissent le statut du représentant de l'Etat en Corse :

- l'article 47 fixe le mode de nomination et les compétences du représentant l'Etat. Outre ses compétences traditionnelles, le préfet de région dirige les services de l'Etat pour l'élaboration du plan de développement ;
- l'article 48 impose au représentant de l'Etat de présenter à l'Assemblée un rapport spécial sur l'activité des services de l'Etat ;
- l'article 49 précise son pouvoir en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire.

## **VII - LE CAS DE L'OUTRE MER FRANÇAIS**

Mis à part les terres Australes inhabitées, l'Outre Mer Français représente aujourd'hui une population de l'ordre de 2 millions d'habitants répartie sur cinq continents, entre neuf territoires :

- Océan Indien : Réunion, Mayotte ;
- Océanie : Nouvelle Calédonie, Polynésie, Wallis et Futuna ;
- Amérique centrale : Guadeloupe, Martinique ;
- Amérique du Nord : Saint Pierre et Miquelon ;
- Amérique du Sud : Guyane.

Des raisons tenant à une part d'histoire commune, trois siècles de colonisation, à la géographie, à des problématiques similaires de développement et d'identités culturelles fortes, ont fait de l'Outre Mer un groupe de territoires distingué au sein de l'ensemble français sous la vocable de « *DOM/TOM* », répondant à des régimes juridiques particuliers et rattaché à un ministère spécialisé.

Pour autant, la réalité de l'Outre Mer reste surtout marquée par la grande diversité des peuplements, des situations économiques, humaines et culturelles.

Cette diversité a imprimé des logiques territorialisées souvent complexes parce que tiraillées entre, d'une part, l'aspiration à l'égalité et à la citoyenneté qu'offre l'appartenance à l'ensemble français, et de l'autre, la tentation du repli, protecteur et vecteur d'identités assumées.

---

<sup>1</sup> Quatre offices prévus par la loi et deux structures : agences de tourisme et agence de développement.

Les deux grandes catégories juridiques au sein desquelles a été organisée, par les articles 73 et 74 de la Constitution, l'évolution de ces territoires rendent fidèlement compte de l'alternative offerte aux populations concernées :

- La catégorie des Territoires d'Outre Mer (TOM) relevant de l'article 74, applicable aux territoires ayant vocation à être autonomes, faisant l'objet du principe de la spécialité législative.
- La catégorie des Départements d'Outre Mer (DOM) régi par l'article 73 et regroupant les territoires ayant vocation à être assimilés.

Le temps, les circonstances, les évolutions du monde et des mentalités ont mis à l'épreuve les limites et les capacités d'adaptation de ces deux grandes catégories juridiques.

Tout cela a mis à jour l'intérêt et la nécessité, aujourd'hui, d'explorer la souplesse et les marges de manœuvre offertes par les articles 72, 73 et 74 de la Constitution pour ouvrir à l'Outre Mer, dans une République plurielle, de nouveaux espaces de liberté et de développement compatibles avec la reconnaissance de leur identité et leur droit à la responsabilité.

### **1. Les territoires d'Outre Mer**

Ce sont des territoires autonomes organisés par les articles 74 et 76 de la Constitution et dont les dispositions statutaires relèvent d'une loi organique. Ils disposent, depuis 1946, d'un fonds spécifique qui concourt à leur développement économique et social : le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des TOM (FIDES).

**Le territoire d'Outre Mer dispose, contrairement au DOM, d'une organisation particulière qui prend en compte ses intérêts propres au sein de la République.**

Outre les symboles identitaires et les structures inédites dont il peut se doter, il répond au régime de la **spécialité législative** en vertu duquel, sauf en ce qui concerne les aspects fondamentaux, les lois métropolitaines, par principe, ne s'appliquent pas : un pouvoir réglementaire, empiétant sur le domaine traditionnel de la loi, est conféré aux autorités du territoire.

Ce pouvoir s'exerce naturellement sous le contrôle du juge administratif, et le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de rappeler qu'il ne saurait en aucun cas, en vertu du principe d'égalité, concerner certaines matières considérées comme relevant, par essence, de l'Etat.

S'appliquent à ces territoires, comme dans la métropole et dans les DOM, les lois constitutionnelles et organiques, les lois relatives aux grands ordres de juridiction, le statut de la fonction publique territoriale.

Chaque statut de territoire d'Outre Mer décrit la répartition des domaines de compétences entre la loi et le règlement : la compétence du territoire en matière fiscale y est toujours prévue.

Si la coutume est reconnue, le pouvoir de ces territoires, sauf à changer de catégorie juridique, ne peut jamais être législatif.

Cette dernière restriction a conduit la Nouvelle Calédonie, classée jusqu'ici dans la catégorie des TOM, à évoluer vers une catégorie *sui generis* de « *Pays à souveraineté partagée* ».

Ce même statut a été revendiqué par la Polynésie.

Deux autres territoires, Mayotte et St Pierre et Miquelon, ont, sans qu'il y ait eu lieu à révision de la Constitution, préféré le statut de collectivité territoriale spécifique créée par la loi en vertu de l'article 72 de la Constitution. Il s'agit d'un statut très proche de celui du DOM.

Il est singulier à cet égard de remarquer que Mayotte réclame, pour l'heure en vain, le statut de DOM, alors que la Polynésie l'avait obtenu en 1976, contre son gré et sans consultation des populations concernées.

Il résulte de ces évolutions que le statut de TOM est en voie de disparition au sein de l'ensemble français et que le territoire de Wallis et Futuna reste véritablement le seul à en relever.

Cadre juridique d'attente, cadrant à la carte l'identité régionale et la responsabilité, le statut de TOM aura démontré sa souplesse réelle.

Il semble aujourd'hui ne plus être en rapport avec les exigences du temps, et la volonté des territoires de refonder leur citoyenneté et de reconsidérer leurs rapports avec l'Europe.

## 2. Les départements d'Outre Mer

Les départements d'Outre Mer sont régis par les articles 72 et 73 de la Constitution.

Au terme de ces articles, ce sont des départements comme les autres, **avec des statuts identiques à ceux de la métropole**. Il s'agit là d'une application stricte du **principe d'identité législative**.

L'article 73 prévoit toutefois qu'ils puissent faire l'objet « *d'adaptations nécessitées par leur situation particulière* ».

A ce titre, seules les adaptations suivantes ont été mises en œuvre :

- Compétence d'avis et de proposition, donnée au conseil général dans la procédure d'adaptation (décret du 26 avril 1960).
- Création d'un fonds d'investissement des DOM (FIDOM) (décret 60-408).
- Pouvoir renforcé donné au préfet dans la coordination des services de l'Etat (1960).
- Aménagement fiscaux :
  - application à taux réduit de la TVA (sauf en Guyane où elle n'est pas mise en œuvre) ;
  - abattement sur l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés ;
  - création d'une taxe sur les marchandises entrant dans le département, « *Octroi de Mer* » ;
  - institution d'un Fonds d'investissement routier et du transport, alimenté par la taxe sur les carburants, géré par le conseil régional ;

- principe de parité sociale globale (31 décembre 1986) autorisant le service à des taux réduits des prestations assurées par l'Etat et les régimes de protection sociale.

Le caractère limité des possibilités d'adaptation ouvertes par l'article 73 apparaît ici très clairement, et le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que cette possibilité d'adaptation ne saurait, en aucun cas, dégénérer en « *organisation particulière* ».

Les limites imposées au principe d'adaptation ont conduit à mettre en œuvre la décentralisation dans les DOM, suivant un schéma identique à celui de la métropole.

Ainsi **les DOM sont des régions monodépartementales** dans lesquelles coexistent sur un même territoire, généralement exigü (sauf en Guyane), deux assemblées délibérantes avec deux exécutifs qui se disputent des compétences mal partagées, qu'ils exercent de manière concurrente.

Cette concurrence a des conséquences lourdes sur les choix de gestion, l'autonomie des communes et des citoyens, sur la lisibilité et l'efficacité de l'action publique.

Il en résulte un malaise qui conduit à vivre la départementalisation dans les DOM comme un « *carcan* » imposant l'uniformité, et incapable de s'ouvrir, Outre mer, aux aménagements qu'exigent la géographie, les réalités culturelles, sociales, économiques et les évolutions.

A cet égard, le Conseil Constitutionnel est venu par décision du 2 décembre 1982 censurer un texte qui venait prévoir la création d'une assemblée unique dans chacun des départements d'outre-mer, substituée au conseil général et au conseil régional et dénommée « *conseil général et régional* ». Le motif évoqué était le suivant : « *cette assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains (...), n'assure pas la représentation des composantes territoriales, est d'une nature différente de celle des conseils généraux (...) au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre mer* ».

Au demeurant, la comparaison avec les évolutions intervenues sur le territoire métropolitain, à Paris et en Corse, atteste des souplesses et des marges d'adaptation possibles.

Toutefois, le constat que le principe d'identité législative trouve une application plus rigoureuse dans les DOM que sur le territoire métropolitain conduit à donner une dimension absurde à l'assimilation et spécialement à l'article 73 de la Constitution.

Dès lors, la question institutionnelle prend la dimension d'un préalable, par principe.

Pour autant chacun mesure bien aujourd'hui le rattrapage progressif et les avancées indéniables réalisés au cours des cinquante dernières années dans le cadre du statut départemental et de la décentralisation, singulièrement dans le domaine des infrastructures publiques, de l'égalité, du logement, de l'éducation et de la santé.

La décentralisation a par ailleurs, en rapprochant la décision du territoire, amorcé la réconciliation du citoyen avec la chose publique et la responsabilisation des acteurs et du territoire.

C'est une nouvelle étape qu'il convient de franchir maintenant : dans une société qui s'est mondialisée, la question de l'assimilation et ou de l'alternative pour l'Outre Mer, est dépassée, celle de la responsabilité s'y pose en d'autres termes qu'il y a cinquante ans.

C'est donc la manière de penser l'unité et l'harmonie de la République qu'il faut revoir : elle doit pouvoir répondre, à travers ses institutions, à la revendication des territoires et des citoyens de la vivre autrement, dans l'égalité, le respect et la reconnaissance des identités, et dans la responsabilité.

Cette revendication est très forte dans l'outre mer ; elle est liée à la conviction qu'une redéfinition et un élargissement des cadres statutaires sont de nature à impulser une dynamique de développement durable, à briser l'isolement des DOM dans leurs zones géographiques respectives, à nouer un nouveau type de relations avec l'Europe, en lien avec les régions ultra périphériques, et enfin, à éradiquer le chômage et l'assistanat.

Si le droit ne peut prétendre apporter une solution globale aux attentes ainsi exprimées, il y a lieu, dès lors qu'il est ressenti comme un facteur de blocage, de surmonter ce blocage pour donner de nouvelles chances aux territoires.

C'est le sens de la réflexion et du chantier ouverts par le Gouvernement avec la loi d'orientation pour l'Outre Mer.

Cette loi met en perspective la possibilité pour les DOM de traduire « à la carte », dans les institutions, leur droit à l'identité régionale, à la responsabilité et au développement, mettant ainsi un terme à une approche figée et globalisante de l'Outre Mer français.

\*  
\*            \*

Dix-huit ans après son entrée en vigueur, on peut considérer la décentralisation comme un acquis qui s'est traduit dans les faits. Chaque citoyen est à même de les mesurer dans sa vie citoyenne.

Les collectivités locales responsabilisées sont désormais des partenaires à part entière de l'Etat et des acteurs économiques et sociaux. Elles font partie de l'univers familial des citoyens. La décentralisation est donc entrée dans les mœurs de manière irrévocable. Ses fondements ne sont plus remis en question et ses anciens opposants sont aujourd'hui les premiers à se réclamer de sa logique.

*« La raison essentielle de ce succès réside dans les nombreux effets positifs qu'elle a induits... Elle a augmenté les pouvoirs des instances élues proches des citoyens. Elle a permis une meilleure prise en compte des problèmes locaux que l'Etat ne pouvait pas toujours résoudre de façon satisfaisante. Elle a davantage renforcé la capacité d'initiative des collectivités en leur donnant davantage*

*d'autonomie et de moyens. Elle a enfin introduit une plus grande responsabilisation des élus »<sup>1</sup>.*

Mais si personne ne remet en cause la décentralisation, des difficultés persistent, d'importants problèmes sont encore à résoudre, de nombreuses avancées sont encore à développer vers plus de clarté, plus de lisibilité et plus de démocratie.

---

<sup>1</sup> Conseil économique et social – « *La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales* » – Alex Raymond – 12 juin 1991.

## CHAPITRE II

### LES LIMITES DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation a tenté d'opérer un compromis entre l'intangibilité de la commune, la prépondérance du département et la nécessité de la région. **Aucune modification de la carte territoriale n'a été effectuée.** S'il était politiquement difficile, en 1982, de procéder d'une autre manière, force est de constater aujourd'hui que ce compromis a engendré un certain nombre d'inconvénients.

La logique des blocs de compétence avait été guidée par la volonté d'éviter tout empiètement et donc toute hiérarchie entre collectivités, l'Etat pour sa part conservant les grandes fonctions de souveraineté et la responsabilité des grands équilibres économiques.

**Dans la pratique, la logique des blocs de compétence n'a pu être respectée** parce qu'elle était ingérable par des collectivités autonomes les unes par rapport aux autres. De ce fait, on aboutit aujourd'hui à une imbrication croissante des interventions et à une prolifération des financements croisés. L'après 82 voit en outre l'apparition de nouvelles entités, communautés de communes, pays, agglomérations qui brouillent la vision que peuvent avoir les citoyens de leur administration.

Par ailleurs, les subventions des régions et celles des départements ainsi que la politique de l'Etat recréent parfois **une certaine dépendance des communes en particulier des petites.**

En outre, le législateur avait posé comme principe que l'accroissement des charges résultant des transferts de compétences serait intégralement compensé par l'Etat, à travers différentes dotations ainsi que des transferts de fiscalité. **Or les transferts de charges n'ont été compensés que partiellement.**

La décentralisation eut différents effets sur les dotations d'Etat. Elle fut l'occasion d'en créer certaines, directement destinées à compenser les transferts de charges issues des transferts de compétences comme la dotation générale de décentralisation, mais elle fut aussi l'occasion d'une **rationalisation**, dans le sens d'une **plus grande péréquation**, des dotations existantes (DGE, DGF).

Ces évolutions contenaient cependant plusieurs sources de conflits potentiels. Tout d'abord, les modes de calcul et d'attribution de certaines dotations étaient particulièrement complexes.

Dans le domaine des transferts de ressources, les collectivités n'allaient pas tarder à adresser divers reproches à l'Etat, liés au fait que le montant des ressources était dès l'origine insuffisant pour assurer le bon fonctionnement de certains équipements (notamment les collèges et les lycées). De plus, le rythme de progression des dotations était jugé trop faible pour faire face aux nouvelles charges.

**La superposition rend également la fiscalité locale particulièrement obscure, et donc mal acceptée.** Empêchant l'identification réelle par les citoyens des dépenses de chaque collectivité, elle est un **frein à la démocratie**

**locale.** Les distorsions de taux et les disparités de bases d'imposition entre les communes sont un obstacle à certaines formes de coopération intercommunale.

Enfin, le bilan de la substitution d'un contrôle de légalité *a posteriori* à la tutelle *a priori* doit être nuancé, l'Etat n'ayant pas toujours les moyens d'assurer un contrôle effectif. L'existence de pressions conduit en outre à ce que certains actes illégaux ne soient pas déférés aux tribunaux.

D'une manière générale, **l'insuffisance du contrôle de légalité** ou le manque de clarté de certaines notions comme celle d'utilité publique se traduisent parfois par des « *effets pervers* » de la décentralisation. Enfin la **déconcentration** qui devait selon ses initiateurs accompagner la décentralisation **n'a pas vraiment été mise en œuvre.**

La décentralisation, malgré de nombreux acquis, reste donc encore marquée par une confusion générale. Une véritable lisibilité pour les citoyens exige des adaptations ou des réformes urgentes, et son corollaire, leur plus grande implication à la vie de la Cité, est à ce prix.

### **I - UNE CARTE ADMINISTRATIVE INCHANGÉE : UNE DISPERSION DES LIEUX DE DÉCISION**

Les lois de décentralisation ont maintenu les collectivités existantes et transformé l'établissement public régional en collectivité territoriale à part entière.

C'est l'un des aspects les plus contestés : en conservant les trois échelons d'administration décentralisée de la France que constituaient les régions, les départements et les communes, cette réforme ne s'est-elle pas arrêtée à mi-chemin en consacrant un cadre complexe et coûteux ?

Michel Debré estimait déjà en 1945 que la France n'était pas assez riche pour s'offrir une administration à trois niveaux.

Les arguments contre l'un ou l'autre des échelons - en vue de la suppression de l'un d'entre eux - reposent en fait sur des arguments de bonne gestion des fonds publics, de clarté et d'efficacité.

#### **A - APERÇU DES PROJETS DE REDÉCOUPAGE ANTÉRIEURS À 1981**

Sous la Révolution, puis tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, l'Etat a toujours préféré un découpage territorial qui fragmente le paysage institutionnel et politique afin d'éviter que ne se dressent face à lui des pouvoirs locaux trop puissants. Compréhensible, compte tenu des conditions historiques et idéologiques qui ont marqué la naissance de l'Etat Républicain, recevable parce que liée à la volonté d'affirmer l'unité et l'indivisibilité de la République, cette option l'est-elle toujours en temps de décentralisation ?

Georges Clemenceau, en une formulation à la fois « *lucide et visionnaire* »<sup>1</sup>, affirmait en 1906, à Draguignan, qu'il fallait « *supprimer des divisions administratives surannées que ni la géographie, ni les besoins régionaux, ni l'état actuel des communications ne peuvent plus désormais*

<sup>1</sup> Bruno Remond, professeur à l'IEP de Paris - « *La décentralisation aujourd'hui : un dessein politique sans dessin institutionnel* » - Les Cahiers Français - Octobre-Décembre 1999.

*justifier et susciter, grouper, développer en des formes nouvelles, les initiatives locales. ».*

Plusieurs projets de réformes ont été proposés tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

A dominante régionale :

- projet Closon (1946) prévoyant la disparition du département (et du préfet) au profit de la région ;
- projet Mendès France (1954) fondé sur dix à douze régions économiques dotées d'organes délibérants.

A dominante départementale :

- projet envisagé à l'époque du conseil national de la résistance (1941) puis projet Debré (1945) reposant sur une quarantaine de grands départements jouant le rôle de régions ;
- projet Peyrefitte (1975) créant des districts, base de gestion territoriale (englobant un ou plusieurs cantons), déchargeant la plupart des 36 000 communes de certaines tâches de gestion et s'en remettant au département pour ce que le district ne serait pas habilité à réaliser, la région n'ayant qu'un rôle de coopération interdépartementale.

Le rapport « *Vivre ensemble* » d'Olivier Guichard avait indiqué qu'il était vain de vouloir accroître les compétences dévolues aux différents niveaux territoriaux si, parallèlement, la carte communale n'était pas refondue pour tenter de faire coïncider l'affectation juridique de compétences nouvelles aux communes et la capacité administrative, comme financière, de les assumer correctement.

Quant à l'empilement constaté, il résulte d'abord de la décision prise en 1982, de faire de la région une collectivité locale à part entière. Rappelons que le 10 octobre 1975, dans un discours prononcé à Dijon, le président de la République de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, avait indiqué qu'il ne saurait y avoir entre l'Etat et la commune deux collectivités de niveau intermédiaire, le département et la région. Il indiquait alors qu'avant de penser à transformer l'Établissement public régional (EPR) en collectivité territoriale, à l'instar de nombreux pays européens, il convenait de s'interroger sur le maintien des départements.

Encadré 2 : Le projet Closon<sup>1</sup>

*Le projet Closon (1946), en supprimant le département, et de ce fait le préfet, appartient à la tradition régionaliste pure.*

*Il fait de la région une collectivité territoriale, personne morale dotée de l'autonomie administrative et financière, en même temps qu'une circonscription de l'Etat fortement déconcentrée.*

**Très influencé par l'expérience des années 1940-1946, F.L. Closon s'est surtout inspiré de l'ordonnance de 1945, sur les commissaires de la République. Toutefois, son projet présente une réelle originalité en instituant un bicaméralisme régional à caractère économique.**

**Au niveau régional**

« *La province s'administre par un délégué du Gouvernement assisté de représentants des ministres* ».

● Cette formule souligne le caractère autoritaire du projet. Agent de l'Etat, le **commissaire de la République** est le « *lien vivant entre la Capitale et le pays* ». Cinq hauts fonctionnaires sont placés à ses côtés, responsables chacun d'un secteur : économique, administratif, social, police et politique (directeur de Cabinet).

● Une **commission consultative permanente** élue peut être saisie à tout moment par le commissaire de la République.

● **A côté** de ce haut fonctionnaire tout-puissant, **deux conseils** sont destinés à représenter les intérêts locaux.

- Les attributions du conseil régional sont celles de l'ancien conseil général du département. Le budget de la région remplace les différents budgets départementaux.

Le conseil régional est « *l'intermédiaire normal entre le gouvernement et les populations pour l'aménagement des régions, la discussion des plans* ». Il peut être élu, soit au suffrage indirect par l'intermédiaire des conseils d'arrondissement dont ce sera alors la seule fonction, soit au suffrage direct dans un cadre cantonal révisé, pour assurer une égalité de représentation et aussi pour que l'effectif de l'assemblée ne dépasse pas soixante-dix membres.

Représentant du pouvoir central, le commissaire de la République occupe la place du préfet auprès du conseil régional ; il est ordonnateur du budget régional.

- Le projet prévoit également la création d'une **seconde chambre économique**, « *le Conseil économique* », comprenant une représentation des organisations syndicales, patronales et ouvrières, des syndicats agricoles, des chambres artisanales, etc.

Les compétences de ce conseil, assez floues, portent sur l'étude des projets régionaux.

**Au niveau local**

En prise directe avec le commissaire de la République, le sous-préfet est d'abord le représentant du Gouvernement et des ministres auprès des communes et son pouvoir de tutelle sur les communes est accru par déconcentration.

<sup>1</sup> Louis Closon, « *La région* », Berger-Levrault – 1946 – Directeur général de l'INSEE

## Encadré 3 : Le projet Mendès France

Reprenant la célèbre formule du « désert français »<sup>(1)</sup>, P. Mendès France insiste dans « *La République moderne* » (1963) sur la nécessité d'un régionalisme économique. Ce serait la seule solution capable de réduire les disparités régionales en France<sup>(2)</sup>.

De plus, sans supprimer pour autant les échelons inférieurs (département, ...) il reconnaît la région comme « *cadre optimum (...) pour déployer une activité concrète débarrassée de certaines habitudes politiciennes* ». A cette double fin, il faut :

- Opérer un **regroupement territorial** pour obtenir des unités régionales plus puissantes :

- soit 10 à 12 régions à partir des métropoles régionales, « *pôles d'influence et d'actions industrielles, commerciales, universitaires (...) avec au besoin le concours de capitales secondaires* » ;

- ces régions seront des collectivités locales à compétences économique, administrative et culturelle.

- Créer un **véritable pouvoir délibérant** : le conseil économique régional :

- en instituant une réelle représentativité socioprofessionnelle en son sein : « *le but à atteindre consiste, en effet, en une démocratisation de la vie économique et une meilleure représentation de tous les intérêts ouvriers, agricoles, commerciaux, industriels, des professions libérales, etc. En dehors de ces représentants socioprofessionnels, le conseil régional pourra aussi comporter des délégués des conseils généraux, ainsi que des représentants des institutions importantes (universités, entreprises nationalisées ou d'économie mixte, grands ports, etc.). De ce fait, sa composition sera variable d'une région à l'autre en fonction des groupes sociaux, des structures et des productions locales. Il s'agira d'obtenir la photographie la plus fidèle des activités de la région pour que le conseil jouisse de l'autorité nécessaire et qu'il puisse prendre les décisions importantes qui lui incomberont* » ;

- en le dotant de responsabilités effectives essentiellement dans l'exécution du Plan (répartition des crédits d'infrastructure et des subventions, coordination des investissements financés ou subventionnés par l'Etat).

- Créer un pouvoir administratif simplifié :

- nomination à sa tête d'une haute personnalité (de rang ministériel) chargée de la gestion du budget régional<sup>(3)</sup> ;

- regroupement des services économiques à la capitale régionale<sup>(4)</sup> ;

- maintien de « *l'administration proprement dite* » au siège du département (tutelle des collectivités locales, voirie, assistance,...) gérée par le préfet et le conseil général.

<sup>(1)</sup> J.F. Gravier, Paris et le désert français, Le Portulan 1947, Flammarion 1972.

<sup>(2)</sup> D'après Pierre Mendès France, La République moderne, Gallimard 1963 et 1966 : « *la région économique française doit être à l'échelle des forces avec lesquelles elle se trouvera plus tard en contact et en compétition. Ce n'est pas le département de la Meurthe-et-Moselle qui peut faire le poids en face de la Ruhr ; il faut un territoire plus important en ressources matérielles, en moyens financiers et en hommes* ».

<sup>(3)</sup> Alimenté par des crédits de fonctionnement administratif (financés par les conseil généraux) et des crédits d'intervention économique (tranche régionale du Plan).

<sup>(4)</sup> Ainsi « *les conseils régionaux et l'administration économique qui y sera adossée soumettront leurs propositions au Gouvernement et au Commissariat national au Plan, pour qu'elles soient éventuellement incorporées dans le Plan* ».



## B - TROP DE STRUCTURES : DES COÛTS

Les reproches adressés à chaque échelon sont récurrents<sup>1</sup>.

La région, découpage mis en place en 1959, serait un échelon supra départemental, comportant le risque d'éclatement de la France, présentant le danger d'acquérir une autorité excessive et aurait parfois une taille insuffisante pour les missions qui lui sont attribuées.

Pour le département, c'est son découpage considéré parfois comme archaïque qui est mis en avant (fondé sur l'étalon que représentait la journée de cheval nécessaire pour accéder au chef-lieu). Défini il y a deux siècles, cet étalon serait obsolète. Le département serait trop petit au regard des expériences du développement économique. Son cadre serait trop étroit face aux normes qu'impose l'Europe et à celles de nos partenaires et surtout sans fondement légitime. Il faut toutefois souligner la différence importante qui existe entre les départements comportant de grandes villes (où les citoyens ne savent plus ce qu'est un département) et les départements ruraux où l'ancrage de la population reste très fort.

Quant à la commune, les critiques portent sur l'émiettement communal et sur l'absurdité que serait la gestion des deux tiers de ces collectivités qui comptent de zéro à cinq cents habitants.

En outre, la superposition des trois niveaux de collectivités imposerait une charge excessive aux français.

Catherine Gremion<sup>2</sup> écrit ainsi : « *La décentralisation, conçue comme « le pouvoir donné aux assemblées locales », a pu un moment apparaître comme une source d'économies : Clemenceau le pensait, ou du moins l'affirmait en 1919 : « Du même coup l'administration pourrait se délester du pullulement de fonctionnaires mal payés, et trop souvent disposés à ne pas fonctionner du tout, ce qui prive ce pays de précieuses forces de production ».*

A cet égard, il est clair que la décentralisation, si elle a réduit le nombre de fonctionnaires d'Etat au niveau local, et si elle leur donne en effet le sentiment d'être mal payés, en revanche accélère le mouvement qui avait déjà incité les collectivités à développer leur propre administration. Les embauches se sont multipliées dans les villes et les départements, à des conditions telles qu'elles ont facilité le débauchage de fonctionnaires de l'Etat, membres des corps administratifs ou techniques. Au total, le nombre global des fonctionnaires a augmenté. Cependant la région, l'échelon le plus contesté, pèse peu dans cet accroissement général, et le mouvement avait précédé les lois de 1982, dans les villes notamment.

Catherine Gremion. indique également : « *La construction des hôtels de région et de départements, souvent somptueux, a suivi l'installation des présidents dans leurs nouvelles fonctions. Ces nouveaux monuments qui ont souvent à juste titre suscité des critiques scandalisées ou amusées et qui*

<sup>1</sup> A cet égard, et plus particulièrement s'agissant du département et de la région, il faut noter la confusion existant dans l'esprit des citoyens entre les circonscriptions administratives, lieux d'implantation des services de l'Etat, et les collectivités territoriales où sont élus les conseils régionaux et les conseils généraux.

<sup>2</sup> Catherine Gremion « *Région, département, commune : le faux débat* » in Pouvoirs-1992

*témoignent devant les générations des ambitions et des vanités concurrentes des nouvelles autorités locales, sont actuellement terminés. Affaire classée, quoi qu'il en soit »*

Michel Charasse confirme <sup>1</sup> : *« Du point de vue financier, est-ce que la décentralisation a coûté cher ? Réponse : oui. Elle a coûté cher, pourquoi ? Parce que nous n'avons pas été capables de traduire l'effet mécanique de la décentralisation dans la dépense publique. Gaston Defferre avait dit : " Mon objectif est de fermer des bureaux parisiens ". On n'en a fermé aucun, chaque ministre s'étant à l'époque et depuis comporté comme un chef syndicaliste et n'étant pas prêt à céder un centimètre carré de terrain. Une partie des personnels d'Etat a été transférée, surtout les services extérieurs, mais pas tous. On a créé de très nombreux emplois dans les collectivités, notamment les régions et les départements, avec en plus les facilités nouvelles données par la loi. Vous avez des cabinets pléthoriques, des chargés de mission, des responsables de communication. Cela se paie bien entendu.*

*Les départements et les régions se sont ailleurs lancés dans une politique immobilière très active en ce qui concerne les collèges et les lycées pour faire une véritable remise à niveau qui était indispensable, mais elle s'est faite sur l'impôt local, c'est-à-dire sur la fiscalité, étant entendu qu'on n'a pu s'empêcher par ailleurs de céder à la maladie de la pierre, consistant à construire des palais somptueux et qui ne sont pas toujours d'une utilité absolue. Tout le monde l'a fait ou à peu près. Dans mon propre département, j'étais tout à fait contre la construction de l'hôtel de département ; j'ai demandé au président du conseil général de l'époque, qui était un de mes amis, pourquoi il le construisait et il m'a répondu : " on ne peut pas habiter sous le même toit que le préfet". J'ai répondu : il n'a pas de maladie honteuse, il ne va pas nous contaminer ».*

Michel Charasse ajoute que les problèmes se sont atténués du point de vue des coûts. *« Aujourd'hui, les dépenses locales ne sont pas astronomiques, les collectivités locales sont plutôt bien gérées ».*

Pour Catherine Gremion, un débat fondé uniquement sur l'efficacité l'est sur de mauvaises bases : *« on pourrait se demander si c'est là un domaine où la raison est bonne conseillère, et si des qualités comme la démocratie, la participation civique, la conscience d'appartenance et le sentiment d'identité obéissent à des raisons économiques et financières ».*

Si la modestie de ses budgets cantonnent la région dans un rôle ambigu, proche des anciennes administrations de mission, elle n'en est pas moins un échelon dont l'action tend à se développer et une institution dont les électeurs reconnaissent la légitimité pour une politique d'aménagement, moins liée aux particularismes que les départements et les villes.

La commune constitue quant à elle, pour les citoyens, l'échelon de base de la démocratie et de la participation civique.

---

<sup>1</sup> Audition au Conseil économique et social, le 5 janvier 2000.

**Et si un bon nombre de Français trouvent qu'il y a trop de niveaux de collectivités locales, leur jugement cache en réalité un fort attachement à chacun d'eux et une incapacité à se décider pour la suppression de l'un et de l'autre.**

Pour Jean Puech, Président de l'association des départements de France, il s'agit aussi d'un faux débat. Selon lui, en 1982, la crainte était fondée sur la coexistence d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, et d'un département bien ancré depuis deux siècles, avec corrélativement le risque que l'un se développe au point de faire disparaître l'autre. En réalité, pour lui, les trois niveaux, commune, département et région ont bien assumé leurs compétences respectives et ont toujours essayé d'être complémentaires.

Il pense aussi que la politique contractuelle et les financements croisés ne représentent aucun danger quant à l'efficacité de l'action publique si un chef de file est désigné pour assurer le pilotage des interventions conjointes. Il souligne que la France, avec sa diversité, est différente des autres pays européens et que la transposition de ce qui peut se passer ailleurs serait inutile et préjudiciable.

Pour lui, la commune doit constituer l'échelon assurant le lien immédiat avec le citoyen et le cadre idéal de proximité. La coopération intercommunale doit rester un acte volontaire des élus. Le département se caractérise comme un espace de solidarité territoriale où peuvent s'organiser l'animation, la coordination du développement local et des services de proximité, la cohésion sociale et territoriale.

Il estime enfin que la région constitue un échelon nécessaire de coordination dans notre organisation territoriale et européenne.

Notion optimiste. Faut-il totalement la partager ? Les conflits existent : le débat sur les régions, les départements, les communes et leurs groupements n'est pas éteint.

Pierre Joxe estime à l'inverse qu'une des grandes erreurs de Gaston Defferre et de François Mitterrand est de ne pas avoir touché au cadre territorial en même temps qu'ils décentralisaient. *« Nous n'avons pas réfléchi à des questions comme : quelle collectivité locale de base jugeons-nous la meilleure ? Cette interrogation a été balayée, d'autant plus que la loi Marcellin de 1971 sur les regroupements de communes avait très mauvaise réputation. A tort, car c'était une bonne loi, comparable à celles qui ont regroupé les communes, à la même époque, chez tous nos voisins d'Europe... Mais poser le problème de la simplification de la carte communale, c'était devenu impossible ! Nous avons donc manqué l'occasion de rationaliser - de regrouper les communes. On y revient : vingt ans auront passé....*

*Nous n'aurions pas dû uniquement décentraliser car, si l'on regardait bien, on voyait que nous allions décentraliser vers des échelons très petits - nos « micro communes » - des pouvoirs qui seraient en réalité récupérés à l'étage au-dessus : le département. Même la question du département et des régions méritait d'être méthodiquement traitée. La carte des régions était très jeune alors que celle des départements avait alors presque deux siècles. Les régions n'ayant pas vraiment de pouvoirs ni d'institutions, il était facile de remettre à plat leur découpage, l'objectif étant de ne pas en avoir un nombre trop élevé par*

*rapport à ce qu'on pouvait penser de ce que serait l'organisation de l'administration territoriale à travers l'Europe. Pourquoi, avant de faire des régions des collectivités territoriales avec des élus et des présidents, ne pas remettre en cause leur découpage et bâtir dix ou douze grandes régions ressemblant aux dimensions et au potentiel des régions allemandes ou même britanniques ? ».*

#### C - LES EXEMPLES ÉTRANGERS

La France a ses traditions, sa culture. Ses structures en découlent. Mais il n'y a pas non plus de modèle européen unique. Le nombre de niveaux, la taille et le nombre des communes, les compétences, la démocratie locale varient d'un pays à l'autre.

##### 1. Pays fédérés, pays unitaires

- L'Allemagne, l'Autriche et la Belgique sont des états fédéraux. Selon Dominique Hoorens<sup>1</sup>, ces pays se caractérisent par le poids des Etats fédérés, la grande autonomie des collectivités locales et l'importance des péréquations financières entre l'Etat fédéral et les collectivités.

En Allemagne, chaque land a compétence pour déterminer l'organisation interne des collectivités locales à la condition qu'à chaque niveau territorial l'assemblée délibérante soit élue au suffrage universel direct.

Dans les trois pays le niveau fédéré assure la tutelle du secteur local (contrôle de légalité et d'opportunité), mais partout l'autonomie locale est large.

- En Espagne et en Italie, « *Etats à tendance régionaliste* », les régions - conçues comme des structures intermédiaires entre les collectivités locales classiques et les véritables Etats fédérés - détiennent un rôle très important. Plusieurs points communs les caractérisent :
  - une distinction entre deux catégories de régions afin de respecter les spécificités culturelles et géographiques de certains territoires (en Espagne communautés autonomes à compétences élargies, en Italie, régions à statut spécial) même si on assiste à un processus d'homogénéisation des compétences (pratiquement achevé pour l'Espagne) ;
  - un pouvoir législatif propre accordé aux régions, à l'instar des Etats fédéraux ;
  - un niveau intermédiaire, la province, qui perd de son importance. En Italie, elles n'ont pratiquement qu'un rôle d'assistance technique aux communes.
- Dans les Etats unitaires, configuration administrative la plus répandue, (Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) :
  - les collectivités territoriales ne disposent ni du pouvoir législatif ni d'un pouvoir réglementaire général ;

---

<sup>1</sup> « *La décentralisation inachevée* » - Societal - Décembre 1999 - Service des Etudes Dexia.

- elles ne peuvent déterminer elles-mêmes leur champ d'action ;
- d'une manière générale, elles ne peuvent exercer de tutelle l'une sur l'autre.

Pourtant, il n'existe pas un seul modèle.

- le nombre de niveau est variable, de un à trois ;
- le degré de décentralisation est plus poussé dans les pays nordiques où les compétences locales sont particulièrement larges, par exemple la totalité du système éducatif (personnel et équipement) ;
- dans les pays à décentralisation plus récente, les compétences sont à peu près les mêmes (eau, déchets, transports, développement économique, action sociale, équipement et entretien des bâtiments scolaires) ;
- au Royaume-Uni et en Irlande, l'autonomie des collectivités locales est assez limitée.

## **2. L'exemple allemand : éclairant même s'il n'est pas transposable en France**

La loi fondamentale reconnaît formellement les communes en tant que collectivités territoriales. *« Aux communes doit être garanti le droit de réglementer, sous leur propre responsabilité dans le cadre des lois, toutes les questions de la communauté locale ».*

Ce principe est repris dans l'ensemble des constitutions des Länder.

### **• Les communes**

Il n'y a pas encore aujourd'hui en Allemagne fédérale de cadre unique d'organisation des institutions communales, tel qu'un code des communes le prévoit dans un Etat centralisé, mais plusieurs, correspondant aux différents Länder. Pendant longtemps, chaque Länder a eu des spécificités très marquées.

En Hesse, dans les villes de Rhénanie-Palatinat d'une certaine importance, dans les villes du Schleswig-Holstein et à Bremerhaven, pouvoir législatif et exécutif étaient rigoureusement séparés. Élu par la population, le conseil municipal était l'organe de décision : le « *Magistrat* », collège composé du bourgmestre et de ses adjoints, n'était que l'émanation du conseil qui l'avait nommé et dont il exécutait la politique. Le système que l'on trouvait en Rhénanie-Palatinat (petites villes et communes) et en Sarre, était largement influencé par l'organisation communale française ; la population élisait ses conseillers municipaux, lesquels se choisissaient un maire (bourgmestre), à la fois placé à la tête du conseil et chef de l'administration.

La Rhénanie du Nord Westphalie et la Basse-Saxe connaissaient un mode d'organisation interne des pouvoirs fortement marqué par l'empreinte britannique. C'est dans ce système que le conseil municipal détenait les compétences les plus étendues. Le conseil municipal, élu par la population et présidé par l'un de ses membres choisi comme maire (bourgmestre), élisait à son tour le directeur de l'administration (directeur) et ses plus proches collaborateurs. Mais la séparation des activités du conseil municipal et des services administratifs n'y était pas aussi stricte que dans le cadre de la « *Magistrats-*

*verfassung* », plusieurs dispositions du code des communes permettant au maire de contrôler de près l'administration.

Dans le sud du pays, dans le Bade-Wurtemberg et en Bavière, la position institutionnelle du maire (bourgmestre) était très forte : il n'était pas choisi au sein du conseil municipal, auquel il participait avec droit de vote et qu'il dirigeait, mais élu directement par la population ; il dirigeait également l'administration municipale. Dans ces Länder, le système communal présentait depuis toujours des éléments de démocratie directe sous la forme du droit des citoyens à soulever par une initiative populaire des problèmes importants ou à demander un référendum.

Après la réunification de l'Allemagne, tous les Länder ont repris les éléments essentiels des formes de participation directes présents à l'origine dans les seules communes d'Allemagne du Sud. Dans tous les Länder également, les bourgmestres sont maintenant élus directement... Sans toutefois entraîner une implication très marquée des citoyens selon Heinrich Hoffschulte, président du conseil des communes et régions d'Europe<sup>1</sup>.

Les domaines principaux d'intervention des communes sont l'aide et l'action sanitaire et sociale, les politiques socioculturelles, l'enseignement (domaine partagé avec les *Länder*), les loisirs ainsi que le développement économique et la politique de l'environnement.

- **Les Kreise**

Le Kreis, qui équivaut territorialement à une sous-préfecture en France, est également une collectivité territoriale. Son territoire correspond à celui de plusieurs communes. Toutes les communes appartiennent à un Kreis à l'exception des grandes villes (Kreisfreie Städte) qui remplissent elles-mêmes les fonctions exercées par un Kreis. La loi fondamentale garantit expressément l'existence des Kreise et leur caractère démocratique : « *dans les Länder, les Kreise et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel, direct, libre, égal et secret* ». La fonction essentielle des Kreise est de répondre à des besoins collectifs dont l'expression et la mise en place dépassent les limites communales : voirie, transports en commun, équipements hospitaliers, action économique, protection de l'environnement, formation professionnelle, etc. Pour 60%, ce niveau exerce des tâches relevant de l'Etat.

- **Les structures de coopération entre les communes**

Les communes peuvent, par ailleurs, se regrouper volontairement en syndicats qui ont une vocation précise, et auxquels sont autorisés également à participer des personnes de droit privé. Des formes moins contraignantes d'association intercommunale peuvent être adoptées ; il s'agit alors d'une structure institutionnelle de coopération qui n'est pas dotée de la personnalité juridique.

- **Les institutions régionales spécialisées**

Au-delà des institutions du Kreis et de la coopération intercommunale, le système territorial allemand compte un certain nombre d'établissements publics

---

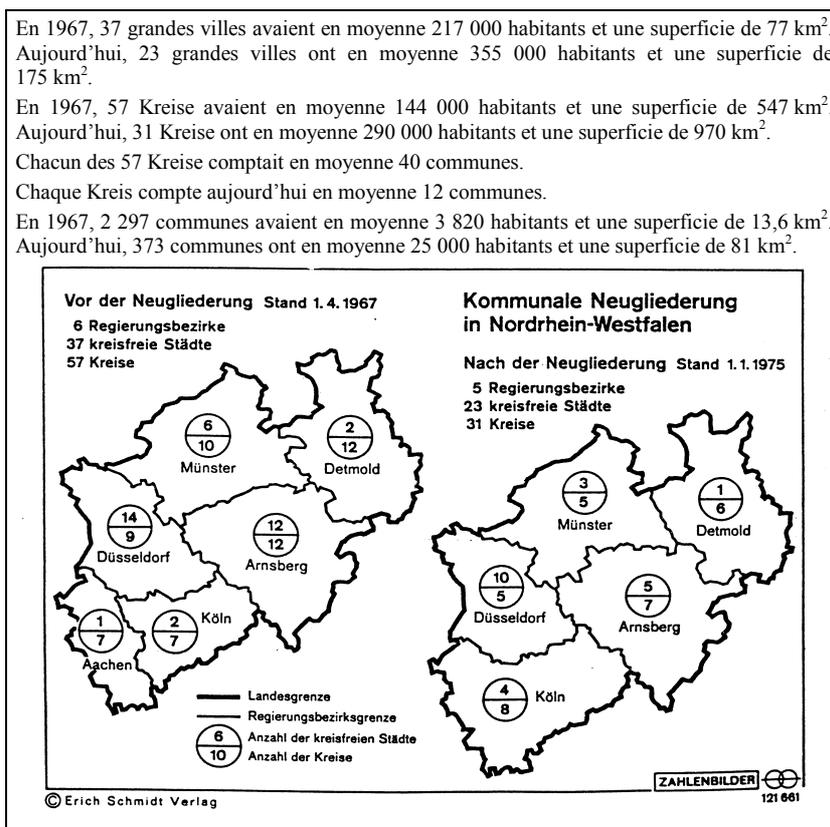
<sup>1</sup> Audition du 5 avril 2000.

régionaux à compétences spécialisées, fonctionnant dans les plus grands Länder. Loin d'être négligeables, elles s'étendent aux cliniques spécialisées, établissements d'enseignement, tâches d'aide sociale supra locales, nombreux travaux de voirie, musées, archives : leur engagement est très important en matière de crédit, d'assurances, de fourniture d'énergie et de construction de logements.

- **La restructuration territoriale**

La réorganisation territoriale qui a été effectuée en 1968 et 1978 a profondément remodelé l'administration locale et régionale. Elle s'est traduite par un mouvement de fusion et de groupement de communes, mais aussi par une réduction sensible du nombre des Kreise. En Rhénanie du Nord-Westphalie, l'objectif était de créer des contrepoids aux grandes unités urbaines de la Ruhr.

Encadré 4 : La restructuration territoriale dans la Rhénanie du Nord-Westphalie



En l'espace de dix ans, l'Allemagne de l'Ouest vit le nombre de ses communes divisé par trois (elles ne sont plus que 8 500) et celui des Kreise environ par deux (actuellement deux cent trente-six). Les fusions produisirent des transformations considérables de dimension ; une ville comme Bielefeld vit en 1973 sa population passer de 166 000 à 321 000 habitants, et sa superficie de 4 800 à 21 700 hectares.

Au moment de la réunification Allemande, les cinq nouveaux Länder issus de l'ex-Allemagne de l'Est ont insisté pour conserver leurs petites communes. Ce n'est que cinq ans plus tard qu'une restructuration eut lieu, mais elle fut plus modeste, notamment parce qu'il n'était pas nécessaire d'instaurer des contrepoids. L'ampleur de la réduction du nombre de communes se limita à une division par trois.

D'une manière générale, le processus de réforme fut très différent selon les Länder. Les Länder, où fut conduite une politique déterminée de fusions sans nuances, reconnaissent plus ou moins ouvertement que leur approche a été trop systématique.

Les multiples oppositions à la réforme territoriale lui reprochent d'avoir créé encore plus de distance entre les élites locales et la population, les citoyens habitués aux relations interpersonnelles de proximité étroite avec leurs représentants devant désormais s'adresser à un maire devenu lointain. Les Länder ont cherché à compenser ce déficit démocratique en réhabilitant, dans les villes d'une certaine importance, les conseils d'arrondissement ou de quartier, déjà institués à Berlin en 1920.

De plus, comme l'a indiqué M. Hoeffel, **partout en Allemagne, la réforme a été opérée en veillant à préserver, au niveau du « ortsteil », la commune d'origine, l'existence physique d'un échelon de communication et de présence effective à l'égard du citoyen. Et ce mouvement est actuellement en voie de renforcement.**

### 3. Progrès général de la décentralisation et restructuration en Europe

- **Les politiques de restructuration**

Les différentes politiques de restructuration de l'administration locale ont abouti à réduire le nombre des collectivités un peu partout en Europe.

Au Danemark, les restructurations ont touché les deux niveaux de collectivités. Elles ont eu pour objectif d'obtenir des communes de taille suffisante pour gérer les écoles et des comtés ayant une assise suffisante pour gérer les hôpitaux.

En Suède, deux réformes successives ont ramené le nombre de communes de 2 500 à 286.

En Allemagne, des fusions de communes ont lieu entre 1968 et 1975 dans les Länder de l'Ouest. Le nombre de communes de ces Länder est ainsi passé de 25 000 à 8 500.

Au Royaume-Uni, les structures locales ont fait l'objet d'importantes restructurations au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. La réforme de 1985 a abouti à la disparition d'un échelon territorial en milieu urbain. Celle de 1996 a partiellement étendu cette mesure au secteur rural.

En Belgique, un mouvement de fusion a ramené au cours des années soixante le nombre de communes à 589.

Aux Pays-Bas, le secteur communal connaît depuis le début des années quatre-vingt des réorganisations importantes, avec de nombreuses fusions.

La France se distingue des autres pays par la multitude de ses collectivités de base (36 700 communes), presque aussi nombreuses que dans tous les autres pays réunis et par l'échec des politiques de fusions des communes. (Après les fusions opérées sous l'empire de la loi Marcellin, de nombreuses communes se séparent à nouveau).

Si chez certains de nos voisins, des organismes intercommunaux se développent aussi pour des raisons d'efficacité : en Allemagne (mille organismes intercommunaux), en Belgique, en Espagne, en Grèce (environ cinq cents structures), en Finlande, en Italie (plus de deux cents), au Portugal (environ soixante), aux Pays-bas (plus de quatre cent cinquante), la coopération intercommunale et sa montée - notamment depuis 1992 avec les groupements à fiscalité propre -, sont, en France, une réponse à l'échec des tentatives de fusions.

- **Les progrès de la décentralisation**

Tous les pays européens ont durant les deux ou trois dernières décennies accéléré ou mis en œuvre un processus décentralisateur :

- en Irlande avec le « *local government act* » de 1991, les collectivités locales disposent d'une compétence générale pour mener toute action d'intérêt local et se sont vues attribuer d'importants pouvoirs ;
- en Grèce, la loi du 13 juin 1994 a transformé les départements jusqu'alors administrés par l'Etat en collectivités territoriales ;
- dans les pays nordiques, déjà très décentralisés, d'importants transferts de compétences ont eu lieu au profit des communes.

Seul le Royaume-Uni a opéré un mouvement de « *recentralisation* » (transfert de nombreuses compétences locales à des organismes para publics non élus, disparition d'un échelon territorial en milieu urbain...).

#### **4. Une valorisation de l'échelon régional**

Toutes les réformes visent à la recherche d'une plus grande efficacité ou à favoriser l'émergence de territoires compétitifs au niveau européen.

C'est en Espagne et en Italie que les mesures en faveur des collectivités de niveau régional ont connu la plus grande ampleur (extension des champs de compétence, octroi d'un pouvoir législatif, renforcement de l'autonomie fiscale).

Plusieurs expérimentations sont en cours au Portugal et en Suède ; la Suède notamment expérimente jusqu'en 2002, un système de régions, capables de se confronter aux Länder. D'importants pas en avant ont été réalisés en Irlande et en Finlande. La Finlande a constitué en 1994 un niveau régional sans qu'il s'agisse toutefois d'une véritable collectivité. En Irlande, des autorités régionales ont été mises en place en 1994. Quant à la Belgique, elle est devenue un Etat fédéral doté de deux niveaux fédérés (les régions et les communautés).

Notons le cas particulier de l'Ecosse qui, trois siècles après son rattachement à la couronne d'Angleterre, se voit dotée d'un parlement élu dont les responsabilités toucheront à des secteurs clés : éducation, santé, logement (à l'exclusion des affaires de défense et de la politique extérieure).

D - QUELLES SOLUTIONS ONT ÉTÉ PROPOSÉES DANS NOTRE PAYS ?

Le débat sur la taille des régions était revenu à l'ordre du jour en 1989 avec les déclarations de Raymond Barre indiquant sa préférence pour de plus grandes régions et la suggestion de Pierre Mauroy de mettre le problème à l'étude au sein du gouvernement.

Olivier Guichard indiquait alors « *Le problème de la dimension des régions a été posé, avant même que ne soient créées en 1954 les circonscriptions d'action régionale, par Michel Debré dans sa proposition de découpage de la France en quarante sept départements-régions. C'était une solution probablement satisfaisante vis-à-vis des possibilités de décentralisation des pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales. D'autre part, elle arrivait à une date où les changements profonds qui avaient suivi la Libération la rendaient politiquement supportable. Toute opération consistant à supprimer la moitié des chefs-lieux de département -et c'est presque aussi vrai pour les capitales de région- risque (en 1989) d'ouvrir une crise politique telle qu'un gouvernement, quel qu'il soit, hésitera à l'affronter.*

*Mais il faut reconnaître que faciliter la décentralisation n'était pas le souci principal de Michel Debré et que la dimension européenne n'était pas à l'ordre du jour. Pour cette seconde raison son projet ne devrait pas trouver aujourd'hui beaucoup de défenseurs.*

*Est-ce une raison pour revoir à la baisse le nombre des régions françaises ? C'est-à-dire agrandir les régions au lieu d'agrandir les départements ?*

*En matière d'organisation régionale, il est vain de chercher l'homogénéité dans le cadre de l'Europe des Douze : les structures sont différentes dans chaque pays et dans chaque pays, chaque région n'est pas traitée de la même manière que les autres, que ce soit sur le plan des compétences ou des ressources financières.*

*Et du reste où serait le profit pour notre pays d'avoir des régions qui veillent s'aligner en nombre d'habitants avec « Rhein-Westphalie » alors qu'elles n'ont pas les mêmes structures économiques ? Ni entre elles ni avec la plus peuplée des régions allemandes.*

*Il n'est pas indispensable que toutes les régions françaises aient à peu près la même superficie ou le même nombre d'habitants.*

*En outre, le système actuel de la loi de 1982 n'est pas transposable à des régions plus étendues, ni dans ses structures politiques ni dans la répartition des compétences. Si on redécoupe il faut donc la changer ».*

Tout autre est l'opinion de Pierre Joxe. Lors de son audition, le 26 janvier 2000, il a beaucoup insisté sur la nécessité d'une restructuration de la carte administrative française.

*« Aucune question ne doit être considérée comme taboue ; ni l'histoire, ni la géographie, ni l'économie ancienne ou moderne n'imposent l'actuel découpage régional.*

*Les départements sont des échelons administratifs tellement habituels qu'on aurait du mal à s'en passer. Mais même leur carte ne doit pas être taboue.*

*Certains sont si petits et si peu peuplés qu'il n'y a pas de très bonnes raisons de ne pas les réunir. Dans d'autres cas, l'on pourrait envisager d'en créer de nouveaux. Tout dépend de ce que l'on appelle un département !*

*La carte communale ne doit pas être taboue non plus. Oublions un instant les traditions et les habitudes. Est-il de l'intérêt public qu'il existe une administration aussi parcellisée, faussement décentralisée et en réalité, par voie de conséquence, vraiment concentrée au profit d'élus qui, dans le système départemental actuel, exercent un pouvoir excessif, souvent solitaire et abusif, qui vide de son contenu la réalité de l'autonomie communale ?*

*Je pars toujours du principe que nos institutions vont progressivement se rapprocher de celles de nos voisins européens et il n'est pas inopportun de réfléchir à ce qui peut faciliter le phénomène. ».*

Dans son livre « *A propos de la France* », il rappelle que Philippe Lamour, il y a quarante ans, alors qu'il était Président de la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT), était partisan du regroupement des communes et proposait d'évoluer aussi vers de vastes régions.

*« A cette époque, la tendance était à de très grandes régions, des communes regroupées et des départements maintenus. On a en effet conservé les départements, mais on n'a pas fait de grandes régions et on n'a pas regroupé les communes ».*

*« Ce chantier reste ouvert et évolue maintenant tout seul. La loi sur l'administration territoriale de la République a créé des structures de coopération intercommunale multiples. La majorité des communes françaises sont aujourd'hui dans de telles structures et beaucoup d'entre elles sont tellement engagées dans des opérations intercommunales qu'avant dix ans, la fusion se fera par la loi ou par l'usage. Et nous nous trouverons dans la même situation que les Allemands, les Anglais ou les Belges qui ont fait tout cela dans les années soixante-dix ».*

Aujourd'hui, pourtant, la constitution de grandes régions laisse encore bon nombre de responsables politiques sceptiques.

M. Fabius souligne que, malgré les textes existants, les régions ont peu utilisé la formule souple de l'entente interrégionale pour coopérer et qu'un redécoupage régional autoritaire serait politiquement difficile. A son avis, la réunification de la Normandie par exemple est une fausse solution : si elle répond en partie aux aspirations des habitants des deux régions actuelles, elle ne suffira pas à mettre en place une véritable région européenne forte. Il faudrait pour y parvenir y adjoindre la Picardie.

M. Hoeffel ajoute que la création en France de régions capables de rivaliser avec les grandes régions allemandes peut avoir des conséquences économiques importantes, mais qu'elle éloignera encore plus l'échelon régional du citoyen. Elle aura alors pour effet de renforcer le département comme échelon de proximité. En revanche, sans changer le cadre régional, le développement d'une intercommunalité forte fera perdre au département une bonne part de cette qualité.

M. Hoeffel estime que l'avenir de notre carte administrative se fondera nécessairement sur les régions en leur forme actuelle et sur l'intercommunalité,

ce qui n'est pas antinomique avec le maintien des municipalités dont le rôle serait modifié. L'histoire de la France et la naissance dans notre pays de la commune, premier échelon décentralisé, font qu'il serait dommageable de supprimer cette dernière purement et simplement. Elle constitue la base de notre démocratie de proximité. D'ailleurs après les fusions opérées de ses communes, l'Allemagne a maintenu physiquement les petites communes regroupées. L'intercommunalité permettra alors une mise en commun des moyens pour une gestion plus efficace.

*« L'intercommunalité devient de plus en plus une réponse à la solution apportée à un certain nombre de problèmes qui ne peuvent être résolus sans une solidarité forte, tant en milieu urbain qu'en milieu rural.*

*On ne peut dissocier l'intercommunalité de la décentralisation en général, et on ne peut dissocier la réflexion difficile sur le nombre d'échelons territoriaux français du problème de l'intercommunalité, mais je suis persuadé que si le département dans l'immédiat a encore de beaux jours devant lui, la région incontestablement est la structure d'avenir, surtout si nous voulons comparer en Europe notre structuration avec celle de nos partenaires en la rendant à la fois plus efficace, tout en la gardant proche du citoyen ».*

De fait, aujourd'hui, trois niveaux prennent de plus en plus d'importance en termes de développement économique et d'aménagement du territoire : l'Europe, les régions, les structures intercommunales à fiscalité propre. Notons toutefois que ce sont les niveaux où la représentation du citoyen est la moins bonne.

Notons également **que si personne ne dit vouloir supprimer le département, tout le monde s'accorde pour reconnaître que son rôle défini il y a 200 ans est dépassé de même que chacun admet que la fonction des petites communes ne peut plus aujourd'hui rester la même.**

En tout état de cause, le système peut d'ores et déjà être adapté. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre et les simplifications apportées par la loi Chevènement en 1999 pourraient permettre de rationaliser la carte communale notamment, tout en laissant à la commune son rôle de démocratie de proximité. Rien non plus dans les textes n'empêche les régions ou les départements de se regrouper.

#### Encadré 5 : Normandie

Hervé Morin, député UDF de l'Eure, a créé une « Association pour la réunification de la Normandie ». Il s'appuie sur un sondage selon lequel 65 % des Normands seraient partisans de cette unification des deux régions de Normandie.

