le Bien Public 11/12/2014

DÉCRYPTAGE. La Bourgogne et la Franche-Comté vont fusionner. Pourquoi ? Comment ? Les explications

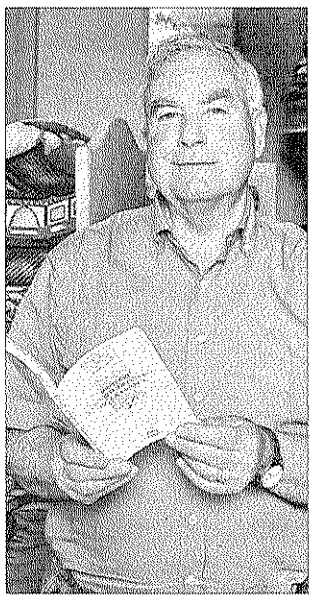
Reformer les territoire des clés pour un vrai d

« L'idée de cette série d'articles s'est imposée en constatant l'extrême ignorance de notre organisation politique et administrative », constate Pierre Bodineau. « Quelle surprise de découvrir que des conseillers au plus haut niveau ignorent la Constitution et ne savent pas que les collectivités territoriales s'administrent par des assemblées élues au suffrage universel ! », poursuit le professeur émérite de droit dijonnais, qui a tenu la plume pour écrire la brillante analyse historique que vous allez découvrir dans les pages qui suivent. « Il nous a paru utile », dit-il encore, « de revenir sur les origines de notre organisation territoriale, sur l'histoire de la « décentralisation à la française » pour mieux éclairer les conditions d'une réforme utile qui ne se limite pas à un effet d'annonce, mais puisse être comprise des citoyens et améliorer la vie démocratique dans notre pays. »
Pour nous livrer les réflexions qui suivent, Pierre Bodineau s'est inspiré d'ouvrages écrits après les actes I et II de la décentralisa-

BIO EXPRESS

PIERRE BODINEAU

Spécialiste de l'histoire des institutions, de la décentralisation et des collectivités territoriales



Docteur en droit, ancien président du Conseil économique et social régional (Ceser), toujours très investi dans le logement social et la culture (au sein de l'ABC ou de l'Association des amis du vieux Dijon, qu'il préside), Pierre Bodineau est un spécialiste des questions de régionalisation et de décentralisation. On lui doit notamment une *Histoire de la décentralisation* avec Michel Verpeaux (Que sais-je n° 2741, 2e édition 1997), *La Coopération locale et régionale* (Que sais-je n° 3374, 1998) et *La Régionalisation*, (Que sais-je n° 1719, 1995). Ces ouvrages ne se trouvent plus en librairie.

De l'acte III manqué à la frénésie réformatrice de

Petit retour en arrière

La décentralisation a commencé avec l'élection des conseils généraux et municipaux sous la Monarchie de Juillet, mais elle demeure longtemps sous la tutelle étroite des préfets.

La grande réforme est conduite par Gaston Defferre, au début du premier septennat de François Mitterrand, dont elle constitue « la grande affaire » : c'est l'acte I, amorcé par la grande loi du 2 mars 1982 ; elle sera suivie d'un imposant programme législatif et réglementaire : une quarantaine de lois (les plus importantes) et plus de 300 décrets. C'est l'acte I de la décentralisation qui se poursuit durant une quinzaine d'années, par-delà les alternances politiques.

L'acte II, plus modeste, sera conduit par les gouvernements de Lionel Jospin, puis de Jean-Pierre Raffarin, permettant de nouveaux transferts de compétences.

Après l'élection de François Hollande, il y aurait donc un acte III qui parachèverait la grande œuvre.

Gaston Defferre a donné son nom à une loi sur la décentralisation. Photo D.R.