Le Figaro ; 3 février 2000.

## II - DES COMPÉTENCES DE PLUS EN PLUS IMBRIQUÉES

Le citoyen ne se sent proche du pouvoir que lorsqu'il peut être informé aisément, par un accès facile aux documents, et intervenir, par le vote notamment, dans les affaires de la Cité. Le pouvoir central localisé à Paris est trop éloigné, géographiquement et symboliquement. Il n'est pas à la portée du citoyen. Aussi un certain nombre de compétences ont-elles été transférées aux

collectivités locales pour « *rapprocher le pouvoir du citoyen* », un des arguments clés du processus de décentralisation. Les trois niveaux de collectivités, désormais libres de toute tutelle de l'Etat et responsables de leurs propres affaires, bénéficient d'un pouvoir de décision dans différents domaines, économique, social, culturel.

Aujourd'hui, les élus, mais aussi les entreprises et les citoyens, n'ont pas une bonne lisibilité des compétences attribuées aux collectivités, en ce qui concerne en particulier les conditions d'actions, de transferts et de ressources. Certaines compétences restent mal définies pour chaque niveau de collectivité, ainsi qu'entre celles-ci et l'Etat.

#### A - LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR APPLICATION DEPUIS 1983

##### **1. Bref rappel de la répartition des compétences des collectivités locales**

Le transfert des compétences vers les communes, les départements, les régions, a été la deuxième étape importante de la réforme de la décentralisation, après la transformation de la région en collectivité territoriale de plein exercice, et fait l'objet des lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983. Le principe de subsidiarité devait permettre de définir le bon niveau d'exercice des compétences, le niveau supérieur ne devant intervenir que dans les cas où les niveaux inférieurs ne seraient pas en mesure de le faire.

La logique des blocs de compétence avait été guidée par la volonté d'éviter tout empilement et donc toute hiérarchie entre collectivités.

Schématiquement, les vocations dominantes de chaque niveau devaient être les suivantes :

- la maîtrise du sol et la responsabilité des équipements de proximité pour la commune ;
- les missions de solidarité et de péréquation pour le département ;
- la réflexion et l'impulsion en matière de planification et d'aménagement du territoire pour la région.

L'Etat, pour sa part, conservait les grandes fonctions de souveraineté et la responsabilité des grands équilibres économiques.

A partir de grands domaines socio-économiques, des fonctions ont ainsi été attribuées soit à la région, soit au département, soit à la commune, mais la théorie d'une répartition par « *blocs de compétences* » a vite trouvé ses limites. En effet, certains domaines allaient de toute évidence à l'un ou l'autre des niveaux, mais pour des domaines tels que l'urbanisme, l'éducation ou les transports, l'ensemble des fonctions devait nécessairement être partagé entre les différents niveaux géographiques. Les régions, par exemple, ont une vocation claire dans le domaine de l'aménagement du territoire mais ne disposent pas de toutes les compétences puisque la commune intervient dans l'élaboration du Plan d'occupation des sols. Autre exemple, le département a toute compétence en matière d'aide sociale mais l'Etat garde un pouvoir déterminant dans ce domaine.

Cela a entraîné un fractionnement des compétences sans qu'il y ait de véritable cohésion entre les collectivités, d'où une complexification des procédures de mise en place de projets, l'imbrication des compétences nécessitant des financements croisés, et un manque évident de cohérence dans leurs actions respectives qui ne forment pas, ensemble, une politique concertée de développement et d'aménagement du territoire.

La notion de blocs de compétence s'est donc traduite dans la pratique par un éloignement des principes initiaux, renforcé par les querelles d'antériorité entre deux instances élues au suffrage universel : le département, qui bénéficie de sa légitimité historique, et la région, qui jouit d'une image dynamique et surtout porteuse d'avenir dans le cadre européen. Parallèlement, la concurrence entre collectivités s'accroît. La recherche d'investisseurs extérieurs devient plus âpre.

Par ailleurs, les subventions des régions et celles des départements ainsi que la politique de l'Etat, qui contracte directement avec les villes, sont autant de facteurs susceptibles de recréer un début de tutelle. Ces dangers sont notables entre le département et les petites communes rurales. Enfin, la contractualisation entre la région et le département est souvent assimilée par ce dernier à une forme d'allégeance. Rappelons qu'il ne doit pas y avoir de tutelle d'une collectivité sur l'autre. Les présidents de conseils généraux, faisant allusion à la région, le disent souvent. Ce qu'ils oublient un peu, c'est qu'à partir de ce principe, il ne devrait pas y avoir non plus de tutelle de fait du département sur les petites communes.

## **2. Le fonctionnement et les limites des compétences partagées**

La répartition des compétences concédées aux collectivités territoriales partait d'un principe fortement revendiqué par les élus locaux : « *qui paie, commande* ». Les compétences données aux pouvoirs locaux ont permis aux communes et aux départements de privilégier des initiatives locales, plus proches des citoyens et répondant mieux aux nécessités des territoires, et de favoriser ainsi une certaine démocratie locale. En ce sens, la décentralisation a marqué un point en donnant la preuve que les collectivités territoriales pouvaient mieux gérer les affaires locales que ne le faisait l'Etat auparavant.

Au bout de dix huit ans de fonctionnement, on peut déjà donner sinon un bilan, du moins un aperçu de quelques dysfonctionnements du système, qui touchent, de manière plus ou moins directe, le citoyen. Au fur et à mesure que les collectivités territoriales ont gagné en compétences, des problèmes sont apparus et nuisent à leur fonctionnement et à leur crédibilité vis-à-vis des partenaires institutionnels, des entreprises et surtout des citoyens.

- Les responsabilités partagées entre les collectivités n'ont pas été assez appuyées par une plus forte cohésion entre elles.

Portant un jugement sur le fonctionnement global des collectivités locales, l'Association des Présidents de Conseils régionaux (APCR) souligne<sup>1</sup> « *le maquis dans lequel l'efficacité des actions entreprises s'étiole. La rationalité des décisions (selon l'APCR) n'est plus optimale, les deniers publics font l'objet d'une excessive dispersion, les bénéficiaires des aides eux-mêmes s'y perdent* ».

<sup>1</sup> La Tribune - Dossier « Territoire » - Jeudi 19 septembre 1999.

L'enchevêtrement des compétences, dénoncé par les élus, nuit à la bonne conduite des politiques locales ainsi qu'à la maîtrise des dépenses publiques.

- L'acquisition par les collectivités locales d'un plus grand nombre de compétences s'est traduite par une course aux aides gouvernementales, chaque collectivité désirant attirer des investisseurs sur son territoire, et par une multiplication des politiques partenariales.
- Avec la décentralisation, les collectivités locales ont commencé à investir dans de nouveaux domaines qui se sont ajoutés à leurs compétences existantes, comme la culture, un certain nombre d'infrastructures ou l'éducation supérieure par exemple. Aussi, les dépenses des collectivités locales dépassent-elles leurs ressources issues des mécanismes de compensation.
- Les financements croisés qui ont découlé à la fois de la crise économique, de la nécessité de regrouper les moyens pour intervenir plus largement et de cette organisation de structures emboîtées ont fortement compliqué le système et la procédure de décision.

La segmentation des compétences pose un problème d'efficacité, dû à la lenteur des procédures et à la complexité des financements croisés, où l'élu se perd lui-même. Dans son rapport sur « *Développement local et politiques d'aménagement du territoire* »<sup>1</sup>, Jacqueline Mengin a bien montré le maquis que représentaient également pour les acteurs, soucieux de faire émerger un projet, l'ensemble des procédures et la multitude des responsables auxquels ils devaient avoir recours.

Dans le cadre d'une révision de la répartition des compétences, il est indispensable de procéder à une analyse financière préalable à toute modification des règles de compétences actuelles. Paul Girod, vice-président du Sénat et président du conseil général de l'Aisne, souligne que « *les transferts de fiscalité liés aux transferts de compétences, qui devaient donner une marge de manœuvre fiscale, se révèlent extrêmement sensibles à l'évolution conjoncturelle* ».

### **3. Les problèmes que pose une révision de la répartition des compétences**

Une réforme de la répartition des compétences pourrait se heurter à plusieurs obstacles. D'abord, chaque niveau s'estime toujours le mieux dimensionné pour répondre à l'exercice de telle ou telle compétence. Ensuite, les revendications de chacune des collectivités sont bien souvent contradictoires. Enfin, certaines compétences restent très problématiques du fait de leur morcellement géographique : le développement économique, auquel contribuent les quatre niveaux, l'enseignement supérieur partagé entre l'Etat et la région, les infrastructures routières et les transports qui concernent tout le monde, ainsi que la politique sociale, difficilement divisible.

Parallèlement, la crainte du changement bloque tout projet de réorganisation ou de modification radicale du système actuel. Le processus de

---

<sup>1</sup> Conseil économique et social – 27-28 octobre 1998.

décentralisation est, pour certains, encore trop récent pour connaître d'importants bouleversements.

- Pour de nombreux chercheurs et élus locaux, la révision de la répartition des compétences est étroitement liée au remodelage des collectivités territoriales.

En effet, une plus grande clarté des compétences de chacune des institutions reconnues par les lois de décentralisation passe, pour certains, par une réflexion sur l'utilité même des trois niveaux de collectivités actuels. Ces deux thèmes sont liés dans la mesure où on ne peut pas donner aux uns sans retirer aux autres et donc s'interroger sur l'utilité de chacun dans l'organisation administrative générale. Il est certain que moins il y a de groupes, plus les domaines de compétences seront facilement regroupés en blocs. Mais le débat est complexe et ce type de remaniement parfois délicat à faire accepter.

Les précédents paragraphes ont montré que le système français, organisé en trois niveaux de collectivités territoriales : région, département, commune, n'était pas si éloigné des types d'organisation administrative territoriale des autres pays européens. Or ces pays présentent d'ailleurs, eux aussi, des problèmes liés au chevauchement de compétences entre les différentes instances, bien souvent au nombre de trois (Allemagne, Espagne, Angleterre, ...).

Le problème d'une modification des compétences des collectivités locales touche aussi de près les principaux acteurs associés : d'une part les partenaires économiques et, d'autre part, l'Etat. Les premiers participent dans chaque grand domaine de l'action publique de différentes manières, agissant ensemble ou non, finançant souvent chacun leur part. L'Etat, quant à lui, joue le rôle d'une quatrième instance territoriale et intervient aussi au niveau local dans le cadre de la déconcentration par des compétences et des aides qu'il est indispensable aujourd'hui de clarifier. Nous verrons le rôle et les missions de l'Etat plus en détail ultérieurement.

- **On peut toutefois se demander si un remodelage territorial des collectivités locales est réellement indispensable pour résoudre le problème de la répartition des compétences.**

Comme nous l'avons annoncé plus haut, ce n'est pas tant l'attribution de fonctions à telle ou telle collectivité qui pose problème mais plutôt la cohérence de ces compétences avec l'échelle spatiale et les moyens d'action des collectivités. L'essentiel est donc de reconnaître ce que chacune d'elles peut apporter au territoire et au citoyen à son niveau géographique. Par exemple, on peut considérer que la commune a une vocation locale de gestion des actions de proximité, assurant le lien entre les affaires publiques et le citoyen.

Le département semble, lui, avoir un rôle de rééquilibrage local, surtout pour le milieu rural, mais, comme le souligne un article du Monde datant du 16 octobre 1999, les départements sont trop souvent jugés « ringards », « ruraux » et ont fait figure ces dernières années d'échelon à abattre, dans l'organisation territoriale. L'émergence des « pays », qui leur sont apparus comme une machine de guerre dressée contre eux, a renforcé les craintes des élus départementaux. Ils se plaignent aujourd'hui auprès du Premier Ministre de l'attitude « méprisante » à leur égard de la Délégation à l'aménagement du

territoire et à l'action régionale (DATAR) et de la volonté de certains politiques de les supprimer. Leur objectif est de retrouver cette légitimité perdue et c'est, semble-t-il, dans ce sens qu'il faut revoir l'ensemble de l'organisation du système territorial. Le département présente par ailleurs un rôle très affirmé dans le domaine du social, puisqu'il y consacre la moitié de ses dépenses de fonctionnement (environ 90 milliards de francs par an).

Quant à la région, son rôle est complexe puisqu'elle intervient principalement dans le développement économique et assure la cohérence des actions des collectivités de son territoire ainsi que les relations avec les autres régions européennes. Mais l'articulation se fait mal entre les minces capacités d'expertise et de prospective des régions, les exigences des villes et des départements et les grands projets nationaux.

#### B - DES PROPOSITIONS ET DES POINTS DE VUE

Selon Jean-Paul Delevoye et Daniel Hoeffel<sup>1</sup>, « *le problème essentiel (...) est moins le problème du transfert des compétences au sens juridique du terme que celui de la diffusion de plus en plus lourde des responsabilités sans interrogation préalable sur les moyens de les exercer et sur le coût qu'elles peuvent engendrer* ».

Nombreux sont ceux qui pensent que la priorité est, aujourd'hui, de clarifier les compétences attribuées aux collectivités locales, plutôt que de leur en déléguer de nouvelles.

Dominique Perben, ancien ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, propose de mettre de l'ordre dans l'exercice des compétences à partir d'une approche thématique, en particulier dans le domaine de l'action économique, plutôt que de mener un grand débat qui conduirait à des « *blocages* ».

Jean-Luc Bodiguel, Directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), spécialiste de l'administration, se demandait, dans un article de la Gazette des Communes<sup>2</sup>, « *si les collectivités locales étaient véritablement libres de définir leur politique dans les domaines dans lesquels elles ont reçu compétence, et libres d'utiliser les fonds qui leur étaient accordés au titre de la décentralisation* ». Selon lui, certaines communes sont trop petites pour recevoir des pouvoirs dont elles ne peuvent pas vraiment jouir. Il pense que la réforme de la carte communale est la première à mettre en place car elle servira ensuite à modifier l'attribution des compétences et à réformer la fiscalité locale.

En revanche, selon lui, il serait souhaitable de fixer durablement les rapports entre l'Etat et les collectivités et certains souhaitent que l'Etat reprenne la responsabilité de certaines compétences. Mais une recentralisation de ce type, même partielle, ne fait pas l'unanimité.

<sup>1</sup> J.P. Delevoye et D. Hoeffel - *La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort !* ; Les rapports du Sénat - n° 239 - Paris - 1996-1997.

<sup>2</sup> La Gazette des communes, des départements et des régions - n°43 - 15 novembre 1999.

### 1. Des débuts hésitants d'une réforme avec la loi du 4 février 1995

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoyait dans un délai d'un an une révision de la répartition des compétences par la promulgation d'une autre loi portant révision de celles de 1983. Le chapitre I du titre VI, intitulé « *Des compétences, de la péréquation et du développement local* », de la loi de 1995, donnait quelques grandes lignes de la réforme envisagée :

- homogénéité des compétences entre les différents niveaux de collectivités ;
- transfert de compétences accompagné systématiquement d'un transfert de personnel et de ressources ;
- reprise en main par l'Etat de la politique d'aménagement et de développement du territoire avec le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire. L'Etat, du fait de l'ampleur du champ d'action, reprenait du poids localement, les collectivités étant censées être « *associées* » à sa politique ; le souci était d'assurer l'égalité des territoires et donc l'égalité des chances des citoyens sur l'ensemble du territoire national pour éviter de créer de trop grandes disparités entre zones de peuplement ;
- introduction de deux nouveaux concepts : les collectivités choisies comme « *chef de file* » et le mécanisme « *d'appel à compétence* ». On peut observer que cette organisation, que l'on pourrait qualifier de « *à la carte* », va à l'encontre du principe de non-hiérarchie entre collectivités qui dominait en 1983.

J.P.Tenaillon<sup>1</sup> explique que « *l'identification d'une collectivité chef de file correspond à la nécessité de clarifier les compétences en évitant les chevauchements entre niveaux de collectivités territoriales et d'assurer plus de lisibilité et de transparence pour le citoyen, mais aussi a l'intérêt d'éviter la concurrence, voire la surenchère entre collectivités territoriales, principalement dans le domaine des interventions économiques* ». Ce nouveau concept va de pair avec une simplification des formules de coopération ou de partenariat entre les collectivités.

L'article 65 de la loi du 4 février 1995 n'a pas eu de suite. Il n'était ni assez complet ni assez précis pour réformer l'organisation des collectivités et leurs compétences. Dès 1999, la loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire renonçait à un schéma national d'aménagement du territoire prétendument impossible à établir selon Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement. Aujourd'hui, la création de la commission Mauroy exprime une volonté de mener une nouvelle réflexion sur les dysfonctionnements et les perspectives du processus de décentralisation afin de préparer une éventuelle réforme.

---

<sup>1</sup> J.P. Tenaillon - *Avis sur le projet de loi de finances pour 1996* - Paris - 1995.

## 2. L'importance croissante des agglomérations

Dans un contexte européen, l'importance des grandes villes est indiscutable, le citoyen semble bien s'identifier à l'espace urbanisé et relativement homogène qu'est l'agglomération. L'idée que « *cette dernière pourrait remplacer le département dans ses compétences* », exprimée dans le rapport précédemment cité de J.P. Delevoye et D. Hoeffel, a cependant été écartée. D'une part, l'agglomération ne peut pas exercer toutes les compétences relevant du Conseil général. D'autre part, certains craignent que l'institutionnalisation des agglomérations n'éloigne le citoyen du processus de décision et ne mette en cause les solidarités territoriales entre les zones urbaines et les zones rurales, qu'il appartient au département de promouvoir.

La loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire et celle sur la simplification de la coopération intercommunale institutionnalisent néanmoins ces structures. L'imbrication des compétences ne risque-t-elle pas alors de s'accroître ?

## 3. Diverses visions du problème des compétences

Plusieurs études effectuées dans le cadre d'une réflexion sur l'organisation administrative territoriale proposent des solutions pour une simplification du système sans tenir compte des collectivités locales dans le maillage territorial et les compétences qui leurs ont été attribuées.

- Par exemple, le rapport de Jean Auroux<sup>1</sup> sur « *la réforme des zonages et l'aménagement du territoire* », rédigé en 1998, privilégiait une démarche progressiste au bénéfice du citoyen.

La formule « *un territoire, un projet, un contrat* » devait permettre à chacun d'être « *acteur sur son territoire de projet* » afin de tirer parti de toutes les initiatives et dynamismes locaux.

Les territoires de projets sont des espaces dont le périmètre et le domaine d'action sont définis par une convention signée entre les partenaires. D'une durée de vie déterminée et sans relation avec les frontières des collectivités locales, il n'est pas nécessaire, selon Jean Auroux, que ces territoires soient institutionnalisés.

L'auteur répertorie trois types de « *territoires de projets contractualisés* » :

- l'agglomération urbaine seule ;
- le « *pays rural* » seul ;
- l'ensemble des deux associés dans une même démarche.

Ces territoires de projets s'inscrivent dans une logique de « *zonage* », et constituent le fond de carte thématique du territoire national. Ainsi, on compte deux grands ensembles : les zones de soutien (des espaces spécifiques en difficulté, comme le rural ou la montagne) et les zones d'intervention économique, à l'intérieur desquels sont délimités des « *espaces vécus* » de quatre formes possibles :

---

<sup>1</sup> Jean Auroux - « *La réforme des zonages et l'aménagement du territoire* » - Rapport remis au Premier ministre - Paris - 1998.

- espace unifié pour « l'économie, l'emploi et la formation » ;
- espace unifié « *sanitaire et social* » ;
- espace des zones naturelles et sensibles ;
- espace des zones à risque.

L'auteur ne propose pas ici de solution pour l'organisation des collectivités locales et de la répartition de leurs compétences mais expose sa vision de l'organisation des actions pour répondre aux problèmes du territoire national par des actions ponctuelles, non plus par un raisonnement par « *blocs de compétences* » mais selon quatre grands thèmes.

- Jean Puech, à l'inverse, est de ceux qui pensent que la solution est d'abord de réformer les compétences des collectivités locales avant d'imaginer réformer les structures territoriales.

Selon l'actuel Président de l'association des départements de France, le maillage administratif a besoin d'une clarification des rôles et des actions entre l'Etat central et les trois niveaux de collectivités locales en matière de :

- relations financières, qui manquent d'éclairage, par le biais d'études ;
- gestion de la Fonction publique territoriale, sujet qu'il faut se décider à aborder au lieu de l'éviter ;
- clarification des compétences de l'Etat, des collectivités locales et des relations entre les quatre niveaux de décisions.

Il souligne surtout la nécessité de redéfinir le rôle de l'Etat qui doit être le premier à respecter ses engagements.

- Quant à Dominique Perben<sup>1</sup>, il estime qu'il importe de s'orienter aujourd'hui vers une plus grande spécialisation des collectivités territoriales.

Il souligne que si la volonté des élus de chaque niveau est de préserver sa légitimité et donc ses compétences, il est indispensable de mettre un terme à de nombreuses incohérences. Pour lui, par exemple, la répartition des fonctions notamment en matière d'éducation entre quatre niveaux (écoles pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les régions et universités pour l'Etat) est préjudiciable au bon fonctionnement du système.

Les régions se sont engagées de leur plein gré dans la rénovation des universités, comme le soulignent MM. Hoeffel et Charasse, parce qu'elles se devaient de tenir le rang de la France dans un domaine où l'Etat n'était plus capable d'assumer ses responsabilités. A l'heure du développement des capitales régionales, il est d'ailleurs indispensable que l'Université se décentralise pour mettre en synergie recherche, savoir et développement économique. Pour M. Perben, il est temps de régionaliser l'université (sans abandonner les diplômes nationaux) pour conforter le mouvement engagé par l'Etat pour des raisons financières et par les régions pour des raisons de prestige. D'ailleurs M. Charasse a indiqué qu'à l'époque où M. Mauroy était Premier ministre, la répartition des compétences en matière d'éducation a été opérée non pas pour

---

<sup>1</sup> Audition du 1<sup>er</sup> mars 2000.

rationaliser le système mais parce que d'autres éléments plus politiques étaient intervenus.

*« En 1981 on avait dit : la commune s'occupera de l'enseignement élémentaire et préélémentaire, le département des collèges et des lycées et la région des universités. Et puis dès l'automne 1981, avant que les débats au Parlement sur la première loi Defferre commencent, il y a eu une terrible remontée des présidents d'université qui ont dit : "Mais comment, nous qui sommes la crème de l'élite française, nous mettre entre les mains de ces bouseux illettrés d'élus locaux ! C'est incroyable ! Ils sont capables de faire des écoles primaires, à la limite des collèges et des lycées, mais surtout pas des universités. Nous sommes quand même d'une autre taille et d'une autre trempe". Bref, ils ont fait un corporatisme endiablé qui a conduit à sortir les universités du transfert de compétences, ce qui n'empêche pas aujourd'hui les présidents d'université d'être des mendiants quotidiens auprès des régions, des départements et des villes sans un très grand sens de l'honneur et de la dignité.*

*Donc à partir de ce moment là, on s'est dit : on n'a pas les universités pour la région que va t-on faire ? Alors on a coupé entre collèges et lycées, et c'est ainsi que la région s'est trouvée attributaire des lycées et le département des collèges, avec dans de nombreux endroits des anomalies puisque beaucoup d'établissements sont communs, à la fois collège et lycée, avec deux collectivités qui s'en occupent et les partages que vous imaginez : " moi je paie la cour, toi tu paieras le toit ", etc. ».*

En ce qui concerne la culture, pour laquelle chaque échelon intervient, M. Perben considère que *« les politiques culturelles devraient être, indépendamment des rôles des municipalités, plutôt confiées au niveau régional, car c'est l'entité régionale qui très souvent a une connotation historique, patrimoniale. Par ailleurs, c'est sans doute la région qui a la capacité à dialoguer de la manière la plus intéressante avec les villes, le monde urbain, plus facilement que les départements ? »*.

Les investissements concernant les routes sont aussi partagés entre les collectivités, ce qui peut conduire à certaines incohérences alors qu'il s'agit d'un élément structurant du pays.

Le réaménagement des compétences implique également pour Dominique Perben :

- le transfert des tâches concernant la sécurité aux communes, les plus aptes à lutter contre la nouvelle délinquance juvénile à laquelle les structures judiciaires ne sont pas adaptées. Les citoyens demandent d'ailleurs fortement que ce problème soit réglé rapidement et seule une organisation de proximité peut y parvenir ;
- la décentralisation de la santé avec la mise en place d'établissements publics de plus en plus autonomes de manière à faire évoluer les hôpitaux et les services sanitaires dans le sens d'une plus grande efficacité.

Quant au rôle privilégié du département dans le domaine social, certains le critiquent et il semble d'ores et déjà remis en cause dans les faits. La politique d'insertion qu'il devait conduire dans le cadre du Revenu minimum d'insertion

(RMI) a connu des échecs notables. M. Fabius considère notamment que son exercice serait peut être mieux réalisé par la commune, plus proche des habitants dont elle pouvait mieux connaître les besoins et mieux suivre le trajet une fois mis en place le dispositif. L'institution de la Couverture maladie universelle (CMU), mise à la charge de l'Etat et de la sécurité sociale, enlève de même au département ses compétences en matière d'aide médicale au nom de la solidarité nationale.

En ce qui concerne les interventions économiques, Marc Laffineur, député du Maine-et-Loire, souligne que « *l'organisation idéale des collectivités locales en ce domaine (...) sera celle qui permettra à la fois de fédérer toutes les énergies et tous les moyens financiers et de placer en face de l'investisseur, ou plutôt à ses côtés, un interlocuteur unique et pleinement efficace* ».

Les interventions économiques des collectivités locales restent un domaine délicat à traiter et qui n'a pas cessé d'évoluer depuis la création des départements, des communes et des communautés de communes. Le régime des aides n'est pas encore clarifié, de même que les compétences des collectivités ne sont pas encore fixées. De nombreux auteurs encouragent fortement le législateur à prendre exemple sur les autres pays de l'Union européenne où le système d'aide aux entreprises est courant.

Au-delà d'une révision de la répartition, il est plus que nécessaire de réaffirmer le rôle et les compétences elles-mêmes pour chaque niveau de collectivité et pour l'Etat, afin d'éviter tout blocage du système. Une réforme juridique des interventions économiques des collectivités territoriales semble donc aujourd'hui indispensable. Le système de 1982 reposait sur quelques postulats fondamentaux qui ne sont plus adaptés à une période de profondes transformations économiques. Comment concilier le développement industriel et commercial et la politique nationale d'aménagement du territoire ?

\*  
\*       \*

En définitive, la multiplication des intervenants, en ce qui concerne tant les équipements, les interventions économiques que les contrats de plan, fait que des dossiers sont montés à chaque niveau, qu'ils sont instruits également à chaque échelon, que des bureaux sont installés dans tous ces niveaux entraînant ainsi coûts, délais, financements croisés et en contrepartie occultant tout repère pour le citoyen.

Revoir le rôle légitime, l'importance effective et les responsabilités confiées à chaque institution reconnue par la loi est plus que nécessaire après dix-huit ans de décentralisation.

Yves Madiot, professeur à la faculté de droit de Poitiers, résumait dans un article de la Tribune du 19 septembre 1996, que la réflexion sur la clarification des compétences des collectivités locales conduirait soit à « *une vision éclatée du territoire, ou « territorialisée » c'est à dire variable dans ses applications selon les régions, soit à une décentralisation plus « resserrée » autour d'une catégorie de collectivité locale* ».

Chaque domaine de compétence touche d'une façon ou d'une autre la vie quotidienne du citoyen. Le domaine social met en jeu le bien-être d'une grande partie de la population, pour le logement, les soins, etc. Le domaine des interventions économiques implique, lui, directement l'emploi. Le domaine éducatif concerne les enfants, les familles, la société toute entière.

C'est pourquoi une bonne répartition des compétences est un point essentiel pour une bonne articulation et un bon fonctionnement des collectivités locales car elles sont garantes, chacune à son niveau spatial, de la démocratie locale.

### III - DES CONTRÔLES TROP SOUVENT INEFFICACES

**Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et celle du 22 juillet 1982 sur les conditions du contrôle administratif des collectivités territoriales font disparaître la tutelle *a priori* de l'Etat sur les actes des collectivités : administrative, financière et technique.**

Cette disparition de la tutelle de l'Etat ne devait toutefois pas signifier pour autant que les actes des collectivités locales ne feraient plus l'objet d'aucun contrôle de la part du pouvoir central, notamment parce que l'article 72 de la Constitution l'exige : « *Dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge... du respect des lois* ». La contrepartie de la liberté accordée aux communes, départements et régions est donc l'institution de contrôles qui sont le pendant de la décentralisation en général et de la concentration corrélative d'importants pouvoirs dans les mains des élus.

Les textes accordent de ce fait une place essentielle à ces contrôles dans deux domaines : le respect de la légalité, l'orthodoxie financière et budgétaire.

#### A - UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ *A POSTERIORI* JUGÉ DÉFICIENT

##### 1. 1982 : la disparition de la tutelle administrative

La disparition de la tutelle administrative présente pour la commune trois conséquences :

- Le caractère exécutoire de plein droit des actes dès qu'ils sont publiés ou notifiés aux intéressés et, en outre pour certains d'entre eux, transmis au représentant de l'Etat.
- C'est au maire qu'il appartient de certifier sous sa responsabilité le caractère exécutoire de ces actes.
- Enfin, une liste limitative et législative des actes soumis aux conditions de publication ou de notification comme de transmission au représentant de l'Etat a été élaborée.

Le législateur a ainsi retenu pour l'essentiel les cas suivants :

- les délibérations du conseil municipal ;
- les décisions prises par délégation ;
- les décisions réglementaires ou individuelles relatives à l'exercice des pouvoirs de police ;

- les actes à caractère réglementaire ;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts, aux concessions ou affermages ;
- les décisions individuelles de nomination et d'avancement des agents municipaux ;
- les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les Sociétés d'économie mixte (SEM) locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire.

Les lois qui ont suivi les textes de 1982 et qui comportent des transferts de compétences y ont ajouté les décisions relatives à l'exercice de ces compétences nouvelles, ainsi celle du 7 janvier 1983, les décisions concernant l'utilisation du sol (certificats d'urbanisme et permis de construire).

Pour le département et pour la région, les conséquences sont de même nature. Mais, ces décisions devenues exécutoires de plein droit sont dorénavant préparées et exécutées par le Président du conseil général ou du conseil régional.

## **2. L'exercice du contrôle de légalité : les tâtonnements du contrôle *a posteriori***

Les textes fixent deux principes pour l'exercice du contrôle de légalité :

- du fait du caractère immédiatement exécutoire des actes des collectivités locales, le contrôle de ces actes *a posteriori*, uniquement sur leur légalité ;
- l'action du juge administratif après saisine du préfet.

A l'inverse de la situation précédente, le représentant de l'Etat n'a plus directement de pouvoir d'annulation ou de substitution par rapport aux actes des collectivités territoriales. Il se borne désormais à transmettre à une autorité juridictionnelle l'acte qu'il estime litigieux et à exécuter la décision de cette autorité juridictionnelle.

Le recours du représentant de l'Etat n'est pas suspensif sauf dans le cas particulier du sursis à exécution qui doit être demandé par le représentant de l'Etat, lorsque l'acte considéré est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté individuelle ou publique et sur lequel le tribunal doit se prononcer dans les 48 heures.

Tableau 1 : Les principales données statistiques du contrôle de légalité

Matière	1988	1993	1996
Nombre d'actes transmis	4 618 177	5 182 697	5 890 641
Nombre d'observations sur la légalité	113 170	140 934	176 420
Nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs	1 765	2 123	1 961
Nombre de désistements	406	655	477
Nombre de recours définitivement déposés	1 359	1 468	1 484
Jugements rendus par les tribunaux administratifs	509	1 072	1 020
<i>Dont jugements favorables à la thèse du préfet</i>	397	767	840
Appel devant le Conseil d'Etat	48	147	311
Arrêts rendus par le Conseil d'Etat	29	94	115
<i>Dont arrêts favorables à la thèse du préfet</i>	10	90	104

Source : Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, 3<sup>ème</sup> trimestre 1998.

Placés au cœur du dispositif, les préfets et sous-préfets ont tenté dans la pratique et dans la mesure de leurs moyens de centrer le contrôle en amont de l'intervention du juge administratif. Le nombre élevé des observations énoncées avant toute saisine contentieuse témoigne de ce souci d'éviter les conflits juridiques et de la conception « *conciliatrice* » qu'ils ont de leur rôle. Pourtant, dans nombre de cas, les observations formulées par les services de l'Etat ne sont pas suivies, laissant subsister des centaines d'actes dont l'illégalité est connue sans qu'aucune conséquence contentieuse ne soit tirée. Selon Pierre Joxe, cela s'explique par le fait que si la prise en main par les élus de leurs nouveaux pouvoirs a été très rapide « *le nouveau système de surveillance par les chambres régionales des comptes et le contrôle de légalité par les tribunaux administratifs a démarré lentement* ».

En fait, la deuxième phase du contrôle de légalité, le recours au juge administratif, a donné lieu à des saisines très hétérogènes et surtout très limitées. La majorité des déférés a concerné des décisions relatives à la fonction publique territoriale puis celles concernant les contrats, les marchés publics et l'urbanisme tandis que la police administrative était quasiment ignorée. Le rapport annuel du gouvernement au Parlement en tirait la conclusion que le faible nombre des recours s'expliquait notamment « *par le souci des autorités locales de prendre des décisions conformes à la légalité* ».

Tableau 2 : Les recours exercés au titre du contrôle de légalité

Objet	1988	1993	1996
Personnel	71	57	36
Urbanisme	14	21	27
Marchés et contrats	5	10	19
Finances publiques	2	1,5	8
Fonctionnement des institutions	2	5	2
Prix des services publics	NS	1	1,5
Police administrative	NS	0,8	0,4
Autres	6	3,7	5,1
Total en pourcentage	100	100	100

Source : Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, 3<sup>ème</sup> trimestre 1998.

Pourtant, l'efficacité du contrôle a souvent été remise en cause par la multiplication de décisions illégales, notamment en ce qui concerne les décisions d'application anticipée des dispositions d'un Plan d'occupation des sols (POS) en cours de révision, et de situations financières préoccupantes. Martine Buron<sup>1</sup> en 1993 écrivait ainsi : « *Au total, alors que la liberté née de la décentralisation avait été conçue comme s'inscrivant dans des contrôles protecteurs des droits et libertés des individus, la mise en jeu des contrôles apparaît aujourd'hui déficiente...* ». Les rapports publics du Conseil d'Etat, en 1992 et 1993, ceux déposés depuis 1994 par l'Inspection générale de l'Administration sont aussi unanimes et mettent l'accent sur les lacunes du contrôle de légalité des actes locaux et sur la nécessité de le renforcer.

Plusieurs mesures sont intervenues pour y parvenir.

### 3. 1992 : un premier renforcement du contrôle de légalité

En 1992, devant le caractère préoccupant de la « *quasi-inexistence du contrôle de légalité* » en matière d'urbanisme, le Conseil d'Etat avait attiré l'attention du gouvernement en exprimant le souhait que « *toutes mesures soient prises afin que le déféré préfectoral soit pleinement utilisé pour veiller au respect de l'Etat de droit* ».

Dès 1993, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, dans une circulaire, a rappelé aux préfets que ce contrôle, « *complément indispensable* » des nouvelles responsabilités confiées aux élus « *n'a évidemment d'effet que s'il est exercé sans faille... dès qu'est en cause le respect de la légalité* ». Il a attiré leur attention sur la « *détermination* » dont ils devaient faire preuve dans l'exercice du contrôle de légalité.

Un nombre élevé de dispositions législatives a suivi cette déclaration d'intention. La loi ATR a limité à un mois le délai dont disposaient les tribunaux administratifs pour se prononcer sur les demandes de sursis à exécution accompagnant les recours au fond. Elle a également prévu des délais stricts pour informer le représentant de l'Etat tant au niveau de la passation d'un marché qu'à celui de sa notification afin d'éviter que le contrôle administratif ne puisse être assuré qu'une fois le marché exécuté.

<sup>1</sup> Alors député européen – Maire de Châteaubriant.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a permis aux préfets de saisir le juge selon une procédure de référé pour tout manquement constaté aux règles de publicité et de mise en concurrence de tous les marchés publics et de toutes les conventions de délégation de services publics. Cette procédure a l'avantage de placer l'exercice du contrôle juridictionnel en amont de la signature du contrat, donc avant son exécution. Toutefois, l'insuffisance des moyens dont dispose le représentant de l'Etat entraîne un manque de réactivité préjudiciable à une bonne application et à une pleine efficacité de la procédure.

La loi pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a introduit un mécanisme selon lequel toute la demande de sursis à exécution formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours de la réception d'une décision d'une collectivité, dans les trois domaines particulièrement sensibles de l'urbanisme, des marchés publics et des délégations de service public, entraîne la suspension de celle-ci.

## B - CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET CONTRÔLE JURIDICTIONNEL : LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

### 1. 1982 : la disparition de la tutelle financière et le contrôle budgétaire

Le législateur de 1982 a défini la suppression de la tutelle financière en énumérant les seuls cas où le contrôle de l'Etat continuerait de jouer.

Par rapport à la situation précédente, il ne reste plus que quelques cas d'intervention automatique : celui des budgets territoriaux non adoptés avant une certaine date limite ; le cas d'un budget adopté qui ne fait pas apparaître un équilibre financier réel ; celui d'un budget qui ne comporte pas tout ou partie des crédits nécessaires pour régler les dépenses obligatoirement mises à la charge de la collectivité considérée ; celui d'un budget qui intervient après la constatation d'un déficit du compte administratif d'une collectivité ou d'une entité territoriale enfin, celui d'un budget qui n'est pas sincère, c'est-à-dire dont les dépenses et les recettes ont fait l'objet d'une minoration ou d'une majoration fictive.

Dans ces domaines, les actes budgétaires des collectivités locales sont soumis à un contrôle qui fait intervenir le plus souvent le représentant de l'Etat et la Chambre régionale des comptes. Comme le contrôle de légalité, il est théoriquement exercé *a posteriori* et ne saurait en aucun cas s'attacher à l'opportunité des décisions des autorités locales. Par rapport au contrôle de légalité, il va cependant plus loin puisqu'il autorise le préfet à élaborer ou à modifier le budget d'une collectivité.

La fonction de la Chambre régionale des comptes ici n'est pas strictement juridictionnelle puisqu'elle ne rend aucun jugement mais se borne à transmettre des avis au préfet, généralement assortis de propositions financières en vue de rétablir la situation. En réalité, le contrôle budgétaire est un « héritage » de l'ancienne tutelle *a priori*. Si le préfet décide de saisir la Chambre régionale des comptes, la collectivité se trouve privée de son autonomie de décision budgétaire, jusqu'à ce que l'anomalie soit corrigée.

Cette procédure, « *autoritaire* » en apparence, s'explique par les risques que présente le domaine budgétaire pour la collectivité, mais aussi pour les finances publiques et les contribuables. Un simple contrôle de légalité aboutissant à une annulation trop tardive des décisions budgétaires ne permettrait pas de stopper vite et de modifier une situation anormale et dangereuse.

Pourtant, comme pour le contrôle de légalité, les saisines, même si elles ont commencé à croître en nombre et en importance depuis quelques années sont, en général, limitées.

Jean Houël<sup>1</sup> estimait en 1992 que cela s'expliquait par le fait que dans la pratique, les préfets usaient de cette compétence particulière dans un esprit de conciliation et que le rôle de médiateur technique obligatoire, conféré aux Chambres régionales des comptes, avait souvent été perçu par les élus comme une garantie sérieuse contre tout « *arbitraire de l'Etat* ».

Certaines « *affaires* » ont cependant conduit le législateur à renforcer le rôle du représentant de l'Etat. Ainsi la loi ATR de 1992 lui a donné la possibilité de transmettre les conventions relatives aux marchés et délégations de service public pour observation à la Chambre régionale des comptes qui doit se prononcer dans un délai d'un mois. Les dispositions relatives aux contrôles budgétaires ont été complétées par la loi du 22 juin 1994, portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Mais ces affaires ont aussi révélé une des plus graves lacunes du contrôle budgétaire : le mécanisme repose sur l'intervention du représentant de l'Etat dont il s'avère qu'elle n'est pas toujours automatique. Or l'absence d'application stricte du contrôle budgétaire aboutit à de toutes autres conséquences que celles concernant le simple contrôle de légalité : elle laisse se poursuivre la dégradation financière des collectivités dont les contribuables pourront supporter très longtemps les effets financiers négatifs.

Certes les arguments techniques invoqués souvent pour justifier cette situation ne doivent plus être sous-estimés : difficultés administratives, services peu étoffés, importance et nombre des budgets transmis et à examiner. Mais elle tient aussi à l'ambiguïté des contrôles et à la place et aux moyens des acteurs de la vie locale.

Les lacunes constatées pourraient être comblées par la mise en œuvre d'un réseau d'alerte dont l'élément central pourrait être le comptable public (qui a la connaissance des budgets et des situations financières des collectivités) par l'intermédiaire du TPG placé auprès du préfet.

## **2. Les Chambres régionales des comptes**

**Le législateur de 1982, en créant les Chambres régionales des comptes, leur a confié deux autres missions**, auparavant exercées par la Cour des comptes :

- D'une part, le jugement des comptes.

Si dans les premières années, les élus se sont émus de l'intervention du juge financier dans leurs rapports avec le comptable, c'est parce qu'ils ont

---

<sup>1</sup> Jean Houël - « *Le contrôle des Chambres régionales des comptes* » in Pouvoirs - Janvier 1992.

ressenti le jugement des comptes comme un « *jugement de l' élu* ». En fait, sauf en cas de gestion de fait, la responsabilité de l' élu devant le juge des comptes n' existe pas - c' est le comptable qui peut voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée - et après quelques années de rodage, peu de problèmes sérieux ont été constatés en ce domaine. Pourtant, le fait que les Chambres régionales des comptes transmettent de plus en plus souvent des informations au juge pénal active la mise en jeu de la responsabilité des élus locaux.

- D' autre part, l' examen de la gestion.

Les Chambres régionales des comptes ont eu également la possibilité d' émettre des observations aux élus sur la gestion de leurs collectivités. Cette fonction découle directement de la précédente puisque les comptes sont en grande partie le reflet de la gestion d' une collectivité. Remis en question en 1988, ce contrôle de la gestion vit alors sa portée limitée puisque le législateur institua la confidentialité des observations adressées par la Chambre régionale des comptes. Cette phase ne dura que deux ans et fut abolie par la loi du 15 janvier 1990 qui en outre obligea les élus à communiquer les observations de la Chambre régionale des comptes à l' assemblée délibérante.

Mais en même temps, le législateur a précisé des procédures contradictoires permettant aux ordonnateurs et autres intervenants concernés d' exercer leur droit de défense. La loi ATR a rendu obligatoire un entretien préalable, non seulement avec l' ordonnateur en fonction lors d' un contrôle, mais aussi avec ceux qui ont exercé au cours de la période concernée par le contrôle. La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique a créé plus largement un droit à l' audition pour les justiciables. Le décret du 23 août 1995 a institué l' audience publique pour les séances de jugement au cours desquelles la Chambre régionale des comptes statue à titre définitif sur une amende.

Si les premières années, la mission de contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, avec le contrôle budgétaire, a monopolisé le temps d' intervention des magistrats des Chambres régionales des comptes, le développement de l' activité locale a conduit progressivement le juge financier à augmenter l' examen de la gestion des organismes locaux<sup>1</sup>.

Souvent, l' observation faite par les Chambres régionales des comptes est une information utile pour les gestionnaires locaux et une prévention face aux risques de dérives financières.

Le développement important de la délégation d' activité à des organismes satellites ou à des sociétés privées dans le cadre de conventions de délégations de service public, lié au développement de l' activité locale, justifie encore plus une intervention du juge en raison des risques que font peser sur la gestion ces délégations. Dans ce cadre, la Chambre régionale des comptes peut agir :

- en contrôlant la gestion des associations et sociétés d' économies mixtes (SEM) qui bénéficient de subventions des collectivités territoriales ;

---

<sup>1</sup> Michel Rasera - « *Le rôle inattendu des Chambres régionales des Comptes* » in La décentralisation en France - Septembre 1996.

- en examinant la gestion des subventions par les collectivités ;
- en vérifiant dans les conventions relatives aux marchés et aux délégations de service public, le respect des règles de concurrence et en évaluant les conséquences financières pour les collectivités locales des conventions conclues ;
- en vérifiant directement auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes.

La lettre d'observations, en révélant les illégalités dans les gestions locales, conduit dans de nombreux cas les collectivités locales à redresser une situation défavorable.

Dans les cas de situations financières particulièrement dégradées, les observations, si elles ne peuvent plus jouer un rôle préventif, ont l'avantage d'alerter les citoyens sur les dysfonctionnements constatés dans la gestion locale et sur les résultats d'une gestion hasardeuse.

D'une manière générale, la lettre d'observations adressée par le juge des comptes au maire, au président du conseil général ou du conseil régional, à l'ordonnateur d'un établissement public local, au président d'une société d'économie mixte ou au Président d'une association peut constituer un élément de bon fonctionnement de la démocratie.

Il s'agit là aussi de l'aspect du contrôle de gestion le plus mal ressenti par les élus qui considèrent que « *l'électeur est leur seul juge* », et qui craignent que leur opposition se serve des observations des Chambres régionales des comptes pour les politiser.

Mais en définitive n'est-il pas légitime que l'électeur, et le citoyen plus généralement, soit éclairé sur la gestion de ses dirigeants - qu'il a élus - tout au long de l'exercice de leur mandat ? La sanction du suffrage universel n'intervient en effet que tous les six ans.

## C - LES AMBIGUÏTÉS DES CONTRÔLES

### 1. Des contrôles hétérogènes : l'inégalité des citoyens

Tout d'abord, de très fortes inégalités de situation se rencontrent selon les départements. Mais surtout, il arrive souvent, dans un même département, qu'un préfet et son successeur aient des « *styles différents* », les conduisant à opérer les contrôles de manière non continue.

**Or l'hétérogénéité des contrôles engendre pour les citoyens une inégalité devant la règle de droit. Ce constat est mal compris par eux et il **risque d'entraîner une crise de confiance, les conduisant, pour se protéger, à se retourner vers des pouvoirs plus justes et plus égalitaires.****

Il est surtout mal admis par les élus. Psychologiquement, pour un élu, il est plus facile de supporter des contrôles et des sanctions lorsqu'il sait que tous ses pairs sont traités de la même façon.

## 2. Les préfets face aux contrôles

Le point établi sur les contrôles *a posteriori* exercés à l'égard des collectivités pourrait laisser croire que les préfets privilégient la phase pré-contentieuse.

En ce qui concerne le contrôle de légalité, la prépondérance accordée à cette phase correspondrait d'ailleurs aux souhaits du législateur de 1982 qui insistait sur la nécessité d'un dialogue préalable entre les élus et les préfets dont l'objet était d'obtenir la modification ou le retrait d'un acte illégal, la saisie du juge administratif ne devant intervenir que si l'autorité locale ne prenait pas les mesures nécessaires. La jurisprudence du Conseil d'Etat, qui va aussi dans ce sens, a d'ailleurs été très bien accueillie par les élus locaux. Elle donnait également satisfaction au corps préfectoral, plus soucieux d'agir que de contrôler.

Les préfets ne sont pas en effet préparés à jouer un rôle de « *procureur* » d'autant que le contrôle de légalité n'est qu'un thème parmi d'autres dans l'ensemble de leurs relations avec les collectivités.

Ils ne le souhaitent d'ailleurs pas et il est probable que s'ils en avaient réellement les moyens, ils chercheraient de préférence à négocier et jouer un véritable rôle d'information et de conciliation. Il en est d'ailleurs de même en matière budgétaire, où il semble que les préfets préféreraient ne saisir les Chambres régionales des comptes que s'ils ne sont pas parvenus, par le dialogue et la concertation, à débloquer une situation financière grave.

Certes le choix de la négociation administrative ne signifie pas, en cas d'échec du dialogue, un renoncement à toute procédure. Une plus grande attention aux illégalités et la volonté de les dénoncer lorsqu'elles ont été mises en lumière, doit être la contrepartie de la liberté donnée au préfet de saisir ou non le juge.

## 3. Des moyens trop faibles

**L'insuffisance des moyens des préfets et des juridictions, à la fois en matériels et en hommes, explique également les ambiguïtés affectant les missions de contrôle.**

Dans les préfetures, les agents chargés du contrôle de légalité sont peu nombreux, souvent mal formés à la complexité des affaires juridiques et financières, notamment pour les actes qui sont à la frontière de l'action publique et privée. Les mêmes agents peuvent participer aux tâches d'instruction qui leur sont confiées par les collectivités et formuler un avis sur la légalité des actes qui leur sont transmis, entraînant confusion entre tâches de conseil et de contrôle.

A cela s'ajoutent des moyens matériels insuffisants dans le domaine de la documentation juridique et de la connaissance des multiples textes réglementaires et législatifs en vigueur.

Ces facteurs matériels et réglementaires sont encore plus importants dans les sous-préfetures où les lacunes sont considérables. Ils concernent également le juge administratif. La faiblesse des moyens matériels et humains dont il dispose peut occasionner des délais de jugement trop longs, enlevant ainsi toute efficacité à son action.

#### 4. Les acteurs et les citoyens face à une surproduction normative<sup>1</sup>

L'inflation des prescriptions et des règles est particulièrement nette dans le domaine de la décentralisation. Les lois de décentralisation sont des lois-cadres qui nécessitent l'intervention de centaines de règlements complexes et parfois contradictoires qui, eux-mêmes, font l'objet de circulaires d'application ou interprétatives.

Par ailleurs, le droit public n'est pas le droit exclusif en la matière et la frontière est floue entre celui-ci et le droit privé, qu'il s'agisse du personnel, des services publics... Enfin le droit européen intègre toujours davantage les collectivités territoriales.

Le juge substitue aussi sa propre interprétation des textes à « *l'intention du législateur* ».

Le droit du local se caractérise donc par une complexité telle qu'elle donne l'impression d'une véritable incohérence, renforçant le sentiment d'insécurité juridique des acteurs et des citoyens qui doivent s'y adapter.

Les préfetures n'y échappent pas et leurs agents doivent choisir parmi des milliers de pages de règlements et circulaires pour effectuer leurs contrôles.

Mais le plus grave, c'est qu'ils se trouvent en face d'élus qui parfois peuvent utiliser cette profusion de textes pour les détourner, mais surtout qui, dans leur grande majorité, connaissent mal ou ignorent les règles à respecter et, de ce fait, sans l'avoir voulu prennent des décisions passibles de recours.

En effet, d'une manière générale, un élu qui ne serait pas praticien du droit est quasiment incapable de se retrouver dans le dédale des textes. Certes, selon une étude récente de « *La Gazette des communes* », 37 % des collectivités possèdent aujourd'hui un service juridique. Cette proportion atteint 90 % dans les communes de plus de 30 000 habitants. Les deux tiers des collectivités interrogées envisagent un développement des missions de ce service, notamment ce qui a trait à la veille juridique, à la mise en place de procédures et de guides de contrôle interne. Ce type de service intervient déjà aujourd'hui largement dans les procédures de passation de marchés.

Mais cependant, encore aujourd'hui, **les petites communes ne disposent pas d'une capacité d'expertise juridique suffisante.**

L'aide du sous-préfet de leur arrondissement n'est certes pas négligeable et les élus y recourent, mais elle est aléatoire. De ce fait, s'ils ne l'ont pas sollicitée, ils se voient parfois retourner, au nom du contrôle de légalité *a posteriori*, une décision qu'ils ont adoptée en toute bonne foi, ce qui conduit certains à regretter la situation antérieure, celle du contrôle *a priori* avant 1982. Et même, lorsque leur décision n'a pas fait l'objet d'observations ou de recours dans le cadre du contrôle de légalité, celle-ci peut par la suite faire l'objet d'un recours juridictionnel par un citoyen s'estimant lésé ou d'un jugement de la Chambre régionale des Comptes qui le plus souvent intervient cinq ou six ans après l'acte en cause.

---

<sup>1</sup> Hugues Portelli - « *Le local et la crise du droit* » in La décentralisation en France - Septembre 1996.

Pire encore, l'élu est aux prises avec le droit multiple de la responsabilité administrative, financière, mais aussi pénale. Cette responsabilité constitue d'ailleurs aujourd'hui un frein à l'initiative. Elle a, dans bien des cas, été l'une des causes principales de la fréquente renonciation à l'exercice d'un mandat local, au cours des dernières élections municipales.

Les statistiques présentées lors du dernier congrès des maires confirment cette tendance. **Les maires sont nombreux à ne pas vouloir se représenter alors que les nouveaux candidats potentiels, effrayés par la dérive actuelle, sont eux de moins en moins nombreux à vouloir s'engager.**

\*  
\*            \*

La priorité que donnent les préfets - volontairement ou faute de moyens suffisants - à la concertation par rapport au recours juridictionnel constitue-t-elle pour autant une menace sérieuse pour l'état de droit ? La concertation n'est pas la compromission.

Par ailleurs, la faiblesse des recours exercés par les préfets ne signifie pas que la légalité n'est jamais respectée. Enfin, la croissance des recours individuels ou d'associations contre les actes des collectivités peut apparaître comme un substitut à un contrôle préfectoral défaillant.

Mais selon Jean-Claude Helin<sup>1</sup>, « *les sources principales de préoccupations paraissent s'être aujourd'hui déplacées* ». La dérive la plus inquiétante, parce que véritablement déstabilisante, est celle de l'évolution du système juridique français vers la pénalisation de l'action publique. Nos concitoyens se conduisent de plus en plus, en politique, comme des clients et des consommateurs. Face à tout événement négatif qui les affecte, ils réclament des coupables. N'est-ce pas la version moderne des « *sorcières de Salem* » ou de la pendaison publique en place de grève ?

Stimulée par les médias, cette tendance vers une société de plus en plus procédurière conduit-elle vraiment à un renforcement de la démocratie locale ?

#### IV - UNE FISCALITÉ TROP COMPLEXE

##### A - DES FINANCES LOCALES ET UNE FISCALITÉ TROP COMPLEXES

Trois éléments procurent aux collectivités locales près de neuf dixièmes de leurs ressources : la fiscalité locale, les dotations en provenance de l'Etat et les emprunts. Les recettes fiscales constituent la part la plus dynamique des recettes courantes.

##### 1. L'évolution de la répartition des prélèvements obligatoires

La fiscalité locale, principale ressource des collectivités locales, a connu jusqu'aux années récentes une forte progression.

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Helin - « *Réactiver le rôle du juge administratif* » in La décentralisation en France - Septembre 1996.

Cet alourdissement est le résultat essentiellement de la décentralisation et du désengagement de l'Etat dans de nombreux domaines d'interventions publiques.

La fiscalité indirecte, étroitement dépendante de la conjoncture économique, s'est ainsi révélée extrêmement dynamique en 1999, avec une hausse de 8 % par rapport à l'année précédente.

La fiscalité directe en revanche est en voie de stabilisation. La hausse de la pression fiscale est restée modérée, nombre de collectivités maintenant leurs taux, les autres les baissant.

En réalité, si en chiffres bruts on constate chaque année une augmentation des impôts locaux, cette hausse - certes mal ressentie par le contribuable local - doit être appréciée avec nuance quand on la rapporte à l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires et à celle du PIB.

Tableau 3 : Prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut total (en %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Impôts hors sécurité sociale	24,1	23,8	23,6	23,6	23,0	22,8	22,8	23,1	23,5	23,8	23,5	23,2
Dont :												
Etat	16,7	16,6	16,3	15,8	15,2	14,7	14,6	14,9	15,2	15,2	15,0	14,9
Collectivités locales	5,9	5,9	6,1	6,3	6,4	6,8	6,8	6,8	7,0	7,2	7,1	7,0
CEE	1,2	1,1	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1

Source : Ministère des finances.

## 2. La fiscalité locale

Les recettes fiscales des collectivités locales se décomposent en fiscalité directe et fiscalité indirecte.

- Les quatre taxes directes locales, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle (produit voté de 311 milliards en 1999) sont prélevées par les communes et leurs groupements, les départements et les régions. Chacun vote son propre taux dans le cadre de limites néanmoins imposées par la loi.

Par niveau de collectivité, les communes représentant 55 % de la fiscalité directe, les groupements 8 %, les départements 29 % contre 26 % en 1982 et les régions 8 % contre 4 % en 1982.

La taxe d'habitation assure 22 % des recettes de la fiscalité directe contre 24 % en 1982, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, 29 % contre 24 % la même année, de même que la taxe professionnelle en représente 49 % contre 52 % en 1982.

En 2001, une réforme devrait conduire à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation compensée par l'Etat.

- Les recettes de la fiscalité indirecte - 70 milliards de francs en 1999 - concernent principalement les droits de mutation sur les acquisitions d'immeubles, la taxe sur les cartes grises et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ou vignette.

Bénéficiant aux régions, aux départements et aux communes (sous forme de taxe additionnelle), le régime de la taxe sur les droits de mutation a été modifié en 1998 et 1999 : la part régionale a été supprimée et la part départementale allégée. Les pertes de recettes sont compensées par l'Etat avec une indexation ultérieure sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Tableau 4 : La structure de la fiscalité locale en 1997  
(en milliards de francs)

Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
<b>Fiscalité directe</b>	<b>239,76</b>	<b>85,13</b>	<b>24,37</b>	<b>349,26</b>
<b>Contributions directes (a)</b>	<b>200,19</b>	<b>84,97</b>	<b>24,37</b>	<b>309,53</b>
Taxe d'habitation	43,04	19,10	5,34	67,48
Taxe sur le foncier bâti	53,00	22,27	5,85	81,12
Taxe sur le foncier non bâti	4,98	0,22	0,05	5,25
Taxe professionnelle (dont FDPTP)	99,18	43,38	13,12	155,68
<b>Autre fiscalité directe</b>	<b>39,57</b>	<b>0,16</b>		<b>39,73</b>
Dont :				
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	16,73	-	-	16,73
Versement destiné aux transports en commun	21,57	-	-	21,57
<b>Fiscalité indirecte</b>	<b>11,84</b>	<b>37,46</b>	<b>13,39</b>	<b>62,69</b>
Taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement	-	20,53	-	20,53
Vignette automobile	-	14,06	0,05	14,11
Taxe sur l'électricité	4,96	2,54	-	7,49
Taxe additionnelle aux droits de mutation	4,48	0,30	5,12	9,90
Taxes sur les cartes grises	-	-	7,63	7,63
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,33	0,33
Autres taxes (b)	2,40	0,03	0,26	2,70
<b>Taxes liées à l'urbanisme (c)</b>	<b>2,55</b>	<b>1,05</b>	<b>0,46</b>	<b>4,06</b>
<b>Total</b>	<b>254,15</b>	<b>123,64</b>	<b>38,22</b>	<b>416,01</b>
(a) Total des rôles recouvrés durant l'année au titre de l'année en cours et des années antérieures				
(b) Montant estimé, hors taxes spécifiques aux départements d'outre-mer, source : DGCL				
(c) Comptabilisées en dotations et subventions d'investissement, produits liquidés en 1996				

Source : Les collectivités locales en chiffres 1998, ministère de l'Intérieur-Direction générale des collectivités locales.

### 3. Les dotations de l'Etat

Les dotations de l'Etat, qui permettent aux collectivités de remplir leurs missions, ne sont pas nées avec la décentralisation. Elles représentent 284,5 milliards de francs pour 1999 et 293 milliards de francs pour 2000.

- Les dotations et subventions de fonctionnement

La Dotation globale de fonctionnement (DGF), réglée par décision du Comité des finances locales sur proposition du gouvernement, a été créée en 1979. Elle est la principale dotation avec près de 110 milliards de francs et 113,2 en 2000. Elle est composée d'une DGF des communes et groupements de communes et d'une DGF des départements. La DGF des communes et groupements comprend deux dotations principales :

- la dotation forfaitaire ;
- la dotation d'aménagement, elle-même composée de la DGF des groupements de communes, de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la Dotation de solidarité rurale (DSR).

La DGF des départements comporte une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation, elle-même composée d'une fraction « *potentiel fiscal* » et d'une fraction « *impôts-ménages* », et une garantie d'évolution.

Il existe également une dotation élu local, de 300 millions de francs, d'ailleurs peu utilisée en faveur de ces derniers.

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), créé en 1980, s'adresse aux communes ayant une insuffisance de potentiel fiscal ou à celles qui subissent des pertes de taxe professionnelle liées à des restructurations industrielles (3,4 milliards en 1999 - 3,7 milliards en 2000). En 1987, une dotation spécifique fut mise en place pour compenser les allègements de base de la taxe professionnelle décidés par la loi.

Le Fonds national de péréquation (FNP) a été mis en place par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. D'un montant de 800 millions de francs, il est destiné à financer une dotation à des communes ayant un faible potentiel fiscal et un effort fiscal supérieur à la moyenne.

- Les dotations et subventions d'équipement

La Dotation globale d'équipement (DGE) est attribuée par le préfet aux départements, aux communes de moins de 2 000 habitants, à celles dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants et aux groupements de communes n'excédant pas 20 000 habitants (5,3 milliards en 1999 et 5,5 en 2000).

Pour les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de communes à fiscalité propre remplissant un rôle de développement économique et d'aménagement de l'espace rural, la loi du 6 février 1992 a créé une Dotation de développement rural (DDR) attribuée par le préfet du département.

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) compense la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'équipement (20,5 milliards en 1999 - 21,8 milliards en 2000).

- Le financement des transferts de compétences (29,8 milliards de francs en 1999)

Le financement des accroissements de charges résultant des transferts de compétences a été assuré en partie par transfert budgétaire de l'Etat.

En matière de fonctionnement, il s'agit de la Dotation générale de décentralisation, de la dotation de formation professionnelle et de la dotation pour la Corse. La DGD des départements a fortement baissé en 2000 (- 9 milliards de francs) du fait de la création de la CMU prise en charge par l'Etat et la sécurité sociale alors que jusqu'à présent l'aide médicale relevait des compétences exercées par les départements.

En équipement, les régions bénéficient de la Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et les départements de la Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

- Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs

Lorsque l'Etat décide d'alléger la dépense fiscale d'un contribuable (particulier ou entreprise), somme que doit percevoir normalement une collectivité, il peut faire en sorte que cette collectivité ne soit pas pénalisée dans ses recettes, en prenant en charge tout ou partie de l'allègement : le contribuable national se substitue au contribuable local.

Les contributions de l'Etat peuvent prendre deux formes :

- les dégrèvements : l'Etat se substitue à certains contribuables pour régler tout ou partie de leur cotisation due aux collectivités et incluse dans le produit fiscal qu'elles ont voté. Une partie de ce montant est néanmoins financée par les contribuables aux quatre taxes au titre des frais de dégrèvement (non dégrévés) ;
- les allocations compensatrices, versées en complément du produit des quatre taxes pour compenser les pertes de produit fiscal entraînées par les exonérations. Les collectivités n'ont pas la maîtrise de cette ressource.

La loi de finances pour 1999 a prévu par ailleurs la suppression sur cinq ans de la part « *salaires* » des bases de taxe professionnelle et la suppression de la taxe additionnelle régionale des droits de mutation à titre onéreux et une réduction de celle perçue par les départements sur les immeubles professionnels. La compensation accordée par l'Etat à ce titre s'élève à 19,4 milliards en 1999 et 32,6 en 2000.

Tableau 5 : Evolution des compensations et dégrèvements par taxe et par nature  
(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Compensations (a)</b>	23,4	25,1	27,1	31,1	32,3	27,8	28,9	28,8	30,1
Taxe d'habitation	-	-	-	5,9	5,8	6,2	6,6	6,9	7,1
Foncier bâti (1)	2,8	2,8	2,7	1,8	2,4	2,2	2,0	1,8	1,7
Foncier non bâti (2)	-	0,0	0,0	0,0	1,2	1,3	1,8	2,3	2,2
Taxe professionnelle	20,6	22,3	24,4	23,5	22,8	18,3	18,6	17,8	19,1
<i>Dont - REI</i>	3,8	4,3	5,2	4,2	3,9	3,5	3,0	3,0	3,2
- <i>DCTP hors REI</i>	16,9	18,0	19,1	19,2	18,8	14,8	15,3	14,4	14,7
- <i>Corse et zones</i>	-	-	-	-	-	-	0,3	0,3	1,2
<b>Dégrèvements (b)</b>	18,7	26,0	31,2	32,3	38,5	47,9	53,4	55,5	60,1
Taxe d'habitation	8,7	13,4	13,3	7,3	8,7	9,1	9,5	10,0	10,3
<i>Dont dégrèv. partiels</i>	0,7	3,5	3,8	3,9	4,9	5,5	5,8	6,1	6,1
Taxes foncières	2,0	2,9	4,0	3,8	4,9	5,5	5,8	6,1	6,1
Taxe professionnelle	8,0	9,7	13,9	21,2	27,7	36,6	41,4	43,0	46,8
<i>Dont plafonnement VA</i>	3,2	4,5	7,7	15,0	18,6	27,0	31,2	33,4	37,0
<b>Contributions de l'Etat brutes (A = a + b)</b>	42,1	51,2	58,4	63,4	70,8	75,7	82,3	84,2	90,2
Taxe d'habitation	8,7	13,4	13,3	13,2	14,5	15,2	16,1	16,9	17,4
Taxes foncières	4,8	5,8	6,7	5,6	5,8	5,7	6,2	6,6	6,9
Taxe professionnelle	28,6	32,0	38,3	44,6	50,5	54,8	60,0	60,8	65,9
<b>Frais de dégrèvements (B)</b>	5,2	5,8	6,4	7,0	7,7	8,4	9,0	9,7	10,2
<b>Contributions nettes (A - B)</b>	36,9	45,3	51,9	56,4	63,1	67,3	73,3	74,5	80,0
(1) Subventions pour exonérations des logements sociaux et exonération des personnes de condition modeste (à compter de 1993).									
(2) Exonérations départementale et régionale des terres agricoles essentiellement.									

Source : Direction générale des impôts

Tableau 6 : Les concours de l'Etat aux collectivités locales en 2000  
(en milliards de francs)

	1999	2000	Evolution en %
<b>Dotations sous enveloppes</b>			
DGF (y compris l'ensemble des abonnements)	109,9	113,2	3,0
Dotation spéciale instituteurs	2,6	2,4	- 9,6
FNPTP	3,4	3,7	10,0
FNP	0,8	0,8	- 0,3
Dotation élu local	0,3	0,3	0,8
DGE des départements (AP)	2,7	2,8	3,6
DGE des communes (AP)	2,6	2,7	3,6
Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3,4	3,5	3,6
Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1,7	1,8	3,6
DGD*	19,0	10,0	- 47,2
DGD Corse	1,3	1,4	0,8
DGD Formation professionnelle	8,0	8,0	0,8
DCTP (hors REI)	12,2	11,3	- 7,5
<b>Total 1</b>	<b>167,9</b>	<b>161,9</b>	<b>- 3,5</b>
<b>Compensation de la réforme fiscale**</b>			
Compensation suppression part salaires des bases de PP	13,1	22,9	
Compensation suppression part régionale des droits de mutations	5,1	5,1	
Compensation diminution part départementales des droits de mutation	1,2	4,6	
<b>Total 2</b>	<b>19,4</b>	<b>32,6</b>	
<b>Dotations hors enveloppe</b>			
FCTVA	20,5	21,8	6,4
Amendes de police	2,0	2,1	2,0
Subventions et comptes spéciaux du Trésor	12,2	12,3	1,1
Compensation d'exonération et de dégrèvements législatifs			
Dont :			
REI	1,2	0,0	
Contrepartie exonération taxe foncière, propriétés bâties et non bâties	0,3	0,2	- 29,7
Compensations diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	11,9	12,6	6,1
Contrepartie divers dégrèvements législatifs	49,1	49,5	0,7
<b>Total 3</b>	<b>97,2</b>	<b>98,5</b>	<b>1,00</b>
<b>TOTAL GENERAL (1 + 2 + 3)</b>	<b>284,5</b>	<b>293,0</b>	<b>3,0</b>
* En 1999, y compris compensation taux départementaux des droits de mutation ; en 200, y compris déduction de 9,127 milliards de francs au titre de la loi CMU.			
** En 1999, montants révisés.			

Source : Gestion locale - n° 76

Notons que l'ensemble de ces dotations de l'Etat évolue dans un contexte apparemment favorable : le contrat de croissance et de solidarité mis en place par le Gouvernement pour les années 1999 à 2001 incluses (pour succéder au pacte de stabilité de 1995), selon lequel les concours financiers aux collectivités locales, afin de ne pas déstabiliser les budgets locaux, sont indexés sur l'inflation et de façon progressive sur la croissance du PIB. En réalité, compte tenu du taux très élevé d'augmentation de la DGF par rapport à l'enveloppe totale, la dotation de compensation de la taxe professionnelle sert de variable d'ajustement et diminue en conséquence très fortement chaque année depuis 1996.

#### 4. L'emprunt

L'insuffisance des ressources définitives des collectivités locales pour financer les opérations qu'elles réalisent les oblige à recourir à l'emprunt. Pourtant aujourd'hui elles en font un usage très modéré et en 1999, il finance moins de 30 % des dépenses totales d'investissement, contre 40 % en 1994 et 53 % en 1982. Au cours des dernières années, les collectivités ont donc très clairement privilégié l'autofinancement, *via* la fiscalité, au détriment de l'emprunt.

\*  
\*      \*

Présentée succinctement, la complexité des finances locales apparaît clairement. Elle réside dans la juxtaposition des taxes diverses, leur assiette, leur calcul et la diversité des services gestionnaires. L'ensemble du dispositif est peu lisible pour le citoyen qui en perçoit néanmoins clairement le retour en équipements publics au plan local. S'il lui est difficile de comprendre l'ensemble des mécanismes en place, il constate sur sa feuille d'impôt que chaque échelon de collectivité lui prélève des recettes fiscales et que les impôts, en chiffres bruts, sont de plus en plus lourds chaque année.

Il faut toutefois signaler que l'effort fiscal des petites communes est bien moins important que celui des villes et des bourgs-centres alors que, si elles n'en sont pas éloignées, elles bénéficient souvent des services offerts par ces mêmes villes et bourgs-centres. De même, il faut noter qu'il existe une disparité importante entre l'effort fiscal des parisiens et celui de nombreux banlieusards et au sein même de la banlieue entre les diverses communes.

Par ailleurs la prise en charge par l'Etat d'une part toujours croissante de la fiscalité locale, 90 milliards de francs en 1997 et plus de 100 milliards de francs en 1999, soit plus du quart de celle-ci, rend le système totalement hermétique aux yeux des contribuables. A l'intérieur de la fiscalité locale, le phénomène est encore plus marquant pour la taxe professionnelle, puisque l'Etat prend en charge plus de la moitié des 160 milliards de francs de produit en 1999.

Tableau 7 : Ressources fiscales perçues par les collectivités locales au titre des quatre taxes - (produit des 4 taxes (1) + compensations) : charge pour l'Etat et pour les contribuables (en milliards de francs)

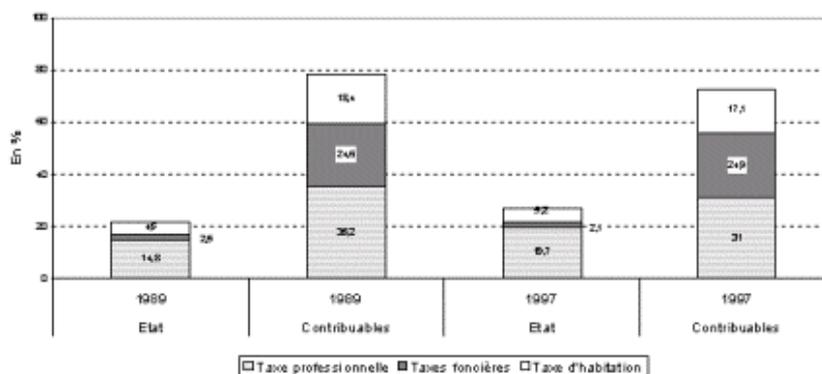
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Ressources</b>	<b>193,4</b>	<b>212,8</b>	<b>232,9</b>	<b>249,2</b>	<b>270,9</b>	<b>286,0</b>	<b>300,4</b>	<b>319,0</b>	<b>334,0</b>
À la charge des contribuables	151,3 78,2 %	161,6 76,0 %	174,5 74,9 %	185,8 74,6 %	200,1 73,9 %	210,3 73,5 %	218,1 72,6 %	234,8 73,6 %	243,8 73,0 %
À la charge de l'Etat (brute (2))	42,1 21,8 %	51,2 24,0 %	58,4 25,1 %	63,4 25,4 %	70,8 26,1 %	75,7 26,5 %	82,3 27,4 %	84,2 26,4 %	90,2 27,0 %

(1) Rôles généraux et rôles supplémentaires émis durant l'année au titre de l'année en cours, dont produits destinés aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

(2) Sans déduction des frais de dégrèvements qui financent en partie le coût des dégrèvements, et que l'Etat met à la charge des contribuables non dégrévés, indépendamment des produits votés par les collectivités.

Source : Direction générale des impôts

Graphique 1 : Répartition de la charge des 4 taxes (en %)



Source : Direction générale des impôts

Les collectivités locales elles-mêmes, disposent aujourd'hui d'une marge de manœuvre de plus en plus restreinte. Ayant dû faire face à un contexte économique difficile, celui de la rareté des ressources, elles sont de plus en plus confrontées à des contraintes externes : explosion des prestations sociales, croissance modérée des concours financiers de l'Etat, charges nouvelles sur lesquelles elles ont peu de prise (mise aux normes des équipements, renforcement des normes environnementales, mise en place de la prestation dépendance...).

## B - LES DÉFICIENCES DU SYSTÈME ACTUEL

Guy Gilbert, professeur à Paris X indique que « *La fiscalité locale française est malade des contradictions qu'elle entretient avec le découpage territorial de la nation et la distribution des compétences. Le maintien en l'état du système actuel n'est obtenu qu'au prix d'un engagement financier croissant de l'Etat.* ».

**1. Les disparités engendrées par la fiscalité locale**

Plusieurs caractéristiques se conjuguent.

Les collectivités locales disposent d'un pouvoir fiscal sans équivalent dans les pays de l'Union européenne et sont exceptionnellement nombreuses, empilées, morcelées, ce qui implique mécaniquement une forte inégalité des bases fiscales et exacerbe les comportements fiscaux opportunistes.

La fiscalité locale repose principalement sur la taxation des entreprises qui est, à elle seule, à la source de la part la plus importante des inégalités de potentiel fiscal entre communes. Ces disparités fiscales apparaissent comme la « *loupe grossissante* » des inégalités de richesse entre les territoires, ce qui légitime une forte demande d'exonérations locales.

Enfin, les disparités dépendent non seulement de la nature des bases, mais aussi de leur structure et des taux appliqués. A cet égard, il faut noter que les inégalités ne sont pas seulement géographiques mais qu'elles concernent aussi les citoyens sur un même territoire.

Ceci est particulièrement significatif en ce qui concerne la fiscalité sur les ménages. Le caractère injuste de la taxe d'habitation est souligné de manière récurrente. Elle frappe tous les ménages quels que soient leurs revenus et sans tenir compte de leur capacité contributive. Les bases n'ont pas été actualisées depuis très longtemps et cette actualisation soulève en outre la question de leur évaluation. La taxe sur le foncier bâti, quant à elle, frappe de la même manière les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs.

**2. Les réformes engagées en 1999 et 2000 : vers une réduction de l'autonomie financière des collectivités locales ?**

Au cours de l'année 1999, plusieurs initiatives ont été prises, qui sont susceptibles d'introduire des changements très profonds. Deux d'entre elles concernent la Taxe professionnelle (TP), mais pas de la même manière. L'une vise la taxe elle-même tandis que l'autre le fait indirectement *via* le contexte institutionnel dans lequel se prennent les décisions fiscales.

- La réforme de la taxe professionnelle

La loi de finances pour 1999 a modifié l'assiette de cet impôt.

Elle prévoit la suppression graduelle de la part de la TP assise sur la masse salariale jusqu'à sa disparition complète en 2004. Elle l'accompagne de la suppression de la réduction pour embauche et investissement, de l'augmentation de la cotisation minimale de la taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée, de l'augmentation de la cotisation de péréquation prélevée sur les entreprises localisées dans les communes à faible taux, et par une extension de la base d'imposition aux loyers. Une compensation financière sera versée aux

collectivités locales. Toutefois, elle sera calculée à partir des taux de 1998 et des bases d'imposition de 1999, ce qui fige la structure des compensations dans la situation présente des impositions locales à la TP. Elle sera néanmoins indexée sur l'indice de l'évolution de la DGF et non sur son taux de progression réel comme cela avait été prévu à l'origine.

Sans ce prononcer sur le bien-fondé de la réforme tant du point de vue de son impact macro-économique que de son incidence sur une amélioration éventuelle de la fiscalité locale, il est clair qu'à terme, les collectivités enregistreront une perte de recettes et que la part placée sous leur contrôle diminuera.

La réforme réduira donc l'autonomie fiscale des collectivités locales et peut apparaître comme une mesure de « *nationalisation* » plus ou moins cachée.

- L'extension du système de la TP unique

Prenant acte de l'échec relatif des dispositions de la loi de 1992 (depuis cette date, seuls quatre vingt dix neuf groupements avaient opté pour la taxe professionnelle unique<sup>1</sup>), la loi du 12 juillet 1999 vise d'abord à accélérer le mouvement de mutualisation volontaire en faisant de la TP unique le cadre fiscal normal des entités supra communales. Celle-ci devient obligatoire :

- pour les communautés d'agglomération introduites par la loi ;
- pour les communautés urbaines nouvelles ;
- pour les communautés urbaines préexistantes, sauf décision contraire obtenue à la majorité qualifiée ;
- pour les communautés de communes de plus de 500 000 habitants, sauf décision contraire obtenue à la majorité qualifiée ;
- pour les communautés urbaines de plus de 500 000 habitants et désirant accroître leurs compétences.

L'intégration fiscale sera progressive sur une période pouvant aller jusqu'à douze ans.

Par ailleurs, le mécanisme antérieur de « *lien à la baisse* » entre le taux de TP et le taux des impôts prélevés sur les ménages a été revu de manière à en neutraliser les effets pervers.

Enfin, afin de renforcer la capacité des communautés, les établissements publics de coopération intercommunale auront la possibilité de compléter la TP par une fiscalité additionnelle sur les ménages.

L'instauration d'une TP unique intercommunale devrait permettre de réduire la dispersion des taux. Comment la réforme pourra-t-elle en revanche être réellement incitative dans le contexte d'une diminution du produit de cette même taxe ?

---

<sup>1</sup> Selon la loi du 6 février 1992, les communautés de ville bénéficiaient obligatoirement d'une taxe professionnelle unique. Les communautés de communes pouvaient opter pour la TPU ou une taxe professionnelle de zone. Ainsi celles qui créaient ou avaient créé une zone d'activités économiques se situant sur le territoire d'une ou plusieurs communes membres pouvaient se substituer à ces dernières pour la perception de la TP acquittée par les entreprises implantées dans la zone. Cette TP de zone devait financer les charges correspondant aux compétences communautaires.

Certes, le groupement à TP d'agglomération même nouvellement constitué bénéficiera à la place des communes de la compensation financière liée à la diminution de la base taxable. Par ailleurs, la TP unique mutualisera l'effet des réductions de base grâce à un « *portefeuille* » plus diversifié d'entreprises au sein du territoire, entre celles à forte intensité en main d'œuvre et celles à faible masse salariale, tout en préservant les ressources de l'établissement communautaire.

- L'impact des réformes sur les collectivités locales

Ces réformes portent en germe des modifications radicales des finances locales dans notre pays. En privant les collectivités locales d'une part importante de la maîtrise dont elles disposaient en matière fiscale, elles posent le problème de leur autonomie financière et de la responsabilité des élus locaux devant les citoyens.

M. Charasse souligne : « *Nous vivons dans un régime constitutionnel qui dit que les collectivités locales sont administrées librement par des conseils élus dans les conditions fixées par la loi. Or vous n'avez pas de liberté locale sans pouvoir fiscal. A partir du moment où vous donnez un pouvoir fiscal aux collectivités, vous ne pouvez pas le remplacer par des dotations automatiques. Il faut qu'il reste la possibilité de procéder à des ajustements de recettes par rapport aux dépenses dans des proportions significatives. Sinon il n'y a plus de liberté locale* ».

Selon Dominique Perben, il ne peut y avoir de « *responsabilité politique sans responsabilité fiscale* ». A cet égard, la suppression annoncée d'une partie de la fiscalité sur les ménages dans les collectivités lui semble constituer une « *erreur stratégique* ». La disparition du lien entre le contribuable local et les collectivités serait contradictoire avec les efforts conduits en direction du développement de la citoyenneté et de la responsabilisation - implication des habitants<sup>1</sup>. Selon René Dosièrre, rapporteur des crédits aux collectivités locales (commission des lois à l'assemblée nationale) « *distinguer l'électeur du contribuable est dangereux pour la démocratie locale. Une telle dissociation favorise l'irresponsabilité et le populisme car elle constitue une sorte d'exclusion civique* ».

*A contrario*, selon M. Fabius (La Tribune - 3 février 2000) « *l'argument (de l'autonomie financière) n'est pas décisif. Les collectivités locales allemandes ont plus de liberté que les nôtres et pourtant elles agissent sur la base d'un partage d'impôts nationaux, garanti par la Constitution* ».

Didier Lallement, Directeur des collectivités locales<sup>2</sup> indiquait pour sa part : « *Le rapport entre les collectivités locales et l'Etat doit-il être fondé sur le financement versé par l'Etat ou les élus doivent-ils avoir une marge de manœuvre dans l'exercice libre d'une fiscalité ?*

*Cette question sera encore posée demain par la réforme de la taxe d'habitation qui se traduira par un allègement de l'impôt et par une compensation aux collectivités locales.*

<sup>1</sup> Jean-Pierre Coblenz, Consultant en finances locales - Cabinet Stratorial Conseil - avril 2000

<sup>2</sup> Audition du 8 décembre 1999.

*Dans les années qui viennent, le rapport entre l'Etat et les collectivités locales tournera autour d'une discussion sur les sommes restituées aux collectivités locales et non plus sur la marge fiscale des collectivités locales. C'est le système de la plupart des pays européens. La spécificité française nécessite-t-elle sur ce point d'être maintenue ? ».*

Ces témoignages traduisent une vision totalement opposée de leurs différents auteurs quant à la conception des finances locales. Si certains attachent plus d'importance à préserver les moyens de financer les dépenses et de répondre aux besoins, d'autres se limitent à privilégier la gestion de recettes, quels qu'en soient le montant et la nature. Il faudra bien trancher. Peut-être de manière plus concrète comme le fait Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France : *« les collectivités locales doivent bénéficier d'un environnement financier stable, leur permettant de caler leur programme d'action sur une longue durée. La contractualisation des moyens et des objectifs doit être recherchée ».*

## **V - UNE INTERCOMMUNALITÉ CROISSANTE : EFFICACITÉ CONTRE DÉMOCRATIE ?**

La coopération entre des communes limitrophes existe depuis longtemps. Bien avant les lois de décentralisation de 1982, les structures intercommunales apparaissent : l'ordonnance du 5 janvier 1959 permet aux communes de s'associer en *Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)*, *Syndicat intercommunal à vocation multiple ou mixte (SIVOM)* en *districts urbains*. La loi du 31 décembre 1966 crée d'office quatre *communautés urbaines* (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg).

Malgré les tentatives pour engager les communes à se regrouper, les mesures autoritaires de la part de l'Etat se sont la plupart du temps soldées par des échecs. La loi du 16 juillet 1971, dite *« loi Marcellin »*, est une des dernières à prôner la fusion des communes et le résultat reste modeste avec 897 fusions concernant 2 217 communes, entre 1972 et 1978. Aussi, la V<sup>e</sup> République a-t-elle plutôt encouragé la coopération volontaire entre des communes.

A partir de la loi du 2 mars 1982 relative *« aux droits et libertés des communes, des départements et des régions »*, de nouveaux types de regroupements de communes, mais aussi de villes, ont vu le jour : *les Syndicats d'agglomérations nouvelles* sont créés par la Loi du 13 juillet 1983 tandis que *les communautés de communes* et *les communautés de villes* apparaissent à l'occasion de la loi pour l'administration territoriale de la République du 6 février 1992.

Ainsi, on comptait en 1996 :

- 14 614 SIVU ;
- 2 221 SIVOM.

Et en 1999 :

- 305 districts (urbains et ruraux) ;
- 12 communautés urbaines ;
- 9 syndicats d'agglomérations nouvelles ;

- 5 communautés de villes ;
- 1 348 communautés de communes.

Soit un ensemble d'environ 18 000 structures de coopération pour plus de 36 000 communes existantes.

Cette multiplicité des structures de coopération entre les collectivités territoriales fait l'objet aujourd'hui d'une volonté de simplification, cette dernière devant faciliter les actions des acteurs de la décentralisation et rendre la vie locale plus lisible pour les citoyens.

La remise en cause d'un système administratif aujourd'hui trop complexe tend à démontrer l'inadaptation des territoires actuels et par conséquent à rechercher de nouveaux ensembles géographiques susceptibles de répondre aux attentes des élus et des citoyens pour une meilleure approche des problèmes locaux et une meilleure identification des habitants à leur espace de vie.

#### A - LES DIFFÉRENTES FORMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

##### **1. La première génération des structures de coopération**

Les premières formes de coopération intercommunale avaient pour principal objectif de donner aux communes les moyens de se doter d'équipements ou de services. Des communes limitrophes ont choisi de s'associer, dans un objectif de rentabilisation, autour d'un projet qu'elles mettent en place ensemble (son financement et sa gestion), afin d'obtenir une meilleure répartition des charges et permettre des réalisations qui dépasseraient les seules capacités financières d'une commune. Cette mesure a été favorable en particulier aux petites communes et aux communes rurales.

Les SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique, institués depuis la loi du 2 mars 1890) et les SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple, institués par l'ordonnance du 5 janvier 1959) sont les premières institutions mises en place légalement. Caractérisées par leur caractère peu contraignant et leur relative flexibilité, ces structures remplissent des fonctions très techniques comme, par exemple, les problèmes relatifs à la voirie, l'eau, l'assainissement ou encore la collecte des ordures ménagères, etc.

Les districts, institués comme les SIVOM par l'ordonnance du 5 janvier 1959, étaient appliqués à l'origine en zones urbaines, puis ont été étendus aux zones rurales par la loi du 31 décembre 1970. Ils ont la particularité de pouvoir s'organiser comme des SIVU ou des SIVOM, c'est à dire que le financement provient de ressources budgétaires ou fiscalisées, ou bien de mettre en place une fiscalité propre, directement prélevée aux contribuables.

A cette liste s'ajoutent les communautés urbaines, instituées par la loi du 31 décembre 1966, qui concernent les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Elles disposent de compétences plus étendues en matière d'urbanisme, d'aménagement urbain, de transports, etc. Au nombre de onze, elles bénéficient comme les districts d'une fiscalité propre. L'esprit de cette loi visait à favoriser l'émergence de métropoles régionales d'équilibre réparties sur l'ensemble du territoire français.

Il existe aussi des syndicats d'agglomérations nouvelles institués depuis la loi du 13 juillet 1983 dans le cadre du développement des villes nouvelles.

Créées pour répondre à un véritable besoin de la part des communes, les possibilités de coopération se sont diversifiées afin de correspondre à chaque cas et se sont très vite multipliées. Cependant, ces institutions restent limitées dans leurs compétences et dans le temps. En effet, les premières répondaient à des nécessités ponctuelles et auraient dû disparaître une fois l'opération menée à bien. Les districts et les communautés urbaines semblent aujourd'hui dépassés du fait de leur incapacité à mettre en œuvre des politiques globales sociales ou d'aménagement basées sur le long terme.

En matière de participation des citoyens à la vie locale, les lois qui ont institué ces premières formes de coopération n'ont pas privilégié le dialogue entre les habitants et les élus des structures intercommunales. Le seul droit à l'information n'est pas suffisant pour habituer les citoyens à de nouvelles formes administratives territoriales. De plus, cette demande d'information reste le fait essentiellement d'une minorité de citoyens éclairés, intéressés ou concernés par la chose publique. La tendance est aujourd'hui au renforcement de la démocratie locale. Aussi, ces structures semblent-elles dans le contexte actuel doublement inadaptées, d'une part, par rapport aux besoins des communes, qui ont à gérer des problèmes plus globaux sur des territoires de plus en plus vastes, et, d'autre part, vis-à-vis des citoyens qui ont de moins en moins de pouvoirs de contrôle sur des structures de plus en plus éloignées.

## **2. La loi ATR : une recomposition des structures intercommunales et des efforts dans l'information du citoyen**

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République marque une deuxième étape dans l'organisation de l'intercommunalité.

Les deux nouveautés sont les communautés de communes et les communautés de villes : deux institutions créées non seulement pour pallier les effets de l'émiettement communal, comme les précédentes, mais aussi pour promouvoir des projets de développement et d'aménagement du territoire. On passe d'une logique traditionnelle de gestion de services publics, qui caractérise les syndicats, les districts et les communautés urbaines, à une nouvelle logique de coopération intercommunale de projet de développement.

Les communautés de communes associent au minimum trois communes rurales dans « *un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet de développement* ». Les communautés de villes, quant à elles, ne concernent que les agglomérations de plus de 20 000 habitants et « *opèrent en vue d'un développement concerté au sein d'un périmètre de solidarité urbaine* ».

Plus adaptées aux nouvelles exigences économiques des collectivités locales, liées à la fois à la décentralisation et à l'intégration dans le système européen, les communautés de communes et les communautés de villes sont dotées de compétences similaires, bien déterminées, les unes obligatoires, les autres optionnelles.

Concernant les **communautés de communes, deux groupes de compétences sont obligatoires** :

- **aménagement de l'espace** ;
- **actions de développement économique** intéressant l'ensemble de la communauté.

Et quatre groupes de compétences sont optionnels :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

On observe de légères différences concernant les communautés de villes : les deux groupes obligatoires qui **traitent de l'aménagement de l'espace et de l'action de développement économique**, ainsi que le premier groupe optionnel concernant l'environnement, sont mieux précisés. Le texte de loi intitule le deuxième groupe optionnel « *politique de logement et actions de réhabilitation* ».

Bien que ces institutions visent essentiellement des projets d'ordre économique et laissent de côté les dimensions sociales et politiques, elles cherchent, plus que les syndicats ou les districts, à s'intégrer davantage dans le cadre général de la politique de développement et d'aménagement de l'espace qu'elles couvrent.

Les communautés de communes et les communautés de villes ont la possibilité de se substituer directement aux autres formes de coopérations, telles que les districts ou les communautés urbaines, ce qui permet de prévenir une trop grande superposition de structures dont les compétences se recoupent.

En revanche, leur régime fiscal se base sur une fiscalité propre, appuyée notamment sur la taxe professionnelle, donc par prélèvement direct sans avis de la part des habitants concernés et surtout sans sanction électorale. Si le président de la communauté de communes n'est pas maire, sa gestion n'aura en effet aucune conséquence pour lui ; chaque maire dont la commune est représentée dans la structure intercommunale pourra toutefois pâtir lors de sa propre élection d'une gestion jugée mauvaise par ses administrés.

Comme pour la fiscalité locale, le choix des représentants des assemblées des communautés n'est pas un exemple de démocratie locale : la nomination des membres se fait au suffrage indirect parmi les conseillers municipaux ou même parmi des membres élus par le conseil municipal mais qui n'en font pas partie. Ainsi, la procédure de désignation est loin du citoyen.

La loi ATR a toutefois précisé, à leur égard, les domaines où les électeurs pouvaient avoir un droit de contrôle. Ainsi, son titre II s'intitule « *de la démocratie locale* » et les deux premiers chapitres concernent respectivement « *l'information des habitants sur les affaires locales* » et « *la participation des habitants à la vie locale* ».

Concernant l'information, les habitants d'une commune ont accès à la plupart des documents administratifs, budgétaires et d'urbanisme émis par les conseils municipal et intercommunal. Ils sont mis au courant des actions de l'EPCI notamment par un bulletin intercommunal, des communiqués de presse et des réunions publiques.

En revanche, contrairement à ce qui a été prévu pour les communes, la loi ATR ne proposait rien en matière de participation des citoyens (référendum, etc.), les EPCI étant considérés comme des émanations des conseils municipaux et non comme des institutions à part entière.

L'établissement public de coopération, comme la commune, a la possibilité néanmoins de créer des comités consultatifs, composés de délégués des conseils municipaux appartenant à la communauté et de représentants d'associations pour les affaires d'intérêt intercommunal. De la même manière, pour chaque EPCI comportant une commune de plus de 3 500 habitants, et lorsqu'il gère des services publics locaux, une commission consultative est créée au sein de laquelle siègent des représentants d'associations d'usagers. Marquant un effort de démocratisation au niveau local, cela devrait ainsi encourager l'intégration des populations au sein de la structure intercommunale et redonner un rôle véritable au pouvoir consultatif. Ces pratiques consultatives sont à privilégier aussi bien dans le cadre de la coopération intercommunale que dans celui des ententes interrégionales, explicitées dans le texte de loi d'orientation pour « *l'aménagement et le développement du territoire* » du 4 février 1995.

Finalement, la loi de 1992 relance une « *intercommunalité renouée* » mais pas plus démocratique qu'auparavant. La population n'exerce aucun contrôle sur les actions des élus en dehors des élections, qui ne vont concerner qu'une part de la population. Il s'agit donc d'une démocratie de représentation au deuxième degré seulement et en aucun cas d'une démocratie de participation.

La loi Pasqua, du 4 février 1995, permet aux EPCI, trois ans après les communes, d'organiser des consultations, par « *référendums* ». Patricia Demaye<sup>1</sup> démontre que « *la législation des consultations locales recouvre pour une large part un caractère symbolique : l'ensemble des verrous posés limite les possibilités d'usages des consultations locales, et donc tend à rendre plus difficile la participation directe des citoyens aux décisions locales. Les risques de débordements sont doublement canalisés, par la loi et par le contrôle du juge administratif* ».

Pour les communes, la consultation communale est souvent « *un moyen de pression employé par les mairies pour échapper à une intégration dans la structure intercommunale, et non un moyen de démocratiser la gestion des affaires communales* ». La légalisation de la consultation pour les EPCI était en revanche souhaitée par les partisans de l'intercommunalité dans le but de renforcer l'esprit d'appartenance à une communauté.

Il faut toutefois noter que le terme de référendum est impropre puisqu'en 1971, il a un caractère décisionnel et à partir de 1992, il est purement consultatif.

---

<sup>1</sup> Patricia Demaye - « *La recherche de la démocratie intercommunale* » - in La démocratie locale, représentation, participation et espace public - PUF 1999 - pages 237 à 270.

Cet acte n'a aucune conséquence juridique directe sur la décision du Conseil municipal.

La procédure accorde la possibilité pour les communes d'éviter toute consultation, même dans le cas où elle est demandée par un cinquième des électeurs inscrits sur les listes des communes membres.

Finalement, les communes trouvent dans la coopération intercommunale un double avantage. Tout en contournant l'obstacle du découpage administratif communal français, dans le but de préserver l'indépendance et l'autonomie de chaque commune, le regroupement volontaire leur permet d'atteindre des seuils démographiques et financiers indispensables à la mise en œuvre de programmes de développement. Reste à savoir si cet avantage, sur le plan de l'efficacité, l'est aussi vis-à-vis du citoyen et du contribuable.

### **3. La coopération entre les régions**

L'interrégionalité est au cœur des préoccupations dans un contexte non plus de développement local comme pour les communes mais plus large, au niveau européen. Bien que les régions soient de création récente, par rapport aux départements et aux communes, elles représentent une image forte dans la conscience collective et il est difficile de l'ignorer.

Dès leur création en 1982, les régions ont pu coopérer entre elles soit en passant une *convention interrégionale*, soit en créant une *institution d'utilité commune interrégionale*. Ces premières institutions, comme les premiers modes de coopération des communes, avaient un rôle essentiellement fonctionnel (étude, financement et réalisation d'équipement d'intérêt commun) qui s'est révélé assez limité et les structures ne se sont pas multipliées.

La loi du 6 février 1992 a ajouté aux deux possibilités existantes une troisième appelée « *entente interrégionale* », où un établissement public associe au maximum quatre régions limitrophes (l'initiative appartient aux régions, comme l'indique l'appellation). L'entente a le plein exercice des compétences qui lui sont transférées, dans l'objectif de mener à bien des opérations qui seront mieux réalisées à un échelon dépassant les limites régionales. La loi limite la multiplication de ce type de structure en n'autorisant une région à faire partie que d'une seule entente. Le texte n'indiquant pas les moyens spécifiques dont disposent les groupements de régions, ces dernières s'adaptent au cas par cas ce qui rend le système relativement flexible.

La loi fait mention des comités économiques et sociaux régionaux mais ne précise explicitement ni le rôle qu'ils ont à jouer par rapport aux régions et aux ententes interrégionales, ni le rôle d'informateur pour les collectivités territoriales et les citoyens à l'intérieur de l'espace régional.

## **B - UN SYSTÈME ADMINISTRATIF COMPLEXIFIÉ PAR L'INTERCOMMUNALITÉ**

### **1. Chevauchement géographique des collectivités territoriales et des structures intercommunales, enchevêtrement des compétences**

*« Les structures de coopération intercommunale remplissent une mission fonctionnelle visant à améliorer la gestion des affaires locales par la*

*coordination des actions des communes et par un enrayement des concurrences stériles auxquelles ces dernières se livrent pour attirer les entreprises sur leur territoire »<sup>1</sup>.*

Les multiples structures intercommunales complètent le maillage administratif territorial de la France représenté par les trois types de collectivités territoriales. On n'est plus dans un système d'institutions à niveaux géographiques (par nivellement) mais dans un système que certains qualifient de « à géométrie variable ».

La recherche d'une institution adaptée à chaque situation ou à chaque problème particulier de tel ou tel niveau de collectivité a donné lieu à une superposition de structures, non hiérarchisées, de tailles et de compétences différentes. Cette situation d'imbrication des espaces est source de confusion pour les élus qui ont à gérer le territoire, les entreprises susceptibles de s'y implanter, et les citoyens, qui ont du mal à s'identifier à ce territoire sur lequel ils vivent, travaillent et se déplacent. L'enchevêtrement des compétences, déjà fractionnées entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, accentue la lenteur des prises de décisions et révèle finalement les difficultés du système entier.

Le manque de clarté, ressenti de plus en plus par les acteurs de la décentralisation et par la population, est amplifié par certaines pratiques de l'intercommunalité. Outre les délégations de compétences des communes aux communautés et le flou généré par le « *qui fait quoi* », la complexité majeure vient de la coexistence des périmètres de ces structures supracommunales. En effet, une commune peut faire partie de plusieurs institutions de coopération aux vocations distinctes et regroupant dans chacune d'elles des communes différentes, d'où le terme de regroupement « à géométrie variable ».

Christian Lefèvre, chercheur au Centre national de recherches scientifiques (CNRS), signalait que l'intercommunalité était une « *modalité de gouvernance des territoires* », c'est à dire un moyen de répondre aux nécessités des communes et des habitants en matière de services et d'équipements mais aussi une façon de « *fabriquer et maintenir un lien social* » ainsi que de « *produire une action collective dans un même souci d'intégration économique et sociale* ».

Même si les communes s'associent dans le but de dégager les meilleurs projets, dans une optique de développement local, national et européen, il n'en reste pas moins que les rôles des différents acteurs sont confus, que les dispositifs administratifs sont aujourd'hui trop complexes, d'où une perte de lisibilité pour les citoyens.

Les lois de 1982, 1992, 1994, entre autres, n'ont fait que créer des structures de coopération. Le refus d'une majorité d'élus quant à modifier la carte des collectivités territoriales françaises a été à l'origine de cette effervescence d'institutions intercommunales qui, de fait, se substituaient, d'une certaine manière, aux premières.

L'échec des essais de fusions entre communes limitrophes révèle le pouvoir symbolique de ces territoires créés sous la Révolution et met aussi en

<sup>1</sup> Patricia Demaye - « *La recherche de la démocratie intercommunale* » - in *La démocratie locale, représentation, participation et espace public* - PUF 1999 - pages 237 à 270.

relief l'espace vécu de la population, qui s'identifie, selon un sondage, à 43 % à sa commune de résidence.

De ce fait, les structures intercommunales, aux périmètres modulables, restent, peut-être parce qu'elles sont récentes, un concept d'aménagement du territoire sans autorité réelle et dont le rôle est même assez confus. Bref, la population s'identifie plus à une commune qui porte un nom unique, qu'à un territoire dont on distingue mal les frontières et qui n'a pas de véritables compétences à lui seul. Par ses compétences, l'EPCI tend de plus en plus à se rapprocher de la collectivité territoriale. Cependant, il semble que les communes craignent une association trop étroite du citoyen à ces structures, qui pourrait perturber et compromettre les équilibres en leur faisant perdre le contrôle des affaires locales. Le « *verrouillage* » des EPCI par les représentants des communes s'inscrit dans cette démarche tendant à protéger la légitimité communale.

**L'intercommunalité sera reconnue à partir du moment où les structures auront acquis une certaine légitimité aux yeux du citoyen.** Selon J.P. Balligand<sup>1</sup>, coprésident de l'Institut de la décentralisation, il est indispensable de passer d'une intercommunalité de gestion, dont le but est essentiellement de pourvoir les communes en services et en équipements, à une supracommunalité citoyenne, leur permettant d'acquérir une véritable légitimité politique sur un vaste territoire et dont le rôle serait de promouvoir le développement et l'aménagement de l'espace. Mais les compétences dont elles disposent ne sont actuellement qu'un transfert des communes membres et concernent des questions d'ordre économique plus que politique ou social. Les conseils de communauté sont peu connus de la population car ils se composent de membres désignés dans chaque conseil municipal par scrutin uninominal ou de liste.

Il semble que les élus craignent avant tout une réforme aboutissant à une remise en cause de la commune d'où ce refus de l'émancipation des EPCI pour que ceux-ci ne deviennent pas des collectivités territoriales.

Au demeurant, il n'est pas certain que le développement d'une « *supracommunalité citoyenne* » entraînera nécessairement la disparition des intercommunalités de gestion. Les deux risquent de coexister sur des espaces qui, en outre, ne seront pas les mêmes, ce qui aboutira *in fine* à renforcer la complexité du système.

## **2. Un manque de relations et de cohérence entre les structures**

Les structures de coopération intercommunales gagnent peu à peu des compétences et des responsabilités, mais elles sont toujours étroitement liées aux communes.

Cette relation vient d'abord du fait que des conseillers municipaux siègent à l'assemblée intercommunale. Certains EPCI s'entourent aussi d'experts, parfois de représentants d'associations, font venir des intervenants extérieurs.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Balligand - « *Construire un Etat décentralisé* » - in Pouvoirs locaux - supplément au n°39 IV/1998 - page 9.

Les personnalités qualifiées qui siègent dans les EPCI sont souvent des anciens conseillers ou des personnes connues de la municipalité.

La loi ATR en 1992 crée une *commission départementale* dont l'objet est d'établir un « *schéma départemental de la coopération* ». Le département a donc ici un rôle de coordination de l'ensemble des propositions d'intercommunalité des communes localisées sur son territoire, puisqu'il « *établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département* ». Cette commission est informée de tous les projets et peut même donner son avis et proposer des regroupements. La loi du 4 février 1995 lui donne de nouvelles compétences consultatives concernant la délimitation de pays, compétences confirmées par la loi du 25 juin 1999, relative à l'aménagement et le développement durable du territoire, mais le pouvoir de cette commission départementale qui se réunit peu reste très limité.

Sur le terrain, il semble que toutes les formes de coopération ne privilégient pas assez la conception de politiques globales de développement basées sur le long terme en relation avec les autres collectivités locales (départements, régions).

Or, dans ce domaine, la convergence des choix est essentielle. Elle impose en conséquence soit des projets cohérents entre eux, soit la mise en place de formes de coopération contractuelle.

C'est pourquoi, dans nombre de cas, les collectivités locales et les villes ont recours à ce type de coopération. Des conventions existent entre une région et une grande métropole, des contrats sont conclus entre la région et le département, des associations réunissent les collectivités et des partenaires privés (par exemple, la région Rhône-Alpes et la firme Rhône Poulenc se sont associés pour la création d'un fond régional de développement afin d'aider au montage d'opérations de développement économique).

Dans son rapport sur les « *Espaces de solidarité, bassins de vie et pays* », Michel Rapeaud<sup>1</sup> indique que les Parcs naturels régionaux (PNR) et les structures intercommunales ont été créés dans un même souci de développement et d'aménagement du territoire. Les contrats de pays ou les contrats de villes passés entre la région et l'Etat, les contrats de pays d'accueil entre les services des ministères chargés de l'espace rural et du tourisme et les services de la région sont autant de conventions souscrites entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire. L'auteur pose alors la question de savoir si « *la convention peut se substituer à la mise en place d'une structure* ». Aujourd'hui, un pays, espace de projet, peut-il être plus efficace qu'une structure intercommunale ?

---

<sup>1</sup> Conseil économique et social - « *Espaces de solidarité, bassins de vie et pays* » - rapport présenté par M. Michel Rapeaud - 1996.

## C - POUR UNE SIMPLIFICATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

**1. La question du financement des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : limites de la loi ATR**

La volonté des acteurs de la décentralisation de ne pas aboutir à une administration territoriale pyramidale, c'est-à-dire hiérarchisée, a engendré une multiplication et donc un enchevêtrement d'institutions placées sur le même plan fonctionnel et législatif. Ce désir d'égalité des droits et des compétences se traduit aujourd'hui par un schéma surchargé, qui rouvre le débat sur la répartition des compétences entre collectivités territoriales et celles déléguées aux EPCI. Cette organisation affecte rudement l'efficacité des actions et par-là même aboutit à une perte de crédibilité des collectivités locales vis-à-vis des entreprises et des citoyens.

En matière de fiscalité en particulier, la complexité du système conduit à des prélèvements mal maîtrisés. Les interventions croisées des collectivités locales et de leurs groupements, de l'Etat et de l'Union européenne ne sont pas clairement définies. Cela entraîne un « *brouillage* » des responsabilités et au bout du compte le désintérêt du citoyen à l'égard des affaires publiques.

La loi du 6 février 1992 autorise les communautés de communes à percevoir le produit de la taxe professionnelle, en créant une taxe professionnelle de zone. On note cependant que les communautés de ville et communautés de communes n'ont pas exactement le même régime fiscal.

Chacun semble s'accorder sur la nécessité de revoir le système de fiscalité propre dont bénéficient la plupart des structures intercommunales. La répartition des financements pour la commune et pour les communautés s'effectue en dehors de l'avis des habitants du territoire concerné. Bien souvent, le citoyen ne sait pas quelle est sa participation réelle à la communauté de ville ou de commune et ne peut sanctionner ses actions par un vote. Il découvre l'intercommunalité par la lecture de la quatrième colonne inscrite sur sa feuille d'impôts locaux, alors qu'il ne maîtrise ni le niveau de prélèvement fiscal, ni le niveau de services rendus par l'institution intercommunale.

**2. La loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale**

Dans le respect des principes de décentralisation, posés par Gaston Defferre en 1982, la loi du 12 juillet 1999 se situe dans un contexte de poursuite du processus de décentralisation. Ainsi, elle répond à trois grands principes : le respect de la libre administration, la lutte contre la tutelle de fait et la préservation des moyens financiers des collectivités locales.

Soucieuse de répondre à la situation économique et sociale actuelle, la loi Chevènement rationalise les structures intercommunales en instaurant trois types de groupements de communes à fiscalité propre : *les Communautés urbaines (CU)* réservées aux groupements de plus de 500 000 habitants, *les Communautés d'agglomération (CA)* pour les grandes agglomérations de plus de 50 000 habitants qui connaissent les phénomènes de banlieue et de rurbanisation, et enfin *les Communautés de communes (CC)* qui, comme dans la loi du 6 février

1992, sont destinées aux milieux faiblement urbanisés à vocation essentiellement rurale.

Une des mesures majeures de cette loi est d'imposer la continuité géographique et l'absence d'enclaves des groupements de communes. Les périmètres des EPCI doivent coïncider avec ceux des espaces où les enjeux économiques, sociaux, environnementaux, culturels et spatiaux sont les plus forts. D'autre part, la loi définit une sorte de tronc commun de règles applicables à l'ensemble des EPCI et met donc l'accent sur la démocratisation. Les délégués siégeant dans les groupements seront désormais obligatoirement des élus communaux et ils devront rendre compte de l'activité à leur conseil municipal au moins deux fois par an. Le président du groupement devra entretenir des relations plus étroites avec les maires des différentes communes appartenant au groupement.

Les communautés d'agglomération peuvent se doter de nombreuses compétences (développement économique, aménagement urbain, équilibre social de l'habitat, aide sociale, politique de la ville et aussi voirie, assainissement, équipements culturels et sportifs) mais leur importance doit être relativisée car nombre d'entre elles ne sont pas « *d'intérêt communautaire* ».

Dans le domaine fiscal, la somme de la dotation globale de fonctionnement est désormais inscrite dans la loi : elle atteint deux cent cinquante francs par habitant en moyenne dans les communautés d'agglomération. La taxe professionnelle unique est généralisée dans toutes les structures de coopération comptant plus de 500 000 habitants. Ainsi, les nouvelles communautés urbaines ne sont plus dotées d'une fiscalité additionnelle, mais de la TPU.

Que deviennent les anciennes structures de coopération ?

Les communautés urbaines demeurent telles quelles.

En ce qui concerne les districts, sauf s'ils l'ont fait auparavant, ils deviendront des communautés de communes le 1er janvier 2002 et ne subiront pas de modifications de leurs compétences.

Les communautés de villes seront transformées en communautés de communes le 1er janvier 2002 ou bien, si elles prennent la décision avant cette date, pourront devenir des communautés d'agglomération.

Les syndicats d'agglomération nouvelle pourront être transformés en communautés d'agglomération, sans que les compétences exercées évoluent.

Ainsi donc cette simplification de la typologie des structures intercommunales ne se résume pas à une simple révision des statuts et des compétences (qui évoluent peu), elle donne aussi les moyens de mettre en place un système territorial décentralisé, plus simple et plus cohérent, parce qu'à chaque catégorie correspond un type de commune. Il faut remarquer aussi que les orientations de la politique de coopération entre les collectivités locales ne remettent pas en question le découpage du territoire en trois niveaux d'entités administratives.

La loi ne s'exprime cependant pas sur le devenir légitime des autres formes de partenariat appartenant à ce que nous avons appelé le « *réseau parallèle* » :

les contrats, les conventions passées entre l'Etat, les départements, les villes et les régions. Qu'en est-il des « *pays* » dans ce nouveau contexte ?

### 3. La légitimité des « *pays* » : identité locale ou démocratie locale ?

Le pays a fait l'objet de dispositions spécifiques dans la « *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire* » du 4 février 1995, puis dans la loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

La notion de pays est ancienne puisque qu'on la retrouve dans la toponymie locale : Pays de Caux, Pays d'Auge, etc. Elle est redevenue à la mode dans les années quatre-vingt-dix alors que s'ouvrait le débat sur la révision des structures administratives territoriales en vue d'une adaptation indispensable à l'évolution de l'économie nationale. Le pays est une des premières notions à avoir privilégié l'aspect de l'identification des habitants à un territoire cohérent par son homogénéité géographique, culturelle, économique ou sociale. Selon l'historien Fernand Braudel<sup>1</sup>, le pays est « *un système de type planétaire* ». Il est à la base « *plurielle* » de notre territoire.

Dans la loi promulguée le 4 février 1995, le pays est un espace de solidarité, de taille variable, caractérisé par une certaine homogénéité.

Le développement durable, le cadre de vie et le domaine environnemental sont les trois grands domaines de compétence du pays. Le territoire qu'il occupe est considéré d'abord comme un espace naturel, un « *capital de base* »<sup>2</sup> exploité par les hommes. Dans son ouvrage, Bernard Leurquin insiste sur l'aspect de concertation et de transparence ainsi que sur l'importance de la participation des populations afin que le projet soit accepté par tous (réunion publique, envoi des documents dans les foyers, etc.). L'auteur va jusqu'à proposer la création d'une charte pour les pays, comme c'est le cas pour les parcs naturels régionaux.

Quel est le rapport avec l'intercommunalité ?

L'intercommunalité consiste à regrouper des communes avec des compétences déterminées dans un même bassin de vie en tenant compte de l'identité locale. Le pays devrait correspondre au bassin d'emploi dans lequel on retrouve diverses structures intercommunales. La notion de pays est donc bien reconnue par la loi mais il reste et doit rester un espace de projet.

Un autre élément caractérise la notion de pays : les « *solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». Le pays les considère comme complémentaires, la ville jouant un rôle polarisateur.

La loi « *Voynet* » du 25 juin 1999 confirme l'existence de la notion de pays. Celui-ci peut être à l'initiative des communes et de leurs groupements. C'est le préfet de région qui obtient le pouvoir d'arrêter le périmètre d'étude du pays après avis de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) et de la Commission départementale de coopération intercommunale. Lorsque les communes ou leurs groupements constituant un pays ont adopté une charte de développement, le préfet de région arrête définitivement son périmètre. Pour conclure des contrats particuliers sur les

<sup>1</sup> Fernand Braudel - « *L'identité de la France* ».

<sup>2</sup> Bernard Leurquin - « *La France et la politique de pays, de nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires* » - Editions CNEPT - SYROS - Paris - 1997.

politiques concourant au développement durable, les pays devront être constitués sous forme soit de groupements d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, soit de groupements d'intérêt public de développement local, soit de syndicats mixtes.

La loi « *Voynet* » en outre instaure au niveau des pays, ainsi qu'au niveau des agglomérations, un « *conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* ». Il « *peut être consulté sur toutes les questions relatives à l'aménagement et au développement économique du pays* ». Mais la composition de ce conseil, qui doit être informé au moins une fois par an des travaux, ce qui est trop peu pour faire participer utilement les représentants des citoyens, reste d'ailleurs à définir. Il conviendra d'être attentif à sa composition afin qu'il soit le reflet réel des forces vives sur le terrain.

#### **4. La démocratie et l'intercommunalité**

D'abord exceptionnelle, la pratique de l'intercommunalité s'est rapidement développée et ce développement risque à terme de poser un véritable problème de démocratie locale. Les structures de coopération sont nées de l'existence de besoins de coopération et d'une volonté de la part des élus locaux de conduire des projets communs de développement et de créer une dynamique locale.

Alors que ces structures prennent de plus en plus d'importance dans les affaires locales, est-ce qu'une démocratie intercommunale se développe ? Pour Patricia Demay, de l'Université de Picardie Jules Verne, « *il en résulte un déficit de légitimité des représentants des organismes de coopération et une absence d'identification des institutions intercommunales par le citoyen, en raison du double caractère opaque et complexe de l'organisation territoriale française* ». La démocratie intercommunale reste encore une démocratie administrative, fonctionnelle et indirecte.

**Comment instaurer une démocratie participative, qui signifie que le citoyen a connaissance des affaires locales, participe à la vie locale et contrôle les actions des élus, quand le principe d'intercommunalité ne présente pas encore tous les éléments de démocratie représentative ?**

Alors que l'un des objectifs de la décentralisation était de « *rendre le pouvoir aux citoyens* », les structures intercommunales montrent que cet objectif reste encore à atteindre. Le rapprochement du citoyen et des élus communautaires doit-il passer par une réforme profonde du mode de désignation de ces derniers, élus par les conseils municipaux des communes concernées ?

**En effet, l'insuffisance de contrôle démocratique des structures intercommunales qui disposent d'une fiscalité propre, pose la question de l'élection directe des représentants des EPCI.**

Mais la classe politique reste encore divisée sur ce point.

Un sondage effectué en 1997 auprès des présidents de cent cinquante sept districts et communautés a montré que 71 % d'entre eux ne sont pas favorables à une élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux. Pas d'élections directes signifie pas de citoyenneté intercommunale, alors que cela serait un moyen de responsabiliser les dirigeants des EPCI.