> On ne peut supprimer d'un trait de plume les milliers de fonctionnaires des régions, auxquels leur statut garantit le maintien de l'emploi…

Certes, sous le quinquennat précédent, le Parlement avait bien entrepris de simplifier la décentralisation avec la création du conseiller territorial, qui préparait le terrain à une fusion des conseils généraux et des conseils régionaux, donnant à ces derniers une légitimité territoriale qui leur manquait ; la loi avait aussi supprimé la clause de compétence générale, cette clause qui permet aux collectivités d'agir dans tous les domaines, créant ainsi des doublons et gênant la lisibilité des politiques publiques. La promesse 54 du candidat Hollande restait bien générale : « Je réformerai la fiscalité locale en donnant plus d'autonomie aux communes, aux départements et aux régions, en contrepartie d'une plus grande responsabilité ». Pourtant et paradoxalement, le gouvernement et notamment la ministre bretonne de la Décentralisation Marylise Lebranchu, flanquée d'une ministre déléguée, se sont heurtés à de grosses difficultés, du fait de l'action des différentes associations d'élus, pourtant présidées par des élus socialistes : entre les départementalistes, les régionalistes, les maires de grandes agglomérations, les rivalités s'exprimèrent de telle manière que l'avant-projet de loi dut être scindé en trois textes (Conseil des ministres 10 avril 2013) ; de ces textes, un seul a été voté par les parlementaires, non sans être modifié en profondeur par le Sénat, la loi « sur la Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Ouf !

De l'appel de Tulle aux élections

Cette belle architecture va être perturbée par une première annonce du Président de la République dans un discours à Tulle, à l'occasion des vœux en janvier 2014, puis dans une conférence de presse où il annonce son intention de « réduire la dépense publique », en mettant fin aux « doublons, confusions » et en établissant « une clarification stricte des compétences ».

Tout le monde est d'accord mais beaucoup plaident une « démarche progressive » : le président de l'APCG (présidents des conseils généraux) Lebreton souhaite « une réflexion sur l'articulation entre les grandes aires urbaines, entre les départements et les nouvelles métropoles ». On ressort aussi une vieille proposition du rapport Balladur visant à faire évoluer le nombre des régions.

Après les élections municipales de mars 2013 et les élections européennes de mai 2013, la stratégie change brutalement : dans une communication assez incohérente, Manuel Valls et François Hollande dévoilent des objectifs plus radicaux : suppression des départements (en fait, il s'agit des conseils généraux, mais certains évoquent la disparition de départements trop petits ou peu peuplés) ; établissement d'une nouvelle « carte des régions », ce qui fut certainement une erreur de communication, diminuant le nombre de régions de moitié : le 2 juin, le texte sous embargo de la conférence de presse ne fixe pas encore le chiffre ; ce sera en définitive 13. Il a fallu arbitrer entre les "barons" socialistes, ce qui renforce l'impression d'un "coup"

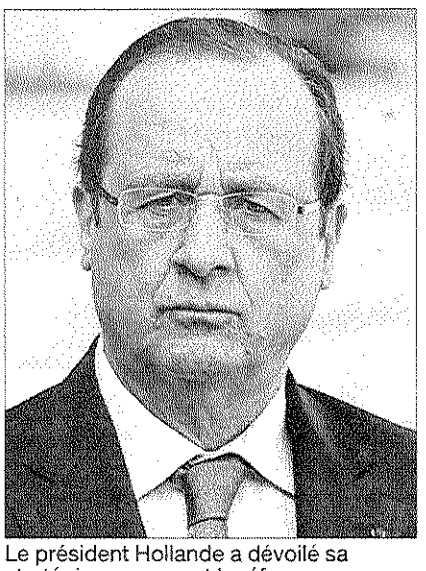
du professeur Bodineau.

s : ébat

tion et d'une revue de presse régulièrement tenue depuis 2012.
Qu'il soit ici remercié pour ce salutaire exercice de démocratie qui vise à éclairer les habitants de la future grande région Bourgogne-Franche-Comté.

F.M.

l'exécutif



Le président Hollande a dévoilé sa stratégie concernant la réforme territoriale en mai 2013. Photo D.R.

politique, habillé de grands principes (modernisation, taille « européenne »), la carte suscite des réactions variées ; – c'était le but recherché !

Quant aux conseils généraux, on découvre qu'il faudra une révision constitutionnelle, à moins de leur enlever leurs compétences et d'en faire des coquilles vides.

Le débat est aussi l'occasion de constater l'absence d'un chiffrage sérieux des économies à réaliser. On ne peut en effet supprimer d'un trait de plume les milliers de fonctionnaires des régions, auxquels leur statut garantit le maintien de l'emploi.