Plusieurs arguments expliquent ce refus :

- la crainte de rendre encore plus complexe le paysage électoral et de déboucher sur une multiplication abusive des consultations électorales, et une politisation de l'intercommunalité qui se veut plutôt fonctionnelle ;
- la concurrence des légitimités intercommunales et communales serait la conséquence d'un vote au suffrage universel direct, ce qui aurait pour effet de mettre en péril les communes ;
- lié à cela, l'instauration d'une participation directe des citoyens par l'élection directe de leurs représentants dans les assemblées intercommunales diminuerait l'ascendance que les élus communaux conservent sur les politiques intercommunales. Si les membres de ces structures de coopération n'émanent plus des communes, leurs politiques pourraient être différentes. De plus, si ce niveau de pouvoir ne reste pas sous la dépendance des communes, les communautés risquent un jour d'imposer leurs décisions à celles-là ;
- pour l'instant les EPCI sont des organismes plutôt techniques, des lieux de coordination des activités et des investissements. L'élection rendrait ces organismes plus politiques au détriment de l'efficacité<sup>1</sup>.

Si cette réforme ne pouvait se faire dans le cadre d'un vote direct des représentants par les citoyens, **la formule du vote préférentiel serait peut-être plus « réaliste »** aux yeux du Commissariat général du Plan car « *elle consisterait pour l'électeur, à l'occasion des élections municipales, à indiquer ceux des membres de la liste qui ont sa préférence pour représenter la commune au sein du conseil de communauté* ». Cela permettrait donc de faire participer le citoyen aux affaires intercommunales sans remettre en cause l'institution municipale.

Cependant les mesures prises dans ce sens sont rares et prudentes. L'hésitation est encore grande entre trop de participation qui effraie les élus et pas assez qui engendre fatalement le désintérêt du citoyen. Il faut bien reconnaître qu'à cet égard, il existe une difficulté objective.

M. Hoeffel, Premier vice-président de l'Association des maires de France estime, lui, que l'intercommunalité est irréversible.

*« L'heure de vérité sonnera avec le débat communautés de communes/communes à propos du suffrage universel selon lequel on élira les délégués intercommunaux. Nous avons eu un long débat à ce sujet au printemps à propos de la loi Chevènement, et finalement en commission mixte paritaire, d'un commun accord entre députés et sénateurs, nous avons estimé qu'introduire ce suffrage universel maintenant risquerait d'ériger en structures concurrentes, l'échelon communal et l'échelon intercommunal alors qu'il a besoin de fonctionner dans l'harmonie et d'une manière complémentaire, et c'est d'un commun accord que nous l'avons écarté. Mais ne nous faisons pas d'illusions, le débat va rebondir. Le sera-t-il déjà à propos de l'échéance municipale suivante,*

---

<sup>1</sup> Patricia Demaye - « *La recherche de la démocratie intercommunale* » - in La démocratie locale, représentation, participation et espace public - PUF 1999 - pages 237 à 270.

*celle de 2007 ? Je n'en sais rien, mais ce jour-là, selon la nature de la décision, le dialogue communes/intercommunales, pourrait prendre une tournure différente ».*

Quant à M. Perben, lors de son audition du 1er mars 2000, il a fait part de sa certitude qu'une telle évolution se fera. Si, actuellement, il est encore politiquement difficile de faire accepter une élection au suffrage universel direct des représentants des structures intercommunales, il s'est déclaré prêt à parier qu'une élection de ce type aura lieu non pas à la prochaine échéance des municipales mais à celle de 2007 tout au moins dans le milieu urbain. Pour lui, cette réforme, très emblématique, s'imposera et sera décidée assez facilement.

*« Le mouvement est en marche, de façon intelligente. L'intercommunalité va déboucher d'ici moins de dix ans sur une nouvelle carte administrative avec le maintien des communes comme structures d'animation et de convivialité locale ».*

\*  
\*            \*

L'acte volontaire de coopération entre collectivités territoriales semble avoir été la meilleure solution. La multiplicité des formes d'intercommunalité prouve que les structures proposées correspondaient aux attentes des communes ou se sont révélées assez flexibles pour répondre au développement local. Mais, à long terme, cette complexification du système administratif territorial montre à l'inverse la difficile adaptation des structures à une nécessité de développement plus globale.

On peut classer les différentes structures en trois grands groupes :

- les collectivités territoriales comprenant les communes, les départements, les régions ;
- les entités intercommunales qui désignent les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations, les communautés de communes et les ententes interrégionales ;
- toutes les formes de partenariat : les pays, les conventions signées, par exemple, entre les villes, les entreprises, les collectivités.

Le problème est de savoir maintenant quelle entité se rapproche le mieux du citoyen, car c'est véritablement ce dernier qui est confronté aux actions de ces structures en tant que « *citoyen-électeur-usager-contribuable* ».

Toute institution, en fonctionnant, s'impose aux yeux du citoyen comme une réalité (par ses actions) et comme une image (plus ou moins familière). La commune est proche du citoyen du fait de sa taille, de son ancienneté et de la proximité relationnelle des locaux administratifs auxquels les habitants ont souvent recours. Les EPCI sont sans doute encore trop récents pour être familiers au citoyen.

Dans les faits, lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins, la première question posée est « *Comment y parvenir ? Quel instrument mettre en place ?* ». Mais cette question en amène nécessairement d'autres : Faut-il privilégier l'efficacité ou la démocratie ? Va t-on simplifier ou complexifier le système

existant ? **L'intercommunalité s'est développée comme instrument de réponse à des besoins. Mais elle a tranché en faveur de l'efficacité et n'a pas clarifié l'organisation administrative de la France.**

Or, dans un système administratif trop complexe, la population s'en tient au niveau local de base que représente la commune. Mais si celle-ci s'avère trop petite pour certains projets et transfère ses compétences à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, les habitants ne s'identifient pas à ces structures enchevêtrées. L'objectif de la décentralisation qui était de « *rendre le pouvoir aux citoyens* » n'est ici pas atteint.

La loi Chevènement a très justement mis l'accent sur la lisibilité de la carte administrative en sélectionnant trois formes de coopération relativement « *parlantes* » puisqu'elles concernent la ville, l'agglomération et la commune rurale, qui sont des notions facilement identifiables pour le citoyen.

Pourtant lors de son audition, le 24 novembre 1999, M. Gérard Delfau faisait part de ses craintes à ce sujet : « *La loi Chevènement avec les nouvelles formes de coopération intercommunale et surtout le coup d'accélération avec les communautés d'agglomérations, pose un problème que le Parlement n'a pas pu résoudre : comment aller vers une plus grande organisation territoriale et une plus grande efficacité, et comment en même temps maintenir le citoyen en situation de suivre, de comprendre et de trancher ?*

*Je pense que la majorité de mes collègues parlementaires auraient à peu près le même sentiment : aujourd'hui il y a les plus grands risques à ce que cette coopération intercommunale nécessaire se traduise par un affaiblissement de la capacité du citoyen à peser sur ce qui était jusqu'à présent et qui est encore le cœur de la république, c'est-à-dire les municipalités ».*

## **VI - UNE DÉCONCENTRATION TIMIDE ET UN RÔLE DE L'ÉTAT MAL DÉFINI**

### **A - UNE DÉCONCENTRATION VOULUE : LE CHEMINEMENT LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE**

#### **1. 1982 : une ambition, mais des mesures limitées**

**Gaston Defferre affirmait en 1982 qu'il était « souhaitable qu'à chaque niveau de décentralisation, corresponde un niveau de déconcentration aussi fort ».**

Après une modification du rôle des préfets par les décrets du 10 mai 1982, trente-six autres décrets ont été adoptés, de 1982 à 1985. Dans la réalité pourtant, les mesures prises furent caractérisées par le souci de transférer au coup par coup aux échelons déconcentrés telle ou telle attribution dont il apparaissait qu'elle n'avait plus sa place à l'administration centrale. La déconcentration mise en œuvre a d'abord été parcellaire sans volonté de revaloriser le rôle des services déconcentrés.

Certes, dès 1983, une dynamique nouvelle avait commencé à se faire jour. Nombre d'opérations de déconcentration s'étaient faites au profit de l'échelon régional. Les transferts s'effectuaient de plus en plus par blocs de compétences.

L'exigence du meilleur rapport coût/efficacité conduisait à rechercher la masse critique optimale.

Deux conceptions s'affrontaient alors : privilégier l'échelon régional en respectant chacune des compétences ministérielles ou privilégier l'interministériel en opérant la déconcentration au niveau départemental.

Si, dans un premier temps, la première solution fut choisie, c'est en fait parce qu'elle ne remettait pas en cause les spécificités ministérielles. Mais elle ouvrait la voie à une nouvelle formule, une déconcentration interministérielle et régionale et, l'émergence de la collectivité régionale aurait dû favoriser cette évolution. La loi sur l'administration territoriale de la République consacra en fait le département comme cadre général de la déconcentration.

## **2. 1992 : un nouveau sursaut : la loi ATR et la charte de la déconcentration**

Il a fallu attendre la loi d'orientation pour l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration pour franchir à cet égard une étape importante.

L'objectif poursuivi partait d'un constat : les lois de décentralisation, parce qu'il aurait été imprudent de perturber l'organisation territoriale française au moment où l'on modifiait les rapports de force entre le pouvoir central et les pouvoirs des collectivités locales, n'ont pas modifié les structures territoriales de notre pays.

Or, au bout d'une décennie, de nouveaux équilibres s'étaient établis. N'y avait-il pas alors nécessité de s'interroger sur la pertinence de notre organisation territoriale au regard de l'intégration européenne et de l'évolution des besoins sociaux, et, d'une manière générale, sur son efficacité ? N'y avait-il pas urgence à réfléchir sur les structures et le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat face à l'évolution de l'administration décentralisée et des collectivités locales ?

La déconcentration, dont les principes étaient affirmés depuis longtemps, sans être suffisamment traduits dans la réalité, devait faire l'objet d'un nouveau sursaut.

### **La réforme de l'organisation territoriale de l'Etat mise en œuvre en 1992 visait à :**

- faire des administrations territoriales de l'Etat le cadre normal d'exercice des compétences étatiques, les compétences des administrations centrales devant être limitées à celles qui sont strictement nécessaires à l'exercice de la fonction gouvernementale ;
- organiser l'administration territoriale de l'Etat dans le cadre de circonscriptions d'action générale, la région et le département, de façon à ce que l'exercice du pouvoir déconcentré se réalise à des niveaux de synthèse, et offre aux collectivités et aux administrés l'image d'une administration territoriale rationnelle ;
- renforcer les compétences et les responsabilités des représentants de l'Etat dans la région et le département, renforcement indispensable pour que la déconcentration soit effective, et que les pouvoirs qui en

résultent soient exercés par des fonctionnaires investis d'une réelle capacité de décision ;

- renforcer le niveau régional d'administration d'Etat pour tenir compte des exigences d'une gestion moderne et du développement de la place, dans l'espace européen, du niveau régional d'administration.

La loi ATR et la charte de la déconcentration ont ainsi consacré :

- l'application du principe de subsidiarité à l'intervention de l'Etat, les administrations centrales ne conservant que des compétences d'attribution (préparation des projets de loi et de décrets et mise en œuvre des décisions du gouvernement dans les domaines suivants : définition, mise en œuvre et évaluation des politiques nationales, organisation générale des services de l'Etat, détermination des objectifs des services déconcentrés et apport des moyens et concours techniques qui leur sont nécessaires) ;
- l'affirmation de la compétence des services déconcentrés de l'Etat pour toutes les mesures intéressant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales de manière à améliorer la coordination de l'action du pouvoir central à l'échelon local et de l'action des échelons décentralisés ;
- la consécration du niveau régional comme un échelon de droit commun de l'administration territoriale de l'Etat ;
- la confirmation de son rôle comme échelon de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire, d'animation des politiques nationales relatives à la culture, l'environnement, la ville et l'espace rural, de coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs des départements qu'il recouvre, de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'Etat ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales ;
- l'octroi à la circonscription départementale des compétences en matière de mise en œuvre de toutes les autres politiques nationales et communautaires, l'arrondissement étant, pour sa part, le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'Etat.

### **3. La réforme de l'Etat : vers une véritable déconcentration ?**

**La réforme de l'Etat lancée en 1995**, puis confirmée en 1997, s'inscrit quant à elle dans le cadre des mutations économiques et sociales. Les motifs avancés par le ministère de la Fonction publique sont en effet : économie plus complexe, pouvoirs davantage répartis, aspiration des partenaires sociaux et des associations à participer à la vie de la Nation, mondialisation, nécessité de réduire le poids des prélèvements obligatoires, exigence, de la part des usagers et des agents publics, d'un Etat plus respectueux de leurs préoccupations et plus ouvert à leurs aspirations.

Le Premier ministre, Lionel Jospin, a ainsi indiqué, le 24 juin 1997, devant les préfets : *« l'Etat doit être réformé parce que le monde et la société changent, parce que de nouvelles technologies apparaissent, parce que les administrations ne peuvent échapper, comme toutes les organisations, à la recherche de la plus grande efficacité au moindre coût ».*

La déconcentration devait ainsi constituer pour lui une priorité du gouvernement en matière de réforme de l'Etat, visant principalement trois objectifs :

- rapprocher l'administration des citoyens ;
- rééquilibrer, au niveau local, les relations entre l'Etat et les collectivités locales, pour s'adapter aux évolutions engendrées, depuis 1982, par la décentralisation ;
- développer l'initiative et les responsabilités des fonctionnaires de terrain.

Selon Jean-Ludovic Silicani, Commissaire à la réforme de l'Etat, les réformes doivent permettre de mettre en place les instruments concrets et juridiques des objectifs que la loi ATR et la charte de la déconcentration avaient simplement définis. Elles se traduisent dans les faits par quatre ensembles de mesures :

- la déconcentration des décisions individuelles a été décidée par le décret publié au Journal officiel le 19 janvier 1997 : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, toutes les décisions individuelles concernant des tiers, relevant de l'Etat, sont prises au niveau local, le plus souvent par les préfets. Il s'agit non seulement des décisions juridiques, mais aussi de l'ensemble des décisions financières que prend l'Etat, notamment en matière de subventions versées à des entreprises, des associations ou des collectivités locales (sauf les dotations globales) ;
- la déconcentration des moyens financiers est en voie de se réaliser. Elle est destinée à faciliter l'adaptation locale des politiques publiques, le principe général étant que les ministères doivent globaliser davantage les crédits concourant à un même champ de politiques publiques et veiller à ne conserver en gestion centrale que les crédits strictement nécessaires à la mise en œuvre d'opérations à caractère national ;
- la déconcentration de la gestion des personnels a été renforcée par trois décrets du 31 mai 1997 qui prévoient la déconcentration du dialogue social et de la gestion des personnels, notamment par la création systématique de comités techniques et de commissions administratives paritaires locaux, l'organisation de concours déconcentrés communs à plusieurs départements ministériels... ;
- enfin, une réflexion a été engagée sur les modalités d'une amélioration de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat.

Sur la base de huit rapports thématiques établis par des groupes de travail associant administrations centrales et services déconcentrés, un rapport de

synthèse sur la « *modernisation de l'administration territoriale de l'Etat* » a été rendu en octobre 1998. Les propositions qu'il contient visent à améliorer les services rendus aux usagers, renforcer la capacité de décision et d'action des autorités locales de l'Etat, mieux gérer les ressources humaines et les moyens des services déconcentrés, développer les réseaux d'information au niveau territorial.

Aujourd'hui Dominique Perben confirme la nécessité de la réforme de l'Etat : « *Il n'y aura pas d'amélioration de la décentralisation si on ne fait pas la réforme de l'Etat, sinon on retombera indéfiniment dans les mêmes ornières. Les deux réformes sont totalement liées.*

*La première réforme à faire s'agissant de l'Etat, est la déconcentration. Qu'est-ce que c'est ? C'est d'abord réformer les administrations centrales. Cela peut paraître paradoxal de le dire ainsi mais c'est la vérité. Si on continue à avoir des administrations centrales qui font de la gestion quotidienne, on n'aura pas de déconcentration car l'administration centrale continuera toujours à traiter les dossiers ponctuels.*

*Il ne peut y avoir de vraie déconcentration administrative au niveau de l'Etat si Bercy n'accepte pas une organisation comptable différente, c'est-à-dire une possibilité de globalisation, de fongibilité des crédits les uns par rapport aux autres, donc une vraie capacité d'adaptation de la dépense au niveau déconcentré. Sinon, on n'arrivera à rien.*

*Enfin, dernier point, si on veut réussir la déconcentration, il faut accepter l'idée que l'Etat se retire d'un certain nombre de domaines ».*

## B - LES PRÉFETS : UNE MISSION RÉAMÉNAGÉE

### **1. 1982 : les conséquences de la décentralisation pour les préfets**

#### **Le rôle des préfets avait ainsi été redéfini en 1982.**

Les lois de décentralisation confiaient en effet l'exécutif des régions et des départements, antérieurement assuré par les préfets, aux présidents de conseils régionaux et de conseils généraux.

Dès lors, il fallait recentrer les missions des préfets sur la fonction de représentant de l'Etat dans les circonscriptions régionales et départementales.

Pierre Joxe rappelle toutefois qu'il y avait à l'époque non seulement la volonté de déconcentrer l'administration centrale mais que la suppression des préfets étaient un des thèmes forts ! « *Elle s'est finalement bornée à la suppression, pas même du grade, mais du titre. Les représentants de l'Etat dans les régions et les départements ont été rebaptisés « commissaires de la République, mais on n'a pas touché au corps préfectoral et les commissaires de la République ont immédiatement adopté comme papier à en-tête : "Le préfet, commissaire de la République..."*

*Il y a eu un petit retour en arrière parce que Gaston Defferre n'était pas seulement ministre de la Décentralisation mais aussi de l'Intérieur : il s'est rendu compte qu'on ne pouvait pas se passer d'un corps préfectoral de grande valeur et très expérimenté. Parmi les fonctionnaires, ce sont ceux qui ont la plus grande expérience de la diversité de la France.*

*Ce n'était pas un corps remplaçable immédiatement et il a donc été conservé... Ils étaient dans leur immense majorité loyaux, d'autant plus qu'on leur faisait confiance, mais se sentaient victimes d'une diminution de leurs prérogatives. Ils ont ressenti une sorte de vague à l'âme, se sont jugés mal aimés. Au point que, quand je suis devenu ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, j'ai contribué à restaurer certaines de leurs fonctions ».*

**Les deux décrets adoptés le 10 mai 1982 ont ainsi institué les nouveaux commissaires de la République, car si les pouvoirs du préfet ont été réduits par la décentralisation, il reste le pivot de la déconcentration.**

Représentants directs du Premier ministre et de chacun des ministres, ils obtenaient, au-delà d'une simple tâche de coordination et d'animation, un pouvoir de décision effectif dans les matières entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'Etat exercées à l'échelon de la région ou du département. Ils furent alors investis du pouvoir de diriger les services extérieurs de l'Etat, sous l'autorité de chacun des ministres concernés, et purent exercer une autorité directe sur les chefs de service des administrations déconcentrées, quelles que soient la nature ou la durée des fonctions exercées. Ils étaient les uniques ordonnateurs secondaires de ces services extérieurs.

Ce principe devait connaître toutefois des exceptions, notamment s'agissant des organismes à caractère juridictionnel, des services de l'éducation nationale et de l'inspection du travail, du paiement des dépenses publiques, du recouvrement des impôts...

Par ailleurs, par rapport aux préfets, les commissaires de la République se sont vus octroyer des compétences importantes en matière de développement économique et social, d'une part, et d'aménagement du territoire, d'autre part<sup>1</sup>.

Ainsi en est-il dans le domaine des aides accordées par l'Etat aux entreprises de leur département et de leur région pour l'attribution desquelles ils devaient être obligatoirement consultés. Cette consultation était également obligatoire pour toutes les décisions administratives prises au nom de l'Etat, à l'égard des entreprises du département ou de la région dont la situation était de nature à affecter l'équilibre du marché local de l'emploi. Ils pouvaient intervenir comme appuis techniques par l'intermédiaire des services extérieurs de l'Etat, dans le cas non seulement de procédures d'Etat, mais aussi de procédures mises en place par les conseils régionaux ou les conseils généraux ou de programmes initiés par des structures locales. De même, les commissaires de la République et les services de l'Etat placés sous leur autorité pouvaient donner des conseils aux entreprises en développement.

Pourtant, le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales - et de nombreuses initiatives sont intervenues de leur part en la matière - s'était trouvé considérablement assoupli. La conséquence logique aurait dû être un amoindrissement du rôle des commissaires de la République. En fait, leurs pouvoirs, même si le contexte de leurs interventions s'est modifié, se sont maintenus et à certains égards développés, parce qu'ils restaient décideurs pour toute la panoplie d'aides d'Etat, mais aussi du fait de la prudence

---

<sup>1</sup> J.C. Bouzely - « *Le rôle économique du Commissaire de la République* » in La revue administrative - 1983.

manifestée par certaines collectivités pour l'attribution d'aides aux entreprises en difficulté.

**En outre, les commissaires de la République de région** ont pu disposer d'un rôle accru en ce qui concerne la planification, sa préparation, sa mise en œuvre. Ils pouvaient ainsi conclure les conventions passées entre la région et l'Etat pour l'élaboration et l'exécution du plan.

Avec la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la région, en tant que collectivité territoriale, s'est vue conférer une place privilégiée dans le dispositif. Là aussi, la conséquence aurait pu être un recul des pouvoirs du commissaire de la République de région. Mais comme pour les interventions dans le domaine économique, la réalité a été autre. Le commissaire de la République de région a eu la possibilité de jouer un rôle essentiel puisqu'il devenait l'interface entre les administrations centrales de l'Etat et la région, avec pouvoir de négocier et de signer l'ensemble des contrats.

Un peu l'avocat de la région auprès des administrations centrales et de l'Etat auprès de la région, il devait être un conciliateur permettant de surmonter les obstacles et de définir un projet acceptable par les deux parties. Ceci l'inscrivait déjà dans une évolution qui a conduit, de fait, à marginaliser les départements dans le processus de planification que ce soit les conseils généraux ou le préfet. On a pu le constater récemment lors de l'élaboration des zonages relatifs à l'attribution des fonds structurels européens. Tout s'est fait au niveau de la région sans consultation réelle des élus mis à part les parlementaires et les maires des grandes villes. Cette évolution a aussi conduit à redéfinir les rôles respectifs des commissaires de la République de région et de département. Ceux des régions ont vu leurs pouvoirs renforcés. Ils purent bénéficier dans nombre de domaines importants de pouvoirs quasi hiérarchiques sur ceux des départements.

## **2. 1992 : la consécration du préfet de région**

**C'est ce que la loi ATR et ses décrets d'application ont formalisé par leurs dispositions.** Ces textes, en effet, s'ils font du niveau départemental le cadre général de la déconcentration, n'en prévoient pas moins que :

- dans le domaine des politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région en la matière et lui en rendent compte ;
- en ce qui concerne les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celles relatives à la ville et à l'espace rural, le préfet de région joue un rôle pivot d'animateur et de coordonnateur dans la région ;
- il coordonne toutes les autres actions dépassant le cadre d'un seul département.

En 1997, le Sénat<sup>1</sup> soulignait néanmoins que l'autorité du préfet (qu'il soit de région ou de département) sur les différents services extérieurs de l'Etat restait, en fait, très inégalement affirmée et que l'action des services déconcentrés n'était pas toujours parfaitement coordonnée. Reprenant les termes du commissariat à la réforme de l'Etat, il regrettait que l'administration territoriale de l'Etat « *soit devenue, par la multiplicité des services déconcentrés et la complexité des procédures, peu lisible aux yeux de nos concitoyens* » et ajoutait que cette multiplicité suscitait également « *une certaine incompréhension des élus locaux, qui préféreraient avoir affaire à un interlocuteur unique* ».

#### C - DÉCONCENTRATION ET RÔLE DE L'ETAT

Dans son rapport pour la préparation du XI<sup>e</sup> Plan, en 1993, le groupe « *décentralisation* » du Commissariat général du Plan, présidé par Mme Martine Buron<sup>2</sup>, observait que le bilan de la déconcentration était très modeste et que les mesures adoptées n'avaient porté que sur des ajustements techniques visant à décharger les services centraux. Il ajoutait que l'essentiel avait concerné les procédures au détriment d'une véritable déconcentration des compétences.

Il soulignait également, que « *parfois, à travers les mécanismes financiers et budgétaires, on avait pu même assister à des mesures de reconcentration. Les administrations centrales, dégagées par la décentralisation de l'essentiel de leurs attributions, ont ainsi mis à profit l'affaiblissement des échelons déconcentrés qui en était résulté concomitamment, pour renforcer leurs interventions traditionnelles et se poser en interlocuteurs directs des collectivités locales. Malgré les mandats de négociation confiés au commissaire de la République de région, celui-ci s'est souvent trouvé devant des accords conclus entre les ministères et les présidents de conseils régionaux. Ces pratiques qui menaçaient la crédibilité même du commissaire de la République de région avait d'ailleurs amené, dès 1983, le Président de la République à affirmer la nécessité d'équilibrer les pouvoirs locaux et à demander la relance des mesures de déconcentration* ».

Mais les freins à la déconcentration demeurent pesants malgré une demande forte des acteurs locaux.

#### **1. Des freins à la fois politiques et administratifs**

D'abord politiques : il ne faut pas oublier que les ministres sont aussi des élus et que, si les élus sont souvent les premiers à réclamer une déconcentration accrue, les ministres souhaitent disposer de services centraux forts et pouvoir s'appuyer sur des services extérieurs propres.

Un exemple donné par Michel Charasse est assez éclairant : « *Je me souviens très bien que François Mitterrand et Gaston Defferre disaient : la contrepartie de la décentralisation, c'est la déconcentration. Car s'il n'y a pas à*

<sup>1</sup> Sénat - « *La décentralisation : Messieurs de l'Etat encore un effort !* » Groupe de travail présidé par Jean-Paul Delevoye - 1996-1997.

<sup>2</sup> Commissariat général du Plan - « *Décentralisation : l'âge de raison* » - Groupe « *Décentralisation : bilan et perspectives* » présidé par Martine Buron - Janvier 1993.

*côté d'exécutifs locaux forts un Etat fort dans la province, alors l'unité nationale peut être menacée.*

*Dans la réalité il y eu des systèmes extraordinaires : La signalisation des intersections routières dépendait d'un bureau du ministère de l'équipement à Paris. Au fin fond de la dernière des provinces de France, ce qui n'est pas péjoratif dans ma bouche, dans l'endroit le plus reculé, il fallait la signature d'un administrateur civil au ministère pour poser ou enlever un panneau de stop. Le jour où on a décidé que tout cela serait déconcentré entre les mains des préfets, ces bureaux et ces sous-bureaux ne se justifiaient plus.*

*L'idéal, ce à quoi avait pensé Gaston Defferre, était de transférer ces personnels en province, c'est-à-dire aux agents : « Vous irez exercer vos fonctions à tel endroit. » Mais il y a eu la résistance des gens qui ne voulaient pas partir et le corporatisme a joué, forcément il joue tout le temps. Mais surtout les ministres n'ont rien voulu lâcher. Au fond, ceux qui ont été les plus réticents pour se faire enlever leurs pouvoirs, ce sont ceux qui appartenaient au gouvernement qui justement transférait les pouvoirs. C'est assez amusant. Mais je vous rassure tout de suite : depuis, cela n'a pas cessé. C'est-à-dire qu'après la gauche est venue la droite, après la droite est revenue la gauche, mais vous retrouvez le même phénomène tout le temps ».*

A cela s'ajoutent la multiplication des structures gouvernementales, l'addition des ministères et des secrétariats d'Etat, le désir de chaque titulaire d'un poste gouvernemental de détenir une fraction d'administration centrale et l'idée reçue selon laquelle toute priorité nationale doit d'abord être confiée à l'échelon central, autant de conditions qui favorisent une certaine reconcentration et ne facilitent pas la tâche des représentants de l'Etat aux échelons déconcentrés.

Les freins sont administratifs aussi : les administrations centrales elles-mêmes tentent de préserver leurs prérogatives et nombre de structures, non seulement nationales mais aussi déconcentrées, s'opposent au regroupement des services de l'Etat autour du préfet.

## **2. Des partenaires locaux très demandeurs**

**Pourtant, les partenaires de l'Etat au niveau local sont largement demandeurs d'une déconcentration réelle** des compétences et des pouvoirs de décision. Ils sont tout autant soucieux de voir s'organiser un véritable regroupement des services déconcentrés autour du préfet, conscients que son autorité sur ces services s'exerce de manière encore trop indirecte et donc imparfaite.

Les collectivités locales, les usagers, les acteurs économiques et sociaux ressentent fréquemment l'Etat comme insuffisamment performant sur le terrain et redoutent l'action parfois aveugle de l'administration centrale. Pour les agents de l'Etat, à l'échelon local, la déconcentration est aussi synonyme de responsabilité et d'implication accrues.

Pour l'Etat lui-même, la déconcentration est gage d'un juste équilibre entre ses interventions et celles de collectivités territoriales aux pouvoirs élargis. Elle permet d'éviter qu'à une omnipotence de l'Etat souvent décriée se substitue

la domination tout autant néfaste des grandes villes, des départements, des régions et, à travers leurs structures, d'élus fortement enracinés localement, disposant de moyens financiers et humains parfois considérables.

### 3. Les conséquences de la multiplication des acteurs

En vingt ans, la France est passée d'une gestion de son territoire par un Etat centralisé à une gestion de territoires multiples par des acteurs de plus en plus nombreux. Cette évolution a engendré des problèmes concrets qui exigent aujourd'hui de définir le rôle nouveau que doit jouer l'Etat, d'une part au niveau global, d'autre part au niveau local.

Toutes les réformes entreprises depuis 1982 visaient à rapprocher le pouvoir des administrés. Mais en même temps, elles ont introduit plus de complexité, elles ont conduit à conforter, voire à accentuer les inégalités territoriales et les inégalités entre les citoyens.

**Dans bien des cas, les droits ne sont plus les mêmes pour tous. Il n'existe plus une norme définie au niveau national, mais une juxtaposition de normes inégalitaires aboutissant globalement à une perte de cohérence. C'est le cas en matière de sécurité, c'est aussi le cas en matière de handicaps.**

Devant l'échec de la prestation spécifique dépendance, insuffisante et surtout très inégalitaire, le Premier ministre Lionel Jospin a d'ailleurs envisagé un financement de la dépendance par l'Etat aux côtés des acteurs déjà concernés (départements et caisses de sécurité sociale) afin « *d'ouvrir à l'ensemble des personnes âgées dépendantes, un droit objectif à une prestation...* ».

La multiplication d'acteurs locaux, aux pouvoirs accrus, les compétences diverses et de plus en plus partagées des uns et des autres, la nécessité qui en découle pour les différents partenaires de s'allier lorsqu'ils souhaitent mettre en œuvre des projets globaux, ont favorisé le développement de la contractualisation. Cette pratique qui touche tous les domaines et tous les niveaux est parfois utilisée à l'excès. Or, sous le couvert d'un traitement égalitaire des contractants, elle a accru les coûts, alourdi les procédures, ralenti les réalisations, chacun attendant les autres partenaires pour s'engager. Pire, elle a entraîné de nouvelles tutelles, des allégeances et finalement une dilution des responsabilités.

**L'Etat**, dans ce contexte, **doit pleinement jouer sa mission de régulateur et de garant de la cohésion sociale**. Faute de quoi, les citoyens pour lesquels ces grandes réformes ont été réalisées, non seulement n'en seront pas les gagnants, mais perdront toute possibilité d'accéder, de façon équitable, aux droits qui sont les leurs.

Si au niveau central, le rôle de l'Etat « *stratège* » doit être allégé, parallèlement celui-ci doit être suffisamment organisé à l'échelon local pour être capable de définir et d'adapter sur place les différentes politiques sectorielles de portée nationale et de garantir son autorité face aux nouveaux pouvoirs décentralisés. L'exigence de cet Etat local fort était déjà réclamée lors de la publication de la charte de la déconcentration considérée alors comme

insuffisante. Elle est une des conditions nécessaires pour assurer l'équilibre local et garantir l'intérêt général.

Jean-Louis Chauzy insiste sur cette nécessité : *« comme sûrement la plupart d'entre vous qui ont depuis de longues années voulu la décentralisation, nous avons besoin d'avoir aussi un Etat déconcentré qui puisse assurer l'intérêt général quand d'autres sont défaillants. »*

*Nous avons vécu en région les arbitrages sur les documents « objectif 2 » des fonds européens. Heureusement que parfois il y avait un préfet de région et que nous avons nous-mêmes le courage d'élever la voix pour dire que l'intérêt général de la région était concerné. Nous assistions à des débats qui nous rapprochaient plus de Clochemerle que de l'émergence de l'intérêt général de la région. Même nous, ayant notre propre expérience, nous sommes aussi heureux d'avoir des représentants de l'Etat qui garantissent l'intérêt général. Quand on regarde de près comment s'amorce le débat sur la solidarité urbaine, d'après ce que nous observons par rapport à des sujets, comme la gestion des déchets, l'énergie, les autoroutes, etc., à certains moments il faut bien qu'il y ait quelqu'un pour siffler la fin de la récréation ».*

#### **4. Quel rôle de l'Etat au niveau local ?**

Définir le nouveau rôle de l'Etat au niveau local suppose à la fois de repenser la mission des préfets et de réfléchir à la nouvelle organisation des services de l'Etat à l'échelon du département et de la région.

Le Commissariat général du plan considérait ainsi en 1993 que cet « *Etat local* » ne pourrait exister sans un regroupement plus fort des services déconcentrés autour du préfet. Pour les services non soumis à son autorité, il soulignait que *« l'absence de lien hiérarchique n'excluait pas une action convergente, voire une action commune »*.

L'unité de commandement à l'échelon local ne pouvait exister qu'en développant la fongibilité des moyens mis à la disposition du préfet. Objectif comparable à la déconcentration elle-même, elle devait s'accompagner d'une utilisation mieux coordonnée des compétences techniques des divers services, gage d'efficacité de l'action de l'Etat.

Martine Buron écrivait ainsi : *« l'interministérialité doit constituer le cadre de toute l'action de l'Etat au plan local... Le préfet doit avoir (vis-à-vis des services déconcentrés) un pouvoir déterminant sur leurs orientations stratégiques, le choix de leurs actions, la mise en cohérence de leurs moyens. Il doit ainsi disposer, pour toutes les décisions majeures de l'Etat dans son département, des moyens d'assurer une unité de commandement »*.

Les propositions formulées tournaient essentiellement autour de trois thèmes, la gestion des personnels, la déconcentration financière non seulement en matière de crédits d'investissement, mais aussi d'intervention avec mise à la disposition du préfet de région d'une enveloppe financière mais surtout le renforcement de l'Etat au niveau local :

- en faisant du préfet le représentant unique de l'Etat dans tous les contentieux, de même que dans la communication extérieure en général ;

- en renforçant la durée moyenne de présence des préfets dans leur poste, notamment les préfets de département ;
- en procédant à une déconcentration interministérielle, sous l'autorité du préfet, mais dans le respect des compétences techniques de chaque service (DDE, DDASS...).

Dans son rapport sur « *L'unité de commandement au sein des services de l'Etat* », M. Pierre-Rémy Houssin, Député de la Charente, indiquait que « *rien ne tient plus à cœur aux présidents de conseils généraux et régionaux que l'unité de commandement de l'Etat. Ils souhaitent, autant que faire se peut, n'avoir pour les affaires de l'Etat qu'un seul interlocuteur et cet interlocuteur ne saurait être que le préfet* ». Or cette unité de commandement implique un renforcement de l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat.

Deux solutions ont d'ailleurs été proposées, l'une par M. Joël Thoraval, (alors Président de l'association du corps préfectoral) qui a suggéré « *de déconnecter les départements ministériels de leurs représentations territoriales en supprimant les filiations verticales* », l'autre par M. Jacques Gerault, Chef de mission au commissariat à la réforme de l'Etat, qui, pour sa part, pense que les administrations centrales pourraient se limiter à des directives d'objectifs en laissant une certaine marge de manœuvre aux préfets.

Certes, au niveau départemental, un rapprochement des directions de l'équipement et de l'agriculture et de la forêt avait été expérimenté en 1991 dans quinze départements et généralisé lors de l'application des dispositions de la charte de la déconcentration en 1992. Cette charte, qui permettait au préfet de région ou de département de désigner un chef de projet chargé de coordonner l'action de plusieurs services de l'Etat relevant de son échelon territorial, autorisait d'ailleurs la création de pôles de compétences entre les administrations civiles de l'Etat pour conduire des interventions communes.

Sous l'impulsion d'Emile Zuccharelli, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999, estimant qu'une démarche tendant à une recomposition fonctionnelle des services se heurtait à des rigidités statutaires et rencontrait de nombreux obstacles sur le plan structurel, a préféré explorer d'autres voies. Ainsi, a été expérimentée la formule du projet territorial de l'Etat dans le département qui doit constituer « *une démarche collective associant tous les services déconcentrés de l'Etat dans le but d'élaborer une stratégie commune et de définir une organisation optimale* ». Les décrets du 20 octobre 1999 ont par ailleurs confié aux préfets la compétence pour fixer l'organisation des services déconcentrés placés sous leur autorité. Enfin, les modes de coopération entre les services de l'Etat seront développés afin d'accroître leur efficacité. Les mesures devraient être complétées par une amélioration des procédures budgétaires.

Toutes ces mesures vont certes dans le sens de la mise en œuvre d'une administration plus déconcentrée et d'une nouvelle possibilité donnée au préfet d'imposer plus facilement l'unité d'action. Une des seules « *ombres au tableau* reste sans doute la création des agences régionales de l'hospitalisation en

1997 » qui a privé le préfet de quelques attributions.<sup>1</sup> Sera-t-elle la dernière ombre ?

Mais, en définitive, le défaut de marge de manœuvre des préfets n'est-il pas surtout politique, et ce indépendamment des grands choix nationaux ?

Selon Nicolas Tenzer<sup>2</sup>, « *les insuffisances de la déconcentration sont bien politiques et apparaissent de manière criante en matière de contrôle de légalité. L'insuffisance quantitative et qualitative des moyens humains dans les préfectures et les services déconcentrés empêche que l'autorité de l'Etat soit pleinement affirmée, mais, plus gravement, la faiblesse de l'autorité administrative devant un élu puissant la prive d'une grande partie de sa portée...* ».

Enfin, l'Etat aurait d'autant plus d'autorité si les personnels des préfectures étaient mieux formés juridiquement et jouaient davantage un rôle de conseil vis-à-vis des élus locaux.

\*  
\*       \*

Comme dans tous les domaines évoqués précédemment, la déconcentration est encore inachevée. La décentralisation a mis en mouvement un processus. Elle a suscité des modifications structurelles importantes qui sont toutefois intervenues sans que la cohérence soit pleinement assurée. Elle a fait apparaître la nécessité d'autres réformes qu'elle doit impérativement entraîner dans son sillage si elle veut réussir totalement. **La déconcentration** en est une. Elle **est** tout aussi **essentielle**. Mais cette mise en mouvement doit prendre en compte l'échelle du temps. Il s'agit là aussi d'une réforme en profondeur qui ne peut se réaliser que sur la durée.

---

<sup>1</sup> Francis Chauvin, professeur à l'Université de Rennes.

<sup>2</sup> Nicolas Tenzer - « *La déconcentration : mythes et illusions politiques* » in *La décentralisation en France* - Septembre 1996.

### **CHAPITRE III**

## **LE CITOYEN S'Y RETROUVE T-IL ET PEUT-IL FAIRE ENTENDRE SA VOIX ?**

Le dossier de la décentralisation qui modifie fondamentalement les relations entre l'Etat et les collectivités, a suscité de nombreux débats dans la sphère politique sans que les citoyens y soient vraiment associés.

Pourtant l'un des objectifs était de « *rendre le pouvoir aux citoyens* », pour mieux répondre aux besoins ; cet objectif, défendu au nom d'une conception de la vie politique plus participative, avait depuis longtemps fait l'objet de débats et d'actions de la part de nombreux élus, regroupés notamment au sein des GAM.

Force est de constater que la décentralisation a transféré le pouvoir aux élus locaux sans que soit conduite une réflexion suffisante sur leur fonction, que cette dernière n'est toujours pas accessible à toutes les couches sociales alors que l'élu est sensé représenter le citoyen, et que la participation au quotidien des habitants à la vie de la Cité reste encore à réaliser.

### **I - LA FONCTION D'ÉLU LOCAL : L'ABSENCE D'UN VÉRITABLE STATUT**

Dans un passé encore récent, les élus locaux ont souvent été considérés comme des « *notables* », exerçant une autorité morale et d'influence, marquée du sceau du bénévolat. Cette conception correspondait à l'organisation juridico-administrative de la plupart des collectivités locales :

- au niveau du département et de la région, exécutif centralisé au profit du préfet ;
- pour la région elle-même, simple statut d'établissement public, les privant de personnel politique ;
- pour beaucoup de communes et notamment les communes rurales, absence de moyens et pouvoir préfectoral qui souvent les maintenait sous tutelle.

Mais, des réformes institutionnelles ont été liées aux lois de décentralisation :

- transfert des exécutifs départementaux et régionaux aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux ;
- transformation des régions en collectivités de plein exercice ;
- allègement des tutelles.

Jointes aux importants transferts de compétences, elles ont considérablement renforcé les responsabilités des élus locaux et fait apparaître des exigences nouvelles qui devraient conduire à revoir les pratiques traditionnelles de l'exercice des mandats locaux. La fonction notabiliaire traditionnelle ne répond plus aujourd'hui aux exigences de l'exercice de ces mandats.

## A - LA SOCIOLOGIE DES ÉLUS LOCAUX

En 1998, la France comptait en métropole 512 324 élus locaux.

Mais, conséquence logique de l'existence de nos quelque 36 700 communes, près de la moitié des conseillers municipaux sont issus de communes de moins de 500 habitants, essentiellement rurales, qui regroupent moins de 9 % de la population du pays.

### 1. Les élus locaux sont essentiellement des hommes

La sous-représentation des femmes est patente parmi les élus locaux.

Globalement 21,7 % d'entre eux sont des femmes, mais ce pourcentage tient à leur représentation parmi les conseillers municipaux. En 1998, elles y représentent, 21,8 % des effectifs (contre 14 % quinze ans plus tôt).

Chez les maires, la féminisation est encore très faible, (8 %) même si elle est en hausse (2,8 % en 1983). Elle est surtout très basse dans les grandes communes et le sud de la France.

La féminisation est également peu élevée parmi les conseillers généraux (11 % en 1998) et l'évolution y est encore très lente. Elle atteint en revanche 35,9 % en 1998 chez les conseillers régionaux alors qu'elle n'était que de 9,3 % en 1986. On peut attribuer ce chiffre au scrutin de liste lequel, dans l'application de la loi sur la parité, va d'ailleurs changer la donne.

Il est à noter que si les femmes sont plus présentes en tant que conseillères municipales dans les villes, il y a plus de femmes maires en milieu rural.

Tableau 8 : Les maires issus des élections municipales de 1995 en métropole

Strates démographiques	Effectif total	Âge moyen	Femmes		Renouvelés	
			Nombre	%	Nombre	%
Moins de 3 500 habitants	34 115	55 ans	2 644	7,8 %	12 710	37,3 %
3 500 à 8 999 habitants	1 513	55 ans	59	3,9 %	575	38,0 %
9 000 à 29 999 habitants	701	54 ans	37	5,3 %	231	33,0 %
30 000 à 99 999 habitants	191	63 ans	10	5,2 %	54	28,3 %
Plus de 100 000 habitants	35	57 ans	1	2,9 %	11	31,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>36 555</b>	<b>54,8 ans</b>	<b>2 751</b>	<b>7,5 %</b>	<b>13 581</b>	<b>37,2 %</b>

Source : Ministère de l'Intérieur.

Tableau 9 : Les conseillers municipaux issus des élections municipales de 1995 en métropole

Strates démographiques	Effectif total	Âge moyen	Femmes	
			Nombre	%
Moins de 3 500 habitants	422 510	46 ans	88 781	21,0 %
3 500 à 8 999 habitants	41 650	48 ans	10 447	25,1%
9 000 à 29 999 habitants	22 663	49 ans	5 953	26,3 %
30 000 à 99 999 habitants	8 204	48 ans	2 206	26,9 %
Plus de 100 000 habitants	2 181	49 ans	592	27,1%
<b>TOTAL</b>	<b>497 208</b>	<b>46,9 ans</b>	<b>107 979</b>	<b>21,7 %</b>

Source : Ministère de l'Intérieur.

Tableau 10 : Effectifs des élus locaux de la Métropole

Mandats	Effectifs	Taux de féminisation	Moins de 40 ans	De 40 à 59 ans	60 ans et plus	Âge moyen
Conseillers régionaux	1 671	25,8 %	11,2 %	72,5 %	16,3 %	50
Conseillers généraux	3 857	6,9 %	5,1 %	62,3 %	32,6 %	56
Conseillers municipaux	506 796	21,8 %	-	-	-	46,9
dont Maires	36 517	8,0 %	3,3 %	55,5 %	41,2 %	60

Source : Ministère de l'Intérieur – bureau des élections – 1998.

## 2. L'évolution de la représentation socioprofessionnelle des élus locaux

Depuis de nombreuses années, le pourcentage des agriculteurs est en forte diminution. En 1989, ils constituaient encore 28,6 % de l'effectif des maires, alors qu'ils ne représentaient que 4 % de la population éligible, mais il ne faut pas oublier qu'en 1971, ils étaient 45,3 %.

Aujourd'hui, leur pourcentage est passé à 20,3 % et le mouvement de déclin semble toucher principalement les zones « *rurbaines* ». Leur part est également en diminution chez les conseillers généraux où elle est passée de 10,1 en 1989 à 8,5 % en 1994 et à 6,4 % en 1998.

On constate, en revanche, un pourcentage important et toujours croissant d'enseignants dans tous les mandats électifs et une part des autres fonctionnaires également en croissance notamment au niveau communal.

Les retraités et inactifs pèsent d'un poids croissant sur la représentation locale (14,5 % des maires en 1971 contre 24,2 en 1989 et 32 % en 1995, 17,6 % des conseillers généraux et 14,4 % des conseillers régionaux en 1994). Si les retraités sont nombreux parmi les élus, il convient de noter que les jeunes de moins de trente ans sont pratiquement absents.

Enfin, même si elle peut paraître importante dans l'absolu (15 % environ pour chaque niveau de collectivités) et en progression, la part des salariés du secteur privé reste faible par rapport à leur poids dans la population.

Les évolutions ainsi constatées montrent qu'il n'existe toujours pas une réelle correspondance entre le poids des diverses catégories sociales dans la population et leur place parmi les élus locaux. Cependant, il faut noter que « *le maillage de la représentation s'ajuste de mieux en mieux sur le corps social* », comme en témoigne le fait qu'au fil des élections s'atténue « *le traditionnel phénomène de sur-représentation des professions indépendantes* »<sup>1</sup>.

Elles traduisent en fait, de manière certes plus ou moins marquée, l'adéquation entre les caractéristiques de chaque catégorie sociale et les qualités requises pour l'exercice de la fonction d'élu local.

Pour certaines, la formation dont ont bénéficié leurs membres à l'origine et les compétences qu'ils ont ainsi acquises facilitent leur adaptation à la complexité des dossiers à traiter.

Pour les autres, leur possibilité de s'organiser de façon « *autonome* » dans le cadre de leur emploi et de maîtriser leur temps correspond à la disponibilité nécessaire pour assurer pleinement un mandat électif. Cette exigence accrue de disponibilité explique en grande partie le nombre élevé de retraités parmi les élus locaux.

Le fait qu'ils soient plus ou moins assurés de retrouver leur emploi s'ils perdent leur mandat électif constitue également pour certains un facteur déterminant les autorisant à se lancer dans la vie politique locale.

Autour de ce fait, d'autres n'ont pas, leur créant, de ce fait, des difficultés pour concilier mandat local et l'exercice, à court et long terme, d'une vie professionnelle.

### 3. Grands notables et petits élus

Certains analysent le système politique local comme un « *système tribal* ». Telle est ainsi à l'opinion tranchée et caricaturale d'Yves Mény sur l'élu local :

« *Un chef incontesté bénéficiant généralement d'une exceptionnelle longévité politique ; une faible participation des « sujets » qui ne sont guère admis au rituel politique qu'une fois tous les cinq ou six ans ; des mœurs politiques qui tendent à la confusion des intérêts personnels avec ceux de la collectivité publique*<sup>2</sup> ».

Il précise néanmoins que cette situation ne résulte pas « *d'une volonté maligne des élus mais d'un ensemble de facteurs « entremêlés », à la conjonction de la culture politique, du droit, des structures sociales et des nécessités fonctionnelles* » :

- attrait des Français pour un « *leadership* » qui en soit un ;
- perpétuation de mécanismes électoraux ou institutionnels qui renforcent le « *leadership* » au détriment de la collégialité ;
- nécessité pour être efficace de cumuler mandats et fonctions selon un processus qui ne fait que renforcer les traits précédents.

Les conséquences en seraient multiples :

---

<sup>1</sup> Pierre Sadran.

<sup>2</sup> Yves Mény - « *La république des fiefs* » - in Pouvoirs - Janvier 1992.

- localisation de la vie politique nationale, les grands notables restant souvent « *englués dans des querelles de clochers* » et, lorsqu'ils sont parlementaires, incluant dans l'acte législatif « *nombre de dispositions dont les fondements réels résident dans la défense d'intérêts purement locaux* » ;
- concentration du pouvoir aboutissant à des choix personnels qui peuvent avoir des conséquences financières pour la collectivité concernée ;
- brouillage quant à l'identification du mandat : le notable en cause agit-il comme maire, comme député, comme président d'un syndicat intercommunal... ? ;
- transformation de certaines assemblées délibérantes en simples chambres d'enregistrement ;
- pouvoirs des grands notables appuyés sur des réseaux de « *petits élus* » dont la fidélité est rentabilisée par le jeu des subventions départementales et régionales. Cette dérive est particulièrement marquée dans les relations entre l'exécutif départemental et les maires, notamment quand le président du conseil général est aussi sénateur.

Pierre Sadran, Professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux<sup>1</sup>, insiste sur deux caractéristiques du jeu politique français :

- « *d'un côté, l'angélique vision d'une démocratie locale portée par des milliers d'élus investis d'une égale légitimité dissimulant en fait une scène très hiérarchisée, avec quelques premiers et seconds rôles et une multitude de figurants* » ;
- « *de l'autre, la situation stratégique d'intermédiaires obligés des grands élus que leurs fonctions (exécutif important) ou leurs ressources politiques (cumul des mandats) placent à l'interface entre le local et le pouvoir central* ».

Au total, pour lui, « *la France devient "un système de plus en plus oligarchique", témoignant d'un véritable malaise tant de la décentralisation que de la démocratie* ».

## B - LA PROFESSIONNALISATION DES ÉLUS LOCAUX

### **1. La décentralisation a pour partie généré une certaine « professionnalisation » de la fonction électorale**

Elle a favorisé l'émergence d'un véritable « *métier politique* » local.

Les réformes qui ont fait des élus les véritables responsables du système politico-administratif local ont en effet facilité aussi certaines pratiques allant dans ce sens :

- Présidentialisation du pouvoir des maires et des présidents de conseils régionaux et généraux.

---

<sup>1</sup> « *La vie politique locale* » - in Les collectivités locales en mutation - Cahiers Français - Octobre-Décembre 1999.

Martine Buron écrit ainsi s'agissant des premiers : « *pour faire image, on pourrait dire que le maire cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, c'est-à-dire le rôle des quatre premiers personnages de l'Etat. Quant au conseil municipal, il choisit d'ailleurs moins son maire que ce dernier ne choisit l'équipe avec laquelle il veut travailler et qu'il va présenter aux électeurs. Au total, le pouvoir local apparaît déséquilibré au profit de l'exécutif* ».

- Polarisation du pouvoir local entre les mains de quelques personnalités dominantes. Mais l'efficacité supporterait-elle l'inverse ?

Les professionnels de la politique se retrouvent titulaires des fonctions qui déterminent la régulation du système et cristallisent le pouvoir local. Pierre Sadran écrit ainsi : « *Le cumul des mandats est le moyen pratique mais inavoué d'assurer par l'addition des indemnités et des avantages de fonction d'une part, et par la prime à la réélection qu'il procure d'autre part, la quasi-professionnalisation des élus, désormais aussi indispensable pour faire carrière que pour gérer efficacement les intérêts collectifs<sup>1</sup>* ». En effet l'addition des fonctions locales permet à ceux qui ne sont pas parlementaires d'exister et d'être plus efficaces pour le traitement des dossiers. Elle permet aussi de compenser l'insuffisance de moyens relative à l'exercice de chaque mandat local.

- Personnalisation du rôle de l' élu.

La personnalisation de la vie locale donne aux électeurs une image claire des responsables locaux, en particulier de leurs maires. Le citoyen a en effet besoin de connaître son maire, de pouvoir l'aborder et lui exposer ses problèmes. Mais cette personnalisation pousse parfois les élus à donner la priorité au paraître au détriment du travail effectif. La demande du citoyen est d'ailleurs contradictoire. Il peut trouver un peu dérisoire inaugurations et rubans tricolores coupés mais en même temps il insiste pour que les élus y participent. Ces derniers, s'ils privilégient le traitement des dossiers à la représentation publique, ne sont pas assurés d'être réélus. Il y a nécessité à ce que les citoyens reconnaissent et connaissent leurs élus et que ceux-ci les rencontrent, mais la demande de représentation devient excessive et parfois contraignante.

## **2. Ces tendances ne doivent pas cacher l'extrême diversité de la situation des quelque 500 000 élus locaux français**

Albert Mabileau<sup>2</sup> souligne ainsi : « *Peut-on assimiler l' élu qu'on a eu grand-peine à convaincre de se présenter pour compléter le conseil municipal du bourg et le maire du chef-lieu de canton ; l'adjoint aux sports d'une petite ville et le député-maire d'une ville moyenne ; l' élu d'un petit canton rural et le sénateur-président du conseil général ; le conseiller municipal de l'opposition dans une grande ville et son maire qui exerce des fonctions nationales ? Autant de positions sans commune mesure autre que l'élection ; de charges fortuites,*

<sup>1</sup> Pierre Sadran - « *La vie politique locale* » - in Les collectivités locales en mutation - Cahiers Français - octobre-décembre 1999.

<sup>2</sup> Albert Mabileau - « *L' élu local : nouveau professionnel de la République* » in Pouvoirs - Janvier 1992.

*épisodiques ou permanentes ; de responsabilités contingentes, sectorielles ou globales* ». Quelle différence de moyens entre un parlementaire et un élu local !

Mais selon Albert Mabileau, « *l'accomplissement d'un mandat ne constitue pas un obstacle déterminant à l'exercice d'autres obligations professionnelles. C'est la position la plus largement partagée par les simples conseillers du rang (municipaux, départementaux, régionaux) qui n'exercent pas de responsabilité exécutive et les maires des petites communes* ». Cette affirmation a pu pendant longtemps être vérifiée mais il convient d'ajouter qu'aujourd'hui, pour l'exercice d'un mandat local, il est difficile d'avoir une activité à temps plein.

### **3. D'une manière générale pourtant, la décentralisation a rendu nécessaire, pour tous les élus, l'apprentissage de compétences accrues**

Disposant de nouveaux pouvoirs très étendus, les élus doivent connaître au fond les problèmes qu'ils ont à résoudre. Ils doivent être capables de traiter les dossiers les concernant. Cela suppose qu'ils aient des compétences effectives sur toutes les questions qu'ils ont à gérer. Le maire d'une petite commune est censé tout savoir : le code des communes, le code rural, le code pénal, le contrôle *a posteriori*.... Par ailleurs, le manque de conseil de l'Etat rend difficile les tâches des maires.

La fonction d'élu local nécessite aussi du temps, sous peine de mal maîtriser les choix face à ses interlocuteurs publics ou privés. On ne peut en effet reprocher à des fonctionnaires de se substituer aux élus quand ceux-ci ne sont pas à même d'assurer leur fonction. Il n'empêche, il appartient aux élus du suffrage universel de décider. Pour qu'ils le fassent dans les meilleures conditions, ils ont besoin de disponibilité, d'information et de formation continues. Il faut aussi qu'ils acceptent de se partager les tâches. La gestion locale est un travail d'équipe. Les maires doivent savoir déléguer et pouvoir se reposer en partie sur des adjoints et des conseillers qui ont chacun leurs compétences.

## **C - LE CUMUL DES MANDATS**

### **1. La limitation du cumul des mandats**

Le taux de cumul entre les fonctions de maire et de conseiller général a doublé sous la V<sup>e</sup> République par rapport aux républiques précédentes.

Le cumul des mandats de maire et de parlementaire est passé de six cas en 1897 à trente-sept en 1989 pour les cinquante et une plus grandes villes de France.

Si le scrutin majoritaire y a certainement contribué, il est probable que l'absence de véritable statut de l'élu local, notamment d'indemnisation convenable pour les maires, a joué aussi un rôle important.

Dès 1970, des tentatives de limitation ont eu lieu.

Marcel Debarge, dans son rapport de 1982, établissait déjà les liens entre décentralisation, cumul des mandats et statut des élus locaux. Ce constat est toujours d'actualité.

Les lois du 30 décembre 1985 ont finalement prévu qu'un élu ne pourrait plus exercer que deux mandats parmi les suivants : député ou sénateur, parlementaire européen, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de plus de 20 000 habitants (9 000 dans le projet gouvernemental), maire adjoint d'une commune de plus de 100 000 habitants, la limitation du cumul des fonctions ne concernant que celles de président de conseil régional et de président de conseil général.

Ces textes devaient être d'application progressive, les élus concernés n'étant tenus d'abandonner leurs mandats que lors du renouvellement de leurs assemblées - et cela mandat par mandat. Un bilan des lois de 1985 montre qu'en général :

- la classe politique privilégie les mandats nationaux et municipaux au détriment des mandats départementaux, régionaux et européens ;
- un parlementaire ne conserve son siège de conseiller général que s'il préside l'assemblée départementale ;
- lorsqu'ils doivent se déterminer entre un mandat départemental et régional, les élus choisissent massivement d'abandonner leur siège à l'assemblée régionale.

## 2. Pourtant d'une élection à l'autre, le cumul s'étend

La situation telle qu'elle se présente aujourd'hui peut faire douter de l'efficacité des textes de 1985. L'indice de cumul est très semblable d'une catégorie à l'autre chez les « *grands* » élus, les maires des petites communes cumulant moins de fonctions. Pour les députés, le renouvellement de l'Assemblée en 1997 s'est en définitive traduit par une nouvelle augmentation du cumul.

Tableau 11 : Indice global de cumul des indemnités

Députés	146 %
Sénateurs	135 %
Présidents de conseil général	147 %
Présidents de conseil régional	130 %
Maires > 2 500 habitants	42 %

Source : « *Les collectivités locales en mutation* », Cahiers Français n°293 – octobre-décembre 1999

Tableau 12 : Cumul des mandats

	Députés		Sénateurs		Présidents de région		Présidents de département		Maires (a)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>1 mandat</b>	53	9,2	50	16,2	5	19,2	8	8	2 313	65,4
<b>2 mandats</b>	225	39,0	101	32,7	13	50	37	37	960	27,2
<b>3 mandats</b>	279	48,4	157	50,8	8	30,8	55	55	248	7
<b>4 mandats</b>	20	3,5	1	0,3	0	0	0	0	13	0,4
<b>TOTAL</b>	577		309		26		100		3 534	
<b>Ont un mandat :</b>										
<b>De député</b>					6	23,1	18	18	262	7,4
<b>Sénatorial</b>					4	15,4	41	41	76	2,2
<b>Européen</b>	3	0,5	1	0,3	0	0	1	1	7	0,2
<b>Régional</b>	98	17	38	12,3			12	12	241	6,8
<b>Départemental</b>	261	45,2	167	54	1	3,8				
<b>Communal</b>	481	83,4	212	68,6	18	69,2	75	75	909	25,7
(a)- Maires des communes > 2 500 habitants.										

Source : Patrick Joyeux, « *Photo de famille* » - in Territoires ; Avril-Mai 1998.

Fort de ce constat, le Premier ministre Lionel Jospin, avait entrepris une réforme visant à limiter à deux le nombre de mandats ainsi qu'à interdire le cumul de deux fonctions exécutives locales d'une part et celui d'un mandat national et d'une fonction exécutive locale d'autre part.

Était-ce vraiment souhaitable ? Si l'on écoute Pierre Sadran, ce ne serait pas le cas : « *Dans une société où la chose publique se gère de plus en plus par la complexité... le partenariat et où il faut en permanence mettre en relation les trois paliers, local, national et européen..., une certaine dose de cumul... serait peut-être une réponse adaptée à la complexité de la fonction publique contemporaine* ».

En revanche, les arguments ne manquent pas quant à la nécessaire limitation du cumul des mandats : réduire le pouvoir des potentats locaux, faciliter l'accès à la fonction d'élu au maximum de citoyens, notamment aux femmes... Le texte voté le 6 avril 2000 à l'Assemblée nationale ne limite en fait aucun cumul lourd, les seuls changements concernant les députés européens et les élus locaux. Les parlementaires se sont bien gardés d'aborder les véritables cumuls, se réservant même sur proposition du Sénat une exception pour les communes de moins de 3 500 habitants.

A titre d'exemple, on pourra être :

- sénateur et président de conseil général,
- député, conseiller général, maire d'une commune de moins de 3 500 habitants et par conséquent président d'une communauté de communes,
- député, maire, président d'une communauté urbaine ayant la responsabilité d'importants budgets.

Un élu local ne pourra en revanche plus être à la fois conseiller régional, conseiller général et conseiller municipal y compris d'une commune de moins de 3 500 habitants. Comment expliquer cela aux citoyens ? Si Ubu n'existait pas, le Parlement l'aurait inventé.

En tout cas, **il ne peut y avoir de nouvelle limitation du cumul des mandats s'il n'y a pas parallèlement création d'un statut de l'élu local**, faute de quoi la réalité nous montre qu'elle entraînera nécessairement un clivage encore plus important entre grands et petits élus.

#### D - LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL

Les parlementaires peuvent avoir des difficultés pour retrouver un emploi au terme de leur mandat. En revanche, ils ont acquis des moyens non négligeables pour remplir leurs fonctions. Pour les élus locaux, la situation est tout autre.

La loi du 2 mars 1982 avait, dans son article 1er, expressément prévu l'édiction d'une loi prochaine sur le statut de l'élu local. Il aura fallu dix ans pour que la loi du 3 février 1992 soit votée. Au demeurant cette loi, qui se borne à formuler certaines dispositions concernant « *les conditions d'exercice des mandats locaux* », rejette d'ailleurs toute référence explicite à la notion même de statut.

### **1. Difficultés de mise en place d'un statut**

Plusieurs raisons peuvent expliquer les problèmes rencontrés.

- **En premier lieu, si la mutation du rôle des élus paraît incontestable, la conception de l'amateurisme républicain a, jusqu'à une époque récente, prévalu en France.**

Selon cette conception, « *l'élu doit rester un individu comme les autres, puisqu'il représente ses concitoyens, ses fonctions sont bénévoles puisqu'il est motivé par le bien public et son dévouement légitimé par le service de la République* ». Il ne peut donc qu'être un notable local dégagé des contingences matérielles.

Il faut noter en outre qu'encore récemment, la gestion quotidienne des mairies était pratiquement toujours assurée par la secrétaire de mairie sur laquelle le maire se reposait.

- **En second lieu, une série de considérations pratiques freine la mise en place d'un statut :**
  - d'abord l'hétérogénéité de la communauté des élus locaux qui, selon certains, rendrait difficilement applicable un statut unique ;
  - la difficulté d'organiser ce statut dans le monde de l'entreprise ;
  - ensuite le coût d'une telle réforme et la question de savoir qui en supportera la charge, de l'Etat ou des collectivités locales.

### **2. Les rapports et les projets avortés**

- **La question d'un statut de l'élu local n'a pas été posée seulement au moment des lois de décentralisation.**

Auparavant, plusieurs initiatives avaient été prises, notamment un important volet du rapport Guichard « *Vivre ensemble* ».

Peu avant l'adoption de la loi du 2 mars 1982, Pierre Mauroy avait chargé le sénateur Marcel Debarge d'un premier rapport sur le sujet. Ce rapport envisageait notamment :

- d'ouvrir à tous les élus un droit réel à la formation ;
- de revaloriser « *d'une manière substantielle* » les indemnités ;
- de garantir une retraite « *décente* » ;
- d'assouplir le système des autorisations d'absence et d'instituer un « *crédit d'heures* » garanti par la loi ;
- de garantir la réinsertion sociale de l'élu.

Il visait aussi à limiter le cumul des fonctions et des mandats.

Le gouvernement a alors entrepris une réflexion approfondie sur le sujet. L'adoption intégrale des propositions de ce rapport aurait eu un coût financier extrêmement onéreux : un chiffre de l'ordre de 10 milliards de francs fut avancé.

Déposé le 29 janvier 1982, le rapport Debarge fut à la base d'un projet de loi qui ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Un second projet fut déposé en février 1986 et connut le même sort, tout autant que la vingtaine de propositions de loi présentées entre 1981 et 1991.

En janvier 1987 fut constitué, auprès de Yves Galland, ministre délégué aux collectivités locales, un groupe de travail, avec la participation de neuf représentants de l'Association des maires de France ; mais les travaux achoppèrent, à la fin de l'année 1987, sur le refus du conseil national du patronat français d'accorder aux élus locaux un crédit d'heures pour exercer leur mandat.

Au cours de la discussion du budget de l'Intérieur pour 1989, au Sénat, Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, affirma son souci de parvenir à élaborer un statut de l' élu local.

- **La réforme fut relancée par Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, en 1989**

Celui-ci demanda alors à Marcel Debarge de présider un groupe de travail composé d'élus locaux et la réflexion aboutit au dépôt d'un nouveau rapport préconisant l'adoption conjointe de dix principes et de dix axes de propositions.

Les principes retenus se résument ainsi :

- reconnaissance par la loi de l'accroissement des responsabilités des élus ;
- équité du système indemnitaire ;
- compensation financière des fonctions électives ;
- rationalisation et revalorisation du système indemnitaire pour mettre fin à l'hétérogénéité des situations, notamment entre régions et départements ;
- mode de calcul des indemnités fondé sur la référence à l'indemnité parlementaire ;
- limitation du cumul des indemnités directes ou indirectes ;
- création d'une caisse autonome de retraite des élus locaux à laquelle ceux-ci devraient obligatoirement cotiser ;
- péréquations opérées entre collectivités.

Quant aux propositions, elles s'ordonnent autour des axes suivants :

- élargissement des autorisations d'absence et des garanties accordées aux membres élus des assemblées locales ;
- accroissement des garanties professionnelles, notamment en matière de licenciement ou de déplacements ;
- possibilité d'obtenir des interruptions de carrière pour les salariés d'une entreprise privée ou publique, c'est-à-dire des mises en disponibilité comme dans la fonction publique ;
- institution d'un droit au congé de formation des élus locaux ;
- restructuration du régime des indemnités de fonction en appliquant les principes retenus (clarification, revalorisation, fiscalisation) ;
- ouverture de droits à la retraite ;
- création d'une caisse de péréquation alimentée par les collectivités locales et abondée par l'Etat.

Transmis au gouvernement dans les premiers mois de 1990, ce rapport n'était guère différent, sur le fond comme dans sa forme, des réflexions initiées dès 1978 par quelques sénateurs dont Jacques Carat, et du premier rapport de Marcel Debarge. Il se concrétisa par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

### **3. L'actuel « statut » de l'élu local**

L'amélioration de la situation des élus en termes de droits et garanties résultant de la loi de 1992 modifiée par la loi du 6 avril 2000 concerne :

- **La disponibilité**

Le Code des communes prévoyait déjà l'obligation pour les employeurs de laisser leurs salariés membres d'un conseil municipal participer aux réunions du conseil et des commissions. Le même principe valait pour les conseillers généraux et pour les conseillers régionaux.

La loi de 1992 confirme cet état du droit sur les autorisations d'absence, mais dans un contexte de crise économique et sociale et de chômage massif, l'application en est difficile, notamment par des employeurs opposés aux manifestations d'absentéisme des salariés, quelles qu'en soient les causes. Cet état de fait est dommageable. On ne peut à la fois regretter que les représentants de l'entreprise soient absents ou peu nombreux dans les assemblées politiques et parallèlement les empêcher d'y siéger.

La loi de 1992 étend même sensiblement la portée du principe qui concerne désormais les réunions des « *organismes* » où les conseillers peuvent représenter leur commune (organismes de coopération intercommunale mais aussi sociétés d'économie mixte, voire structures associatives intervenant dans une grande variété de domaines).

En revanche, la loi n'a pas imposé aux employeurs de rémunérer les absences en cause. Elle prévoit la possibilité pour les collectivités ou les « *organismes* » concernés de compenser la perte de revenu ainsi subie par les élus. Quelle est l'application de cette mesure ? D'une part, le montant de ces compensations demeure exagérément modeste et ne tient aucun compte du montant réel de la perte subie. D'autre part, les élus y ont rarement recours.

Enfin la loi a conçu des mesures de disponibilité spécifiques au bénéfice des exécutifs locaux : maires, adjoints, présidents et vice-présidents des conseils généraux et des conseils régionaux. Cette formule des « *crédits d'heures* » est calculée proportionnellement aux charges présumées des élus sur la base de leurs fonctions et de strates géographiques par habitants.

- **La protection sociale**

Les absences prévues par le législateur ne doivent pas pénaliser les élus salariés concernés. Elles ne sont donc pas défalquées du temps de travail effectif s'agissant de calculer la durée des congés payés, ou le droit aux prestations sociales, ou les droits découlant de l'ancienneté. La loi frappe également de nullité toute mesure de licenciement ou de sanction prononcée contre un élu en raison de ses absences autorisées ou de l'utilisation de son crédit d'heures.

Le régime de protection sociale - déjà applicable aux parlementaires - et permettant aux élus salariés d'obtenir une suspension de contrat de travail jusqu'à l'expiration de leur mandat, puis de retrouver un emploi et une rémunération équivalents à ce terme, est étendu en principe à tous les maires, et aux adjoints des villes de plus de 20 000 habitants, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux. Il ne concerne pas les simples conseillers régionaux, généraux et municipaux. Ces derniers peuvent se retrouver sans protection sociale. A noter que pour les maires des petites communes, si le principe de protection sociale existe, dans les faits il est inapplicable.

La loi de 1992 met enfin en œuvre une réforme concernant le régime des retraites des élus percevant des indemnités de fonctions durant leur mandat électif.

- **Le régime indemnitaire**

La loi institue un barème indemnitaire global régissant l'ensemble des départements et des régions sur la base des principes déjà applicables aux communes. Cinq strates démographiques sont distinguées pour les conseils généraux et quatre pour les conseils régionaux.

Pour les communes, la loi ramène le nombre de strates démographiques de seize à neuf et améliore la situation des élus des communes rurales. Elle limite les cumuls d'indemnités s'agissant notamment des grands élus en position de cumul de fonctions. Enfin, elle fiscalise ces indemnités au-delà d'un seuil de 1 000 habitants. Dans les faits, les budgets des petites communes sont si faibles que parfois les élus renoncent à percevoir leurs indemnités ; s'ils en perçoivent une, celle-ci est souvent déterminée *a minima*.

- **Le droit à la formation**

Il est reconnu par loi de 1992 qui fait des frais de formation de l' élu une dépense obligatoire. La loi prévoit un congé formation d'une durée de six jours par mandat pour les élus ayant la qualité de salarié et une prise en charge par les collectivités des pertes de revenus des élus suivant une formation dans la limite de six jours par mandat. Cette disposition est-elle véritablement appliquée ? En tout état de cause, un congé formation d'une durée de six jours par élu et par mandat est tout à fait insuffisant.

#### **4. Les lacunes et les éléments qui plaident pour un véritable statut**

Le droit au retour à l'emploi concerne aujourd'hui essentiellement les fonctionnaires, il faut noter d'ailleurs qu'il n'est effectif dans leur cas que sous certaines conditions. Quant aux mesures de garanties sociales prises en 1992 pour diversifier les recrutements socioprofessionnels des élus locaux en direction des salariés des entreprises privées, on peut se poser la question de leur effectivité. L'amélioration du statut social peut, même si la loi la prévoit, rester lettre morte pour des élus trop longtemps éloignés de leur vie professionnelle antérieure. Dans un monde caractérisé par la rapidité des évolutions technologiques, on peut s'interroger sur les capacités de réadaptation ultérieure de ces élus. Le problème du reclassement se pose également, même si ce n'est pas de la même manière, pour les chefs d'entreprises et pour les membres des

professions qui avaient une « *clientèle* » (commerçants, artisans, professions libérales...).

En ce qui concerne la formation, le congé légal d'un jour par an est très éloigné de celui proposé par le rapport Debarge de 1982 qui prévoyait un crédit de 35 heures par an et par élu. Le droit à la formation, qui met en cause d'importants enjeux en termes de démocratie locale, apparaît en fait comme une innovation, certes heureuse, mais surtout de principe.

« *Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont été présentées par leurs promoteurs avec cet idéal démocratique d'une "démocratie au quotidien" contribuant, selon le Premier ministre de l'époque, à une "nouvelle citoyenneté" »*. Or, l'absence - ou le refus - d'un authentique statut des élus locaux peut affaiblir - et affaiblit de fait - les potentialités démocratiques de la décentralisation.

Il existe en premier lieu un risque de « *dépossession* » des élus de leurs compétences formelles soit par les responsables administratifs des services des collectivités territoriales, soit même, dans certaines circonstances, par quelques grands groupes privés déjà en position prévalente dans certains secteurs. Neutraliser de tels risques de « *technocratisation* » d'une part, et de « *recentralisation économique* » d'autre part, requiert une disponibilité des élus locaux et des garanties « *statutaires* » qui doivent certes être modulées selon la nature des collectivités en cause mais dont on ne saurait sous-estimer l'importance.

Par ailleurs, les « *dysfonctionnements* » de la démocratie locale sont déjà patents en termes de caractéristiques socioéconomiques relatives au recrutement des élus : les retraités représentent près d'un tiers de l'effectif global des maires avec une sur-représentation de certaines catégories sociales mieux protégées<sup>1</sup>. Les femmes, les jeunes et les salariés du secteur privé sont sous-représentés.

Certes, des nuances doivent être apportées. Tous les mandats électifs locaux ne nécessitent pas une disponibilité totale. Certains ne sont pas exercés à plein temps. Il n'empêche, **seul un véritable statut de l'élu local permettra que tous les citoyens aient la possibilité d'exercer une fonction élective quels que soient leur origine socioprofessionnelle et leur sexe.**

### 5. Les suggestions du livre blanc sur la décentralisation

Considérant que les avancées législatives de ces dernières années ont sensiblement amélioré la situation des élus locaux mais qu'elles restent insuffisantes, **les auteurs du Livre blanc sur « La décentralisation » ont formulé en 1996, un certain nombre de principes et de propositions :**

- **Ces principes étaient :**
  - les solutions à mettre en œuvre doivent se fonder sur le constat de la disproportion existant entre les petits élus, simples membres d'un conseil municipal et maires de petites communes rurales, et les

---

<sup>1</sup> « *Les élus locaux* » - in Poursuivre la décentralisation ; Commission du Livre blanc présidée par Jacques Chaban-Delmas et René Monory - Pouvoirs locaux - 1994.

grands élus à la tête des grandes collectivités et en position de cumul de mandats ;

- de ce fait, un statut de l'élu local ne peut être conçu que de manière pluridimensionnelle ;
- la réalisation de ce statut aura nécessairement un coût qui doit être accepté si l'on refuse de se contenter d'une pure démocratie formelle.

• **Ces propositions visaient à :**

- rendre plus perceptible par le citoyen les enjeux des élections et assurer une réelle « *gouvernementalité* » des collectivités locales, en mettant en place des modes de scrutins plus clairs, notamment en ce qui concerne le département et la région ; la nouvelle loi sur le mode d'élection des conseils régionaux répond en partie à cette attente ;
- donner une légitimité démocratique aux structures intercommunales faisant appel à la fiscalité directe locale, en instituant un vote au suffrage universel direct de leurs membres ;
- clarifier les relations entre les exécutifs territoriaux et les assemblées, peut-être en instituant une responsabilité politique de l'exécutif devant l'assemblée pour éviter les crises locales obligeant les élus à faire appel au préfet pour arbitrer des conflits ;
- envisager un exercice plus collégial des fonctions exécutives ;
- mieux prendre en compte la diversité des collectivités, des fonctions et des mandats locaux, en étendant les garanties des élus aux Présidents d'établissements publics locaux (OPAC...), aux présidents de commissions et en modulant les possibilités de formation selon l'importance des fonctions et des responsabilités des élus ;
- compléter les « *modalités d'exercice des mandats locaux* » prévues par la loi du 3 février 1992 : pour les mandats les plus importants, alignement du statut sur celui des parlementaires, en matière d'indemnités ; accroissement des crédits d'heures jusqu'à 50 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les fonctions exécutives et de responsabilité ; augmentation du nombre de jours de formation par an (six pour les maires et présidents de conseil général ou régional...);
- mieux assurer le financement du statut de l'élu local pour les petites communes (augmentation de la dotation de l'Etat et contribution des collectivités importantes dans le cadre d'une péréquation).

**6. Les propositions de l'AMF**

**L'AMF pour sa part, en 1999, lors de son 82<sup>e</sup> congrès, a proposé des réponses concrètes** aux difficultés que soulève l'exercice des mandats locaux. Elles sont organisées autour des axes suivants :

- En ce qui concerne la compatibilité de leur mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle.

Trop souvent les droits reconnus aux élus ne trouvent pas à s'appliquer. Les élus éprouvent des difficultés à faire valoir les droits sociaux que leur

reconnaît la loi du 3 février 1992 et leurs employeurs les incitent souvent à accepter contractuellement une réduction de leur temps de travail, les incitant ainsi à puiser sur leur temps libre pour exercer leur mandat.

L'AMF estime donc qu'il conviendrait de clarifier les modalités de calcul des cotisations sociales sur les périodes d'absence, de maintenir le montant actuel des crédits d'heures, nonobstant la réduction de la durée légale du travail, et de clarifier les conditions d'une adaptation au profit des élus des droits dont bénéficient actuellement les délégués syndicaux.

- Le deuxième axe concerne la question de l'indemnité de fonction des élus.

L'AMF propose de définir légalement la nature de l'indemnité de fonction qui n'est ni un revenu, ni un traitement, ni un salaire et de mettre en place les modalités d'une juste compensation des charges liées à l'exercice de fonctions électives. Il s'agirait, d'une part, d'accorder automatiquement aux élus le montant maximum de l'indemnité de fonction prévue par les textes sans intervention du conseil municipal et, d'autre part, de revaloriser le montant des indemnités de fonction. Rappelons que M. Heinrich Hoffschulte, vice-président du conseil des communes et des régions d'Europe, a déclaré que lorsqu'il dirigeait en Allemagne un Kreis comptant 140 000 habitants, il gagnait l'équivalent de 48 000 F, ce qui au demeurant était supérieur aux indemnités des membres du Bundesrat<sup>1</sup>.

- En matière de formation des élus.

Il s'agirait d'adapter aux besoins des maires le contenu de la formation dispensée par les organismes agréés en l'articulant autour de trois grands thèmes : le management politique, la gestion locale et l'exercice des fonctions régaliennes et de mettre en place un programme de formation spécifique à destination des nouveaux élus. A cet effet, il conviendrait de prévoir l'instauration d'un « *budget formation* » minimum obligatoire.

- En ce qui concerne la dotation particulière « *statut de l'élu* ».

Celle-ci concerne actuellement les communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à celui de la moyenne de cette strate en métropole, et toutes les communes de moins de 5 000 habitants outre-mer. L'AMF propose d'étendre le bénéfice de ce dispositif à toutes les communes de métropole de moins de 3 500 habitants en maintenant toutefois le critère d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne.

- Pour ce qui est des questions de retraite et de fiscalisation des cotisations.

L'AMF plaide pour une revalorisation du taux de cotisation à l'IRCANTEC et pour l'instauration de la déductibilité dans le cadre de l'imposition sur le revenu du montant des cotisations de retraite complémentaire acquittées par les élus.

- Enfin, la protection juridictionnelle des élus locaux constitue la dernière demande de l'AMF.

---

<sup>1</sup> Audition du 5 avril 2000.

Dans le contexte actuel de judiciarisation de l'exercice de la fonction locale, il conviendrait de permettre aux élus locaux de faire prendre en charge par les communes une assurance couvrant leur responsabilité personnelle et celles de leurs adjoints, à l'instar des dirigeants d'entreprises qui peuvent être assurés par leur entreprise pour leur protection juridique.

\*  
\*       \*

Mais, qu'en pensent les citoyens ? Les élus locaux ont été l'objet depuis une dizaine d'années de nombreuses enquêtes, situées d'ailleurs dans un contexte général de défiance à l'égard de la représentation nationale.

Si plus de la moitié des Français<sup>1</sup> considèrent que les hommes politiques sont « *corrompus* », la défiance qui frappe les élus nationaux épargne encore un peu les élus locaux. Mais il ressort aussi que la confiance est proportionnelle à la proximité et qu'en définitive, la figure du maire est la seule qui échappe relativement au discrédit frappant la classe politique.

Un récent sondage<sup>2</sup> fait en effet apparaître que les Français comprennent les difficultés que les maires - et avec eux les fonctionnaires territoriaux - rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. Une partie importante des citoyens est prête à admettre que ces difficultés spécifiques méritent d'être prises en compte. Mais il s'agit néanmoins d'une minorité : 31 % seulement ont été sensibilisés par l'inquiétude des maires devant la « *persécution judiciaire* » dont ils font l'objet.

Tableau 13 : La justice et les élus

Estimez-vous, de manière générale, la justice est trop sévère, pas assez sévère ou sévère comme il faut avec...?

	Ensemble des Français – Janvier 2000			
	Trop sévère	Pas assez sévère	Sévère comme il faut	Ne se prononcent pas
Les maires	31	31	29	9
Les simples citoyens	26	20	44	10
Les fonctionnaires des mairies	21	31	35	13
Les chefs d'entreprise	13	42	34	11
Les autres hommes politiques	5	64	23	8

Si l'on détaille par catégorie socioprofessionnelle, on constate que l'angoisse des maires a un fort écho chez les cadres (52 % - c'est la seule catégorie où cette opinion est majoritaire - pensent que la justice est trop sévère avec ces élus). Ils ont été entendus également dans le monde rural (38 % des sondés résidant en zone rurale trouvent la justice trop sévère avec les élus), et particulièrement chez les agriculteurs (48 %). C'est le cas également des sondés

<sup>1</sup> Hugues Portelli - « *Les élus locaux - image dans l'opinion et attentes des acteurs* » selon enquête SOFRES - Presse quotidienne de province - 1995

<sup>2</sup> « *La gazette - CSA* » - Janvier 2000 - Auprès d'un échantillon de 1000 personnes après stratification par régions et catégories d'agglomérations.

qui se déclarent proches d'un parti de droite (41 %). En revanche, les ouvriers (39 %), les étudiants (même pourcentage), les plus jeunes des sondés (37 % des 18-24 ans, 42 % des 25-34 ans) sont plus nombreux à trouver les juges un peu laxistes envers les édiles.

Quant à la mise en place de procédures particulières pour juger les élus municipaux et leurs fonctionnaires en cas de problèmes survenus dans les collectivités où ils exercent leurs fonctions, les Français sont exactement partagés (47 %), mis à part 6 % d'indécis, principalement chez les personnes de plus de 65 ans ou celles dépourvus de diplômes.

Il faut noter toutefois que ce résultat est emporté par la forte conviction des salariés du secteur public (59 %). Les sympathisants de la gauche, avec 52 %, sont plus favorables à des procédures particulières que ceux de la droite (48 %). Les 18-24 ans sont aussi partisans de procédures prenant en compte la particularité des missions (53 %), un point de vue qui monte de façon quasi linéaire avec le niveau de diplôme (37 % des sans diplôme, 57 % des bac + 2 et supérieur).

Il faut aussi noter que les cas scandaleux sur lesquels les médias focalisent l'opinion et qui, au demeurant, doivent être sanctionnés, cachent en réalité une multitude de mises en examen pour des problèmes de peu d'importance et qui traduisent en fait une certaine ignorance des élus locaux quant à l'application d'un droit très complexe. La « *corruption* » chez les élus n'est pas aussi étendue que les citoyens l'imaginent.

Il n'en demeure pas moins qu'au cours des vingt dernières années, on enregistre une hausse de l'abstention au niveau local et que cette hausse est plus marquée qu'à l'échelon national. Et malgré l'importance que les lois de 1982/1983 ont conférée au gouvernement local, l'abstention s'est accrue de neuf points aux municipales (30,6 % en 1995) et de vingt points aux régionales (42 % en 1998).

Pierre Sadran souligne qu'il faut certes tenir compte des écarts entre deux scrutins consécutifs d'une même catégorie électorale, que les taux d'abstention sont plus élevés lorsqu'un vote est perçu par l'électorat comme déconnecté des enjeux nationaux, mais que cela signifie aussi que « *la politique locale reste pour une bonne part surdéterminée par la politique nationale, parce que ce sont les enjeux politiques nationaux qui restent la matrice principale de la participation électorale* ».

Par ailleurs, le poids de l'urbanisation joue en faveur de l'abstention aux cantonales, le rôle du conseil général passant pratiquement inaperçu dans les cantons urbains. Pour ce qui est des élections régionales, l'application de la loi du 19 janvier 1999 devrait améliorer la situation.

Enfin la restructuration de l'espace économique, alors que les frontières politiques restent stables, creuse le fossé entre le territoire politique de la démocratie représentative et les territoires de l'intervention publique (communautés de communes, agglomérations, pays...).

Ainsi, peu impliqué dans la politique locale au quotidien, le citoyen l'est désormais aussi de moins en moins lors des épisodes électoraux.

## II - LES ASSEMBLEES CONSULTATIVES : L'EXPRESSION GLOBALE DE LA CITOYENNETE ORGANISEE

La décentralisation a comme ultime justification d'améliorer le processus de la décision publique, à la fois dans le sens d'une plus grande démocratie et dans celui de davantage d'efficacité.

Or, à côté des élus, l'expression de la « *société civile* » se réalise aujourd'hui officiellement par le canal des assemblées consultatives. L'extension de leurs fonctions est-elle une condition nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie ?

### A - LES ORGANES CONSULTATIFS DES RÉGIONS, DÉPARTEMENTS ET COMMUNES

Décentralisation et fonction consultative entretiennent des relations anciennes, quoique paradoxales<sup>1</sup>.

Les assemblées locales, conseil municipal et conseil général, ont été, à l'origine, essentiellement des organismes consultatifs, chargés d'émettre des vœux pour éclairer l'autorité administrative, ou de faire des propositions qui nécessitaient l'approbation du représentant de l'Etat afin de devenir exécutoires.

Par la suite, ils ont pu exercer alternativement soit une fonction de consultation, soit un rôle de gestion.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les progrès de la décentralisation ont été marqués par une série de lois qui ont conféré au conseil municipal et au conseil général de véritables pouvoirs délibérants. En supprimant toute forme d'approbation préalable sur les actes des autorités locales (contrôle *a priori*), la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, n'a fait qu'achever l'évolution.

La région, qui fut d'abord une circonscription des services de l'Etat, avant de devenir la collectivité la plus récente, a connu d'emblée une assemblée consultative, la Commission de développement économique régional (CODER), placée auprès du préfet de région. Le bon fonctionnement de l'institution explique qu'on l'ait reprise, sous une forme réaménagée, dans la loi du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions.

Dans le nouvel établissement public régional, le conseil régional était assisté d'un comité économique et social. Il est généralement admis que, sans l'expérience de la CODER, la région ne présenterait pas cette particularité unique dans l'administration locale, même en Europe, d'avoir un système fondé sur l'existence de deux assemblées. La transformation de l'établissement public en collectivité territoriale à partir de 1986, en vertu de dispositions déjà inscrites dans la loi du 2 mars 1982, n'entraîna aucune modification substantielle du CESR.

Ainsi s'explique cette étrangeté que la région, institution la moins dotée de pouvoirs dans notre administration territoriale, est aussi celle qui a l'organisme consultatif le plus complet et les plus importants.

---

<sup>1</sup> Robert Hertzog, professeur à l'université Robert Schuman de Strasbourg - 1992

L'exemple de la région est ambigu :

On peut le considérer comme une exception, ou encore comme le signe d'une insuffisante maturité de cette collectivité, plutôt que la preuve d'une relation puissante entre décentralisation et consultation.

Mais on peut également apercevoir dans le CESR une formule d'avenir, dans la mesure où l'accroissement des pouvoirs des autorités territoriales devrait y faire progresser les missions consultatives.

L'élargissement des pouvoirs des autorités locales s'est effectivement accompagné de progrès, encore limités, dans les formes de consultation qui se déroulent au profit de l'organe politique des collectivités territoriales, avec une préférence pour une démocratie plus participative et moins « *déléguée* ».

### **1. L'extension du rôle du CESR**

Le champ de la consultation de ces assemblées, limitatif lors de leur création par la loi du 5 juillet 1972, s'est peu à peu étendu. La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, élargit la liste des documents sur lesquels le CESR est obligatoirement saisi pour avis, préalablement à leur examen par le Conseil régional :

- préparation et exécution dans la région du plan de la Nation ;
- projet de plan de la région et bilan annuel d'exécution ainsi que tout document de planification et schéma directeur qui intéresse la région ;
- différents documents budgétaires de la région, pour se prononcer sur leurs orientations générales ;
- orientation générale dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer en application des dispositions des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines.

Par ailleurs, à l'initiative du président du conseil régional, le CESR peut, de toute manière, être saisi de demandes d'avis ou d'études sur des projets à caractère économique, social ou culturel. Il peut aussi, selon une procédure d'auto-saisine, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.

L'évolution semble aller dans le sens d'une consultation systématique sur les projets de délibération soumis au conseil régional et ayant une portée générale. Au cours des dernières années, les CESR ont en outre été consultés par le gouvernement ou les préfets de région.

Conçu pour faire participer les grandes forces sociales et les intérêts économiques de la région à l'œuvre planificatrice, le CESR a pris du poids dans le paysage régional. Il a évolué comme l'institution régionale elle-même qui, dorénavant chargée des missions d'équipement et de gestion pour des services publics déterminés, est devenue par ses fonctions et dans l'esprit de la population une collectivité territoriale à part entière.

Dans le contexte de décentralisation, le CESR apparaît de plus en plus technique et valorisé par des capacités d'expertises. Il donne son avis sur des décisions ou des opérations concrètes qui doivent être évaluées et précisées.

Peut-être alors le CESR est-il devenu l'avant-garde d'un système qui pourrait inspirer les modalités de consultation à d'autres niveaux de collectivités ?

## **2. La fonction consultative dans les départements et les communes**

Parce que le pouvoir local le plus puissant, celui des communes et des départements, n'est pas systématiquement assisté d'une institution consultative générale à l'image du CESR, faut-il parler d'un déficit démocratique ?

Le propos doit être nuancé, car les formations consultatives tendent à se développer, tant par l'effet de pratiques que par l'exigence de textes récents.

M. Hertzog indique qu'on distingue trois fonctions majeures de la consultation, qui peuvent se recouper partiellement :

- la garantie ;
- l'expertise et l'information ;
- la légitimation.

Dans les administrations d'Etat, la consultation est essentiellement une garantie de procédure, préalable à une décision unilatérale, et a pour objet de limiter le caractère autoritaire de l'acte, selon la sévérité des exigences prévues par les textes (avis obligatoire, formes, délais, etc.).

Dans les communes et les départements, la consultation est souvent informelle. La dimension garantie est peu apparente car il y a peu de pouvoir de réglementation. Les initiatives des collectivités sont plutôt destinées à obtenir une bonne information et à organiser la concertation légitimante (associations de quartiers, commissions pour étrangers).

- En ce qui concerne les communes :

La fonction consultative, confiée à une institution spécialisée hors de l'assemblée communale, n'a guère de sens dans les quelque 34 000 communes de moins de 3 500 habitants.

La proximité des élus par rapport à la population, leur diversité socioprofessionnelle et la petite taille géographique de la collectivité favorisent en principe la représentation de tous les intérêts au conseil municipal ou la possibilité pour les citoyens de facilement contacter ses membres. La commune, par la proximité qu'elle permet, montre ici l'un de ses avantages, que nous envient parfois les pays voisins qui, après avoir réalisé des regroupements forcés, recherchent aujourd'hui des moyens de réhabiliter des subdivisions au sein des grandes collectivités.

C'est en revanche dans les grandes villes que se posent le plus de problèmes. A la fin des années soixante-dix, les assemblées de quartiers s'y sont développées pour débattre des difficultés et des questions spécifiques à chacun d'eux. Nous donnerons plus loin des exemples de la démarche entreprise alors.

L'orientation actuelle est plutôt de créer des commissions extra municipales par thèmes ou secteurs, en y conviant, outre des membres du conseil municipal, des représentants des différentes communautés, des protecteurs de l'environnement, des enseignants et parents d'élèves, etc.

- Dans les départements, la situation ne ressemble pas exactement à celle des communes :

Il existe de longue date auprès du préfet une multitude de comités et de commissions à caractère consultatif, dont une grande partie n'a pas disparu en 1982 et conserve ses fonctions anciennes. Leur présence constitue une dimension importante de la démocratie locale participative car ils permettent aux organisations socioprofessionnelles et syndicales qui y siègent de s'exprimer sur les sujets spécialisés qui fondent leurs compétences.

Certains de ces organismes consultatifs sont placés sous la double présidence du préfet et du président du conseil général.

Le conseil général est presque systématiquement représenté dans les commissions départementales placées auprès du préfet : commissions départementales d'urbanisme commercial, d'aide sociale, d'éducation nationale, d'organisation et de modernisation des services publics ; commissions départementales de la protection civile, de la sécurité routière, de la coopération intercommunale...

Les départements peuvent également, à l'instar des communes, créer des commissions consultatives, comprenant des personnes extérieures à l'assemblée départementale.

Le projet de loi sur l'administration territoriale de la République avait prévu la création, dans chaque département, d'un organisme consultatif à vocation générale, copié sur le CESR, mais cela ne fut pas retenu par le Parlement. Le Conseil économique et social n'y avait d'ailleurs pas non plus été favorable.

Les motifs en sont multiples : ne pas accumuler les institutions dans un paysage déjà bien rempli ; le département a des fonctions gestionnaires et opérationnelles qui nécessitent parfois des consultations spécialisées (aide sociale, RMI, etc.), mais qui ne justifient pas un organisme à compétence générale qui, dans la région, était surtout destiné à la préparation des documents de planification ; l'intensité des relations entre l'administration départementale et certains acteurs locaux, communes, groupements, chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, associations, fait moins ressentir le besoin d'un tel organisme ; enfin, l'expérience régionale n'a peut-être pas paru suffisamment probante aux parlementaires.

En tout état de cause, les dispositions de la loi ATR du 6 février 1992 consacrent la pratique des comités consultatifs et prévoient que, dans les DOM, le CESR et le comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement peuvent consulter les conseils généraux sur toute question entrant dans les compétences du département. Mais, dans ce cas précis, l'identité des circonscriptions régionales et départementales y rend plus nécessaire une collaboration entre les deux collectivités et plus artificielle la distinction entre intérêts départementaux et régionaux.

B - LE RÔLE ET L'UTILITÉ DES ASSEMBLÉES CONSULTATIVES<sup>1</sup>

Loin d'être l'expression d'une forme de néo-corporatisme, les assemblées consultatives sont tout le contraire dans la mesure où elles ont vocation à jouer le rôle de creuset, au sein duquel s'organisent la confrontation, le dialogue et finalement la concertation alors que, de surcroît, elles n'ont aucune compétence en matière de décision.

Elles n'ont pas non plus, et c'est souvent une deuxième assimilation abusive dont elles sont l'objet, vocation et aptitude à être des contre-pouvoirs. **Si elles interfèrent dans le champ du pouvoir, c'est pour l'éclairer et non pour lui disputer ses prérogatives.** Le voudraient-elles qu'elles n'en auraient ni les moyens juridiques parce qu'aucun texte ne les leur reconnaît, ni même la capacité occulte puisque leurs avis sont publics, que leurs destinataires ne sont pas tenus de les suivre et que, se prononçant au terme des procédures d'examen, c'est à ces destinataires que le dernier mot appartient. Toujours est-il qu'un avis défavorable du CESR peut peser sur la décision finale.

Nous l'avons vu, la mission consultative n'est ni une mode d'aujourd'hui, ni une superstructure rajoutée, mais elle traduit l'aspiration à une meilleure prise en compte des réalités.

**1. Le premier rôle que peuvent jouer les assemblées consultatives est de contribuer à combler le fossé qui tend à s'élargir entre les élus et l'opinion.**

Celle-ci s'exprime certes par les élections mais il s'agit là d'actes solennels nécessairement espacés.

Or, étant donné la multiplicité des problèmes constituant la trame de la vie sociale et de préoccupations diverses de chaque citoyen sur les problèmes en cause, aucun programme électoral, si détaillé soit-il, ne peut en prévoir et en assumer les multiples aspects, encore moins prendre en compte les fluctuations conjoncturelles qui peuvent les affecter. De plus les citoyens ont souvent l'impression d'être marginalisés par rapport à la vie publique et à la prise en compte de ces problèmes.

C'est à cette dérive que les assemblées consultatives peuvent remédier, leur composition témoignant de la diversité du tissu social.

La remontée peut ainsi se faire de façon continue du niveau où ces problèmes sont vécus au niveau où les politiques prennent les décisions les concernant.

Cette remontée se situe dans le droit fil d'une citoyenneté qui ne peut plus être identifiée aujourd'hui à une définition juridique formelle dès lors qu'elle se nourrit de plus en plus d'une diversité d'attaches.

Les assemblées consultatives peuvent ainsi être le point d'aboutissement, le lieu d'expression de l'intérêt général et la passerelle avec le politique.

---

<sup>1</sup> Emile Arrighi de Casanova - « *les assemblées consultatives concurrentes ou partenaires des instances politiques* » - 1992.

**2. Leur utilité se fonde ainsi sur leur aptitude à offrir aux élus le moyen d'élargir et de diversifier leurs sources d'information et les réflexions à partir desquelles s'élaborent leurs prises de décision**

La multiplicité des questions qu'ils ont désormais à connaître obligent les élus à s'appuyer sur des expertises pour exercer leurs compétences. Face à cette nécessité de recourir à l'avis d'experts, les assemblées consultatives leur offrent deux avantages :

Elles leur permettent de compléter l'apport des bureaux d'études, mais aussi d'éviter le recours exclusif aux circuits administratifs et de contrebalancer le risque de dérive technocratique que ce recours comporte. Cette dérive résulte non pas d'une volonté délibérée de l'administration, mais d'une appréhension parfois différente des problèmes de la part des administratifs et des acteurs de terrain.

Les assemblées consultatives ont aussi l'avantage de soumettre aux instances politiques des analyses et des recommandations qui résultent d'un brassage préalable de points de vue, conduisant à aller des confrontations aux convergences. Elles peuvent certes se voir reprocher leur souci de consensus à tout prix. Au moins font-elles apparaître, une fois marquées les différences voire les divergences de départ, des dénominateurs communs. Or ces dénominateurs ne sont pas sans importance dans la mesure où il ne suffit pas de décider.

La démarche qui consiste, par la voie de la mission de conseil, à ouvrir la voie de l'adhésion, se révèle positive. Elle est dans ce sens supérieure à celle des politiques : ils confient souvent leurs dossiers à des personnalités certes compétentes mais dont les analyses et les conclusions ne bénéficient ni du même examen critique ni du même processus d'adhésion.

**3. Enfin, les assemblées consultatives offrent une tribune aux organes représentatifs qui y ont désigné des membres**

En les conduisant au dialogue entre eux et tous ensemble avec les pouvoirs publics, les assemblées consultatives valorisent le poids de chacun. Elles leur donnent ainsi un argument de conquête et de reconquête des milieux dont elles sont l'émanation. Elles les obligent à avoir un fonctionnement démocratique pour ne pas se couper de leur base. Elles les confortent en tant que corps intermédiaires, ce qui permet de donner à la citoyenneté un contenu concret et d'aller de la démocratie formelle à la démocratie participative : c'est-à-dire de la situation où le citoyen donne un blanc-seing à l'élu, à la situation où ce dernier, tout en restant en charge de la décision, est dans une position d'écoute préalable.

Loin d'amenuiser le rôle des politiques, cette perspective le renforce dès lors qu'elle accroît leur capacité d'information et d'échanges avec l'opinion.

C - LES CESR ET LES CONDITIONS D'UN BON EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE

A cet égard, plusieurs points méritent d'être mis en exergue :

**1. En premier lieu, il existe un danger de dilution de la fonction consultative, du fait de la prolifération d'organismes parallèles**

L'administration centrale a depuis longtemps mis en place des commissions spécialisées ou des conseils plus ou moins techniques. Cette tendance n'a pas épargné les collectivités. Elle met en lumière les limites de la démocratie représentative et les besoins de la prolonger par l'instauration d'organes de concertation et d'expression des citoyens.

Cette expression peut être nécessaire sur des thèmes très spécifiques : elle conduit alors à la création de conseils spécialisés tout à fait légitimes et fondés sur des modes de représentation particuliers.

Mais elle peut aussi être d'ordre général. Lorsqu'elle est institutionnalisée dans une assemblée consultative, à vocation globale, cette expression peut être dévalorisée par la concurrence d'organismes consultatifs parallèles. Le problème se pose essentiellement au niveau de la région.

Certes, un grand nombre des organismes qui coexistent avec le CESR sont sectoriels et placés auprès du préfet de région et non du conseil régional. Cela n'enlève pourtant rien au fait que le CESR peut avoir vocation à s'intéresser aux mêmes domaines qu'eux au titre des compétences de la région en matière de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de transports....

La rivalité entre organismes consultatifs sert-elle la démocratie locale ?

L'exemple le plus significatif est certainement celui de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT). D'une part, il est le plus récent, d'autre part, il a été mis en place et conforté par la loi.

La loi du 4 février 1995 prévoit ainsi : *« une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire est créée dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse.*

*Elle est composée de représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique et social régional ; dans la collectivité territoriale de Corse, elle est composée de représentants de l'Etat en Corse, du président du conseil exécutif, des présidents des conseils généraux, des représentants des communes et groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du Conseil économique, social et culturel de Corse. Ses membres sont désignés dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.*

*Elle est coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du conseil régional. Dans la collectivité territoriale de Corse, elle est coprésidée par le représentant de l'Etat en Corse et le président du conseil exécutif.*

*Elle se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le représentant de l'Etat dans la région et le président du*

*conseil régional, pour examiner les conditions de mise en œuvre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.*

*Elle est consultée sur les schémas régionaux ou interdépartementaux qui concernent de manière directe ou indirecte, dans la région, les services publics ainsi que les services privés participant à l'exercice d'une mission de service public.*

*Les avis qu'elle formule sont publics ».*

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a modifié sa composition en l'étendant aux représentants des agglomérations, des pays, des parcs naturels régionaux, des activités économiques et sociales et des associations.

Elle a en outre prévu qu'elle comporterait en son sein des formations spécialisées et que ses compétences seraient étendues à la consultation sur les schémas de services collectifs et sur les directives territoriales d'aménagement.

Selon cette même loi, la CRADT « *organise la concertation sur l'enseignement supérieur et la recherche afin d'assurer la répartition équilibrée des activités d'enseignement supérieur et de recherche...* ».

En matière culturelle, elle organise la concertation « *afin de contribuer au renforcement et à la coordination des politiques culturelles menées par l'Etat et les collectivités territoriales dans la région* ».

Il en est de même pour la coordination des actions conduites en matière d'énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie sur le territoire régional, d'espaces naturels et ruraux, de sport.

Les arrêtés pris pour délimiter les périmètres d'étude des « *pays* » en voie de constitution doivent l'être après avis conforme de la CRADT.

Lors de sa consultation sur le projet de loi « *Voynet* », le Conseil économique et social s'était ému de ce rôle accru donné à ces nouvelles instances régionales.

Il avait souhaité vivement que « *toute confusion soit évitée* » entre leurs missions et celles exercées par les CESR.

S'il appréciait que puisse être instaurée, en matière d'aménagement du territoire, une rencontre régulière entre les élus politiques et les responsables socioprofessionnels qui s'expriment généralement de manière parallèle, il souhaitait que soient préservées et renforcées les missions des CESR. Il estimait qu'eux seuls sont en effet habilités à donner des avis de portée générale aux exécutifs régionaux et qu'il existe au niveau régional suffisamment d'autres conseils spécialisés.

Il demandait donc que le rôle des CRADT soit davantage axé sur l'information et la concertation et souhaitait que soit effectué un recensement des conseils spécialisés déjà en place au niveau régional et intervenant dans les domaines où le projet de loi envisageait d'accroître le rôle des CRADT, afin de mesurer, avant toute extension de ce rôle, les imperfections dans leur fonctionnement et les moyens d'y remédier.

**2. En second lieu, les CESR ne peuvent fonctionner efficacement que si leurs membres bénéficient d'un réel statut**

Les membres des CESR bénéficient certes d'une partie des garanties allouées aux élus locaux.

L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil économique et social régional le temps nécessaire pour se rendre et participer :

- aux séances plénières de ce conseil ;
- aux réunions des commissions dont il est membre ;
- aux réunions des organismes où il a été désigné pour représenter la région.

Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, le membre du CESR doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.

L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par ce dernier aux séances et réunions précitées.

Les membres et les présidents des CESR perçoivent en outre une indemnité pour les journées de présence aux séances du conseil et des commissions prévues par une délibération de l'assemblée. Le taux de ces indemnités journalières est fixé par le conseil régional.

Pour prendre part à ces réunions, ils peuvent recevoir une indemnité de déplacement et ils ont droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.

Les régions sont responsables des accidents qu'ils pourraient subir à l'occasion de l'exercice de ces fonctions.

En revanche, aucune disposition n'existe, comme pour les conseillers régionaux, en matière de crédit d'heures, de droit à la formation, de couverture sociale et de retraites.

En ce qui concerne leur indemnité et pour faire suite à des démarches multiples, deux instructions du 10 juillet 1995 et du 23 avril 1996, qui se limitent à une approche fiscale, ont seulement reconnu que celle-ci était compensatrice de revenu et donc soumise à l'impôt sur le revenu, sauf si le conseiller abandonne la totalité de ses indemnités à l'organisme qui l'a désigné.

La législation qui régit les conditions d'exercice des mandats locaux, en particulier la loi du 3 février 1992, ne s'applique donc que très partiellement aux membres des CESR.

Il en résulte un vide juridique, mais aussi des différences importantes d'appréciation et de traitement d'une région à l'autre notamment en cas de désaccord entre les présidents du conseil régional et du CESR. Il en est résulté également une inégalité nouvelle entre les conseillers régionaux et les membres des CESR, alors que les obligations en terme d'activité des conseillers économiques et sociaux régionaux se rapprochent largement de celles des conseillers régionaux.

Ainsi, alors que l'activité des CESR ne se limite pas aux séances du conseil et aux travaux des commissions, la loi n'a rien prévu en ce qui concerne, par exemple, le travail préparatoire, les séances de travail régulières ou ponctuelles organisées à la préfecture de région, ou au conseil régional, les réunions inter-CESR, les contraintes résultant des désignations de représentants dans divers organismes extérieurs.

Enfin, les moyens nécessaires à leur fonctionnement sont mis à la disposition du CESR par le conseil régional et le président de l'assemblée consultative n'est pas ordonnateur secondaire. Comme pour les indemnités des membres, le CESR est soumis à la décision du conseil régional, le président du CESR n'ayant qu'une capacité de proposer l'effectif et la composition de son équipe administrative.

### **3. Les CESR ne sont légitimes que s'ils s'appuient sur leurs mandants**

Il ne faut pas non plus perdre de vue que leur légitimité est double :

- d'une part, ils doivent être globalement représentatifs par rapport aux forces vives ;
- d'autre part, les membres qui y ont été désignés doivent être réellement mandatés.

Dans ces deux domaines, des progrès restent à accomplir. Par exemple, comme dans d'autres assemblées, on note la trop faible représentation des femmes. Aucune n'est présidente de CESR.

Par ailleurs, il est important de souligner que les CESR ne peuvent constituer un véritable relais de la société que si chacun de leurs membres, d'une part s'informe auprès de ceux qui l'ont désigné des besoins qu'ils ont à faire connaître et des opinions qu'ils veulent voir exprimées, d'autre part transmettent à ces mêmes mandants les résultats de leurs interventions. Ce n'est en effet que par cet aller-retour d'information réciproque et permanent qu'ils peuvent exprimer et faire vivre la démocratie locale.

#### **D - LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT : UNE NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DE LA PARTICIPATION**

Le lien entre mandants et mandatés représente là aussi un aspect essentiel qu'il faudra prendre en compte pour la mise en place, le fonctionnement et le rôle des conseils de développement placés au niveau des agglomérations et des pays.

La loi reste très vague à ce sujet. Certes, le conseil de développement sera composé « *de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* ».

Il sera créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Mais il « *s'organise librement* ».

Dans les pays, il est associé à l'élaboration de la charte du pays. Dans les agglomérations, il est consulté sur le projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays ou de

l'agglomération. Dans les pays, il est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

Avant la sortie des derniers textes, de nombreuses expériences se développent. Elles sont variées, mais font d'ores et déjà apparaître que ces instances, notamment dans les pays, ne souhaitent pas se cantonner à un rôle purement consultatif. De ce fait, plusieurs conclusions s'imposent :

La composition des conseils de développement sera nécessairement liée aux missions qu'ils se seront assignées. Selon qu'ils se limiteront à la consultation simple ou exerceront une fonction partenariale, ils comporteront ou non des élus en leur sein. En tout état de cause, leur association aux projets de développement, qui pourra prendre diverses formes (concertation en amont, consultation, suivi), nécessitera qu'ils s'appuient sur tous les acteurs intégrés dans ce développement.

Les conseils de développement feront probablement franchir un nouveau pas à la démocratie participative en impliquant d'autant plus les acteurs que ceux-ci auront à défendre un projet et à veiller à sa mise en œuvre... A condition que les membres qui y siégeront représentent réellement les intérêts du pays ou de l'agglomération et que s'instaure une articulation efficace entre le conseil de développement, instance de réflexion et d'aide à la décision publique, et la structure qui sera chargée de la gestion du projet et de sa contractualisation.

### **III - LE CAS DES GRANDES VILLES ET LA LOI PLM : AVANTAGES ET LACUNES**

Les lois de décentralisation comportent un volet concernant l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon. Il s'agit de la loi du 31 décembre 1982. Cette loi est, à bien des égards, sujette à critique. Cependant personne aujourd'hui ne propose de la supprimer pour revenir en arrière.

Elle prévoit le découpage en secteurs ou en arrondissements des trois grandes villes. Chacun des secteurs ou des arrondissements est doté d'un maire et d'un conseil d'arrondissements dont le fonctionnement est comparable à celui de la mairie centrale dont ils dépendent, mais dont les moyens financiers et humains (donc les pouvoirs) sont beaucoup plus limités.

#### **A - UN CERTAIN NOMBRE DE PRÉALABLES S'IMPOSENT**

- La loi PLM n'est pas appliquée de façon égale dans les trois grandes villes concernées, Marseille étant, pour des raisons historiques, la ville où l'application de la loi (donc l'esprit de la décentralisation) est la plus poussée.
- Les arrondissements ou secteurs des trois villes ne sont pas comparables en nombre d'habitants, ni en termes de catégories sociales.
- La taille des arrondissements est variable selon les villes. Les arrondissements de Paris et Marseille sont plus grands que ceux de Lyon, mais, à Marseille même, certains arrondissements sont le double d'autres.

- Le jeu politique s'organise selon des configurations diverses suivant deux cas de figure :
  - toutes les mairies appartiennent à la majorité politique.

C'est le cas de Marseille, lors du deuxième mandat de Robert Vigouroux, ou de Paris lors des mandats précédant celui de Jean Tibéri.

- certaines mairies n'appartiennent pas à la même famille politique que la mairie centrale : c'est le cas actuel dans les trois grandes villes.

Le maire de la commune, désigné lors du « 3<sup>e</sup> tour », peut emporter son mandat sans avoir obtenu la majorité des voix sur toute la commune : c'est le cas de Jean-Claude Gaudin aujourd'hui, c'était le cas de Gaston Defferre lors de son dernier mandat.

- Au sein des équipes des élus d'arrondissements, certains sont conseillers municipaux, d'autres (plus nombreux, le double) sont conseillers d'arrondissements. Leurs centres d'intérêt, leurs responsabilités, leurs prérogatives sont tout à fait différentes, et il n'y a pas d'espace d'échanges entre eux, fussent-ils de la même couleur politique.

Aussi le bilan de la loi est-il difficile à dresser du fait de la diversité des situations.

#### B - LES ASPECTS POSITIFS

Instance de proximité par excellence, inscrite au cœur des réalités et des préoccupations des habitants, la mairie d'arrondissement(s) est le lieu qui répond le plus rapidement et le plus spontanément aux appels des citoyens.

Elle est à la fois un lieu de rencontre des communautés, un lieu de valorisation des associations auxquelles elle apporte, dans la mesure de ses moyens, une aide logistique.

C'est encore le lieu où les citoyens peuvent trouver une écoute. « *Ma porte est toujours ouverte* », dit un maire.

Les conclusions ci-après sont tirées de l'examen d'exemples empruntés au 7<sup>e</sup> Secteur de Marseille (13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> arrondissements). Il s'agit d'un secteur géographique très vaste et peuplé (136 000 habitants), au fort taux de chômage, et sur lequel se trouvent cent soixante dix-huit équipements transférés (centres sociaux, maisons de quartier, stades, tennis, boulodromes, gymnases, espaces verts de moins d'un hectare et un centre culturel).

- Dans les quartiers défavorisés où il y a des conflits et des problèmes récurrents, la proximité du maire et des élus de secteur est très importante. C'est un élément de stabilité et de paix sociale.

En cas de difficulté ou de danger, le maire de secteur peut être sur place rapidement. Il peut suivre jour après jour un conflit social et contribuer à calmer les esprits.

- Les élus, au contact du terrain, peuvent « *tirer les sonnettes d'alarme* ».

Cela peut être le cas dans de nombreux domaines et pas seulement en matière sociale.

L'élue concerné peut interpellier le maire de secteur pour l'informer d'un danger imminent, interpellation qui sera reprise sous forme de question orale au maire de Marseille par le maire de secteur.

- Les élus peuvent, avec une bonne connaissance d'un dossier et un bon argumentaire, trouver le moyen de faire mieux appliquer la loi.

Ainsi les élus des 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> secteurs de Marseille ont-ils réussi à récupérer la gestion d'équipements de proximité qui ne leur avait pas encore été cédée.

De même, en s'appuyant sur le vide de la loi (article 10), ils ont pu conserver la gestion d'équipements culturels que la mairie centrale souhaitait reprendre.

## C - LES LIMITES

### **1. L'enveloppe financière ou Dotation globale d'arrondissements (DGA), est, dans tous les cas, extrêmement insuffisante**

A Paris comme à Lyon, elle est quasiment nulle.

A Marseille, elle est, dans l'exemple du septième secteur, de 12 millions 403 000 francs, ce qui correspond à une dotation de 91 F par habitant.

Cette dotation est presque totalement utilisée pour le fonctionnement des équipements transférés. Elle ne permet pas de conduire une véritable politique, de faire de véritables choix et d'une manière générale d'avoir une marge de manœuvre.

Aussi est-il nécessaire, pour mettre en place quelques événements, d'avoir recours à l'aide des autres collectivités territoriales (conseil général, région) et cela selon des affinités politiques.

### **2. Les moyens humains**

Les mairies de secteur sont encore pénalisées parce qu'elles ont un personnel très insuffisant (absences, départs à la retraite non remplacés). Les fonctionnaires ne sont pas volontaires pour aller travailler dans certains quartiers. Peut-être aussi craignent-ils pour leur carrière, s'ils travaillent avec des élus d'opposition ?