Le débat part dans tous les sens et conduit à s'interroger sur la réalité du « mille-feuille territorial » et sur les conditions dans lesquelles il s'est peu à peu constitué.

Tout le monde est d'accord, mais...

Petite histoire du "mille-feuille territorial"

C'est Napoléon Bonaparte qui a dessiné pour des siècles le territoire administratif français. Détail de *Bonaparte franchissant le Grand-Saint-Bernard*, par David (1800).

Au commencement, il y a l'État

L'État s'est construit autour du pouvoir central représenté longtemps par le Roi de France qui établit son autorité sur les provinces ; cadres inégaux façonnés par l'Histoire et qui conservent alors souvent leurs privilèges : coutumes, institutions. À un niveau plus modeste, l'autorité royale s'exerce dans les bailliages ; les sénéchaussées dans le sud de la France ; en Bourgogne, l'Auxois, le Dijonnais... Enfin, le cadre le plus proche des gens est la paroisse où, là où s'est regroupée la population et où s'organisent les foires et marchés, la ville, souvent dotée d'une charte de commune, comme à Dijon, en 1187.

La Révolution de 1789 donne l'occasion de reconstruire l'organisation territoriale de la France « une et indivisible » sur de nouveaux principes : « il sera fait une nouvelle division territoriale du royaume tant pour l'administration que pour la représentation ». Le Pays est divisé en 83 « départements » à l'issue d'un véritable quadrillage et d'une négociation avec les communes pour en préciser les contours. Chaque département est divisé en districts – supprimés trois ans plus tard et remplacés par les arrondissements – eux-mêmes divisés en cantons.

En revanche, la Constituante refusera de toucher à la structure de base en décidant qu'il y aurait « une municipalité dans chaque bourg, paroisse, communauté de campagne » : c'était accepter la reconnaissance de plus de 40 000 communes ; elles sont aujourd'hui 36 000, soit autant que les autres pays de l'Union européenne ensemble !

La révolution avait voulu mettre en place dans ces nouveaux cadres des institutions bien différentes, élues par les citoyens, collégiales, pour éviter l'arbitraire, en un mot décentralisées.

L'invasion, la guerre, les troubles politiques conduisirent à une autre logique : celle du Premier Consul Napoléon Bonaparte que fixera – pour des siècles – la loi de l'an VIII et qui ne paraît pas visée par la volonté réformatrice de François Hollande.

De nouvelles institutions se mettent en place dans les mêmes circonscriptions :

- Le préfet administrera seul le département, assisté d'un conseil général et d'un conseil de préfecture ;
- Le sous-préfet administrera l'arrondissement ;
- La commune sera gérée par le maire aidé d'un conseil municipal ;
- Préfet, sous-préfet, maire, comme les membres des différents conseils sont nommés par le pouvoir central.

À la Restauration, rien ne bougera et l'Empire et la République, de la Seconde à la Cinquième n'y changeront jamais rien.

Beaucoup plus tard, l'État, pour les besoins de la planification et de l'aménagement du territoire, décidera de créer une nouvelle circonscription plus vaste, la région.

Et le petit groupe de hauts fonctionnaires dessinera, à partir de critères démographiques, économiques, historiques aussi, les 22 régions que connaîtra la République durant 58 ans : pour la plupart, ces régions reprendront leur nom historique, de la Bourgogne à l'Aquitaine, de l'Alsace à la Bretagne.

La Région, une histoire différente

En 1969, les régions auraient pu devenir des collectivités territoriales en charge de tous les investissements publics, cela aurait changé leur destin.

L'échec du référendum proposé par le général de Gaulle et combattu par tous les conservatismes de droite et de gauche en a décidé autrement. Belle occasion manquée !

La région sera donc administrée, elle aussi, par un préfet de Région, puis, après la loi de 1972, dotée d'un Conseil régional élu au suffrage universel indirect et un Comité (puis Conseil) économique et social consultatif, représentatif des forces économiques et sociales.