Cela conduit à un manque cruel de fonctionnaires territoriaux dans certaines structures qui, parfois, devraient être les mieux équipées sur ce plan.

### **3. Les relations entre les élus d'arrondissements et les élus de la mairie centrale**

Elles peuvent être difficiles.

Le dialogue entre les uns et les autres n'a d'ailleurs en fin de compte que peu d'intérêt

Les maires gardent leur pouvoir et refusent de vrais moyens aux mairies de secteur.

Ainsi, dans le cas des équipements transférés évoqués plus haut, si le maire accepte le transfert, il peut décider, par mesure de représailles, lors du même

conseil municipal, d'enlever les subventions dont ces équipements bénéficiaient précédemment.

#### **4. Et dans la vie quotidienne des citoyens ?**

Une des principales limites de la loi PLM réside dans le hiatus existant entre le vote des citoyens pour des élus d'arrondissements et la capacité réelle d'action de ces élus.

L' élu d'arrondissements n'a en fait aucun pouvoir :

- Sollicité pour des travaux dans les écoles, il ne peut que constater la légitimité des demandes et transmettre à l' élu municipal délégué de référence... qui peut-être ne fera rien.
- Il ne peut à peu près rien au niveau des transports, de la sécurité ou de l'enlèvement des ordures ménagères ; au niveau de la voirie, sa marge de manœuvre est très réduite.
- L'essentiel de son action consiste à réunir les citoyens, à tenter de leur donner les moyens de se concerter, ce qui est difficile, vu l'étendue des arrondissements ou secteurs, de les faire s'écouter ou s'entendre, ce qui n'est pas simple. Une fois les demandes exprimées, il s'agit de les transmettre, mais sans pouvoir les satisfaire, ce qui est très frustrant pour les citoyens comme pour lui, et qui l'expose à tous les mécontentements.
- L' élu d'arrondissement n'est pas même reconnu par les services de l'Etat.

Tel sous-préfet, soucieux de marquer son passage par un projet lecture sur des arrondissements défavorisés, n'aura pas l'idée de le faire savoir à l' élu d'arrondissement responsable de la politique culturelle du secteur concerné, alors que ce dernier cherche désespérément une aide financière pour créer une manifestation autour du livre pour les adolescents.

#### **5. Les organisations prévues**

La loi PLM prévoit la mise en place d'organismes consultatifs, les Comités d'initiative et de consultation d'arrondissements (CICA). Ceux-ci, malgré le souci des mairies de les mettre en place, ne fonctionnent pas vraiment d'une manière satisfaisante. Ils devraient être un lieu d'apprentissage à la responsabilité et à la citoyenneté, mais réunissent plutôt des associations déjà bien repérées et structurées. Pourquoi, en effet, les citoyens isolés, les petites associations perdraient-ils leur temps à dialoguer avec des élus sans pouvoir ?

Certaines municipalités ont mis en place des instances de concertation avec les citoyens.

#### **6. Les instances**

Le conseil d'arrondissements qui pourrait être un lieu de discussion et de dialogue est en fait verrouillé. A part quelques rapports rejetés, la plupart des rapports proposés par la mairie centrale sont votés : comment, en effet, émettre un avis défavorable sur un rapport qui attribue des subventions à des

associations, même si la répartition n'en paraît pas vraiment équitable ? Peut-on mettre en danger des associations concernées ?

Quant à la possibilité d'interpeller le maire par le biais des questions écrites ou orales, l'expérience montre que celui-ci peut très bien ne pas laisser d'espace de parole et de débat.

**Malgré toutes ces critiques, il n'en reste pas moins que l'organisation administrative définie par la loi PLM est extrêmement intéressante et que, contre toute attente, les mairies d'arrondissement(s) ont montré combien elles étaient utiles.** Les élus ont, quant à eux, bien perçu quel lieu de démocratie et de vie citoyenne ces mairies pourraient être. Et les citoyens y ont trouvé un lieu d'écoute et de valorisation de la vie associative. Peuvent-elles néanmoins, à long terme, n'être que le pôle de stabilisation des zones sensibles, le « *tampon* » qui évite les conflits sociaux, la « *chambre d'échos* » des déserts urbains, selon les termes utilisés par les élus interrogés ?

*A contrario*, peut-être aussi ont-elles des limites à ne pas dépasser. Des politiques juxtaposées d'arrondissements, fondées sur des intérêts locaux, ne peuvent constituer une politique globale. Si les mairies de quartiers permettent aux citoyens de mieux faire connaître leurs souhaits et si elles en favorisent une meilleure prise en compte, elles doivent savoir aussi rester des relais pour expliquer aux électeurs - et leur faire accepter - les choix opérés en faveur d'opérations plus larges et pour permettre d'assurer à l'échelle de la grande ville la cohérence des actions et la cohésion sociale.

#### **IV - LES TEXTES CONCERNANT LA PARTICIPATION DU CITOYEN : TROP TARDIFS ET TROP LOURDS**

##### A - UNE LENTE PRISE DE CONSCIENCE

Avant les lois de décentralisation de 1982, le dispositif en matière d'information et de participation des administrés se caractérisait par un droit assez réduit et très général qui reposait principalement sur deux lois :

- celle sur l'accès aux documents administratifs, du 17 juillet 1978 ;
- celle sur la motivation des actes administratifs du 11 juillet 1979.

Il existait, de plus, un certain nombre de dispositions spécifiques aux collectivités locales, pour la plupart antérieures aux lois de 1978 et 1979, qui garantissaient sans doute un certain droit à l'information, mais pas à la participation à la vie locale.

Ce qui n'empêcha pas le recours à des consultations locales en dehors de tout cadre juridique légal : ainsi que le rappelle Paul Graziani dans son rapport, « *on dénombre soixante-treize consultations communales extralégales de 1971 à 1984* ».

Mais il faudra attendre la promulgation de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 4 février 1992 pour que soit reconnu le droit à l'information et à la consultation de la population sur les affaires locales. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le

développement du territoire a étendu la possibilité de consultation des habitants aux établissements publics de coopération intercommunale.

### 1. La nouvelle citoyenneté

La première loi Defferre annonçait notamment dans son programme une loi sur les associations et sur la participation des citoyens, qui n'a jamais vu le jour. *« Sacre des notables ou sacre des managers<sup>1</sup>, la réforme a été une affaire d'élites, le transfert sociologique de pouvoirs n'a pas concerné le citoyen ».*

Malgré le souhait du Premier ministre Pierre Mauroy, affirmé dans son discours d'investiture du 10 juillet 1981, de rendre l'Etat aux « citoyens » et d'instaurer « une France responsable », la décentralisation de 1982 n'a pas répondu aux aspirations démocratiques.

Pierre Mauroy définissait ainsi « la nouvelle citoyenneté » : *« Les structures sociales et administratives qui n'ont en fait cessé de se durcir depuis l'Empire, ne permettent pas l'initiative nécessaire pour affronter de nouveaux défis. Nous allons rendre - dans les jours qui viennent- aux cinq cent mille élus, les moyens de la responsabilité et de l'initiative. Nous donnerons aux citoyens, aux usagers, aux consommateurs, les moyens de participer, vraiment, à l'organisation de leur vie quotidienne.*

*Nous sommes résolus à promouvoir un progrès décisif de la démocratie économique et sociale. Citoyens dans leur commune, les Français doivent l'être aussi sur leur lieu de travail. Les employeurs ne doivent ni redouter ni contrecarrer cette évolution souhaitable et nécessaire. Le sens des responsabilités dont font preuve les organisations syndicales n'est pas nouveau. Mais il prend toute sa signification au moment où elles sont appelées, par un gouvernement qui partage leurs espoirs, à devenir à part entière les partenaires et les acteurs du changement.*

*Bâtir "une nouvelle citoyenneté" c'est d'abord rendre l'Etat au citoyen. Et la "nouvelle citoyenneté" correspond à un projet bien plus vaste que les seules procédures parlementaires. ».*

Pourtant dès 1982, on a commencé à souligner « le déficit démocratique » de la décentralisation.

### 2. Le déficit démocratique

La décentralisation a été faite par l'Etat vers les exécutifs locaux et n'a pratiquement pas été amorcée vers la population. Elle s'est « arrêtée en cours de route ». Le programme présenté en 1977 par le parti socialiste est resté lettre morte. Tout au plus quelques mesures marginales ont été prises, telles la limitation du cumul des mandats électifs, l'introduction des minorités dans les conseils municipaux, la transparence des enquêtes publiques préalables aux décisions d'aménagement, quelques référendums communaux, la concertation avec des groupes locaux en matière d'habitat social ou de lutte contre la délinquance.

---

<sup>1</sup> La décentralisation en France - « La démocratie à l'épreuve de la décentralisation » par Philippe de Lara - Septembre 1996.

Toutefois, il est nécessaire de se défendre d'un schéma sommaire, même s'il y a quelques éléments de vérité dans cette vision, opposant d'un côté « *le sacre des notables, comme confiscation de la démocratie par la représentation* » et de l'autre côté « *le fantasme d'une démocratie directe affranchie de la représentation, voire conçue contre elle* ».

En réalité, s'il manquait un souffle autogestionnaire de la participation directe des habitants à la gestion de la cité, les pouvoirs locaux faisaient pourtant le plus grand cas de l'opinion que l'on sondait et consultait.

En effet, de nombreux élus, pour des raisons déontologiques et de stratégie politique avaient développé de leur propre initiative des formules de concertation et d'association à la vie locale (conseils municipaux d'enfants, conseils des anciens, conseils d'immigrés etc.), car comme l'indique Jean-Claude Thoenig, « *de nombreux problèmes de la vie quotidienne relèvent dorénavant d'exécutifs politiques locaux, désignés au suffrage universel et le pouvoir local est devenu plus participatif* ».

Le maire est devenu l'interlocuteur privilégié de la population. Il contrôle toutes les relations avec les décideurs extérieurs à sa commune (ministères, préfet, conseil général...) à quoi s'ajoutent des attributions importantes, assainissement, aide sociale à domicile, transports gérés par des structures supracommunales (syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines) où siègent les élus locaux.

La décentralisation a non seulement accru le pouvoir des communes, mais aussi des départements et des régions en raison du poids nouveau de leurs exécutifs.

La promulgation de la loi du 4 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République marque un tournant important dans la construction de la démocratie.

Cependant, ces inflexions législatives, même si elles renforcent les règles de la démocratie représentative, apparaissent pour les tenants de la décentralisation comme trop prudentes. Ils estiment pour leur part que l'œuvre de Gaston Defferre reste encore inachevée.

## B - LA LOI ATR : CINQ CHAPITRES POUR IMPLIQUER LES ADMINISTRÉS

### 1. L'exposé de la loi<sup>1</sup>

Le titre II concerne la modernisation et la démocratisation de la vie locale. Il aborde trois domaines :

- le premier est celui de l'information et de la participation des habitants ;
- le second est consacré au développement des droits des élus au sein des assemblées locales ;
- le troisième est consacré à la légalité des actes des autorités locales.

---

<sup>1</sup> Projet de loi d'orientation relatif à « *l'administration territoriale de la République* ». Avis présenté au nom du Conseil économique et social par M. Alex Raymond, les 11 et 12 juin 1990.

Ce premier chapitre, consacré à l'information et à la participation des habitants, correspond à une demande croissante de transparence et d'association des usagers aux décisions locales. Nombre de collectivités territoriales avaient déjà de leur propre initiative défini des modalités d'information et de participation allant bien au-delà des seules exigences légales. Le gouvernement s'était inspiré de ces exemples et proposait d'en systématiser l'usage.

## 2. Les articles 9 à 17 concernent l'information des habitants

- L'article 10 vise à introduire, dans les communes de plus de 3 500 habitants et dans leurs établissements publics, un débat sur les orientations budgétaires dans un délai minimum de deux mois avant l'examen du budget, ainsi que le droit le prévoit déjà pour les départements et les régions.

L'application de cette formule aux communes d'une certaine importance paraissait opportune dans la mesure où, contrairement aux départements et aux régions, aucune règle de transmission aux conseillers municipaux d'un rapport préalable sur les affaires dont ils auraient à débattre n'incombait alors au maire.

- Les articles 11 à 14 concernent la mise à la disposition du public des documents budgétaires des différentes collectivités, assortis de données synthétiques et comparatives sur leur situation financière et de la liste des subventions attribuées et de leur montant ainsi que des documents comptables fournis par les entreprises bénéficiant de conventions de délégation de services publics industriels et commerciaux.

Ces articles qui visaient à compléter l'information du public s'appliquaient aux communes, départements, régions, à leurs établissements publics ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale, interdépartementale et interrégionale. Obligatoires pour les communes et établissements publics de coopération de plus de 3 500 habitants, ces dispositions étaient laissées à l'appréciation des autorités territoriales dans les autres communes et établissements publics.

Des textes permettant l'information des administrés sur les affaires communales et leur accès aux documents les plus importants relatifs à la gestion municipale, avaient certes été édictés dès la période révolutionnaire. Le Conseil d'Etat avait par ailleurs estimé que le droit de communication « *destiné à permettre aux administrés de contrôler la gestion des affaires de la commune* » représentait un droit fondamental reconnu au citoyen que l'administration doit satisfaire. Enfin, des instructions comptables applicables aux communes, départements, régions faisaient obligation à ces collectivités d'annexer à leur budget un certain nombre d'indications (état de la dette, informations statistiques, état des prêts et créances, état des emprunts garantis...).

Les dispositions nouvelles devaient consacrer et accroître la portée de ces prescriptions. Obligeant les collectivités à se conformer à des règles précises de publicité, elles visaient à rationaliser les moyens de contrôle donnés aux citoyens et devaient éviter de laisser les conditions d'exercice de ce contrôle à l'appréciation, au cas par cas, du seul juge. Elles devaient permettre aux administrés de mieux apprécier la gestion des deniers publics dans les différentes

collectivités locales à la condition, pour les documents en cause, d'être clairs et facilement compréhensibles pour le public.

- L'article 15 pose le principe de la publication, dans un recueil des actes administratifs, des actes à caractère réglementaire pris par les autorités territoriales (communes de plus de 3 500 habitants, établissements publics de coopération intéressant une population de plus de 3 500 habitants, conseils généraux et régionaux).

Il n'existait, en effet, aucune règle uniforme pour la publication de ces actes, alors que cette publication représente l'une des conditions de leur caractère exécutoire depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982 modifiée.

Si la plupart des communes publiaient un bulletin municipal d'informations, cette publication ne pouvait toutefois être considérée comme un véritable recueil des actes administratifs réunissant des actes juridiques de la commune.

De la même façon, la loi du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux avait posé le principe de la liberté des modes de publicité, même s'il affirmait la règle de l'identité des formes de publicité pour les délibérations du conseil général et les décisions de son bureau prises par délégation de l'assemblée. Cette disposition avait été rendue applicable au conseil régional par l'article 6 de la même loi.

Dans son rapport, Alex Raymond estimait qu'il était urgent de rationaliser et d'uniformiser les procédures de publicité, tout au moins pour les communes importantes, les départements et les régions.

Il approuvait donc l'obligation qui leur était faite d'éditer un recueil des actes administratifs pour l'ensemble des dispositions réglementaires qu'elles prennent tout en considérant que ce progrès dans l'information des citoyens en appelait d'autres pour parvenir à toucher le plus grand nombre.

- L'article 16 prévoit l'insertion dans la presse locale des délibérations autorisant des interventions économiques ou créant des régies de service public.

Il convient en effet de rappeler que, depuis la loi du 2 mars 1982, les collectivités locales sont dotées de prérogatives étendues pour l'octroi d'aides directes et indirectes aux entreprises. L'article 16 légalisait une pratique que les collectivités ne manquaient pas d'utiliser pour faire connaître par la presse les actions qu'elles entreprenaient pour le développement économique. Restait à préciser le contenu de l'information à fournir. Afin de favoriser la transparence dans un domaine où les interventions peuvent présenter des risques pour les finances locales, le Conseil économique et social avait estimé que cette information devait être réalisée de telle sorte qu'elle permette d'identifier les bénéficiaires de ces interventions, de connaître le montant des aides accordées et d'en préciser les motifs et les conséquences.

- Enfin l'article 17 pose le principe du droit à la retransmission audiovisuelle des séances des assemblées délibérantes, sauf décision majoritaire contraire.

Il paraissait certes opportun de prévoir une diffusion des débats selon des moyens modernes de communication, mais le Conseil économique et social avait jugé toutefois judicieux, comme l'a estimé le gouvernement, que les autorités locales puissent décider de se réunir à huis clos ou non.

### **3. Les articles 18 à 23 concernent la participation des citoyens**

- **L'article 18 réglemente la consultation directe des populations à l'échelon local.**

Une telle consultation n'était jusqu'à présent envisagée et organisée que dans des cas bien circonscrits : par exemple dans le cas d'une fusion de communes ou de création d'une commune nouvelle. Toutefois, il existait, vis-à-vis de cette procédure, une réelle demande de l'opinion à laquelle un certain nombre de collectivités avaient répondu en organisant des consultations locales.

Le dispositif envisagé constituait tout à la fois la consécration et l'encadrement de techniques de consultation auxquelles les autorités municipales avaient déjà eu recours.

Il faisait de la consultation locale une procédure organisée à l'initiative du maire ou d'une partie du conseil municipal, les résultats n'entraînant aucune obligation d'y donner suite. Par ailleurs, afin d'éviter que l'action municipale ne soit entravée par des consultations répétées, des dispositions visaient à limiter la fréquence des consultations portant sur un même objet et à en prohiber l'usage dans l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux.

Alex Raymond observait toutefois :

- que cette procédure avait un caractère exclusivement consultatif ;
- qu'elle ne s'adressait qu'aux seuls électeurs inscrits de la commune, alors que c'était l'ensemble des personnes concernées qui devrait être consulté ;
- qu'elle ne portait que sur les affaires relevant du pouvoir de décision des autorités communales et qu'elle limitait ainsi les domaines où il serait possible de recueillir l'avis des populations locales. Or, les préoccupations de celles-ci portent souvent sur des questions qui ne relèvent pas toujours de la seule compétence communale (passage d'autoroute, transports interurbains, centres de stockage de déchets...) ou sur des problèmes qui intéressent plusieurs communes.

En ce qui concerne le champ de la consultation locale, le Conseil économique et social proposait de ne pas le limiter aux seules questions relevant de la compétence décisionnelle des conseils municipaux et de l'étendre au moins aux questions sur lesquelles l'avis des communes est sollicité. Par ailleurs, il estimait que la possibilité de recourir à une telle consultation devrait être reconnue, dans le domaine de leurs compétences, aux communautés de villes et aux communautés de communes si elles étaient mises en œuvre systématiquement. C'est d'ailleurs ce qu'a prévu la loi du 4 février 1995.

M. Alex Raymond, dans son avis, tout en reconnaissant le progrès que constituait la légalisation de cette procédure de démocratie locale, demandait aussi de l'utiliser avec prudence, étant entendu qu'aucune consultation ne

pourrait être organisée sur des sujets mettant en cause les lois fondamentales de la République.

- **Les articles 19 et 20 visent à renforcer le rôle des représentants socioprofessionnels dans les affaires des collectivités.**

- l'article 19-1 légalise les structures consultatives auprès des communes.

Il est ainsi prévu la possibilité pour le conseil municipal d'instaurer des comités consultatifs, sur proposition du maire ou à la demande d'un ou plusieurs membres du conseil municipal, composées d'élus municipaux, d'électeurs et de contribuables communaux, de représentants d'associations et des comités de quartier, lorsqu'ils existent.

Jusqu'à présent, aucun texte n'organisait cette procédure à l'exception de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération communale, alors que des initiatives de cet ordre se développaient depuis quelques années, notamment dans les communes d'une certaine importance. La loi étendait, tout en l'entérinant et le codifiant, un usage existant.

- Les II et III de cet article 19 permettent aux conseils généraux de Corse et des DOM de consulter les comités consultatifs régionaux (comités économiques et sociaux régionaux et comités de la culture et de l'environnement) sur toute question entrant dans les compétences des départements.

Le Conseil économique et social recommandait que le recours aux comités économiques et sociaux régionaux comme organes consultatifs des conseils généraux sur les domaines entrant dans la compétence des départements ne se limite pas à la Corse et aux régions monodépartementales constituées par les DOM mais qu'il soit étendu à toutes les régions.

Le Conseil économique et social invitait le gouvernement à réfléchir à cette solution qui pouvait constituer une première étape dans la recherche d'une institutionnalisation de la consultation au niveau des collectivités autres que la région.

- **Les articles 21 et 22 ont traité aux services publics locaux.**

- l'article 21 étend le principe de la représentation des usagers au sein des organes de gestion ou de concertation de tous les services publics locaux dans lesquels cette représentation n'est pas déjà prévue, et stipule que les textes régissant le fonctionnement des services publics devront, dans les trois ans, être mis en conformité avec ce principe.

S'apparentant aux dispositions relatives à la représentation des usagers prévue par la loi sur la démocratisation du secteur public dans les organes d'administration de certaines entreprises publiques, cet article concernait les organes de gestion et de concertation des services communaux. Le Conseil économique et social y était favorable.

- l'article 22 insère dans le code des communes deux articles qui prévoient, d'une part, la mise à disposition de locaux communaux pour des associations, syndicats ou partis politiques, d'autre part, la

possibilité pour certains services publics municipaux d'être rendus à la population dans des annexes mobiles de la mairie.

Le Conseil économique et social constatait que le texte demeurait imprécis quant aux services concernés, nonobstant certaines opérations d'état civil qui seraient exclues, et pensait que **ces annexes mobiles pourraient concerner non seulement les services municipaux, mais aussi certains services publics nationaux rendus par les administrations déconcentrées de l'Etat et dont on constate actuellement la fermeture dans les petites communes rurales et dans les zones à faible densité démographique.**

#### C - LA DÉMOCRATIE LOCALE : UN EXERCICE ENCADRÉ

L'inflation de textes normatifs -plusieurs centaines de règlements et circulaires interprétatives qui en découlent- rend, selon M. Portelli, « *le processus d'élaboration du droit local lent et compliqué et explique la difficulté pour l'acteur local de suivre les méandres de cette production juridique* », souvent à l'origine de contradictions et d'incohérences.

Par ailleurs, la complexité des textes que doivent gérer les élus est amplifiée par la transposition dans le droit français des directives européennes, qui ne tiennent pas toujours compte des spécificités de l'organisation administrative des Etats membres. Elle est aussi amplifiée par la transposition en langue française de textes étrangers mal traduits et devenus parfois incompréhensibles. Le citoyen sera-t-il par exemple à même de comprendre spontanément ce qu'on entend pas « approche intégrée des genres »<sup>1</sup> ! expression utilisée dans une directive européenne ?

Cette inflation et cette complexité rendent la lisibilité des politiques difficile pour les acteurs locaux et quasi-impossible pour le citoyen de base.

Dans ce contexte, la loi reconnaît « *aux habitants de la commune le droit à être informés des affaires locales et à être consultés sur les décisions qui les concernent* », encore faut-il que ce droit puisse être correctement exercé.

#### **1. L'exercice de la démocratie locale française se fonde essentiellement sur des textes législatifs<sup>2</sup>.**

D'une manière générale, la démocratie locale française peut se résumer en une succession d'agencements de droits.

Or, comme le note Pierre Rosanvallon<sup>3</sup>, « *si les approches procédurales de la démocratie correspondent à un légitime souci de réhabilitation du droit et à une tentative louable de renouveler la théorie, elles conduisent en contrepartie à une renonciation à parler de la société réelle* ». « *Toute la question consiste alors à s'interroger sur le fait de savoir si cette démocratie procédurale au*

---

<sup>1</sup> Mainstreaming : il s'agit d'une approche transversale : la stratégie à mettre en oeuvre consiste à intégrer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, dans le processus d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle dans toutes les politiques, mesures et actions émanant de l'Union européenne et des Etats membres.

<sup>2</sup> Vincent Aubelle, Directeur des études du District du Clermontois, CURAPP-CNRS, « *Les sens de la démocratie locale* ».

<sup>3</sup> « *Le local et la crise du droit* » in La décentralisation en France - Institut de la décentralisation Edition La Découverte - 1996

*niveau local répond à l'ambition initiale du législateur et plus encore à ce que peut en attendre la population. » .*

A cet égard, il est utile de rappeler l'intention du législateur lors de la mise en œuvre de la décentralisation au travers des propos de Pierre Mauroy dans son discours de politique générale *« la décentralisation ne se limite pas à la réforme des collectivités locales. C'est une logique directrice qui sera à l'œuvre dans les mesures que nous proposerons. Ainsi, la nouvelle citoyenneté permettra-t-elle d'offrir à la démocratie quotidienne, partout où ce sera possible, de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité »*. Cette volonté de décentralisation ne doit pas uniquement *« être considérée comme un outil de gestion mais comme un véritable projet de société sur tous les territoires qui composent notre pays »* au sein duquel *« les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité »*.

Mais la relative indifférence des citoyens à l'égard des affaires de la Cité, fruit des mutations politiques et sociales qui affectent la société, est entretenue par une **information insuffisante** souvent brouillée et une **consultation mal adaptée** qui ne favorise pas le dialogue entre les élus et les administrés.

## **2. L'information manque de transparence**

Tous les citoyens ne désirent pas participer à la prise de décision, mais tous ont intérêt à ce que la gestion soit efficace, intègre et équitable, et la plupart le souhaitent. La participation à la gestion locale n'a de sens que si les citoyens ont un accès suffisant à l'information, mais encore leur faut-il disposer des moyens de juger.

L'information que diffusent de leur propre initiative les collectivités locales est bien évidemment liée à la volonté de présenter l'action du maire - ou du président de la région ou du département- sous un jour favorable.

La loi du 6 février 1992 a certes introduit des dispositions importantes. Elle détermine de façon précise la nature des informations que la commune, les structures intercommunales, le département et la région doivent obligatoirement rendre publiques. Les dispositions de la loi imposent aux collectivités une obligation de transparence qui va plus loin que l'accès aux documents administratifs.

Cependant, les modalités d'accès aux documents portant sur une délibération du conseil municipal sont laissées à l'initiative de l'exécutif local.

Par ailleurs, la lecture des documents d'urbanisme ou du budget nécessite de comprendre un vocabulaire technique difficile et qui s'adresse à des personnes déjà sensibilisées aux affaires locales.

La loi ouvre également la possibilité pour le public d'assister à certains débats. Mais cela nécessite que le maire fasse en sorte que les personnes intéressées puissent réellement suivre la discussion.

De plus, il existe des dérogations à cette règle de publicité des débats :

- le conseil municipal a la possibilité de siéger à huit clos par décision du maire - ce qui génère un abondant contentieux -
- le caractère public des débats du conseil municipal étendu également au conseil général et au conseil régional ne s'applique pas en revanche aux commissions permanentes.

Enfin, si le droit reconnu à l'information représente dans son principe une avancée réelle de la démocratie locale, il exige une démarche individuelle et suppose un effort personnel. Il faut aller sur place consulter les documents ou entendre les débats. Il faut lire et décrypter les informations communiquées.

Or les Français n'ont pas, comme dans d'autres pays européens, une culture d'intervention dans la vie locale. Cela, joint au manque de lisibilité des documents administratifs est peut-être à l'origine de leur comportement face à l'exercice de leurs nouveaux droits. Michel Charasse regrette ainsi leur peu d'intérêt pour les documents publics et pour les questions débattues au conseil municipal : *« Je ne sais pas si c'est un phénomène purement du Massif Central ou général : personne ne vient jamais aux réunions du conseil municipal. On peut faire tous les efforts d'explication - nos réunions durent des heures -, de transparence, tout mettre sur la table, il n'y a jamais personne. Alors, est-ce que cela veut dire qu'on ne sait pas intéresser les gens ou cela ne les intéresse pas ? Il y a sans doute un peu des deux.*

*De temps en temps, pour des choses tout à fait mineures, comme par exemple changer un arrêt d'autobus, quarante personnes envahissent le fond de la salle. Je fais exprès de faire passer la question à la fin pour les obliger à rester. Elles disent : "Ça va passer à quelle heure ?" A la fin, huit ou dix restent encore, et les autres disent : "Vous nous raconterez".*

*Je ne sais pas comment faire. Nous avons certes nos bulletins municipaux ; est-ce que les gens les lisent ? Je n'en sais rien. Peut-être que la délégation faite par le vote dans le cadre de la République a encore un sens : après tout, on vous juge à la fin, au terme du parcours. En attendant, ne vous cassez pas la tête ! Dans ce cas-là, on pourrait peut-être nous alléger d'un certain nombre de formalités dont on n'a pas vraiment le sentiment qu'elles sont indispensables, surtout dans des petites communes de la taille de la mienne... ».*

### **3. Les résultats de la consultation des citoyens par référendum ne s'imposent pas de plein droit aux élus**

La loi ATR donne un fondement juridique à l'organisation des consultations des communes. Ce dispositif a été étendu par la loi du 4 février 1995 aux structures de coopération intercommunale pour les questions concernant l'aménagement.

Malgré cette avancée, il n'en demeure pas moins que ces consultations sont strictement encadrées et laissent peu d'initiative aux citoyens.

Pour les communes, la décision d'organiser une consultation intervient soit sur proposition du maire, soit sur demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus. Elle est

prévus lorsqu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales le demande, pour les seules opérations d'aménagement.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale et pour les opérations d'aménagement, cette décision est prise soit sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, soit sur demande écrite de la moitié des membres de l'assemblée délibérante, soit sur la demande d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres.

Le conseil municipal ou l'assemblée intercommunale ne sont pas obligés de répondre favorablement à la demande des électeurs, la loi laissant au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante la maîtrise de la décision d'engager ou non la consultation communale ou intercommunale<sup>1</sup>.

Il reste ainsi qu'aucun référendum populaire ne peut être mis en œuvre sans l'accord du conseil municipal, même si un cinquième des électeurs le demande. A quoi bon laisser croire, dans ce cas, à l'efficacité d'une initiative des citoyens !

Le conseil municipal ou l'assemblée définissent les modalités d'organisation de **la consultation** qui **ne reste qu'un avis**, selon le vœu du législateur qui considérait « *qu'un certain usage des consultations locales pouvait constituer un moyen de remettre en cause le principe même de libre administration de la commune choisie par une majorité d'électeurs* ».

La consultation locale - communale ou intercommunale - ne s'impose donc pas aux exécutifs locaux - et la jurisprudence administrative a confirmé cette interprétation -. Les autorités municipales ne sont donc pas juridiquement tenues par les résultats obtenus. L'avis exprimé par la population est simplement considéré comme une information, qui ne modifie pas nécessairement les décisions prises par le conseil municipal ou par l'assemblée intercommunale.

Mais si, en théorie, les autorités municipales ou intercommunales conservent un pouvoir discrétionnaire de décision, en pratique, un conseil municipal peut difficilement aller à l'encontre des vœux de la majorité de la population de la commune en refusant de tenir compte des résultats recueillis lors de la consultation : la sanction politique suivrait lors des prochaines élections municipales et tomberait tel un couperet sur l'équipe municipale en place.

Quant aux établissements publics de coopération intercommunale, leur quête de légitimité serait anéantie par une décision de l'assemblée contraire à l'avis émis par la population.

Les résultats de la consultation orientent donc de façon significative la décision finale adoptée par le conseil municipal ou l'assemblée intercommunale et la marge de manœuvre des équipes dirigeantes s'en trouve réduite d'autant.

Par ailleurs, le législateur a bien cadré les modalités de recours à la consultation en raison **des risques de dérives que pourrait occasionner l'usage abusif du référendum**. Il n'a pas « *voulu transformer les maires en "petits*

---

<sup>1</sup> Les représentants des communes dans les établissements publics de coopération intercommunale sont protégés par le dispositif législatif, même si le décret d'application de l'article 85 de la loi Pasqua du 17 décembre 1996 impose de motiver la décision rejetant la consultation intercommunale.

*Napoléon" qui organiseraient régulièrement des consultations pour asseoir leur légitimité ou s'opposer à leurs adversaires politiques ou à l'Etat<sup>1</sup>, ni renouveler les moyens d'action et de pression dont dispose l'opposition<sup>2</sup> ».*

**La légalisation des consultations locales recouvre donc pour une large part un caractère symbolique.** L'ensemble des restrictions limite les possibilités d'usage des consultations locales et tend à rendre plus difficile la participation directe des citoyens aux décisions locales.

Les risques de débordement sont doublement canalisés, par la loi et par le juge administratif qui vérifie à la fois le fond et le libellé des questions sur lesquelles portent les consultations locales. Par exemple, des questions formulées dans des termes vagues ou orientées dans le sens de la réponse souhaitée par les élus sont sanctionnées par le juge.

D'autres limites restreignent le recours à la consultation :

- il n'est pas possible d'organiser plus d'une consultation dans la même année ;
- les consultations portant sur le même objet ne peuvent avoir lieu dans un délai inférieur à deux ans ;
- une consultation ne peut être envisagée lorsque l'élection du conseil municipal ou du maire ou la désignation des délégués à l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ou de son président, a donné lieu à un litige devant le juge ;
- seul l'électeur peut participer à la consultation, le corps des votants étant déterminé par rapport à la notion de la citoyenneté : ce qui exclut les étrangers ou encore les mineurs.

#### **4. Une recherche de démocratie de proximité**

Le texte législatif prévoit que l'objet de la consultation ne peut porter :

- pour la commune que « *sur les affaires de sa compétence* ».

Cette compétence est limitée dans son objet mais aussi dans l'espace.

Dans son objet, dans la mesure où le juge considère qu'une consultation ne peut porter sur « *le maintien sur le territoire national de populations étrangères* », « *l'opportunité d'un projet d'autoroute* », « *l'opportunité de voir réalisé sur le territoire d'une commune le tracé d'un train grande vitesse* ».

Dans l'espace, puisqu'une consultation portant « *sur l'extension du trafic d'un aéroport voisin de la commune où est organisée la consultation ne relève pas des compétences de la commune* » : le champ de la consultation locale est limité de façon très précise au seul territoire de l'autorité qui engage cette procédure.

---

<sup>1</sup> Rihal (H.), « *Le référendum communal, bilan et perspectives* » (à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat de décembre 1994, Commune d'Avrillé, et de l'article 85 de la loi 95-115 du 4 février 1995), revue française de Droit administratif, mai-juin 1996.

<sup>2</sup> Dans les communes de plus de 3 500 habitants l'opposition municipale obtient rarement plus du quart des sièges de l'assemblée.

- pour les structures intercommunales, que sur les opérations d'aménagement.

Si la notion « *d'aménagement* » semble restreindre à première vue le champ de la consultation intercommunale, en réalité cette notion recouvre des domaines assez vastes. La création de zones d'activités économiques, de zones d'action concertée ou encore les équipements sportifs, culturels, touristiques sont comprises dans les opérations d'aménagement.

Il reviendra alors au juge administratif en cas de contestation de préciser la portée et les limites des « *opérations d'aménagement* ».

Mais d'une manière générale, il faut noter que les lois de décentralisation de 1982 ayant posé le principe de transferts, par blocs, des compétences aux collectivités territoriales, le fait de restreindre cette possibilité de consultation aux seules compétences relevant des affaires locales - que celles-ci soient exercées par la commune ou une structure intercommunale - réduit considérablement la portée de l'exercice de la démocratie locale. On peut alors mesurer le décalage entre les compétences confiées aux collectivités locales et les attentes de la population.

Par exemple, au niveau communal, d'après divers sondages, une majorité de la population considère que le maire devrait disposer de pouvoirs plus importants dans les domaines qui portent sur l'emploi (76 %), la sécurité (70 %), l'action sociale (64 %), l'environnement (63 %), le développement économique (62 %), les affaires scolaires (54 %) et les transports (50 %).

Outre la volonté de renforcer les pouvoirs du maire dans les domaines bien précis, **la population attend que les problèmes soient réglés localement** - le maire est la personne en qui les Français font le plus confiance pour les représenter et gérer les problèmes les concernant -. Le maire incarne, par excellence, cette volonté de proximité. Notons toutefois que cet attachement au maire et à la commune est symptomatique dans la mesure où cette volonté s'inscrit en contradiction partielle ou totale avec les compétences et les moyens dont dispose l'échelon communal. Quels moyens déterminants a réellement un maire pour peser sur l'emploi ?

Néanmoins, au niveau intercommunal, « *face à la rétention de l'information intercommunale par les élus locaux qui défendent avant tout les intérêts de leur commune plus que ceux de la structure intercommunale, les électeurs peuvent se mobiliser pour réclamer leur participation aux décisions et tenter de faire prévaloir l'intérêt intercommunal sur les particularismes communaux* »<sup>1</sup> comme le montre l'exemple de la consultation intercommunale qui s'est tenue le 22 juin 1997 dans le district du Val d'argent (Haut-Rhin) à propos d'une opération d'aménagement touristique et de développement local. A cette occasion, les électeurs se sont prononcés en faveur de la réalisation d'un parc de découverte, et l'assemblée délibérante a accepté, conformément à la volonté de la majorité qui s'était exprimée, de modifier les plans d'occupation des sols.

---

<sup>1</sup> Patricia Demaye « *La recherche de la démocratie intercommunale* », Université de Picardie.

La consultation dans son acception procédurale ne se substitue pas à la démocratie représentative - sauf dans le cas particulier de l'opposition à une fusion de communes, et dans des conditions extrêmement restrictives. De plus, les consultations ne sont engagées que sur des dossiers particuliers.

Mais comme le souligne Gérard Delfau, « *la démocratie représentative étant à peu près assurée..., le siècle qui vient ne devrait-il pas être celui de la démocratie participative ?* » Cette analyse optimiste de la démocratie représentative mérite toutefois un bémol puisqu'il y a le vote nul et un très grand déficit de participation dans les quartiers difficiles où d'ailleurs un nombre important d'habitants n'est pas inscrit sur les listes électorales. Son souhait d'un essor de la démocratie participative est-il alors réalisable ?

## V - L'APPRENTISSAGE DE L'IMPLICATION CITOYENNE : QUELQUES EXEMPLES VARIÉS D'INITIATIVES

### A - LES DIFFÉRENTS DEGRÉS DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Les procédures participatives n'ont pas pour effet de conduire « à une démocratie directe » et ont le plus souvent une portée consultative. Mais elles enrichissent la démocratie classique par l'écoute qu'elles favorisent. Elles sont un moyen de dépasser la simple défense des intérêts particuliers pour faire émerger l'intérêt général. Elles permettent d'impliquer le citoyen sous tous les aspects : électeur qui exprime son opinion sur la vie politique, contribuable qui paie ses impôts, usager des services publics, professionnel engagé dans la vie économique.

Elles passent bien évidemment par tous les corps intermédiaires : syndicats, chambres consulaires, organisations professionnelles, associations... Nous analyserons plus particulièrement celles qui, dans le cadre de la décentralisation, s'exercent au niveau des collectivités, celles qui visent à donner aux élus les moyens de faire participer les habitants à l'élaboration des choix locaux et aux habitants la possibilité de faire connaître leurs souhaits. Sans doute convient-t-il d'établir des nuances<sup>1</sup>.

On peut distinguer quatre phases dans ces procédures participatives :

- D'abord, **l'information**, qui constitue le premier degré de la citoyenneté et de « *la pédagogie de la participation* », permet aux élus de mieux évaluer les attentes locales (information ascendante) et de faire connaître aux habitants le contenu des décisions prises (information descendante),

L'attention apportée par les élus et par les administrations à la demande des habitants sur des problèmes locaux est révélatrice d'un esprit plus ou moins ouvert à la démocratie participative.

L'organisation repensée des services publics locaux (notamment techniques), la modernisation des rapports entre l'administration et les administrés constituent une première réponse aux attentes des citoyens et leur montrent qu'ils peuvent influencer le pouvoir. En revanche l'autojustification, la

<sup>1</sup> ADELS – Audition du 8 décembre 1999.

personnalisation excessive du pouvoir, le langage technique inaccessible au commun des mortels sont autant de symptômes anti-démocratiques.

- Ensuite, **la consultation** - la compétence des habitants étant considérée comme « *une ressource* » - permet de recueillir un avis dont l' élu tiendra compte ou pas, mais qui servira au minimum à éclairer sa décision.

Les élus consultent soit de façon obligatoire (enquêtes publiques) soit de façon facultative (décidée par les pouvoirs locaux). Les habitants appelés à exprimer leur opinion ont ainsi la possibilité de se faire entendre. Toujours selon l'ADELS, à ce niveau qui se situe très en amont des processus décisionnels, les élus s'engagent dans la voie des compromis et des « *marchandages* » avec des groupes locaux organisés.

La qualité de la consultation dépend de la politique de communication et d'animation sociale, révélatrices du plus ou moins grand esprit démocratique du pouvoir local. Cette consultation implique en tout cas que le citoyen, puisqu'il a été interrogé, obtienne lui aussi une réponse sur ce que feront les élus *in fine*.

- La **concertation**, qui constitue le troisième degré, implique l'association des habitants à l'élaboration et au suivi d'un projet, qui s'insère souvent dans des structures de type commissions mixtes extra municipales, de conseils ou de comités de quartier.

L'autorité locale reconnaît aux habitants « *un pouvoir d'expertise* » pour des questions qui les concernent, au même titre que les professionnels.

Le pouvoir local considère les habitants comme « *un gisement de créativité et de dynamisme social* »<sup>1</sup> dont les interventions enrichissent l'approche des thèmes et leur permettent de prendre une décision en meilleure connaissance de cause.

Cette concertation peut déboucher sur un partenariat, notamment avec des associations, et sur des processus de délégation de la gestion de certaines tâches d'intérêt collectif.

Toutefois, cette modalité se situe au stade de la mise en œuvre pratique des politiques locales.

Aucune des trois premières techniques n'entraîne un réel déplacement du pouvoir de décision, qui reste concentré - ce qui est légitime - entre les mains des élus :

- les comités ou conseils de quartier n'ont qu'une fonction d'information et de consultation ;
- l'enquête publique dont l'organisation demeure insatisfaisante peut rester parfois formelle ;
- les référendums locaux n'ont pas de caractère décisionnel.

Même si les électeurs n'expriment qu'un simple avis sur ce qui n'est juridiquement « *qu'un projet de décision* », les élus ne sauraient faire abstraction de la volonté ainsi exprimée. Le pouvoir des élus n'en reste pas moins

---

<sup>1</sup> Dossier 2001 - « *Les habitants dans la décision locale* » - Revue Territoires – octobre-novembre 1999.

formellement préservé, ce qui contraste évidemment avec la pratique référendaire en Suisse, même si elle est variable selon les cantons.

- Enfin, **la participation** peut parfois aller jusqu'à la délégation donnée par les élus à une autre structure pour agir à leur place.

L'information ascendante, la consultation, la concertation rendent le pouvoir certes plus averti, mais celui-ci ne partage pas pour autant la décision avec les habitants ou leurs représentants. Les élus considèrent qu'ils doivent être les seuls à prendre la décision finale puisqu'ils sont les seuls à rendre des comptes au moment des élections.

La participation aboutissant à un partage du pouvoir est de ce fait inexistante car elle pose à la fois des problèmes de responsabilité, de légitimité, d'arbitrage. Les expériences associant élus et habitants, et portant sur l'allocation « *d'enveloppes budgétaires* » pour financer un projet de quartier, ont été peu nombreuses et sont en régression.

La participation, au stade le plus abouti, se réalise le plus souvent sous forme contractuelle, un pouvoir local acceptant de se lier, contractuellement et pluri-annuellement, avec une structure d'habitants. La politique de la ville a mis souvent en œuvre cette forme de partenariat. Mais la culture de la négociation et du contrat local n'est encore que peu répandue.

#### B - DES EXPÉRIENCES VARIÉES MAIS ENCORE LIMITÉES

Les premières expériences de participation ont été initiées par les Groupes d'action municipale (GAM) qui sont nés à Grenoble en 1965.

##### **Les GAM**

Après une longue période de veille, les GAM retrouvent aujourd'hui un regain d'intérêt.

Apparus en 1965, année d'élections municipales - ces groupes locaux plus ou moins fédérés - réclamaient et expérimentaient des relations plus ouvertes et plus démocratiques entre tous les acteurs locaux urbains. « *Prendre le pouvoir pour le rendre aux citoyens* », tel était leur slogan.

Au moment de leur quatrième rencontre à Grenoble en octobre 1970, ce mouvement a connu une rapide expansion. En effet, leur action était démultipliée par un tissu d'associations locales, dont étaient issus les militants des GAM et qui, bien qu'indépendantes, étaient très proches d'eux.

Quel est le rôle des GAM ?

Les GAM développent leur action sur le terrain municipal et veillent à ce que les principes de la démocratie locale soient appliqués.

Par une pédagogie « ascendante », partant de la base et s'appuyant sur le quotidien, les GAM ont fait progressivement découvrir la dimension politique des problèmes. Par une information appropriée, ils cherchent à susciter chez les citoyens la volonté d'agir sur leurs conditions de vie, et situer leurs revendications à leur véritable niveau.

En s'appuyant sur les associations, les GAM se sont parfois opposés aux maires des grandes villes lorsque ces derniers ne respectaient pas les principes démocratiques. Ces dernières années, le contact s'était distendu entre les groupes, chacun poursuivant séparément ses activités.

Aujourd'hui, le secrétariat national des GAM souhaite resserrer les liens autour des expériences menées par des associations, groupements de consommateurs, proches de l'esprit des GAM et qui pour la plupart ne sont pas affiliés au réseau.

Aujourd'hui la participation vécue par les habitants revêt des formes très diverses même si elle se développe encore difficilement. Elle atteint rarement le stade ultime précédemment évoqué (participation avec partage du pouvoir).

La participation est très différente selon les méthodes et les objets auxquels elle s'applique. A ces objets très divers participent des acteurs eux aussi très différenciés : participation autour d'un service public local, d'équipements et de services culturels, sociaux, participation liée à l'urbanisme, à l'environnement. On participe à des grands projets d'urbanisme ou à des aménagements de détail de l'espace public. On prend en compte des initiatives nées au sein de groupes (jeunes, Rmistes...), tout autant qu'on cherche à faire entrer dans de vastes mécanismes participatifs des milliers d'habitants d'un quartier ou d'une ville.

Néanmoins, d'une manière générale, l'apprentissage de la participation nécessite de ne pas proposer d'emblée aux habitants des sujets trop complexes et sophistiqués qui accentueraient encore les inégalités sociales. Il n'existe pas de thèmes trop petits ou trop modestes pour cet apprentissage et « *un projet simple et rapide peut correspondre à l'insertion dans la dynamique participative des groupes qui ont l'habitude de ne s'engager que dans le ponctuel et l'éphémère* »<sup>1</sup>.

### **1. L'insertion des jeunes**

Ainsi un projet, même limité dans son ampleur, peut contribuer à mobiliser des jeunes et le choix des thèmes peut alors prendre une valeur pédagogique.

A Amiens, l'Association Amiens Sud Projets (ASP), regroupant une centaine d'adhérents, a créé un espace d'exposition destiné à valoriser et à promouvoir dans la ville les initiatives des jeunes marginalisés. Par exemple, une action humanitaire menée en solidarité avec des populations roumaines a donné lieu à une expérience baptisée « *Entreprendre ensemble* ».

Mais le versement tardif de subventions remet en cause le développement de l'ASP. Par ailleurs, le cadre de concertation et de participation n'étant pas clairement défini, le succès dépendra de la capacité associative à créer les conditions de l'appropriation de cet espace d'expression par les jeunes.

### **2. Les associations valorisées dans des conseils de quartiers**

Les conseils de quartiers à **Versailles** ont été mis en place au début de l'année 1978 et sont renouvelés chaque fois dans la foulée des élections municipales.

Ces instances de concertation se sont donné comme objectif d'établir un dialogue permanent pour répondre à la fois aux préoccupations des élus - qui éprouvent le besoin de se ressourcer aux réalités du terrain pour éclairer leurs choix - et des citoyens -qui souhaitent voir les politiques se rapprocher d'eux et s'intéresser à leurs problèmes de tous les jours-.

Versailles a su semble-t-il, éviter certains écueils, en choisissant d'intéresser dès le départ, les associations à la vie des sept quartiers (Notre Dame, Saint-Louis, les Près, l'Ermitage, Porchefontaine, Chantiers, etc.).

Plus de sept cents associations sont implantées à Versailles. Leur champ d'action reflète les préoccupations de la vie collective et recouvre des domaines aussi divers que l'action sociale, culturelle, sportive, la lutte contre l'exclusion,

---

<sup>1</sup> Revue Territoires « *Les habitants dans la participation* » dossiers n° 2001 - septembre-octobre 1999

le chômage ou la violence routière, le sida ou tout simplement l'aménagement d'un carrefour. En ce qui concerne la « culture », ce secteur comporte des registres très variés comme la musique, l'histoire, l'art, mais aussi la généalogie pour ceux qui sont à la recherche de leurs racines.

Chaque quartier versaillais ressemble un peu à un « village » à la personnalité distincte et affirmée. Le rôle des associations est alors de faire exprimer cette richesse comme le montre les exemples suivants.

A Saint Louis, l'écoute et la pédagogie sont privilégiés pour prendre en compte les problèmes des habitants et leur faire comprendre les décisions prises par les élus en leur apportant des informations sur « *les projets surtout lorsqu'ils bousculent plus ou moins leurs habitudes* » et faire en sorte « *de les aider à vivre ensemble dans la convivialité* ». Le conseil de quartier sert en quelque sorte de « *miroir permanent de la population* ».

Mais comment parvenir à créer ce lien fédérateur ? Les fêtes sont des moyens pour rassembler et réunir les habitants, pas seulement les grandes fêtes de quartier, mais aussi les petites occasions de se retrouver : la galette des rois, le verre de la rentrée après les vacances...

A Porchefontaine, la vie associative a pu trouver sa pleine expression dans les projets d'aménagement du parc des sports et l'agrandissement de la place du marché. La particularité de Porchefontaine est de posséder encore des espaces qui peuvent être aménagés. L'important pour les prochaines années, c'est d'avoir une vision d'ensemble claire et réfléchie pour qu'on ne regrette pas ensuite telle ou telle décision : le conseil de quartier a un rôle essentiel à jouer dans le dialogue et l'explication. Il doit éclairer les élus sur tel aspect qui pourrait faire prendre conscience aux habitants d'une nécessaire vision « *globale* ». De même, le conseil de quartier joue un rôle non négligeable dans le maintien des petits commerces. « *Il faut que les habitants se sentent concernés par les problèmes du commerce de proximité. S'ils veulent que leur quartier vive, il faut qu'ils fassent un effort pour aider les commerçants plutôt que de céder systématiquement à la facilité d'aller dans les hypermarchés de périphérie* ».

A Jussieu, ce qui caractérise ce quartier où les grandes résidences à vocation sociale dominant, c'est la richesse et la souplesse de la vie associative. « *Les associations forment un tissu dense de disponibilité et de chaleur* ». « *Elles sont en relation étroite avec les services de la ville, et agissent de manière complémentaire, aussi bien dans le domaine de la santé qu'auprès de jeunes et de personnes âgées et isolées* ».

L'animation culturelle et sportive est un autre volet de l'activité du conseil de quartier et plus spécialement destinée à mobiliser les jeunes. Le centre socio-sportif leur fournit un cadre adapté aux activités d'expression telles la musique, le sport « *afin de favoriser le libre choix, de développer l'initiative et son corollaire indispensable, la responsabilité* ».

Enfin, le conseil de quartier a aussi pour mission de veiller à la préservation du cadre de vie (effort de réhabilitation des logements sociaux, etc.).

Parallèlement à l'action de ces associations à vocation permanente coexistent des organes créés le temps de régler un problème ponctuel (par exemple supprimer un passage à niveau dangereux).

Par ailleurs, les associations jouent également un rôle non négligeable dans l'élection des conseils de quartiers. Chaque association dispose d'un nombre variable de voix suivant le nombre de ses adhérents et de son degré d'implication dans la vie locale. Elle désigne elle-même les électeurs qui la représenteront.

Le renouvellement des conseils de quartiers **concerne toute la population**. Tout le monde n'est pas électeur, mais tout le monde peut se porter candidat. Outre les candidatures présentées par les associations, tout citoyen peut présenter la sienne dans le quartier où il est domicilié, ou s'il y exerce son activité professionnelle.

### **3. L'implication des habitants dans un contrat de ville**

Il est fréquent qu'une collectivité (commune et établissement public local, la CAF, un bailleur de logement social...) prenne l'initiative d'impliquer les habitants à des actions destinées à développer la gestion de quartier.

A Chambéry, l'implication des habitants est une donnée fondamentale de la démarche du contrat de ville. Elle ne fait pas l'objet d'un document particulier, mais apparaît comme une exigence quotidienne dans l'ensemble des actions municipales.

L'objectif est de responsabiliser les habitants, individuellement et collectivement en leur donnant les moyens d'être acteurs de la transformation sociale de leur quartier, directement et avec l'appui de leurs associations représentées dans les instances de pilotage.

Certaines expérimentations ont été étendues à l'ensemble de la ville. Une véritable déconcentration des structures municipales, un redéploiement et une réorganisation vers les quartiers ont été instaurés.

Une double volonté politique est affirmée : d'une part, la nécessité d'impliquer l'ensemble des services municipaux dans la mise en place du système et, d'autre part, le développement d'une gestion territorialisée couvrant l'ensemble du territoire communal divisé en dix quartiers.

Cinq quartiers sont en contrat de ville, ce qui représente 32 000 des 55 000 habitants, soit plus de 60 % de la population de Chambéry. Afin de favoriser la transversalité, un chef de projet et un secrétaire général sont nommés dans chaque quartier. Ils contribuent à la définition des programmes d'aménagement et d'équipements nouveaux, coordonnent l'intervention des services, assurent l'information et la communication avec les élus et les services centraux.

Tous les quartiers disposent d'un hôtel de quartier où un accueil est assuré : le personnel a suivi une formation particulière, l'adjoint de secteur habite le quartier. Outre sa présence et son identification, sa mission est d'aider à l'émergence et au suivi des attentes et à la participation des habitants. Une véritable « *territorialisation* » de l'action municipale est instaurée avec la volonté d'être au plus près des habitants.

Le bureau du contrat de ville, présidé par l'adjoint de ce secteur, réunit des associations, les représentants des signataires et l'équipe opérationnelle. Le groupe technique comprend le secrétaire général, le chef de projet, les chargés de quartier, le coordinateur de l'action sociale, le chargé de mission du conseil

communal de prévention de la délinquance (CCPD), les responsables des services municipaux concernés par la politique de la ville, le CCAS, un représentant des bailleurs de logements sociaux.

#### **4. Les enveloppes de quartier à Châteaubriant**

La ville de Châteaubriant, a pris l'initiative en 1997 d'intéresser les habitants au budget de la commune et à ses règles d'élaboration. Pour cela, elle leur a donné la possibilité de gérer en direct « *les enveloppes de quartier* » d'un montant annuel de 120 000 F destinées à réaliser des aménagements de leur quartier.

Les promoteurs de cette initiative avaient comme objectif d'amener progressivement un nombre plus important d'habitants à s'intéresser aux projets de leur quartier

- Les étapes de la mise en œuvre des « *enveloppes de quartier* » :
  - chaque année, en novembre - décembre, une réunion est organisée dans chacun des cinq quartiers de la ville de Châteaubriant. Pendant deux heures, le maire adjoint à la citoyenneté et un conseiller municipal habitant le quartier recueillent les souhaits des habitants sur l'aménagement de leur quartier et suscitent leurs réactions sur des sujets de la vie quotidienne ;
  - en février est organisée, avec l'aide des services techniques municipaux, une nouvelle réunion dans chaque quartier, au cours de laquelle est voté le budget dans la limite de 120 000 F.
- Les thèmes des réunions

L'ordre du jour des réunions porte sur trois thèmes choisis par les participants. L'élue municipale chargée de ces problèmes fait un exposé : par exemple les questions relatives à l'urbanisme d'une ville ont été présentées en décembre 1999 (plan d'occupation des sols, attribution des permis de construire, les raisons de cette réglementation).

Au cours des réunions, les trois-quarts du temps sont consacrés à discuter et à traiter les problèmes généraux, le quart restant permettant d'affecter l'enveloppe budgétaire de quartier aux divers projets retenus.

Cependant, les participants se montrent plus intéressés par les conséquences directes de l'application des règles que par les dispositifs évoqués.

- La participation des habitants

Près de sept cents personnes (de cent à cent cinquante personnes par quartier) se sont mobilisées les deux premières années, après la mise en place des enveloppes de quartier. Cependant cet intérêt s'est vite émoussé : les habitants s'intéressent davantage aux problèmes de la vie quotidienne qu'aux affaires locales, considérant qu'il appartient aux élus de les régler.

C'est ainsi qu'en 1999, la participation des habitants à ce type de réunion est tombée à soixante habitants environ par quartier. On peut alors s'interroger sur le bien-fondé des décisions prises par une cinquantaine de personnes portant sur des petits aménagements du quartier.

Il faut toutefois noter que si l'ensemble des habitants du quartier sont assez bien représentés, il n'en est pas de même en ce qui concerne les habitants des grands collectifs d'HLM qui n'assistent jamais aux réunions et ne disposent d'aucune instance représentative pour les aider à résoudre leurs problèmes quotidiens.

Il semble donc difficile à l'équipe municipale de motiver durablement un groupe d'habitants à l'élaboration du budget qui pourtant les touche de près.

Que faut-il faire alors pour relancer l'intérêt des habitants pour leur quartier et pour leur ville ?

### 5. La pédagogie de la citoyenneté

La pédagogie de la citoyenneté, quelques élus l'ont mise en œuvre, pour élargir le champ social de la participation.

- Tel est le cas notamment à la **Roche-sur-Yon** qui entend faire de la démocratie et de la décentralisation interne son image de marque.

« *La décentralisation dans les quartiers est une démarche politique qui répond à une recherche de proximité pour le citoyen* ». La ville est découpée en trois quartiers. Chacun est « administré » par une association « fédératrice de toutes les associations présentes sur le quartier »

Une association de coordination yonnaise des associations de quartier est chargée de représenter les maisons de quartiers, d'harmoniser leur fonctionnement et leurs initiatives (actions culturelles...). C'est dans le sens de la démarche de décentralisation dans les quartiers et pour en assurer la pérennité, que la municipalité a décidé, en 1985, de permettre aux habitants de gérer directement une partie du budget d'investissement de la ville « afin d'apporter des solutions efficaces et rapides aux problèmes quotidiens rencontrés ».

L'idée est née de l'observation d'expériences suédoises, au cours d'un voyage du maire dans ce pays : « *Puisqu'il est incontestable que les habitants d'un quartier sont les mieux placés pour établir leurs priorités, pourquoi ne pas les inviter à choisir, eux-mêmes, les aménagements souhaitables dans leur quartier et à participer à leur réalisation ?* »

Cette expérience répond à un double objectif : être un outil de proximité qui permette à tous les habitants d'être une force de proposition et d'exercer pour la ville leur citoyenneté ; développer la démocratie locale par la contribution des habitants eux-mêmes à l'amélioration de leur vie quotidienne, tout en proposant un exercice de responsabilité dans l'utilisation et la gestion des deniers publics.

- **A Grenoble**, la participation des habitants fait l'objet d'une réflexion commune entre la ville et les grandes associations.

La ville a ainsi mis en place, en 1999, le **Conseil de la démocratie participative**, instance qui a un rôle un peu particulier dans la mesure où il n'aborde pas le fond des dossiers. Il est « une instance de concertation sur la concertation ».

Le Conseil est composé de grandes mouvances associatives qui interviennent dans divers secteurs de la vie sociale : vie de quartier, cadre de vie, logement, environnement, transport, actions socioculturelles et sportives.

A partir d'octobre 1999, le Conseil de la démocratie participative est ouvert à des associations de jeunes.

Son rôle est d'informer les partenaires associatifs en amont des projets et de travailler avec eux à l'organisation de la concertation.

Les associations souhaitent être au courant dès qu'un projet émerge, surtout en matière d'urbanisme et d'équipement. Elles exigent aussi une démarche claire et une définition précise des mots, lorsqu'il s'agit de faire participer la population. Est-il question d'information, de consultation, de concertation ?

A cet égard divers débats entre la ville et les associations ont porté :

- sur l'échelle de la concertation : faut-il conserver celle du secteur, où sont abordées les questions de proximité ou faut-il réfléchir à une échelle plus globale, celle de la ville, voire de l'agglomération ?
- sur la démarche à adopter. En juin 1999, il a été décidé que la réunion publique d'information qui avait lieu après chaque vote du budget serait remplacée par une réunion publique de consultation avant le débat d'orientation budgétaire du conseil municipal.
- **« L'université du citoyen » de Marseille** a été créée en 1991, à l'occasion de la nomination du premier sous-préfet à la politique de la ville.

Le principe était de réunir des habitants au sein de groupes de travail, de les mettre en relation avec les professionnels afin qu'ils travaillent ensemble sur des thèmes publics (sur l'école, le logement, la sécurité), et en dégager des propositions à l'intention des décideurs. Chaque mois, une assemblée plénière regroupait tous les habitants pour débattre d'un thème donné.

Au fil des ans, aux habitants-professionnels-décideurs est venu s'ajouter un quatrième type de personnes : des experts (magistrats, sociologues...) capables d'apporter leurs connaissances et leurs expériences sur un thème donné. Il n'y a pas de structure permanente, et les intervenants prennent sur leur temps de travail pour s'investir dans l'université du citoyen.

Au départ, il n'y a pas eu de grandes difficultés pour mobiliser les habitants. Mais quand l'action a pris une certaine ampleur, les questions ont commencé à se poser : les groupes d'habitants étaient-ils appelés à devenir des groupes de pression et de revendication ? Ne risquaient-ils pas de faire de l'ombre aux associations existantes ? Après avoir exprimé des réticences, certaines associations ont appris à utiliser « l'université du citoyen » : aujourd'hui, elles envoient leurs adhérents s'y former pour les aider à se redynamiser elles-mêmes.

Le bilan de cette expérience après sept années d'existence est positif. L'université réunit chaque mois entre trente et cent habitants. Et certaines de leurs propositions ont été reprises par les décideurs : mise en place de « *femmes-relais* » dans les écoles, consultation des habitants sur la révision du schéma urbain de Marseille.

Mais le travail avec les jeunes pose un problème particulier dans la mesure où il faut recréer avec eux les conditions de la communication - notamment la

maîtrise de la langue et de l'écrit - C'est pourquoi en 1994 une université du jeune citoyen a été créée en complément.

L'expérience a en outre été consolidée par la création d'un centre méditerranéen de formation à la citoyenneté qui permettra de disposer d'une base permanente pour soutenir les actions dans les quartiers.

#### **6. Le conseil communal de la citoyenneté de Niort**

Il a été créé à Niort sous l'autorité du conseil municipal. Il s'apparente à un conseil économique et social local.

Le conseil est présidé par le maire, qui en est le seul élu. Cette disposition veut assurer l'autonomie du conseil par rapport à la municipalité. Quatre-vingt-sept membres représentent les principaux acteurs de la vie niortaise, institutionnels ou personnalités qualifiées qui prennent une part significative à la vie de la Cité et de ses habitants (chambres consulaires, syndicats, associations, fédérations, groupements, sociétés, clubs, offices, unions...). Les représentants sont répartis en quatre collèges : économique, enseignement, social et environnement.

Le conseil communal citoyen a pour mission d'associer au mieux l'ensemble des acteurs institutionnels de la vie niortaise aux préoccupations et à l'action des pouvoirs publics municipaux, sur le moyen et le long terme. Il constitue aussi un lieu global permanent et structuré de dialogue, qui doit associer les moins de 25 ans, les chômeurs, les femmes au foyer, les personnes âgées et les handicapés. Il formule des avis et propositions, soit à la demande du maire, soit de sa propre initiative sur l'ensemble des domaines de compétences de la ville, hormis les affectations de subventions et la gestion du personnel municipal. Ces avis ne lient en aucun cas le conseil municipal.

L'assemblée plénière se réunit au moins trois fois par an.

Installé en avril 1998, il a organisé trois groupes de travail ouverts sur les thèmes de la citoyenneté, de la qualité de la vie et de l'emploi. Sa première grande affaire est une intervention sur un dossier concernant l'espace public : la place de la Brèche, un immense espace en centre-ville sur lequel un parking de surface est omniprésent.

A partir d'une concertation exemplaire sur la place de la Brèche, il espère mettre en œuvre une véritable pédagogie de la citoyenneté.

Selon l'ADELS *« parmi tout ce que l'on peut appeler les conseils économiques et sociaux locaux, c'est un de ceux qui fonctionne le mieux, parce qu'il a la durée et parce qu'il y existe une association très étroite entre le conseil municipal et le conseil communal des citoyens. Ils abordent les mêmes dossiers, ils peuvent donner des avis »*.

#### **7. « L'urbanité rurale »<sup>1</sup> et la participation**

Si en milieu rural, les problèmes rencontrés sont d'une autre nature que ceux identifiés dans les villes, le développement de l'intercommunalité va nécessairement conduire à un certain rapprochement des deux modèles. Ainsi la

---

<sup>1</sup> Terme utilisé par François Poule et Yves Gorgeu.

gestion de la communauté de communes, si elle est nécessairement plus efficace que celle de chaque commune isolée, a en revanche l'inconvénient d'éloigner les habitants des centres de décision. Ils se retrouvent au cœur « *d'une urbanité rurale* » où les questions de participation ne manqueront pas de se poser à l'instar des villes.

Mme Mengin dans son rapport sur « *Développement local et politiques d'aménagement du territoire* »<sup>1</sup> a cité certaines expériences d'organisation de la participation dans des « *territoires* » ruraux : « *certain se dotent d'une « deuxième chambre », organe exerçant une fonction de régulation et de développement des initiatives.* »

- Ainsi, en est-il du **Conseil de la flamboyance du plateau picard**.

Celui-ci se présente comme un cercle de réflexion et d'engagement de retraités actifs, ressources intellectuelles ou relationnelles, que la retraite rend disponibles. Placé auprès de la structure intercommunale, il examine les dossiers que cette dernière lui soumet, se consacre à l'étude de problèmes locaux et propose des pistes d'actions. Ce conseil, complémentaire aux autres institutions, fonctionne au consensus et transmet ses avis au district.

En reliant diverses composantes et acteurs du plateau picard, il renoue les « *filis épais d'une société éclatée* »<sup>2</sup>. Ce n'est que dans cette société locale recréée, partagée, que le projet d'une nouvelle citoyenneté prend son sens. Cette idée est illustrée par une action concrète qui vise à rapprocher les personnes âgées pensionnaires d'une maison de retraite et des enfants placés dans une maison d'accueil. Ces liens ont été peu à peu élargis à d'autres groupes, notamment les jeunes qui doivent obtenir leur intégration et leur reconnaissance dans la société. Le conseil de la flamboyance les aide à instaurer des liens avec les élus.

Le conseil se donne à la fois comme objectifs d'explicitier l'intérêt porté par les acteurs aux choix publics, de réhabiliter le débat public et de réactiver l'idée de citoyenneté.

Depuis quelques années, le plateau picard reprend également une conception des quartiers qui découle en droite ligne des quartiers urbains.

- **L'atelier de développement du pays de Saône et Madon (Vosges)**

Dans le pays de Saône et Madon, les foyers ruraux ont été à l'origine de la création du processus de développement local. La commission économique et sociale de l'association départementale des foyers ruraux a donné naissance sur ce secteur à **un atelier de développement de type association loi de 1901**. Il comprend trois collèges : celui des communes, celui des personnes morales (entreprises, associations) et celui des personnes physiques. Il travaille par commissions et impulse des initiatives très diverses en particulier dans le domaine du tourisme mais aussi de l'emploi. C'est une structure de sensibilisation et de mobilisation pour un projet de territoire qui s'apparente en fait à un « *mini conseil économique et social* ». Il définit un projet avalisé ensuite par la communauté de communes qui prend en charge les actions.

<sup>1</sup> Conseil économique et social – 27-28 octobre 1998.

<sup>2</sup> « *Urbanité rurale* » – François Poule, Yves Gorgeu.

Ceci n'empêche pas l'atelier de conserver une vie autonome et de continuer à mener ses propres projets.

La communauté de communes a créé de son côté des commissions mixtes communauté de communes/atelier qui font largement appel à la participation de la population, en fonction de ses centres d'intérêt.

Il est intéressant de noter l'aller-retour entre forces vives et élus à travers la dynamique croisée de la communauté de communes et de l'atelier de développement. Un certain partage des rôles est cependant maintenu, qui, aux yeux de la population, rend lisibles les mécanismes de la décision. Certains membres de l'association sont devenus élus locaux et ont démissionné de leurs responsabilités associatives tout en restant très proches des responsables de l'atelier. L'association a ainsi été une pépinière d'élus formés au travail collectif et à des pratiques démocratiques.

Dans leur essai sur l'urbanité rurale, F. Poule et Y. Gorgeu concluent que les territoires ruraux sont en train de se doter de gouvernements. *« Non seulement, ils sont administrés au sens où l'Etat de droit règne, mais où s'y construit aussi une vraie république locale. Une démocratie participative se met en place qui modifie l'exercice de la citoyenneté. Ces territoires d'innovation privilégient l'appel à la matière grise, la technicité, la créativité et la responsabilisation afin de donner à tous, forces vives, élus ou techniciens, les mêmes méthodes et techniques de gestion et de créer un autre lien social. Les élus se sont saisis des compétences que leur ont conférées les lois de décentralisation et les ont incarnées selon leur idéologie, leur sensibilité et leur expérience en leur donnant vie dans une création commune en lien avec leurs concitoyens ».*

## C - LES ASSOCIATIONS

Même si les associations subissent, comme tous les corps intermédiaires, le malaise de la représentation, il n'en reste pas moins que la question de leur partenariat avec les collectivités territoriales est centrale pour la conquête d'une nouvelle citoyenneté. Les associations ne sont pas pour les pouvoirs publics des partenaires comme les autres, car entre l'Etat, la collectivité locale et le citoyen, elles sont un des éléments essentiels de la respiration sociale et de la démocratie participative<sup>1</sup>...

A condition de n'être ni l'addition d'intérêts particuliers, ni le regroupement affiché des opposants systématiques aux élus en place, ni le bras armé des collectivités territoriales. Afin qu'elles soient crédibles, elles doivent avoir, dans tous les cas, une démarche préalable d'objectivité et de tolérance.

### 1. Les associations, espaces d'exercice de la citoyenneté

- L'association, un élément essentiel de la vie sociale

La vie associative exprime cette idée fondamentale que la vie sociale ne peut se passer de micro-groupes. Au-delà de la simple défense de ses intérêts

---

<sup>1</sup> François Rolin - Union régionale Nord-Pas-de-Calais des centres d'étude et d'action sociales - « *Savoir* » - juin-juillet 1999

particuliers, l'individu a besoin de se retrouver dans des groupes où son identité est révélée, reconnue, confortée.

A l'heure où il y a un affaîssement des groupes primaires d'identification, la vie associative est un espace de socialisation où s'élaborent de nouvelles formes de société.

Parce qu'elles sont proches du terrain, proches des citoyens, parce qu'elles sont aussi proches du tissu social dont elles émergent, les associations sont bien placées pour exprimer les besoins des personnes et pour promouvoir des droits sociaux. Elles peuvent apporter des réponses concrètes, rapides et adaptées aux situations de déstructuration sociale.

Elles peuvent peser sur un diagnostic social, innover, expérimenter, évaluer. Que ce soit dans le domaine de l'insertion par l'économique, l'aide à domicile, l'accompagnement social, la lutte contre toutes les formes d'exclusion, les associations assument la fonction de veille et d'alerte et jouent un rôle de « *développeur* » de nouveaux modèles d'intervention.

- L'association, un levier privilégié de la démocratie participative

La montée des exclusions, notamment celles de l'emploi, du logement, de la culture et de l'accès aux soins, lézarde dangereusement notre société. De plus en plus nombreux sont ceux qui n'ont plus de rapports sociaux et civiques, et de ce fait, perdent toute capacité de citoyenneté. Or la lutte contre la grande exclusion exige la mobilisation de tous les citoyens et la relance de la vie démocratique à tous les niveaux. L'association peut à cet égard être un lieu d'expression de la vie civique et de la citoyenneté engagée.

- Un corps intermédiaire indispensable

L'association exprime la vie démocratique car il n'y a pas de démocratie réelle sans liberté reconnue aux hommes de s'associer pour prendre en main leur vie et leur destin. L'association met en acte le principe de subsidiarité qui reconnaît aux citoyens le droit d'intervenir là où les autres catégories d'acteurs n'interviennent pas ou interviennent peu ou mal...

Elle est un espace d'autonomie par rapport aux collectivités publiques.

Les associations peuvent aujourd'hui trouver une place renforcée dans la nouvelle organisation territoriale qui se dessine, car elles sont porteuses de l'initiative des citoyens à l'échelle d'un « *pays* » ou d'une agglomération. Encore faut-il qu'elles soient réellement impliquées dans le développement local et de ce fait représentatives du territoire en cause

## **2. Le partenariat avec les associations**

Améliorer et développer le partenariat associatif serait éminemment souhaitable dans beaucoup de villes et de communes.

Le 5 juillet 1983, Pierre Mauroy déclarait : « *ce que je crois, c'est qu'il faut étendre et harmoniser, sans pour autant renoncer à leur indispensable diversité, les politiques contractuelles liant les pouvoirs publics et les associations* ».

Le partenariat entre une municipalité et les associations peut constituer une avancée dans la démocratie participative.

Être partenaire, c'est non seulement se respecter mutuellement, mais s'engager dans la poursuite d'une œuvre commune. Le partenariat ne peut se réduire à la signature d'un contrat, c'est une démarche longue qui réclame l'effort de la rencontre et souvent un « *apprivoisement réciproque* ».

Il est de l'essence de la démocratie, si l'on veut éviter les tentations centralistes et autoritaristes, de valoriser au maximum la démarche partenariale. Celle-ci représente toujours un progrès par rapport à la décision unilatérale. Elle favorise la responsabilisation et constitue donc un « *plus* » dans la vie démocratique.

Sa mise en œuvre requiert :

- une connaissance réciproque concernant les activités, les spécificités et les projets, les sensibilités, les orientations et la logique de chacun. Elle n'est pas spontanée et doit s'organiser ;
- la reconnaissance de l'autre dans sa légitimité propre. La légitimité politique et la légitimité associative ont chacune leur valeur (l'une n'étant pas inférieure à l'autre) même si la première est générée par l'élection et la délégation, alors que la deuxième s'enracine dans l'initiative locale et le volontariat ;
- la reconnaissance de l'autre dans sa capacité d'agir. Incomparable - parce qu'il n'est pas de même nature - au pouvoir issu de l'urne, le pouvoir de l'association existe néanmoins car il est ancré sur une représentation sociale et conforté par une expérience sociale. Il arrive même que l'association soit un contre-pouvoir. Le partenariat intègre toujours le risque de confrontation et aboutit souvent à des compromis. Mais ceux-ci nourrissent la démocratie et constituent une manière démocratique de régler les problèmes dans le respect de l'autre.

La relation partenariale élus-associations doit alors répondre à un certain nombre de conditions nécessaires pour une culture du partage :

- un minimum d'égalité, les associations ne devant pas être des faire-valoir pour les élus ;
- un climat de confiance, basé sur les compétences et la légitimité reconnues de l'autre ;
- une volonté d'agir et le souci de créer ensemble.

Le partenariat implique ainsi que chacun doit avoir conscience de ne jamais posséder la vérité pleine et entière. Il suppose enfin que soit respecté la bonne distance entre les partenaires pour éviter toute confusion.

**Le partenariat des pouvoirs publics avec les associations** ne doit pas être un choix parmi d'autres. **Il est une nécessité politique** parce que l'association est un espace de socialisation, un espace pour le vivre ensemble.

L'action politique ordonnée au service de la Cité ne peut ignorer le fait associatif. Tout autant que les associations tendues vers le service des citoyens ne peuvent ignorer l'action politique.

**L'Association pour le développement et l'aménagement du 13<sup>e</sup> arrondissement  
(ADA 13)**

L'association a été créée en 1964 par des habitants anciens et nouveaux, car le quartier, en pleine rénovation, voyait affluer une population nouvelle qui se préoccupait de l'aménagement et des équipements. Pendant vingt ans, des habitudes d'information mutuelle se sont instaurées avec les services de la Préfecture. De plus une commission extra-municipale avait été créée avec les associations et les élus.

Après la mise en vigueur de la loi PLM, les commissions d'arrondissements se sont mises en place comprenant 1/3 d'élus, 1/3 de fonctionnaires et 1/3 d'associations. Elles étaient consultatives.

Aujourd'hui, les responsables constatent qu'il est plus difficile d'obtenir de l'information qu'au moment où l'association était directement en lien avec les services. Le feu vert nécessaire des élus retarde le processus pas forcément par mauvaise volonté, souvent par manque de méthode dans le travail.

Le conseil de quartier qui a été créé a eu tendance à diluer la présence des associations dans des représentations multiples. Or, l'ADA 13 fait un travail important non seulement de recueil d'information mais d'analyse et de réflexion à partir de ces informations, d'expertise. Ce travail collectif, à l'aide d'experts militants, ne peut se confondre avec des avis personnels de telle ou telle personnalité.

L'ADA 13 n'est pas un mouvement de défense, elle fournit à tous les habitants qui le désire une information travaillée à l'aide d'un bulletin très complet qui prend position. La règle est de n'émettre aucune critique qui ne soit accompagnée de propositions alternatives. De plus elle organise pour les habitants des promenades commentées dans le 13<sup>e</sup> pour faire comprendre aux habitants intéressés les problèmes d'aménagement et d'architecture.

## D - LES INSTANCES DES QUARTIERS

### 1. La nature des instances : conseils ou comités

Beaucoup d'entre elles résultent de l'initiative spontanée des habitants ou de structures associatives antérieures. Le pouvoir local, qui n'a pas participé à sa naissance, ne reconnaît l'instance de quartier qu'ultérieurement.

Dans d'autres cas, l'initiative est municipale. Le développement par quartier, la nature de la structure, ses modes de fonctionnement, ses fonctions, ses moyens sont définis d'en haut, généralement dans « *un règlement des quartiers* », voté par le conseil municipal.

Parfois, le pouvoir s'empare d'un réseau préexistant d'instances issues spontanément de la population, sous prétexte de l'aider, et le fait entrer dans le moule qu'elle a conçu.

A l'inverse, la spontanéité de création d'instances peut cacher des objectifs moins innocents que la défense des intérêts des habitants. C'est le cas lorsque l'opposition municipale s'empare de ces instances pour s'en servir comme d'une base de reconquête.

Le Carrefour national des associations d'habitants des comités de quartiers (CARNACQ) met en garde contre les confusions que peut engendrer la terminologie. « *L'habitant peut s'y perdre et la démocratie locale régresser* ».

« *Conseil de quartiers, comité de quartiers, proximité de forums qui facilite l'amalgame, ce ne serait pas grave s'il s'agissait seulement d'une bataille de mots.*

*Mais, c'est de principes démocratiques de notre temps qu'il s'agit.*

*Le comité de quartiers - association d'habitants - s'est créé à l'initiative de personnes pour débattre, s'exprimer, se former à la réflexion et à l'action pour la participation.*

*Le conseil de quartiers est un outil que l'autorité publique se donne pour collecter l'information, faire passer des messages, animer, comprendre, voire séduire les administrés-électeurs ».*

En outre, le CARNACQ privilégie nettement les comités de quartiers, allant même jusqu'à craindre que des conseils de quartiers ne renforcent le pouvoir des élus au détriment de la démocratie.

« Organiser la participation en privilégiant le second sur le premier s'oppose à deux des principes fondateurs de la participation :

- l'autonomie vis-à-vis des autorités publiques de la structure à vocation participative ;
- la libre sélection par cette structure des questions à traiter.

*Le conseil de quartier, créé par l'autorité publique, risque ainsi de mettre en péril les modèles d'action collective mis sur pied par les associations d'habitants depuis vingt-cinq ans,*

- en provoquant un débat qui va paraître incompréhensible et faire perdre du temps avant que les enjeux réels n'apparaissent ;
- en créant une concurrence où, inévitablement, les structures financées auront le pas sur les bénévoles désargentés, sans parler des crises de conscience qui épuiseront les plus motivés ;
- en forçant, à l'inverse, à des alliances contre nature entre les deux structures qui disperseront les savoir-faire et feront sombrer les bonnes volontés ».

Une réflexion s'impose alors : ne faudrait-il pas plutôt un juste équilibre entre les deux ? Le conseil de quartier rapproche le pouvoir des citoyens. Le comité de quartier est le résultat de la volonté d'organisation des citoyens eux-mêmes.

## **2. L'exemple des Conseils de quartiers du XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris**

Les exemples de démocratie locale initiés par les élus se multiplient, en particulier depuis les élections municipales de 1995. Elles associent sous des formes les plus diverses les citoyens au pouvoir municipal.

Comme le souligne Georges Gontcharoff<sup>1</sup>, ces expériences participent d'un « mouvement descendant » : elles résultent d'une initiative de l'autorité municipale qui « exalte dans son discours politique la participation et la citoyenneté »<sup>2</sup>.

Si le discours est actif, la réalité apparaît souvent plus décevante. Les instances participatives de quartier sont des institutions fragiles. Les précédentes vagues de création de ce type de structures, à la fin des années soixante, autour des GAM et à la fin des années soixant-dix dans le sillage des

---

<sup>1</sup> Journaliste à l'ADELS.

<sup>2</sup> Loïc Blondeaux – Maître de Conférence à l'université de Lille.

élections de 1977, ont rapidement tourné court en raison de l'absence de volonté politique effective et de l'indifférence générale du public <sup>1</sup>

Pour Albert Mabileau<sup>2</sup>, ces structures de consultation des habitants auraient relevé « *d'une opération promotionnelle* » et « *l'illusion de la participation entretenue par la classe politique s'est trouvée confortée par l'indifférence de la population* ».

Cette vision doit être cependant nuancée par l'exemple des conseils de quartiers mis en place dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris qui montre que la démocratie locale peut quand même y gagner à condition que le pouvoir local joue le jeu.

a) L'expérience des conseils de quartiers du XX<sup>e</sup> arrondissement

- Le contexte

Ils ont été créés en 1995 par le maire Michel Charzat. Cette décision s'inscrit « *dans un contexte politique local de fortes mobilisations associatives autour de grands projets d'urbanisme* ».

L'expérience est présentée dès le départ comme exemplaire et largement médiatisée. Le XX<sup>e</sup> arrondissement a organisé en juin 1998 un important forum national de la démocratie participative, qui a accueilli des responsables politiques de la France entière.

- Un dispositif original

Sept conseils de quartiers<sup>3</sup>, présidés par le maire, animés par un élu (le délégué de quartier) et composés chacun de trente neuf membres se voient confier les attributions « *d'une commission consultative du conseil d'arrondissement ayant faculté de propositions et de suggestion, de vœux et d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier* » (charte des conseils de quartiers du XX<sup>e</sup> arrondissement).

Chaque conseil se divise en trois collèges :

- treize membres sont proposés à la proportionnelle par la majorité et la minorité du conseil d'arrondissement ;
- treize membres sont proposés par le maire pour « *les personnes représentatives de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier après concertation avec les intéressés et recherche maximum de consensus* » ;
- treize membres sont désignés par tirage au sort sur les listes électorales de l'arrondissement sous le contrôle d'un magistrat.

L'originalité de l'expérience réside dans l'instauration de ce troisième collège dont les modalités de désignation sont inédites en France.

Ce choix du tirage au sort est expliqué par le souci de donner la parole à des « *citoyens ordinaires* » et « *d'ajouter de la démocratie de grande proximité* »

---

<sup>1</sup> Stéphane DION « *Les politiques municipales de concentration : néo-coporatisme et démocratie* » - 1984.

<sup>2</sup> « *Le système local en France* » - 1994 éd.

<sup>3</sup> auxquels viendra s'ajouter un huitième en 1997 issu du redécoupage du quartier Gambetta.

*et de la démocratie directe à la démocratie de délégation dont sont porteurs tant les partis politiques que les associations ».*

b) Des lieux de concertation

Selon leurs créateurs, les conseils de quartiers ont pour vocation première d'ouvrir de nouveaux espaces de délibération et de citoyenneté à destination des habitants des quartiers, de « *favoriser l'accès du citoyen de base à la délibération et lui donner la possibilité de s'impliquer dans la vie locale* » et « *à travers ce nouveau lieu de démocratie, ...de rompre le dialogue codé entre les professionnels de la politique et les professionnels du mouvement associatif* » (Libération du 13 septembre 1995).

- Un public diversifié

Dans le XX<sup>e</sup> arrondissement, cinquante à cent personnes assistent en moyenne aux séances des conseils de quartiers en plus des trois cents conseillers. A ce public viennent s'ajouter « *des invités permanents* » qui ont demandé à être tenus informés de toutes les activités du conseil.

Il convient néanmoins de souligner que le public qui assiste aux réunions est concerné le plus souvent de manière spécifique par les questions à l'ordre du jour et quitte la salle dès que le sujet qui les intéresse a été abordé.

Il s'agit aussi d'un public composé des représentants associatifs qui se présentent comme tels avant de prendre la parole et d'acteurs concernés par un dossier local qui profitent des réunions des conseils de quartiers pour exposer leur problème. De l'habitant qui se plaint de ne plus pouvoir sortir sa voiture de son garage au président de l'association de locataires qui vient rappeler au maire une revendication formulée quelques mois plus tôt, en passant par les habitants d'un immeuble menacés d'expulsion, chacun a un intérêt à défendre devant le conseil. Celui-ci joue alors le rôle d'une arène où les responsables politiques peuvent être physiquement accessibles et interpellés.

Toutefois, le nombre des citoyens venus là simplement pour discuter des affaires publiques, pour confronter leurs opinions avec celles d'autrui, est faible sans être pour autant marginal.

Loïc Blondeaux distingue trois registres d'intervention qui concernent de manière inégale les différents types de public :

- le registre de l'expertise (parler parce que l'on sait) ;
- le registre de la médiation (parler au nom d'un groupe) ;
- le registre du témoignage (raconter ce que l'on voit et ce que l'on croit). Le dernier est celui dans lequel se cantonnent le plus souvent les citoyens ordinaires, tandis que les deux premiers sont plutôt réservés aux responsables politiques et associatifs.

- Un lieu d'apprentissage de la parole

A de nombreux égards, ces instances participatives deviennent un lieu d'apprentissage de la parole politique. « *La qualité des débats qui s'y développent atteste par ailleurs que la démocratie participative de quartier offre une solution politique alternative, à mi-chemin entre les formes institutionnelles*

*de la démocratie représentative et l'espace public informel et discontinu des conversations, des émotions et de l'opinion publique* »<sup>1</sup>.

Les conseils de quartiers du XX<sup>e</sup> arrondissement sont les outils d'information entre les habitants et le pouvoir municipal. Dans la mesure où la quasi-totalité des dossiers locaux y sont évoqués - qu'ils soient mis à l'ordre du jour par le délégué ou abordés par le public dans la discussion -, ils assurent un minimum de transparence et rendent concrètement difficile « *l'exercice solitaire et secret du pouvoir municipal* ».

Les responsables municipaux disposent grâce à eux d'un « *organe de vision* » de la société locale.

Qu'il s'agisse du pouvoir municipal ou des associations, chacun peut aussi saisir l'occasion de ces réunions publiques pour présenter un bilan de son action ou se justifier d'une décision. Le maire d'arrondissement vient régulièrement y défendre ses choix politiques. Mais pour les habitants, le conseil fonctionne également comme un lieu où le pouvoir peut être rencontré et les doléances s'exprimer.

Les échanges restent cependant très encadrés par l'autorité publique qui garde la maîtrise de l'ordre du jour et des modalités de la réunion et peut encourager ou décourager certains types d'interventions.

Néanmoins, à force de s'exprimer sur les dysfonctionnements de leur quartier, les habitants ont pris progressivement l'habitude d'assumer l'ensemble des problèmes les concernant (jardins publics à l'abandon, carrefours dangereux, terrains sportifs mal gérés...). On peut se demander si on n'assiste pas alors à l'émergence d'une nouvelle forme de démocratie locale.

En effet, tout se passe comme si, aujourd'hui, à travers les actions des associations et des conseils de quartiers, « *un processus de réappropriation symbolique du paysage urbain par ses habitants était à l'œuvre dans le XX<sup>e</sup> arrondissement* »<sup>2</sup>.

#### c) Une légitimité fragile

Dans leur principe même, les conseils de quartiers font coexister plusieurs modèles de légitimité.

**L'exemple des conseillers de quartiers tirés au sort témoigne néanmoins d'un processus de représentation inachevé.** Dans la pratique, la présence constante du public dans les débats brise les initiatives de ces conseillers et leur position apparaît extrêmement fragile : soit ils sont confondus avec le public et retournent en son sein, soit ils s'informent des dossiers et se professionnalisent et c'est au nom de cette expertise et non plus de leur représentativité qu'ils entrent dans la discussion. Mais, leur niveau de qualification n'est pas toujours suffisant et il est arrivé à plusieurs reprises que les conseillers de tel quartier refusent de se prononcer sur une question, par manque d'éléments.

---

<sup>1</sup> Loïc Blondeaux.

<sup>2</sup> Loïc Blondeaux.

Par ailleurs, dans le cas du XX<sup>e</sup> arrondissement, **deux groupes restent en marge : les étrangers et les jeunes**, alors que ces deux groupes représentent souvent une proportion non négligeable de la population. Si des personnes d'origine étrangère assistent parfois aux réunions du conseil, elles n'y prennent pratiquement jamais la parole et les représentants des adolescents ne viennent aux réunions qu'à l'invitation expresse du délégué de quartier.

Or, les problèmes de la « *jeunesse* » à laquelle sont imputés de multiples phénomènes d'incivilité sont fréquemment évoqués et focalisent en particulier l'attention des habitants. La municipalité, après avoir installé un conseil municipal d'enfants, cherche désormais à mettre en place un système visant à assurer une représentation systématique des jeunes dans les conseils.

Toutefois, si les conseils de quartiers permettent au pouvoir municipal d'aller à la rencontre des habitants, il n'est pas sûr qu'ils soient devenus un point de passage obligé dans la gestion de tous les dossiers.

#### d) Une place encore à conquérir

Les associations n'ont cessé d'osciller entre une participation constructive dans les conseils de quartiers et une critique parfois assez vive de leur fonctionnement. Si la plupart d'entre elles en sont partie prenante, *via* leurs représentants, les conseils n'en ont pas moins été perçus comme un moyen pour la mairie d'arrondissement de « *casser les associations* ».

Mais en dépit de ces réticences et de cette mise à distance symbolique, les associations ont dans l'ensemble joué loyalement le jeu démocratique dans la mesure où les conseils de quartiers leur permettent de faire valoir aux yeux des habitants et du pouvoir politique leur expérience du terrain et leur capacité de mobilisation.

Les autres acteurs tardent quant à eux à reconnaître leur existence. Souvent invités, les représentants de la mairie de Paris et de ses services techniques n'assistent que très rarement aux séances des conseils. Les offices HLM continuent également de les ignorer. Cette apparente indifférence témoigne de la faible institutionnalisation de ces instances dans le contexte politique et administratif local.

L'exemple du XX<sup>e</sup> arrondissement montre que la démocratie participative de quartier, même voulue par le pouvoir municipal, repose sur des bases fragiles.

Il invite à reposer trois questions essentielles : comment fonder la légitimité d'une représentation ? Comment organiser démocratiquement l'échange de la parole ? Comment assurer une véritable participation des citoyens aux affaires publiques ?

### 3. Les comités de quartiers

Parmi les instances susceptibles de contribuer au renouveau de la démocratie locale, les comités de quartiers affichent leur volonté de donner la parole aux habitants et de les faire participer plus activement aux décisions

locales. La « *démocratie locale participative* »<sup>1</sup> est entendue aussi bien au sens d'espace public de débat que de partage de la décision.

Cette notion de démocratie participative est toutefois ambiguë comme le souligne François Rangeon<sup>2</sup> : « *L'originalité des comités de quartiers est de se situer à la charnière d'une démocratie conventionnelle et d'une participation contestataire. Leur action illustre ainsi la tension qui existe aujourd'hui entre la démocratie représentative et la démocratie participative : elle relève à la fois d'une critique des insuffisances d'une démocratie représentative monopolisée par les élus et d'un enrichissement du système politico-administratif local par son application au niveau du quartier. Privilégiant les formes d'action conventionnelles visant à influencer les décisions des élus sans remettre en cause leur légitimité, les comités de quartiers mettent en œuvre une forme originale et pragmatique de démocratie de proximité principalement orientée sur la vie quotidienne dans les quartiers.*

*Situé aux marges de l'action politique, le fonctionnement des comités de quartiers rend compte à la fois de l'attraction et des réticences de nombreux citoyens à l'égard de l'engagement civique, et de la volonté des élus d'encourager mais aussi de canaliser les formes non institutionnelles*<sup>3</sup> ».

Les élus des grandes villes, bien qu'ils manifestent parfois une certaine méfiance, ont compris pour la majorité d'entre eux que ces comités constituaient d'efficaces relais pour donner à leur gestion une image d'ouverture et d'écoute des habitants.

Les intéressés quant à eux ne sont pas insensibles à l'intérêt que leur portent les élus. Cependant, ils entretiennent à l'égard du pouvoir politique local des relations complexes et ambiguës. **Proclamant d'un côté leur indépendance vis-à-vis des partis et des pouvoirs politiques, ils revendiquent de l'autre le droit d'intervenir dans la politique locale.**

On peut alors s'interroger sur les conditions d'exercice de la participation des citoyens aux affaires locales. Celle-ci « *peut être dangereuse pour la démocratie des élus*<sup>4</sup> ». D'autre part, « *elle porte en elle sa propre contradiction en raison de son incapacité à dépasser les particularismes au profit de l'intérêt commun*<sup>5</sup> ».

Jean-Claude Thoenig<sup>6</sup> met l'accent sur la fragmentation croissante du pouvoir local, sur « *le passage d'une démocratie confisquée par les élites... à une démocratie éclatée tant dans ses lieux d'exercice que dans la nature de ses*

<sup>1</sup> Ce thème de la « *démocratie participative* » fut le thème central en 1994 de l'Association nationale des comités de quartiers, le CARNACQ, créée en 1976.

<sup>2</sup> Professeur d'université de Picardie « *Les comités de quartiers, instruments de démocratie locale ?* »

<sup>3</sup> Mise à part la loi de 1901 relative aux associations, l'existence des comités de quartiers n'est régie par aucun texte législatif ou réglementaire.

<sup>4</sup> J. Meynaud, A. Lancelot, la participation des Français à la politique, Paris, PUF, 1961, p. 1000 ; J. Godbout, la participation politique : leçon des dernières décennies, Institut québécois de recherches sur la culture, Québec, 1991, p. 24.

<sup>5</sup> Mr. Langrod « *local government and democracy* ».

<sup>6</sup> P. Duran, J.C. Thoenig, « *L'Etat et la gestion publique territoriale* ».

*acteurs* » et sur les aspects positifs de la participation des citoyens à la décision locale<sup>1</sup>.

Malgré leur volonté affichée de passer d'une simple défense des intérêts des habitants du quartier à la prise en compte plus globale de l'aménagement urbain, les comités de quartiers souffrent de trois handicaps majeurs : une faible représentativité, une inégale indépendance à l'égard du pouvoir municipal et une difficulté à étendre leur champ d'action et de réflexion au-delà du cadre restreint du quartier.

a) Le rôle des comités de quartiers dans l'épanouissement de la démocratie locale

• **Le renouveau des comités de quartiers**

Les premiers « *syndicats de quartier* » apparaissent à Bordeaux au début du siècle et ont été créés dans l'optique de défendre les intérêts des habitants des quartiers.

Pendant les années vingt, se créent à Marseille et à Grenoble des « *comités de quartiers* ».

Sous des intitulés divers : « *associations de quartiers* », « *conseils de résidents* », les comités de quartiers se développent dans la plupart des villes non seulement pour défendre les intérêts des habitants, mais aussi recueillir leur avis sur les projets d'aménagement du quartier. Mais c'est au cours des années soixante-dix qu'ils connaissent une forte impulsion. La ville de Grenoble est alors présentée comme la référence de la contestation d'un pouvoir municipal trop éloigné des préoccupations des habitants<sup>2</sup> à l'exemple de ce qui se passait en Italie (Bologne et Pavie)<sup>3</sup>.

En 1976, à Paris, Lyon, Marseille et Grenoble, ils décident de fonder le CARNACQ, rejoints par la suite par d'autres villes en vue d'échanger leurs expériences, de promouvoir une « *culture commune de la démocratie de quartier* ».

Ils s'inscrivent dans un vaste mouvement de concertation et de participation des populations à la mise en œuvre des politiques urbaines et notamment dans le domaine du logement social

Ils apparaissent ainsi sous un double jour : instruments de contestation du pouvoir local, ce sont aussi des instances participatives visant à une meilleure intégration des populations et contribuant à renforcer l'acceptation et l'efficacité des politiques locales. Cette deuxième tendance se développe aux cours des années quatre-vingt. La loi du 2 mars 1982 consacre, dès son article 1er, la notion de « *participation des citoyens à la vie locale* » et annonce l'instauration

<sup>1</sup> J. Palard, « *Gouverner de l'îlot à l'agglomération* », le Courrier du CNRS n° 81, 1994, p. 86 ; « *Dynamique associative, intégration socio-spatiale et système politique* », in G. Loinger, J. C. Némery (dir.), *Construire la dynamique des territoires*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 253.

<sup>2</sup> François Rangeon « *Les comités de quartiers, instrument de démocratie locale* » - La démocratie locale - CRAPS-CURAPP - avril 1999

<sup>3</sup> Des comités de quartiers s'étaient créés à l'initiative des habitants afin de lutter contre la spéculation immobilière, de protéger l'identité des quartiers et de dénoncer le centralisme excessif de l'administration des grandes villes.

de « *comités d'initiative et de consultation d'arrondissement* » dans les villes de Paris, Lyon et Marseille.

A la même époque se met en place, dans le prolongement du rapport Dubedout, une politique nationale de développement social des quartiers, suivie plus tard par un programme de développement des services publics de quartiers. Parallèlement, de nombreuses villes redéployaient leurs services municipaux en direction des quartiers sous la forme notamment de mairies de quartiers, parfois associées à des conseils de quartiers où siègent des représentants des habitants. Au cours des années quatre-vingt, le quartier est souvent présenté comme un espace privilégié de renouveau démocratique et de participation des habitants et tend à devenir un véritable cadre administratif. Des « *chefs de projet* » sont désignés pour coordonner l'action des services administratifs dans les quartiers sensibles.

Quelques années plus tard, quand le législateur renouvelle le principe de participation des habitants aux affaires locales dans les lois du 6 février 1992 (administration territoriale de la République), du 2 février 1995 (renforcement de la protection de l'environnement) et du 4 février 1995 (aménagement et développement du territoire), on assiste au renouveau des comités de quartiers.

Dans les zones urbaines les plus touchées par l'exclusion et la violence, ils se voient confier des missions d'intégration et sont parfois associés aux actions d'animation et de prévention de la délinquance.

Les maires élus en 1995 comprennent la nécessité d'insister sur leur fonction de médiation sociale et de consacrer au développement de la démocratie locale une attention qui n'est pas de pure forme. De nombreux maires favorisent leur création et les associent plus étroitement à la préparation et à la mise en oeuvre des politiques locales.

Ces évolutions conduisent à une diversification de leurs fonctions et à **une délicate recherche d'équilibre entre un rôle de « contre-pouvoir » et une fonction de « relais des politiques municipales »**<sup>1</sup>.

- **Les missions des comités de quartiers**

Leur premier rôle est de permettre aux habitants de s'exprimer librement sur les projets d'urbanisme et d'aménagement de leur quartier. Ils sont donc amenés à être en contact permanent avec la municipalité et à avoir une influence sur les décisions locales.

Lors du congrès du CARNACQ en octobre 1996, un ministre provoqua un tollé en les qualifiant de simples « *courroies de transmission* ».

Le président du CARNACQ lui répondit fermement « *qu'il est évidemment tout à fait clair qu'au CARNACQ, les comités de quartiers sont des instances de réflexion, de propositions et d'actions en faveur du développement de leurs quartiers, ce qui va bien au-delà de la transmission aux élus de messages sur l'humeur de leurs habitants* ». Il récusait également la notion de contre-pouvoir, dans la mesure où « *les comités de quartiers ne souhaitent ni partager ni prendre le pouvoir, leur action est d'une autre nature, ils ne participent pas aux débats partisans* ».

---

<sup>1</sup> François Rangeon, Professeur à l'université de Picardie.

**Les responsables des comités de quartiers conçoivent la démocratie locale comme une démocratie participative. A la question « que signifie pour vous la démocratie locale ? », leur réponse tient en trois mots : information, liberté, concertation.** Leur vision de la démocratie locale - plus proche de leurs souhaits que de la réalité - fait intervenir trois partenaires, les élus, les comités de quartiers et les habitants :

- en amont, les élus informent très tôt la population de leurs projets lors des réunions de ces comités ;
- en leur sein, les habitants s'expriment en toute liberté sur ces projets et font part de leurs réactions aux élus ;
- les élus entament alors avec eux une phase de concertation avant de prendre une décision définitive.

Il faut noter que parfois ils font appel à un médiateur extérieur lorsque la concertation ne permet pas de parvenir à un accord, ce médiateur permettant souvent de débloquer les situations.

Les missions qu'ils assument, extrêmement nombreuses et variées, peuvent être regroupées en trois catégories :

- communiquer le résultat des décisions prises par le conseil municipal en séances publiques (et déjà diffusées par les bulletins municipaux et les médias locaux). L'exercice de cette fonction suppose que les élus et les services municipaux acceptent de jouer loyalement le jeu de la transparence ;
- faire émerger les avis, les propositions et les critiques émanant de toutes les catégories d'habitants, et contrôler les décisions prises par les élus, le comité de quartier jouant ici le rôle « *de forum ouvert à tous* » ;
- organiser le dialogue entre les élus et les habitants, le comité de quartier ayant pour mission de susciter ce dialogue et de le canaliser afin d'inciter les élus à écouter et à prendre en compte les souhaits de la population.

Parallèlement à leur mission de concertation, ils organisent de nombreuses activités d'animation souvent en liaison avec les associations (dîners dansants, spectacles, sorties culturelles, visites du quartier, conférences, clubs du troisième âge...) destinées aux différentes catégories d'habitants (nouveaux résidents, personnes âgées, jeunes, étrangers...). Certains éditent également un bulletin d'information et distribuent régulièrement aux habitants des questionnaires leur permettant d'exprimer leur avis sur des sujets d'ordre général ou particulier.

Ce rôle d'animation, souvent prépondérant dans leurs activités, tend toutefois à les cantonner à un rôle de relais de la démocratie représentative, posant ainsi eux-mêmes les limites de leur contribution à la démocratie participative locale.

*b) Les limites du rôle des comités de quartiers dans l'exercice de la démocratie locale*

Pour être crédibles, ils doivent avoir une légitimité et être indépendants à l'égard du pouvoir local en place.

- **La représentativité**

Leur représentativité peut être appréhendée à plusieurs niveaux :

- tout d'abord le quartier représente-t-il un espace géographique pertinent de démocratie ? ;
- ensuite les modes de désignation de leurs dirigeants les rendent-ils représentatifs des habitants ? ;
- enfin les membres des comités expriment-ils fidèlement le point de vue de l'ensemble des habitants ?

La première condition de leur existence est la délimitation précise d'un territoire identifié par son nom.

Comme le note Daniel Jalla, la notion de quartier est une des plus floues de la sociologie urbaine. *« Le quartier est autant affaire d'espace que de pouvoir et de pratiques sociales. Le quartier n'est pas de type exclusivement spatial ou urbanistique, car il est avant tout déterminé très fortement par la vie collective et les manières dont les pouvoirs l'identifient, par la répartition des fonctions dans la ville comme par l'histoire partagée de ses habitants ».*

Leur représentativité dépend largement de leur capacité à faire émerger un intérêt commun à partir des revendications particulières des habitants.

**Les comités de quartiers ont tendance** à se concentrer sur les problèmes de vie quotidienne dans le quartier (voirie, propreté...) et à **privilégier les revendications particulières des habitants au détriment des problèmes généraux** d'aménagement qui se pensent à l'échelle de l'agglomération.

**Les municipalités encouragent le plus souvent cette tendance, gardant ainsi le monopole des questions d'intérêt commun.** La démocratie locale participative repose pourtant sur le pari de la capacité de l'habitant du quartier à s'intéresser aux questions plus générales et à élargir son champ d'action et de réflexion.

A cet égard, il faut prendre conscience que, si le quartier est un espace d'appartenance, un lieu d'ancrage affectif et d'appropriation sociale, il peut être aussi un ghetto. **Son institutionnalisation, si elle n'est pas accompagnée d'une ouverture sur la ville entière, peut contribuer à renforcer le repliement et l'auto-organisation interne notamment chez les populations jeunes des quartiers défavorisés.** C'est pourquoi des initiatives se multiplient aujourd'hui pour créer des unions de quartiers ou des instances d'échanges entre quartiers. Il s'agit à la fois de permettre à chaque habitant d'élargir sa vision de la vie urbaine et de ne pas laisser la démocratie de proximité se confiner dans les seuls quartiers au risque de juxtaposer des espaces de plus en plus concurrents.

Par ailleurs, les habitants du quartier estiment souvent qu'ils sont mal représentés. Les qualités requises dans l'exercice de la fonction de représentation : compétence, bénévolat, disponibilité, etc. favorisent en effet les personnes qui disposent de temps suffisant pour s'investir dans les activités d'animation, qui résident depuis longtemps dans le quartier et qui y ont déjà exercé des responsabilités associatives.

Disposant de très faibles ressources propres, les comités de quartiers sont largement dépendants de l'aide matérielle que leur apportent les municipalités, ce qui limite leur capacité d'action.

- **Une remise en cause de leur indépendance**

Leur indépendance se pose principalement à l'égard du pouvoir municipal quand il leur attribue une aide financière, met à leur disposition un local et parfois un agent municipal pour assurer les tâches de secrétariat. Toutefois, cette assistance matérielle n'est pas acceptée par certains qui préfèrent se contenter de leurs propres ressources afin de garder une entière liberté de critique.

En outre, la plupart des municipalités ont compris qu'un comité de quartier trop servile risquait d'être peu crédible aux yeux de l'opinion publique. C'est pourquoi plusieurs municipalités (Grenoble, Clermont-Ferrand, Amiens, Nîmes, Montreuil...) ont signé au cours des années quatre-vingt-dix une « charte » qui précise leurs relations avec les comités de quartiers.

Ces chartes, qui émanent le plus souvent d'une initiative conjointe du pouvoir municipal et de l'union locale des comités de quartiers, contiennent trois types de dispositions :

- la première « *fixe les droits et les devoirs des partenaires* » : le conseil municipal s'engage ainsi à informer le comité de quartier de tout projet d'aménagement le concernant dans les délais qui permettent une réelle concertation. En échange, le comité s'engage à examiner ce projet et à informer la municipalité des avis de ses membres ;
- la deuxième «  *vise à garantir l'indépendance des comités de quartiers* ». La charte des comités de quartiers d'Amiens pose ainsi une interdiction du cumul des mandats de membre du conseil municipal et de membre du bureau d'un comité de quartier ;
- la troisième enfin « *organise les procédures de concertation entre les élus et le comité de quartier* ». La municipalité s'engage ainsi à tenir des réunions publiques régulières, à enregistrer toutes les demandes émanant des comités et à y apporter une réponse « *dans les meilleurs délais* ».

Les présidents de comités de quartiers sont, en grande majorité, favorables à de telles chartes qui permettent de renforcer leur légitimité par une reconnaissance officielle de leur rôle. Mais d'autres s'interrogent : en recherchant la caution des pouvoirs locaux, les comités de quartiers ne risquent-ils pas de perdre en partie leur autonomie ?

Selon François Rangeon, la question de l'indépendance des comités de quartiers à l'égard du conseil municipal rejoint ainsi celle de leurs relations avec les associations. Ils constituent aussi bien un relais efficace qu'un écran pour les associations présentes dans le quartier. Une municipalité peut être tentée de les utiliser, surtout s'il s'agit de partenaires fiables et peu contestataires, pour étouffer les critiques des associations. Inversement, des associations favorables

ou opposées à la majorité municipale peuvent tenter de prendre le contrôle d'un comité de quartier pour élargir leur audience<sup>1</sup>.

François Rangeon pense que la question de leur indépendance se pose également à l'égard des partis politiques. Les fonctions des responsables des comités de quartiers débouchent parfois sur des fonctions politiques électives. Certaines chartes posent explicitement l'interdiction pour « *tout élu politique d'exercer des responsabilités au sein d'un comité de quartier* » et proclament clairement que « *les comités de quartiers sont autonomes et indépendants* ». Inversement certaines municipalités imposent la présence d'élus municipaux à la tête des comités de quartiers qui échappent ainsi à la logique associative.

Les comités de quartiers trouvent à la fois leur force et leurs limites dans leur attitude ambiguë à l'égard du politique. Leurs proclamations d'indépendance et d'apolitisme rassurent les bénévoles qui souhaitent s'engager dans un militantisme civique de terrain, plutôt que dans des formes classées comme idéologiques et partisans. Mais parfois une certaine méfiance à l'égard du politique peut limiter leur capacité d'influence.

On peut toutefois constater que leur dynamisme et l'intérêt croissant que leur portent les élus sont les prémices d'une amorce de transformation des modes de gouvernement urbain.

## **VI - LES OBSTACLES A UNE VÉRITABLE IMPLICATION DU CITOYEN**

Octroyée par la gouvernance locale ou conquise par des groupes d'habitants, vivifiée par la vie associative, inscrite ou non dans un programme électoral, formalisée dans une charte, la participation engage des actions multiples.

La citoyenneté est, au cœur de l'action, le moteur essentiel et l'enjeu primordial. Mais dans un contexte de crise de la représentation politique, les modalités de la participation ont évolué, et les acteurs ont modifié leurs pratiques, comme le montrent les nombreux exemples d'initiatives locales.

La participation repose sur une certaine conception de la démocratie. La démocratie représentative doit accepter d'être enrichie par des formes variées de démocratie participative.

D'une manière générale, s'il y a crise de la citoyenneté et si la participation des habitants est faible, c'est en fait pour plusieurs raisons :

- au-delà des discours, nombre d'élus ne sont pas vraiment prêts à accueillir un tel type de représentation du citoyen ;
- pour s'engager, les citoyens doivent avoir l'assurance qu'on les entendra et que leur implication aura réellement des conséquences. Or, bien souvent tel n'est pas le cas et le découragement s'installe ;

---

<sup>1</sup> Ces différents points ne sont pas abordés dans les statuts des comités de quartier ni dans les chartes. En pratique, les conflits entre les comités de quartier et les associations sont assez rares, les comités de quartier prenant soin de ne pas empiéter sur les activités des associations et de relayer leurs revendications auprès des pouvoirs municipaux.

- enfin, le chômage, la multiplication des situations difficiles ne facilitent pas une implication citoyenne.

A - L'AFFAIBLISSEMENT DU PRINCIPE DE CITOYENNETÉ

**1. La décentralisation n'a pas été capable de resserrer les liens entre élus et citoyens**

Si, en milieu rural et dans les centres bourgs, le lien entre élus et citoyens est toujours aussi fort, en revanche, **dans les villes** où vivent 80 % de la population, **la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale**. Elle n'est pas allée assez loin.

Elle a en revanche, nous l'avons vu, aggravé la complexité du système d'organisation territoriale. Elle a rendu, par la fragmentation des compétences, plus difficile la localisation du pouvoir de décision. Elle a favorisé la montée en puissance des services administratifs locaux et leur autonomie face aux élus.

Dans ce contexte, elle n'a pu contrebalancer les tendances lourdes à l'œuvre qui au contraire se sont amplifiées du fait de la désagrégation du tissu social.

Selon Jacques Chevallier<sup>1</sup>, le relâchement des liens élus/électeurs s'explique de plusieurs façons :

- les contacts directs et personnalisés continuent à se distendre et les électeurs connaissent de moins en moins le nom de leur élu ; la distance s'accroît entre les représentants politiques et la population ;
- les structures associatives qui étaient devenues les interlocuteurs attitrés et les partenaires privilégiés des élus locaux se seraient « *rigidifiées* » ; les associations tendraient, au niveau local, à se professionnaliser et à se bureaucratiser, au détriment de la démocratie interne ;
- le désengagement des habitants par rapport aux structures territoriales augmente ; les habitants se transforment en consommateurs exigeants et revendicatifs, qui réduisent au minimum leur implication personnelle dans la vie de la Cité.

On peut y ajouter d'autres facteurs<sup>2</sup> :

- **L'acte électoral se dévalorise.** L'abstention aux élections n'a cessé de progresser quel que soit le type d'élection :

Insuffisante intégration politique liée à une faible insertion sociale ? Les jeunes, les personnes issues des milieux défavorisés, ont tendance à s'abstenir plus que les adultes ou les cadres. Une position sociale incertaine, une instabilité professionnelle, un doute sur l'avenir, une difficulté à communiquer... contribuent à une insertion politique inachevée. Les femmes aussi tendent à s'abstenir parce qu'elles aimeraient plus de concret, plus de correspondance entre les discours et la réalité ; elles ne se sentent pas suffisamment représentées et considèrent qu'elles ont peu de porte-parole. **Une des causes de la distance**

<sup>1</sup> Professeur à l'université Paris 2 - CURAPP - CNRS

<sup>2</sup> Gérard Courtois - Le Monde - avril 2000 - dossiers n° 286.

**trop grande entre la politique et le citoyen est la faible représentation des femmes dans ce domaine.** Mais l'abstentionnisme a d'autres causes : déclin des identités collectives, flou des programmes politiques, besoin de protestation<sup>1</sup>. De plus, les « *affaires* » n'ont fait qu'aiguïser la crise de la représentation politique.

- Le malaise s'est étendu aux corps intermédiaires.

A cet égard on doit déplorer le déficit de certains engagements associatifs et syndicaux.

Les causes en sont multiples : éclatement du tissu des entreprises en petits établissements, absence d'une évolution corrélative du droit permettant aux salariés d'y avoir une représentation, restructurations industrielles, extension du chômage et des emplois précaires, entrée de plus en plus tardive dans la vie active qui repousse d'autant les adhésions, émiettement syndical, auxquels s'ajoutent la naissance spontanée de « *coordinations* ».

Ces dernières ne sont en fait que des « *jacqueries* » destinées à défendre de manière ponctuelle des intérêts corporatistes et particuliers, des manifestations contraires à l'esprit des syndicats qui s'engagent et se sentent responsables de l'intérêt général.

- Par ailleurs, dans les grandes villes où l'urbanisme a fait éclater les lieux d'habitat, les lieux de travail, les lieux de consommation, les habitants doivent effectuer des trajets de plus en plus nombreux et longs. A cela s'ajoute pour les femmes le poids persistant des tâches familiales. L'ensemble entraîne des pertes de temps telles qu'il leur est souvent matériellement impossible de disposer de créneaux horaires pour s'impliquer dans la vie de la cité.

**Le creuset de l'école qui devrait rester un outil d'intégration ne parvient toujours pas à réduire les inégalités devant le savoir.** Les écarts se creusent entre les élèves, mais aussi entre ces derniers et leurs maîtres. D'autre part, même le grand « *brassage civique* » du service militaire, évoqué par certains, a disparu. Les jeunes ne savent pratiquement rien sur les modes de fonctionnement de la société, sur les structures politiques, sur le rôle des institutions. Ils connaissent de moins en moins les valeurs républicaines et l'école ne leur apprend pas « *la citoyenneté active et responsable* »<sup>2</sup>.

Le **chômage** a, depuis près de trois décennies et pour des millions de citoyens, « *casé le ressort de l'utilité sociale et de la participation à la vie de la Cité* ».

Comment être citoyen quand on est un chômeur de longue durée ? Comment être citoyen quand on a quarante ou cinquante ans et qu'on est licencié, ou qu'on s'attend à l'être ?<sup>3</sup> Comment être citoyen quand on est un jeune, et qu'on sait qu'on n'aura pas de travail avant vingt-cinq ans ? Comment être citoyen quand on est un jeune et qu'on n'a jamais vu ses parents travailler ? Comment être citoyen quand le seul argent qui circule n'est pas le fruit d'un travail, mais celui de la drogue ou de divers autres trafics ?

---

<sup>1</sup> Françoise Subileau « *Abstention politique : la légitimité du système* » Territoires - novembre 1999

<sup>2</sup> Lionel Jospin - « *Discours de politique générale* » - 19 juin 1997.

<sup>3</sup> Madeleine Reberieux, historienne.

Si, même dans certains milieux dits favorisés, on constate parfois une sorte de mépris envers les institutions et la citoyenneté, c'est plus généralement l'ensemble des situations difficiles, de détresse et de précarité qui empêchent d'être citoyen.

La conjonction de ces différents phénomènes, indissociables de mutations de la société française, affaiblit la capacité d'action politique des élus, qui souvent manquent de prise sur la société locale et ne parviennent plus à la mobiliser.

## **2. Cependant de nombreux citoyens déclarent vouloir s'impliquer dans la vie publique**

Une enquête d'opinion<sup>1</sup> apporte des éclairages intéressants sur la volonté d'implication citoyenne de la population : 66% des sondés seraient prêts à participer à des actions citoyennes au niveau local si les associations et les structures locales avaient davantage de pouvoir.

L'analyse des sondages fait apparaître que :

- 92 % des sondés souhaiteraient être davantage consultés ;
- 85 % des personnes constituant l'échantillon considèrent comme important ou essentiel de mettre en place et de financer des projets qui favorisent la participation des citoyens à la vie locale, et ce d'autant plus que le vote, caractéristique essentielle de la démocratie, n'arrive qu'en troisième position pour définir ce qu'est l'exercice de la citoyenneté ;
- l'appartenance à un syndicat, à une association ou *a fortiori* à un parti politique n'est plus une condition incontournable aux yeux de la population pour être un bon citoyen ;
- 73 % de l'échantillon considèrent que la mobilisation sur un problème local et la participation à une manifestation d'intérêt local constitue un acte de citoyenneté. Il s'agit là au mieux d'une citoyenneté à la carte, au pire de la défense d'intérêts particuliers.

Cette enquête d'opinion, avec toutes ses limites, attesterait donc d'une volonté de la population de participer à la vie locale... Mais à condition qu'on lui en donne les moyens et qu'on l'écoute.

Selon Pascal Perrineau, directeur du centre d'études de la vie politique française, le malaise qui touche actuellement la citoyenneté « *ne traduit pas le désintérêt des citoyens pour la chose publique. Il ne marque pas la fin de la démocratie, ni l'avènement d'un citoyen apathique. Il est l'écho du très profond mouvement d'individuation et de déliaison avec le collectif qui marque notre société. La demande de politique existe, mais elle ne rencontre pas une offre qui la satisfasse.* »

La citoyenneté aujourd'hui se définirait dans ce sens plus par une volonté d'approfondir et d'élargir le champ qui précède et accompagne la délibération

---

<sup>1</sup> Sondage CSA Opinion19-20 novembre 1997 « *la communication des collectivités locales, relais de la citoyenneté* ».

des élus. Dans l'esprit de la population, cette démarche ne passerait pas nécessairement par la démocratie représentative.

Si elle est réelle, la volonté d'implication citoyenne induit alors deux conséquences importantes sur la construction de la démocratie locale : la mise en œuvre d'une citoyenneté permanente et l'invention d'espaces de reconnaissance, d'expression et d'intervention.

### 3. La mise en œuvre d'une citoyenneté permanente

Une des raisons de la désaffection croissante pour l'action publique est « *l'éloignement du citoyen, non seulement du processus d'élaboration des décisions, mais encore de leur mise en œuvre par les assemblées délibérantes* ». Lutter contre ce mouvement suppose de ne pas recourir à la citoyenneté de manière imposée et accidentelle mais au contraire de mettre en place une démocratie locale qui soit fondée sur une implication continue des citoyens. Cela suppose également de rompre avec un système basé exclusivement sur la représentation et la procédure, sur ces « *faits ponctuels qui ne permettent pas de mettre en œuvre une démocratie locale comprise comme un processus et non comme un état* »<sup>1</sup>. L'implication de la population doit alors être une « *mise en mouvement citoyenne* ».

Et il faut admettre que le citoyen présente une diversité dont la prise en compte est essentielle dans l'élaboration de la décision et sa concrétisation. « *Il ne faut pas concevoir l'individu comme une sorte de noyau élémentaire, atome primitif, matière multiple et muette, contre laquelle viendrait frapper le pouvoir et qui soumettrait les individus ou les briserait...* »<sup>2</sup>.

Le contribuable, l'usager, la personne privée sont autant de facettes d'un même citoyen. Mais celui-ci ne parcellisera pas nécessairement son attitude sur mesure. Parce qu'il ne réagira pas en fonction des attentes multiples de ses représentants, il pourra alors se manifester par un rejet total des décisions le concernant.

Si les élus décident de choisir, au nom de la démocratie locale, une implication de circonstance, cela risque de se retourner contre eux, dans la mesure où une véritable implication citoyenne doit embrasser la pluralité des politiques conduites. Le citoyen aura tendance à se replier sur lui-même. Il reprendra sa position d'individu spectateur au détriment de son rôle d'acteur.

De plus, la légitimité du pouvoir des élus ne sera effective que si ce pouvoir est fondé sur l'adhésion de leurs administrés. Cette adhésion n'interviendra que si les citoyens considèrent qu'ils ont un rôle actif tout au long du processus de décision et de mise en œuvre des interventions publiques.

*In fine*, la mise en place d'une citoyenneté « *élargie* »<sup>3</sup> suppose de s'inscrire en contradiction avec la vision antique « *d'autorité et d'exécution des ordres* »<sup>4</sup> entre les représentants élus et les citoyens.

<sup>1</sup> « *Les sens de la démocratie locale* » - Vincent Aubelle - 1999

<sup>2</sup> In Foucault, « *Il faut défendre la société* ». Paris, Hautes Etudes. Gallimard 1997.

<sup>3</sup> Terme utilisé par Vincent Aubelle, Directeur des études du District du Clermontois, CURAPP-CNRS.

<sup>4</sup> Platon : « *Le politique* » in Œuvres Complètes.

L'intervention publique, pour atteindre ses objectifs, doit intégrer les préoccupations de la population et l'associer avant la décision et dans son suivi, puisque c'est elle qui sera bénéficiaire de cette intervention.

## B - LE DISCOURS DES ÉLUS ET LA PRATIQUE

Que pensent les élus de la demande de participation des citoyens aux affaires locales?

### 1. « *Refonder la décision politique* »

L'ADELS<sup>1</sup> a analysé, au travers des discours<sup>2</sup> des élus, comment ils percevaient la demande d'implication des citoyens. Cette analyse, essentiellement urbaine, se situe plus particulièrement dans le cadre de la politique de quartier, car « *l'échelle du quartier est la meilleure qui soit pour l'organisation de ce « contre-pouvoir citoyen » qui doit rééquilibrer les lois « trop favorables » aux élus, ou du moins des lois dont les bénéficiaires ont été « confisqués » par ces derniers ; c'est, en somme le discours du rééquilibrage de la décentralisation par l'intervention citoyenne* ».

*« L'action de quartier doit permettre aux citoyens, déçus de la politique nationale, complexe, abstraite, sur laquelle ils n'ont guère de prise, de se rendre compte qu'ils peuvent agir, individuellement et collectivement, et même être efficaces ; il s'agit d'établir de nouveaux rapports entre les élus et les citoyens ».*

L'intervention du citoyen se situe en amont pour permettre à l' élu d'effectuer son choix dans de meilleures conditions, en ayant recueilli, écouté, intégré le pluralisme des points de vue des citoyens.

Les élus affirment clairement, dans leur discours, leur volonté de « *refonder la décision politique* » sur de nouvelles bases et de « *favoriser la renaissance d'une citoyenneté politique* ».

Les élus locaux ont conscience que le discrédit touchant certains d'entre eux s'étend sur toute la classe politique et se manifeste par un abstentionnisme croissant. Par le développement de la démocratie locale, dite « *participative* », ces élus cherchent à « *réconcilier les citoyens avec la politique* » et considèrent que les instances intermédiaires (comités d'usagers, conseils d'enfants et de jeunes) font partie de ce processus.

### 2. Les élus associent, dans leur discours, les citoyens

L'ADELS a décrypté un certain nombre de textes préélectoraux, électoraux ou établis depuis les élections municipales de juin 1995 et a cerné un certain nombre d'éléments qui permettent de dire que les élus ont compris le message des citoyens. Georges Gontcharoff résume ainsi les principales préoccupations avancées par les élus :

*- « il faut répondre à la demande de la population qui réclame de plus en plus de transparence, de plus en plus d'informations, de plus en plus d'occasions de "participer" ; les besoins exprimés par les habitants augmentent sans cesse et touchent des domaines de plus en*

<sup>1</sup> Georges Gontcharoff - journaliste à la revue « *Territoires* » (ADELS).

<sup>2</sup> D'après de nombreux textes préélectoraux, électoraux ou établis depuis les élections municipales de juin 1995.

*plus nombreux et variés ; la mentalité "consumentiste" vis-à-vis des services publics locaux constitue l'aspect le plus actuel de ce mouvement ; c'est en somme un discours sur "la demande démocratique" de la part de citoyens exigeants et organisés ; cette vision optimiste du "citoyen de la République", du citoyen "en appétit de participation" est l'un des ressorts qui justifient la décentralisation ;*

- *cette réponse ne peut s'organiser que dans la proximité ; c'est l'échelle du sentiment "physique" d'appartenance, de l'interconnaissance des habitants entre eux et donc de la meilleure auto-organisation possible des citoyens ; c'est celle des problèmes de la vie quotidienne ; c'est celle dans laquelle les problèmes ne sont pas encore trop complexes et peuvent être compris, maîtrisés par le plus grand nombre, sans technicité excessive ; c'est celle dans laquelle les réalisations (les réponses) du pouvoir touchent immédiatement les habitants (électeurs) sur ce qui leur tient le plus à cœur, car lié à leur vie sociale de chaque jour et à leur cadre de vie ; c'est, en somme, un discours qui veut "rapprocher le pouvoir du citoyen" ;*
- *la concertation et la participation à l'échelle des quartiers fournissent aux décideurs des informations, des idées, des projets qui enrichissent l'action publique. Il serait absurde, y compris en ce qui concerne seulement une bonne gestion, de se passer de cet enrichissement ; le discours intègre ici l'idée que l'expression des habitants ne concerne pas que les intérêts particuliers, égoïstes, catégoriels, mais qu'elle peut concerner l'intérêt général de la commune ; c'est, en somme, le discours de l'enrichissement de la "technocratie par la démocratie" ».*

Il souligne que, depuis peu, des éléments de « *pédagogie de la citoyenneté* » se mêlent à ces discours : « *en étant invité à s'informer sur les dossiers locaux, à donner son avis, à entrer dans des procédures de concertation, le citoyen non seulement exerce un droit démocratique essentiel, mais encore s'enrichit d'une expérience qui peut le conduire, d'engagements occasionnels en engagements occasionnels, à un engagement plus pérenne dans « la politique » ; l'action de quartier va « faire monter des têtes nouvelles » de militants associatifs, voire de militants locaux des partis politiques ; le travail collectif de groupe dans les instances de quartiers s'appuie sur la « méthodologie de projets », bien connue dans les milieux du développement local ; une « formation-action », une « formation-développement » peuvent s'exercer à l'échelle des quartiers ; on dit aussi, assez souvent, que cette reconstitution du tissu démocratique local partant des quartiers constitue une sorte de préalable à « la reconstruction d'un citoyen à l'échelle nationale ».*

Enfin, toujours selon Georges Gontcharoff, le discours sur la « *cohésion sociale* », « *la réduction de la fracture sociale* », « *la reconstitution du tissu social* », « *la mobilisation de la solidarité de voisinage* » recoupe en partie le discours sur l'action de quartier ; les relations et les échanges entre les différentes personnes, entre les différentes populations, participent de la lutte

contre l'exclusion et les inégalités sociales : la dimension festive, conviviale, de l'action de quartier entre dans cet objectif.

### 3. La réalité est différente

Georges Gontcharoff estime que le fonctionnement d'instances de quartiers correspond pour les élus à une « *vision managériale* » de l'exercice du pouvoir qui peut-être comparée à celle mise en place dans l'entreprise :

- « *elle encourage la prise de parole par le bas, pour améliorer la "production municipale des services" ;*
- *elle se sert du mouvement ascendant pour instituer un système de veille dans le corps social, et faire remonter les "plaintes". Les initiatives "démocratiques" se confondent alors avec le "contrôle social" et la recherche de la "paix sociale" ;*
- *il s'agit de mettre "en scène" des rapports directs entre les dirigeants et les administrés ».*

Les associations et les instances de quartiers serviraient de relais d'intégration au pouvoir, beaucoup plus que de la reconnaissance d'un contre-pouvoir accepté, et constitueraient ainsi un instrument dans la politique de communication du pouvoir.

Georges Gontcharoff se demande si le pouvoir ne cherche pas sous le prétexte d'intéresser les habitants « *aux petites choses du quotidien* » à les confiner avec leurs représentants dans le secondaire et le dérisoire. Il s'interroge sur la réalité de la participation :

*« Faut-il alors exprimer un certain pessimisme ? Faut-il continuer de prôner la participation, comme une utopie quasi impossible à réaliser ? On peut, du moins, affirmer les vertus de la participation et montrer à quel point sa mise en œuvre véritable serait bénéfique pour la société en général et pour la classe politique en particulier. Les quelques expériences réussies d'instances participatives de quartier montrent que la participation constitue le meilleur moyen de combler bien des fossés qui se sont creusés dans notre société ; celui qui existe entre le pouvoir local et les citoyens ; celui qui s'approfondit entre les territoires géographiques et sociaux riches et les territoires géographiques et sociaux pauvres (la participation est aussi un partage) ; celui qui provoque les incompréhensions et les conflits entre les groupes sociaux et entre les classes d'âge ; celui de la fracture sociale entre les inclus et les exclus. La citoyenneté active peut-elle réduire ces écarts ? »*

C'est la question majeure qu'il se pose et qui se trouve au cœur de son enquête : la participation organisée entre proches peut-elle reconstruire des solidarités actives, vivantes, en faisant régresser un système de collectivités publiques-providence, transformant les citoyens en clients, usagers, administrés, assistés passifs ?

A l'inverse, la technicité peut-elle mettre sur pied des systèmes performants de services et de produits ? Ne risque-t-elle pas d'éteindre les relations « *politiques* » entre les personnes ? La rationalisation gestionnaire n'est-elle pas tout aussi dépersonnalisante, surtout quand elle s'exerce à des

échelles telles que le citoyen de base ne peut pas savoir spontanément comment intervenir sur la décision ?

*« La délégation du pouvoir à des élus peu contrôlés, la délégation de la technicité à des techno-structures, même très intelligentes, ne peuvent pas remplacer les incertitudes et les richesses du "vouloir vivre ensemble" qui constitue bien la meilleure définition de la participation. Pouvoir politique et pouvoir technique diffusent des normes qui entravent l'exercice de la libre parole citoyenne, de l'initiative autonome, au-delà des modèles préfabriqués. La participation devrait aider à briser ces moules, en libérant des énergies nouvelles ».*

#### C - UNE DIFFICILE RENCONTRE ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE PARTICIPATION

A l'époque des élections municipales de 1995, l'ADELS a publié, dans le cadre de l'Observatoire des initiatives locales de citoyenneté, une série d'études qui ont servi de base à des débats relatifs à la démocratie locale.

**Le décalage constaté par l'ADELS est important entre « l'idéologie de la participation » qui donne lieu à des discours démocratiques et « la pratique de la participation » qui mobilise peu les habitants.**

La concertation entre le pouvoir local et les habitants résulte de la rencontre de deux mouvements :

- **un mouvement ascendant** qui part des habitants vers le pouvoir. La population « *s'auto-organise* » à l'échelle d'un quartier, notamment au travers des associations (loi 1901) et cherche à influencer, d'une manière ou d'une autre, le pouvoir local en place ;
- **un mouvement descendant** qui part du pouvoir local vers les habitants et qui cherche à atteindre la population, notamment au travers des structures intermédiaires de quartier.

En étudiant de nombreux cas, l'ADELS a pu constater que « *la participation ne s'épanouit réellement que s'il y a une rencontre équilibrée entre le mouvement ascendant et le mouvement descendant* ». En effet :

- si l'offre de partage des pouvoirs ne trouve pas une réponse auprès des habitants, elle reste « *une coquille vide* », un ensemble formel qui disparaîtra assez vite, ne serait-ce que par découragement des élus qui déplorent « *la non-réponse* » des habitants ;
- si la mobilisation des habitants se heurte à un mur d'incompréhension ou d'autoritarisme du pouvoir local, si elle ne débouche pas assez rapidement sur des réalisations concrètes, elle aboutit à faire des citoyens non motivés qui se désintéressent des affaires locales.

Les études menées par l'ADELS dans une cinquantaine de villes montrent que la période 1970-1980 - celle d'une première génération d'instances de quartiers - est marquée par le mouvement ascendant. Mais, ce mouvement n'est pas toujours reconnu par le pouvoir local qui décide de ce qui est bon pour les citoyens, et n'entend pas leur donner la parole.

Au contraire, la période récente - celle d'une deuxième génération d'instances de quartiers - se caractérise par la domination du mouvement descendant. Mais elle traduit une volonté organisatrice du pouvoir local et vise plutôt à une tentative de récupération des citoyens.

**La réussite durable de la participation dépend en fait de la volonté conjointe du pouvoir local et des habitants de construire ensemble un projet.** Cela requiert une interactivité permanente entre mouvement ascendant et descendant.

\*  
\*            \*

*Selon Gérard Delfau, « aujourd'hui, la vraie démocratie locale est encore complètement à inventer dans les agglomérations urbaines. Quand tel maire de grande ville, parce que cela fonctionne ainsi, passe deux cent soixante sept dossiers en une heure et demie de conseil municipal et donne la parole une fois à un membre de son opposition sur la totalité, nous sommes au Moyen âge de la démocratie ! Nous sommes presque à la caricature de la démocratie.*

*Il est urgent que les agglomérations urbaines, surtout si elles s'organisent à l'échelle intercommunale, se dotent de formes de démocratie locale décentralisée, de démocratie participative légale. Les conseils de quartiers ou comités de quartiers devraient devenir la règle, non pas pour décider mais pour préparer la décision et pour mettre en place l'application de la décision. Une décision, c'est une idée, et puis lorsqu'on l'applique on découvre quantité de problèmes qu'on n'avait pas forcément eus à l'esprit quand on a pris la décision. Dans les deux laps de temps, avant et après, il faut qu'il y ait association des citoyens.*

*Même il faut aller plus loin. Peut-être vers des mairies de quartiers. En tout état de cause, il faudrait au minimum que tout citoyen puisse chaque semaine rencontrer un élu ».*

Certes, mais au-delà de son institutionnalisation formelle, la démocratie locale est aussi une affaire de volonté et de pratique. La démocratie ne se décrète pas. Elle se met en œuvre. Elle se réinvente de jour en jour.

## CONCLUSION

Au terme de ce rapport, une évidence s'impose : les réformes opérées en 1982 ont mis en marche un processus d'envergure que certains qualifient d'irréversible. Les défenseurs de la décentralisation, comme ses adversaires d'alors, s'accordent sur ce point.

Tous reconnaissent des avancées importantes. Le mouvement est lancé. Mais il n'a pas encore atteint pleinement son but : la démocratie locale, contrairement aux espoirs mis dans les lois de décentralisation, n'y a pas nécessairement gagné.

Les évolutions qui se sont produites ont mis en lumière les défauts des lois initiales. En outre, si l'étape essentielle a été franchie en 1982, de nombreux textes se sont rajoutés au cours des années qui ont suivi. Pris individuellement, ils ont permis dans plusieurs domaines d'apporter des améliorations incontestables. Mais faute d'avoir été élaborés dans le cadre d'une vision globale et cohérente sur les institutions locales, ils ont alourdi un système déjà très complexe.

Dans un contexte de crise de la représentation, devant un paysage administratif et politique de plus en plus brouillé, les citoyens ont parfois des difficultés pour s'y retrouver. De ce fait peu motivés, ils risquent de douter de leur capacité à faire entendre leur voix. Les élus eux-mêmes, et notamment les maires ruraux, devant la lourdeur et la complexité des tâches qu'ils ont à assumer, sont gagnés par le découragement. La dérive vers la pénalisation croissante de l'action publique contribue à amplifier ce phénomène.

Pour que l'objectif premier de la décentralisation, la démocratie, retrouve toute sa place au cœur de nos institutions et dans leur fonctionnement, il devient urgent de procéder non seulement à des adaptations, mais aussi à des réformes en profondeur que n'avaient pas osé réaliser les initiateurs de la réforme de 1982.

### ◆ CLARIFIER, SIMPLIFIER, MODERNISER

#### • Il convient tout d'abord de tirer les enseignements de l'application des lois de 1982/1983.

Elles avaient instauré un principe ingérable et qui dans les faits d'ailleurs n'a pu être géré : la logique des blocs de compétences. Les problèmes se sont rencontrés dans tous les domaines et de manière parfois cruciale dans certains cas. Il devient donc urgent de renoncer à ce principe, source de conflits, de lourdeur et de confusion, et **de désigner pour les secteurs où les interventions sont nécessairement multiples un chef de file**. Il pourrait en être ainsi de la région en matière de développement économique, de transports et de culture.

Des **compétences** particulières avaient été confiées à chaque collectivité, mais la pratique a montré que certaines avaient été récupérées par les unes, abandonnées par les autres ou que le partage s'était révélé inefficace. Peut-être serait-il souhaitable **d'entériner ces évolutions spontanées qui souvent n'ont fait que traduire des besoins**. A titre d'exemple, les régions pourraient se voir confier plus de compétences en matière d'action culturelle, d'équipement dans

les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, domaines dont l'Etat s'est peu à peu déchargé et où elles sont intervenues avec succès. Le département pourrait garder des compétences en matière d'action sociale en cohérence avec l'intervention de l'Etat. En revanche de nombreux départements ayant rencontré des difficultés pour assurer, dans le cadre du RMI, les tâches d'insertion, il a été proposé que certaines de ces tâches soient gérées par les communes ou leurs groupements, plus proches du citoyen et, de ce fait, mieux à même de connaître et de suivre les bénéficiaires. Pour les petites communes qui ne disposent pas des moyens techniques suffisants, les conseils municipaux agiraient en relation étroite avec la commission locale d'insertion. Il faudra aussi rapidement, dans de nombreux domaines, clarifier la répartition des compétences entre les EPCI à fiscalité propre et les communes.

**Il ne s'agit en aucun cas de dépouiller arbitrairement de ses compétences une collectivité ; l'important est de déterminer, pour l'exercice chaque compétence, le bon niveau permettant d'assurer plus d'efficacité, de démocratie et plus d'égalité entre les citoyens.**

Il paraît tout aussi important de **réaffirmer le rôle de l'Etat** en ce qu'il est garant de la solidarité nationale et de la péréquation territoriale. La décentralisation des prestations sociales n'était peut-être pas une solution idéale et les réformes opérées en matière de CMU ou envisagées en ce qui concerne la prestation spécifique dépendance traduisent certainement la nécessité d'un traitement plus égalitaire des questions sociales. D'une manière générale, la déconcentration doit aller à son terme pour que l'Etat au niveau local ait véritablement les moyens d'assurer l'équilibre face à des collectivités désormais puissantes et de jouer pleinement son rôle de régulateur.

La confusion, jointe à leur inadaptation, concerne aussi les **ressources financières** des régions, départements et communes. Les lois de décentralisation avaient construit une fiscalité locale basée sur l'existant. Elles avaient prévu des compensations et des dotations d'Etat. L'évolution dans ce domaine n'a pas simplifié la situation, au contraire. La clarification là aussi est une nécessité.

Peut-être conviendrait-il, tout d'abord, de mettre un terme au débat sur l'autonomie financière des collectivités locales (et sur le choix qu'il serait indispensable d'opérer entre les dotations d'Etat et la fiscalité locale). L'essentiel est plutôt de **permettre à ces collectivités d'assurer leurs compétences et de répondre aux besoins**, quelle que soit l'origine de leurs moyens financiers. Si la ressource principale reste néanmoins tirée de l'impôt, il importe de veiller alors à la fois à ce que celui-ci ne produise ni une injustice entre les citoyens, ni une inégalité entre les territoires, et à ce qu'il constitue une ressource dynamique, notamment au niveau de la région dont le rôle va nécessairement s'accroître.

- **Par ailleurs, il faut simplifier et moderniser les structures.**

Les lois de 1982/1983 n'ont pas touché aux structures administratives existantes parce qu'à l'époque, toute réforme à cet égard aurait rencontré des difficultés et qu'au demeurant, elle ne constituait pas une des préoccupations des auteurs de la décentralisation. Aujourd'hui, il n'est plus possible de maintenir le système en l'état.

Les évolutions économiques et démographiques ont fait émerger certains échelons parce qu'ils sont apparus comme étant les mieux adaptés pour la conduite des actions de développement et de gestion de l'espace : **l'Europe, les régions et les structures intercommunales à fiscalité propre**. Il convient donc de privilégier la mise en œuvre de l'intervention publique en la matière à ces **niveaux pertinents**, en renforçant les deux derniers.

**La région** verra son rôle accru en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, que ce soit sur son propre territoire ou en relation avec d'autres régions de France et d'Europe. Elle est déjà, dans le cadre de l'action de l'Etat, le lieu de répartition des fonds structurels européens. La dimension économique et géographique des régions est souvent évoquée. Cette question devra être abordée sans *a priori*. Quelle taille pour les régions ? Il ne s'agit pas de trancher à leur place, mais laisser à leur initiative et à leur volonté (nécessaires) le soin de se regrouper. Il faut en revanche les inciter à mieux travailler ensemble dans un souci de cohérence comme le permet déjà la loi. L'inter-régionalité devra être encouragée, même lorsqu'elle est transfrontalière.

D'autre part, **en ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre** (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), leurs présidents et les conseils de communautés prendront des décisions importantes en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace ou de tout autre compétence qu'ils se seront choisie. Leur pouvoir va s'affirmer dans les années qui viennent. Les impôts actuellement levés par les EPCI sont le plus souvent modestes, ils augmenteront sensiblement afin de faire face à des investissements. Dès lors, serait-il normal que, ayant des pouvoirs importants sur le développement local, levant l'impôt, leurs élus soient exonérés de responsabilités ?

A terme, **il semble inéluctable que les élections des membres des structures intercommunales à fiscalité propre, voire de leur président, seront réalisées au suffrage universel direct, lors des élections municipales. Il est bien évident que cette hypothèse ne peut s'appliquer aujourd'hui, les EPCI ne couvrant pas l'ensemble du territoire**. Mais l'explosion actuelle de l'intercommunalité (en 1993, 5 000 communes seulement appartenaient à une structure intercommunale à fiscalité propre, cette année, selon Marc Censi, le cap des 20 000 sera franchi) permet de penser que, dans quelques années, la couverture sera totale.

Quelle coexistence pourra-t-on alors envisager entre les cantons et les EPCI, entre les conseillers généraux et les présidents d'EPCI, même si ce sont parfois les mêmes ?

**Le canton** n'est plus depuis longtemps une réalité vécue dans les zones urbaines. Il tend à être, même dans le monde rural, supplanté par l'intercommunalité et à devenir une simple circonscription électorale, correspondant rarement ou imparfaitement à un bassin de vie. La différence de taille entre les cantons (le plus petit canton compte 270 habitants, le plus grand canton 64 335) pose un véritable problème de représentativité et d'équilibre démographique.

Le canton pourra-t-il un jour correspondre au périmètre des EPCI ? C'est une piste à explorer à condition que les EPCI ne reproduisent pas, à leur niveau, les inconvénients actuels des cantons, notamment ceux dénoncés en terme de découpage. Les futurs conseillers généraux seront-ils, en fait, les présidents des EPCI ? En tout état de cause, ils devront demeurer élus au suffrage universel direct.

Un constat s'impose s'agissant du **département**. Entre deux structures appelées à se développer, la région d'une part, les EPCI d'autre part, le département en tant que territoire d'action du conseil général, s'il veut continuer à exister, doit être **modernisé**. **Pourrait-il dans cet esprit devenir le lieu de regroupement et de régulation des EPCI ?** Pour pouvoir encore peser localement, il doit accepter de changer, de se transformer, afin que son action, notamment en matière d'aide sociale et de solidarité, puisse être renforcée et mieux coordonnée avec celle de l'Etat. En effet, le département est aussi le territoire d'action de l'Etat : des moyens doivent être trouvés pour que **décentralisation et déconcentration puissent œuvrer en synergie, comme garantes de la cohésion du territoire départemental**.

L'explosion de l'intercommunalité a aussi une incidence sur l'avenir des **communes**, en particulier des petites communes : elle porte en germe leur affaiblissement.

**Le rôle de la commune devrait évoluer.** Les maires, dont les charges sont devenues excessives et les pouvoirs parfois relatifs, en ont confusément conscience, notamment ceux des petites communes. Sont-ils prêts à l'accepter ? Leur avenir en dépend. Ces petites communes pourraient voir leur mission axée sur la collecte de l'expression des besoins et sur la gestion de proximité. Car en même temps que l'émergence des transformations provoquées par l'intercommunalité, l'identité communale reste forte, et elle est source de lien social. Certains pays d'Europe ont fusionné autoritairement leurs communes et le regrettent amèrement, comme la Grèce. La plupart de nos voisins ont maintenu des structures locales de proximité lorsqu'ils ont procédé à des regroupements autoritaires. Les quelque 550 000 bénévoles que représentent les élus locaux restent indispensables à l'animation du tissu social. Leur fonction doit néanmoins évoluer. Parallèlement, dans les villes, il faut structurer des liens sociaux, il est indispensable de rapprocher les citoyens des centres de décision : ce pourrait être notamment sous la forme de **mairies de quartiers**.

**La participation de la société civile enrichit la démocratie classique.** Elle implique l'existence d'assemblées chargées de conseiller les élus. Elle n'implique pas en revanche la surenchère entre assemblées consultatives situées au même niveau. L'instauration des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire à l'échelon régional a compliqué l'exercice même de la démocratie participative et peut à terme poser un problème de légitimité aux conseils économiques et sociaux régionaux. Une démarche simplificatrice pourrait conduire à la suppression des CRADT. Le Conseil économique et social estime néanmoins qu'elles doivent être maintenues, mais avec un rôle limité à la concertation et à l'information réciproque entre élus et représentants socio-économiques et associatifs. **Les CESR devraient être seuls habilités à donner**

**leur avis dans tous les domaines généraux de compétence des régions, en premier lieu l'aménagement du territoire.**

Enfin, si la création des pays, qui sont et doivent rester des espaces de projet, permet d'impliquer les acteurs du développement local, une attention particulière devra être portée au **rôle et à la composition des conseils de développement** qui seront institués à leur niveau. La représentativité de ces derniers est essentielle dans la mesure où les expériences déjà mises en place et les réflexions qui sont en cours laissent présager que leurs missions pourront aller bien au-delà de la simple consultation, peut-être jusqu'à des formes de codécision avec les élus pour la mise en œuvre de projets.

◆ **DÉMOCRATISER**

- **Il convient en premier lieu de veiller à ce que les textes existants soient effectivement appliqués et que cette application permette une réelle participation.**

Des textes ont en effet été adoptés pour que les citoyens puissent participer aux décisions publiques. Or dans les faits, les résultats font apparaître des lacunes, voire une quasi-absence de mise en œuvre. A cet égard, les élus doivent être invités à **présenter les informations** qu'ils diffusent de façon nettement **plus lisible**. Rien ne sert de publier massivement des informations et des documents, notamment budgétaires, lorsque leur présentation est telle que les citoyens se trouvent dans l'incapacité de les décrypter et de porter un jugement.

Par ailleurs, peut-être serait-il souhaitable d'accroître sur certains points la portée des dispositions législatives existantes. Tout en gardant à l'esprit les dangers d'un recours excessif à la consultation directe et la nécessité d'en limiter les usages dévoyés, il conviendrait de prévoir certaines modalités pour que le **référendum d'initiative populaire** puisse être effectivement et systématiquement organisé lorsque la demande émane du quart des électeurs inscrits plutôt que de laisser cette mise en œuvre à la seule appréciation du conseil municipal. De même serait-il nécessaire, lorsque ce référendum a recueilli les voix de la majorité des électeurs, d'imposer aux élus de relancer la concertation ou tout au moins de justifier la décision qu'ils prendront.

Enfin, au sein des conseils élus, **des moyens effectifs devraient être alloués à l'opposition** pour lui permettre de s'exprimer plus facilement. Donner la parole ouvertement aux citoyens et aux conseillers de l'opposition éviterait certaines dérives procédurières préjudiciables à la bonne gestion des affaires locales.

- **La démocratisation de la décentralisation nécessite aussi que chaque citoyen puisse accéder à la fonction d' élu local.**

Cela est particulièrement important en ce qui concerne le monde de l'entreprise, peu présent dans les assemblées d'élus. L'accès égalitaire à la fonction d' élu local implique de **mettre en place un statut** permettant de garantir à celui qui se présente aux élections locales :

- **la disponibilité** nécessaire à l'accomplissement de sa fonction ;
- le droit à une couverture sociale ;

- **une formation** indispensable pour exercer les compétences accrues données aux collectivités ;
- et **le principe du retour à l'emploi** lorsque le mandat électif est interrompu.

Il serait tout aussi nécessaire de garantir aux membres des CESR la possibilité d'accomplir leurs missions dans des conditions analogues à celles des conseillers régionaux. Seules des dispositions législatives ou réglementaires définissant les conditions de mise en œuvre de ces garanties permettront d'éviter des disparités entre régions. Plus généralement, **les CESR et leurs membres** ne pourront librement remplir leur rôle que s'ils **ne dépendent plus, pour leurs moyens, des seules décisions des conseils régionaux**. Les moyens nécessaires à leur fonctionnement devraient constituer une dépense obligatoire et la loi devrait en fixer le montant en fonction de l'importance des régions.

Par ailleurs, les élus sont confrontés à une surproduction de textes qu'ils doivent mettre en œuvre mais dont l'application n'est pas toujours simple. Ce problème, qui touche tous les élus, se pose plus particulièrement dans les petites communes. Des dispositions doivent être adoptées pour éviter que des décisions prises en toute bonne foi se révèlent par la suite illégales, concourant à une certaine instabilité dans la gestion locale. Il s'agit **de faciliter aux élus l'exercice de compétences accrues, dans un contexte normatif de plus en plus complexe et dans le cadre nouveau du contrôle *a posteriori***.

Au-delà de la reconnaissance d'un véritable droit à la formation des élus, l'Etat déconcentré, au niveau des préfectures ou des sous-préfectures, devrait être invité à mettre en place des **centres de ressources**, indépendants des services chargés d'exercer le contrôle *a posteriori*. Ces centres devraient permettre aux membres et aux agents des assemblées locales de disposer d'une assistance juridique et de conseils. L'accès à ces centres de ressources pourrait être élargi aux acteurs de terrain (syndicats, associations...).

Par ailleurs, les présidents des assemblées locales devraient, pour leur part, être incités à exercer leur fonction de façon plus **collégiale** de manière à bénéficier de l'ensemble des compétences. La délégation aux adjoints spécialisés devrait ainsi devenir plus systématique.

- **Dans les grandes villes, l'éloignement du citoyen par rapport au pouvoir décisionnel et, de ce fait, ses difficultés à se faire entendre, posent un problème particulier.**

80 % de la population vit actuellement dans des agglomérations. Il conviendrait donc, dans ces espaces urbains, de renforcer la décentralisation et la déconcentration à des niveaux plus rapprochés. **Pour les villes relevant de la loi PLM**, il serait **nécessaire d'accroître le rôle des mairies** d'arrondissements et de leurs élus car la situation actuelle ne leur permet pas d'assurer une liaison pleinement satisfaisante entre ces derniers et les citoyens. Le principe des mairies de quartiers pourrait être étendu à d'autres agglomérations et des règles de démocratie de quartier édictées pour les communes de plus de 50 000 habitants. D'une manière générale, la déconcentration des services municipaux avec la mise en place d'antennes et l'octroi d'une délégation de pouvoir à des élus de quartier devraient systématiquement y être recherchés.

Parallèlement les municipalités de quartiers devraient prendre plus systématiquement l'initiative de créer des conseils consultatifs de quartiers, spécialement dans les cas où les habitants et leurs associations n'ont pas déjà constitué eux-mêmes des instances représentatives de la vie locale (type comité de quartier).

- **Enfin et surtout, il devient urgent, dans le contexte actuel de crise de la citoyenneté, de susciter l'implication des habitants dans la vie publique.**

Cela passe en premier lieu par la mise en place, **dès l'école, d'une formation à la citoyenneté**, dispensée à tous les élèves et sanctionnée lors de l'obtention du baccalauréat quelle que soit la section (y compris Bac professionnel). La plupart des élèves ne connaissent en effet ni le contexte politique dans lequel ils vivent, ni les organes qui les gouvernent, administrations, institutions locales, ni les types d'organisation des citoyens, ni enfin les moyens dont ils disposent pour exercer la démocratie.

L'implication des habitants passe également par la multiplication des lieux et des instances de débats publics mais aussi par la volonté de donner aux citoyens les moyens de participer de manière effective sur la base d'informations claires. Le citoyen ne fera entendre sa voix que s'il a la certitude d'être écouté.

Cela passe surtout par **une réconciliation durable entre les élus et le peuple**. Les élus doivent accepter la participation du citoyen et faire en sorte qu'elle soit réalisable. *A contrario*, les corps intermédiaires, à travers lesquels s'expriment les citoyens, doivent se conduire en partenaires véritablement responsables. La démocratie participative est indispensable pour enrichir le débat et rendre la vie publique transparente et claire. La démocratie représentative doit rester celle des décisions. Les élus, responsables de ces décisions, sont seuls à rendre effectivement des comptes : leur sanction est celle du suffrage universel.

Mais ne nous trompons pas de débat en opposant participation et représentation. Comme le rappelle Patrick Viveret, directeur du Centre international Pierre Mendès France, *« l'une et l'autre forment un couple indissociable, fondé sur le cœur du pari démocratique : celui d'une souveraineté ascendante - car émanant des citoyens - et non descendante, comme dans ces sociétés où un ordre supérieur s'impose du haut à des individus »*.

\*  
\*            \*

Les réformes de 1982 visaient à rapprocher la décision du citoyen. Leur mise en œuvre ne l'a pas vraiment permis. Aujourd'hui, dans le contexte d'une mondialisation de plus en plus marquée, le citoyen a besoin de repères et de lieux d'appartenance. Les territoires constituent ces repères. La décentralisation les a fait émerger. Elle doit les conforter en les transformant en véritables espaces de démocratie. **La décentralisation** a dix-huit ans, elle est majeure. Elle **doit enfin devenir citoyenne**.

ANNEXES



Annexe 1 : Les droits de l'homme et du citoyen

a) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789<sup>1</sup>  
(placée ensuite en tête de la Constitution de 1791)

Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, des droits suivant de l'Homme et du Citoyen.

Art. 1<sup>er</sup>.- Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2.- Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Art. 3.- Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Art. 4.- La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

Art. 5.- La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6.- La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

---

<sup>1</sup> Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 a remis en vigueur les dispositions contenues dans la Déclaration de 1789, comme l'avait déjà fait le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Art. 7.- Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

Art. 8.- La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Art. 9.- Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

Art. 10.- Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble par l'ordre public établi par la loi.

Art. 11.- La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

Art. 12.- La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

Art. 13.- Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14.- Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15.- La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Art. 16.- Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

Art. 17.- La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

#### *b) La Constitution du 27 octobre 1946*

##### *Préambule<sup>1</sup>*

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la

---

<sup>1</sup> Les dispositions du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 sont toujours en vigueur, en vertu du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Tout bien, tout entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais des forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

Annexe 2 : Répartition socioprofessionnelle des maires (Ministère de l'intérieur - Bureau des élections – 1999)

Professions	F	%	H	%	Total	%
1. Agriculteurs propriétaires exploitants	376	5,3	6756	94,7	7132	19,54
2. Agriculteurs (métayers et fermiers)	12	6,0	187	94,0	199	0,55
3. Salariés agricoles	6	8,2	67	91,8	73	0,20
4. Marins (patrons)	1	11,1	8	88,9	9	0,02
5. Marins (salariés)			5	100,0	5	0,01
6. Industriels, chefs d'entreprises indus.	19	2,4	773	97,6	792	2,17
7. Administrateurs de sociétés	17	4,4	371	95,6	388	1,06
8. Agents d'affaires	4	6,5	58	93,5	62	0,17
9. Agents immobiliers	2	4,7	41	95,3	43	0,12
10. Gérants d'immeubles	1	5,6	17	94,4	18	0,05
11. Commerçants grossistes	1	3,0	32	97,0	33	0,09
12. Commerçants	54	9,1	539	90,9	593	1,62
13. Artisans	12	1,3	941	98,7	953	2,61
14. Entrepreneurs de bâtiments	2	1,0	194	99,0	196	0,54
15. Propriétaires (sans autre précision)	1	50,0	1	50,0	2	0,01
16. Ingénieurs	8	1,3	590	98,7	598	1,64
17. Agents techn. Techniciens informat.	12	1,2	951	98,8	963	2,64
18. Contremaîtres	3	1,2	252	98,8	255	0,70
19. Représentants de commerce	9	4,3	201	95,7	210	0,58
20. Agents d'assurances	15	8,9	154	91,1	169	0,46
21. Cadres supérieurs (secteur privé)	24	4,1	559	95,9	583	1,60
22. Autres cadres (secteur privé)	62	4,9	1200	95,1	1262	3,46
23. Employés (secteur privé)	275	20,8	1046	79,2	1321	3,62
24. Ouvriers (secteur privé)	10	1,8	553	98,2	563	1,54
25. Assistantes sociales	12	70,6	5	29,4	17	0,05
26. Salariés du sect. médical, paramédical	87	34,4	166	65,6	253	0,69
27. Médecins	24	4,3	537	95,7	561	1,54
28. Chirurgiens			23	100,0	23	0,06
29. Dentistes	7	9,1	70	90,9	77	0,21
30. Vétérinaires	2	2,0	96	98,0	98	0,27

<b>Professions</b>	<b>F</b>	<b>%</b>	<b>H</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
31. Pharmaciens	15	9,6	142	90,4	157	0,43
32. Sages-femmes	4	66,7	2	33,3	6	0,02
33. Avocats	9	6,6	127	93,4	136	0,37
34. Notaires	5	4,9	98	95,1	103	0,28
35. Avoués			4	100,0	4	0,01
36. Huissiers			11	100,0	11	0,03
37. Greffiers	2	40,0	3	60,0	5	0,01
38. Conseils juridiques	3	10,7	25	89,3	28	0,08
39. Agents généraux d'assurances	4	4,3	89	95,7	93	0,25
40. Experts comptables	20	15,2	112	84,8	132	0,36
41. Ingénieurs conseils			36	100,0	36	0,10
42. Architectes	4	4,7	81	95,3	85	0,23
43. Journalistes (presse écrite/parlée)	4	8,3	44	91,7	48	0,13
44. Hommes de lettres et artistes			17	100,0	17	0,05
45. Autres professions libérales	21	8,7	220	91,3	241	0,66
46. Etudiants	1	12,5	7	87,5	8	0,02
47. Professeurs de faculté	5	3,4	140	96,6	145	0,40
48. Prof. enseignant. secondaire et technique	137	8,6	1457	91,4	1594	4,37
49. Maîtres ens. 1er degré Directeurs d'école	147	13,4	952	86,6	1099	3,01
50. Professions rattachées à enseignement	41	10,1	366	89,9	407	1,12
51. Magistrats	1	6,3	15	93,8	16	0,04
52. Fonct. des grands corps de l'Etat	2	2,5	78	97,5	80	0,22
53. Fonctionnaires de catégorie A	45	7,7	539	92,3	584	1,60
54. Fonctionnaires de catégorie B	69	13,6	437	86,4	506	1,39
55. Fonctionnaires de catégorie C	68	14,2	410	85,8	478	1,31
56. Fonctionnaires de catégorie D	1	4,0	24	96,0	25	0,07
57. Cadres de la SNCF			46	100,0	46	0,13
58. Employés de la SNCF			122	100,0	122	0,33
59. Agents subalternes de la SNCF	1	3,6	27	96,4	28	0,08
60. Cadres sup. autres entreprises publiques	3	4,2	69	95,8	72	0,20
61. Cadres autres entreprises publiques	11	5,8	180	94,2	191	0,52
62. Employés autres entreprises publiques	28	8,0	321	92,0	349	0,96

<b>Professions</b>	<b>F</b>	<b>%</b>	<b>H</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
63. Agents subalt.autres entreprises. publiques	2	5,6	34	94,4	36	0,10
64. Pensionnés et retraités civils	566	5,5	9712	94,5	10278	28,16
65. Militaires retraités			127	100,0	127	0,35
66. Permanents politiques	9	13,0	60	87,0	69	0,19
67. Ministres du culte			2	100,0	2	0,01
68. Autres professions	107	11,4	831	88,6	938	2,57
69. Sans profession déclarée	577	77,7	166	22,3	743	2,04
<b>Total</b>	<b>2970</b>	<b>8,1</b>	<b>33526</b>	<b>91,9</b>	<b>36496</b>	

Annexe 3 : Répartition socioprofessionnelle des élus (à l'exception des conseillers municipaux) (Ministère de l'intérieur - Bureau des élections - 1999)

France entière	Conseillers généraux							Conseillers régionaux			Députés			Sénateurs												Rep. Parlement. Europ.				
	Cantoniales 1994			Cantoniales 1998				Régionales 1998			Législatives 1997			Sénatoriales 1992			Sénatoriales 1995			Sénatoriales 1998						Européennes 1999				
Profession	F	H	Total	F	H	Total	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	TOTAL	
1. Agriculteurs propriétaires exploit.	1	126	127	4	128	132	259	12	43	55	9	9	9	8	8	8	7	7	7	11	11	11	26				3	3	3	352
2. Agriculteurs (métayers et fermiers)		3	3		1	1	4	1	2	3																				7
3. Salariés agricoles		2	2		1	1	3		1	1			0			0			0			0			0			0		4
4. Marins (patrons)		3	3			0	3			0		1	1			0			0			0			0			0		4
5. Marins (salariés)			0			0	0			0			0			0			0			0			0			0		0
6. Industriels, chefs d'entreprises indus.	3	83	86		52	52	138	3	73	76	1	12	13	4	4	4	1	4	5			0	9			3	3	3	239	
7. Administrateurs de sociétés	1	29	30		35	35	65	7	36	43		13	13	2	2	2		5	5			2	2	9		3	3	3	133	
8. Agents d'affaires		1	1		3	3	4		2	2		1	1			0			0			0			0			0		7
9. Agents immobiliers	1	1	2	1	3	4	6	1	1	2		1	1			0			0			1	1	1	1			0	10	
10. Gérants d'immeubles			0			0	0		1	1			0			0			0			0			0			0	1	
11. Commerçants grossistes		1	1		2	2	3		1	1			0			0			0			0			0			0		4
12. Commerçants		31	31	3	35	38	69	3	18	21			0			0			0			1	1	1	1			0	91	
13. Artisans		22	22		19	19	41	2	7	9		1	1			0			0			0			0			0	51	
14. Entrepreneurs de bâtiments		9	9		6	6	15		3	3			0			0			0			0			0		1	1	19	
15. Propriétaires (sans autre précision)	1	1	1		1	1	2		1	1																			3	
16. Ingénieurs		33	33	2	37	39	72	7	42	49		17	17		1	1		3	3		3	3	7	1			1	1	146	
17. Agents techn. Techniciens informat.		29	29		32	32	61	2	20	22		7	7					1	1		2	2	3						93	
18. Contremaîtres		3	3		4	4	7		1	1			0			0			0			0			0			0	8	
19. Représentants de commerce		2	2		5	5	7	3	6	9			0			0			0			0			0			0	16	
20. Agents d'assurances		15	15	1	13	14	29	1	9	10		2	2	2	2	2	1	1	1			0	3			1	1	1	45	
21. Cadres supérieurs (secteur privé)		52	52	1	50	51	103	9	62	71	2	25	27	2	2	2	3	3	3		9	9	14			1	1	1	216	
22. Autres cadres (secteur privé)	2	63	65	6	89	95	160	20	62	82	3	18	21	1	1	1	2	2	2			0	3	4		4	4	4	270	
23. Employés (secteur privé)	10	25	35	6	45	51	86	23	31	54	3	6	9	1	1	2		2	2			0	3	3		3	3	3	155	
24. Ouvriers (secteur privé)	2	15	17	1	14	15	32	1	29	30	1	2	3			0		1	1			0	1					0	66	
25. Assistantes sociales	2	2	4			0	4	7		7			0			0			0			0			0			0	11	
26. Salariés du sect. médical, paramédic.	3	13	16	4	15	19	35	17	12	29		4	4	1	1	1			0			0	1			3	3	3	72	

France entière	Conseillers généraux							Conseillers régionaux			Députés			Sénateurs												Rep. Parlement. Europ.			
	Cantoniales 1994			Cantoniales 1998				Régionales 1998			Législatives 1997			Sénatoriales 1992			Sénatoriales 1995			Sénatoriales 1998						Européennes 1999			
	F	H	Total	F	H	Total	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	TOTAL
27. Médecins	4	116	120	4	122	126	246	14	69	83	3	26	29		11	11	1	6	7		2	2	20	1	1	2	380		
28. Chirurgiens		11	11		7	7	18		12	12		4	4		2	2			0			0	2			0	36		
29. Dentistes	1	11	12		20	20	32		14	14		4	4		1	1		2	2			0	3			0	53		
30. Vétérinaires		36	36		32	32	68	1	9	10	1	5	6		1	1		3	3		2	2	6			0	90		
31. Pharmaciens	5	27	32	3	34	37	69	2	16	18	1	4	5		1	1		2	2		1	1	4			0	96		
32. Sages-femmes			0	3		3	3	5		5			0			0			0			0	0			0	8		
33. Avocats		33	33	3	33	36	69	12	53	65		33	33		4	4	1	2	3		4	4	11	1	2	3	181		
34. Notaires		19	19	1	24	25	44		2	2		1	1		4	4			0			0	4			0	51		
35. Avoués			0		1	1	1			0			0			0			0			0	0			0	1		
36. Huissiers		2	2		1	1	3		1	1		1	1			0			0			0	0			0	5		
37. Greffiers			0		2	2	2			0			0			0			0			0	0			0	2		
38. Conseils juridiques		1	1		5	5	6	2	6	8		3	3			0			0		1	1	1			0	18		
39. Agents généraux d'assurances	1	11	12		11	11	23		5	5		1	1			0			0			0	0			0	29		
40. Experts comptables		11	11	1	11	12	23	5	9	14		3	3		1	1			0			0	1			0	41		
41. Ingénieurs conseils		3	3		3	3	6		4	4			0			0			0			0	0			0	10		
42. Architectes		6	6		7	7	13	2	1	3		1	1			0			0		1	1	1		1	1	19		
43. Journalistes (presse écrite/parlée)	2	13	15		11	11	26	2	15	17	2	12	14			0		4	4		1	1	5		1	1	63		
44. Hommes de lettres et artistes		1	1			0	1		2	2			0		1	1			0			0	1		1	1	5		
45. Autres professions libérales		31	31	1	19	20	51	8	22	30	1	3	4			0		2	2		2	2	4	1		1	90		
46. Etudiants		1	1		1	1	2	2	2	4			0			0			0			0	0	1		1	7		
47. Professeurs de faculté	3	33	36	1	31	32	68	7	69	76	5	29	34		3	3		4	4		7	7	14	1	6	7	199		
48. Prof. enseignant. second. et techn.	12	185	197	12	165	177	374	63	118	181	7	41	48	2	10	12	1	4	5	1	8	9	26	2	4	6	635		
49. Maîtres ens. 1er deg. Directeurs d'école	7	65	72	13	62	75	147	22	50	72	2	19	21		3	3		3	3	1	1	2	8			0	248		
50. Professions rattachées à enseignant.	2	40	42	8	42	50	92	18	36	54	3	8	11		2	2		1	1		2	2	5	4	1	5	167		
51. Magistrats		2	2		4	4	6		3	3	1	5	6			0			0			0	0	3			3	18	
52. Fonct. des grands corps de l'Etat		33	33	1	19	20	53	5	44	49	6	39	45		3	3		7	7		3	3	13	1	8	9	169		
53. Fonctionnaires de catégorie A	4	71	75	2	86	88	163	20	56	76	5	17	22		1	1	1	5	6		1	1	8		2	2	271		
54. Fonctionnaires de catégorie B		37	37	7	30	37	74	5	18	23		4	4			0			0			0	0			0	101		
55. Fonctionnaires de catégorie C	2	7	9	4	10	14	23	9	6	15	1		1			0			0			0	0			0	39		
56. Fonctionnaires de catégorie D			0	1		1	1			0			0			0			0			0	0			0	1		

France entière	Conseillers généraux							Conseillers régionaux			Députés			Sénateurs												Rep. Parlement. Europ.						
	Cantoniales 1994			Cantoniales 1998				Régionales 1998			Législatives 1997			Sénatoriales 1992			Sénatoriales 1995			Sénatoriales 1998						Européennes 1999						
	F	H	Total	F	H	Total	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	F	H	Total	TOTAL			
57. Cadres de la SNCF		2	2		3	3	5		4	4			0			0			0			0			0			0			0	9
58. Employés de la SNCF		4	4		2	2	6		4	4			0			0			0			0			0			0			0	10
59. Agents subalternes de la SNCF		1	1		2	2	3																									3
60. Cadres sup. autres entr. Publiques		9	9		12	12	21	2	8	10		6	6					1	1		1	1		1	1	2					0	39
61. Cadres autres entr. Publiques		8	8		15	15	23	1	9	10		4	4			0		1	1					0	0	1					0	38
62. Employés autres entr. Publiques	13	13	1	11	12	25	5	7	12	1	1																					38
63. Agents subalt. autres entr. Publiques									3	3		1	1																			4
64. Pensionnés et retraités civils	7	396	403	19	310	329	732	23	105	128	2	46	48	20	20		21	21		22	22	63							0		0	971
65. Militaires retraités		4	4		4	4	8		5	5			0			0		1	1			0	1			1	1				0	15
66. Permanents politiques	3	15	18	3	28	31	49	18	39	57	2	20	22	2	2	1	2	3		2	2	7	2	3	5	3	5				0	140
67. Ministres du culte			0		1	1	1		1	1			0			0			0			0			0						0	2
68. Autres professions	1	50	51	9	73	82	133	36	54	90	4	28	32	4	4		5	5		5	5	14	4	3	7	4	3	7			0	276
69. Sans profession déclarée	27	31	58	36	32	68	126	55	22	77	7	26	33	1	4	5	1	5	6	1	6	7	18	6	3	9	9				0	263
Total	106	1903	2009	162	1876	2038	4047	463	1366	1829	63	514	577	5	98	103	9	108	117	3	101	104	324	35	52	87	87				0	6864

## Annexe 4 : Mandats exercés par les maires - (Ministère de l'intérieur - Bureau des élections – 1999)

Nombre de mandats effectués	Sexe	Elus	% du total général
1, en cours	F	1 804	4,9
	H	13 799	37,8
+ 1	F	681	1,9
	H	7 906	21,7
+ 2	F	318	0,9
	H	5 680	15,6
+ 3	F	119	0,3
	H	3 386	9,3
+ 4	F	34	0,1
	H	1 650	4,5
+ 5	F	10	0,0
	H	716	2,0
+ 6	F	5	0,0
	H	272	0,7
+ 7	H	91	0,2
+ 8	H	29	0,1
+ 9	H	1	0,0
+ 10	H	1	0,0

## TABLE DES SIGLES

ADA 13	: Association pour le développement et l'aménagement du 13e arrondissement
APCR	: Association des Présidents de Conseils régionaux
ASP	: Association Amiens Sud Projets
ATR	: Administration territoriale de la République
CA	: Communautés d'agglomération
CAR	: Commission administrative régionale
CARNACQ	: Carrefour national des associations d'habitants des comités de quartiers
CC	: Communautés de communes
CCEC	: Commission consultative sur l'évaluation des charges
CDCI	: Commission départementale de la coopération intercommunale
CESR	: Conseil économique et social régional
CICA	: Comités d'initiative et de consultation d'arrondissements
CMU	: Couverture maladie universelle
CNAT	: Commission nationale d'aménagement du territoire
CNRS	: Centre national de la recherche scientifique
CODER	: Commission de développement économique régionale
CRADT	: Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire
CU	: Communautés urbaines
DATAR	: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDASS	: Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDEC	: Dotation départementale d'équipement des collèges
DDR	: Dotation de développement rural
DGA	: Dotation globale d'arrondissements
DGD	: Dotation générale de décentralisation
DGE	: Dotation globale d'équipement
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
DOM	: Départements d'Outre Mer
DRASS	: Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRES	: Dotation régionale d'équipement scolaire
DSQ	: Développement social de quartiers
DSR	: Dotation de solidarité rurale
DSU	: Dotation de solidarité urbaine
EPCI	: Établissements publics de coopération intercommunale
EPR	: Établissement public régional
FCTVA	: Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FIDES	: Fonds d'investissement pour le développement économique et social des TOM
FNP	: Fonds national de péréquation
FNPTP	: Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle
GAM	: Groupes d'action municipale
HVS	: Habitat et vie sociale

LOADDT	: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
PLDRCL	: Projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales
PNR	: Parcs naturels régionaux
POS	: Plan d'occupation des sols
RMI	: Revenu minimum d'insertion
SEM	: Sociétés d'économie mixte
SIVOM	: Syndicat intercommunal à vocation multiple ou mixte
SIVU	: Syndicat intercommunal à vocation unique
SNCF	: Société nationale des chemins de fer français
TOM	: Territoires d'Outre Mer
TP	: Taxe professionnelle
TPG	: Trésorier payeur général
TPU	: Taxe professionnelle unique
ZAC	: Zones d'aménagement concerté