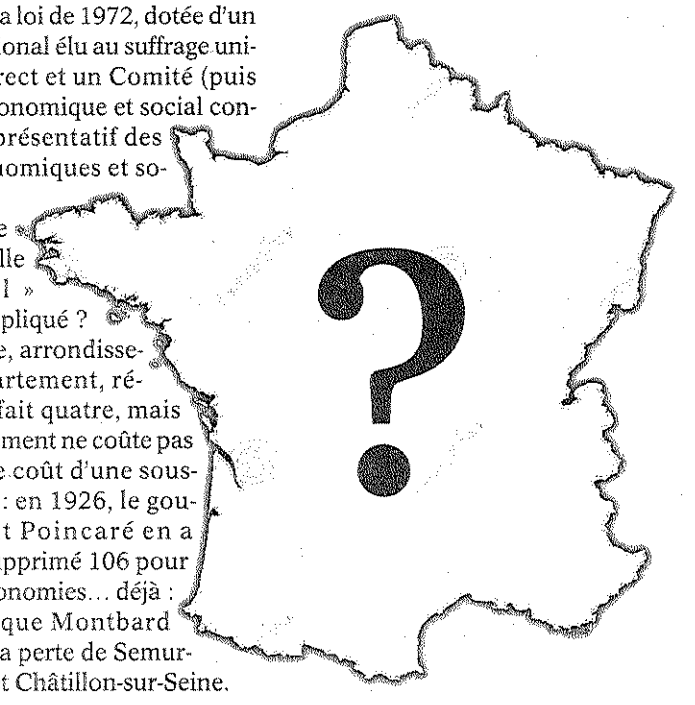
Alors le « mille-feuille territorial » est-il si compliqué ?

Commune, arrondissement, département, région. Cela fait quatre, mais l'arrondissement ne coûte pas très cher, le coût d'une sous-préfecture : en 1926, le gouvernement Poincaré en a pourtant supprimé 106 pour faire des économies... déjà : c'est alors que Montbard compense la perte de Semur-en-Auxois et Châtillon-sur-Seine.

La Constituante refusera de toucher à la structure de base en décidant qu'il y aurait « une municipalité dans chaque bourg, paroisse, communauté de campagne » : c'était accepter la reconnaissance de plus de 40 000 communes.

Faute de diminuer réellement le nombre des communes, des lois successives proposèrent d'organiser l'intercommunalité sous des formes plus ou moins élaborées : syndicats de commune, communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomération : ces structures ont compliqué le paysage et le mille-feuille, profondément transformé par la décentralisation des années 1980, celle précisément que l'on se propose de bouleverser.

(Suite page 6)



Petite histoire du "mille-feuille territorial" *(suite)*

L'Hôtel Bouhier de Lantenay à Dijon, qui abrite aujourd'hui la Préfecture, fut construit de 1756 à 1760. Les États de Bourgogne en firent l'acquisition en 1781 pour y loger l'intendant de la province, avant que Napoléon décide, au printemps 1800, d'en faire la résidence du préfet de la Côte-d'Or. … Photo archives LSP

La décentralisation en question : bye-bye Gaston ?

C'est la Monarchie de Juillet qui a amorcé l'évolution des institutions locales en organisant l'élection des conseillers municipaux et surtout celle des conseillers généraux, chaque conseiller représentant son canton, c'est-à-dire un territoire. Puis l'élection au suffrage censitaire est devenue l'élection au suffrage universel en 1848 : la démocratie est peu à peu devenue locale.

Pourtant, la République demeurait méfiante vis-à-vis des collectivités locales, leur imposant une tutelle préfectorale de moins en moins dans l'air du temps. Après son élection en 1981, François Mitterrand confie au maire de Marseille Gaston Defferre, devenu ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, le grand chantier des libertés locales, conçu paradoxalement comme le moyen d'asseoir de véritables contre-pouvoirs.

Le pouvoir ne touche – sagement – pas au découpage territorial mais procède en plusieurs étapes :

- La première consiste à supprimer la tutelle des préfets : désormais, le seul contrôle des décisions des collectivités locales sera un contrôle de leur légalité, effectué par les tribunaux administratifs. Mais l'appellation « commissaire de la République » ne pourra jamais remplacer le titre de « Préfet ».

Le pouvoir exécutif est transféré au président du conseil général pour le département, disposition prévue dès 1946 mais jamais appliquée et, une fois la région devenue collectivité territoriale, au président du conseil régional.

Symboliquement, les bâtiments de la préfecture sont partagés en deux : le mille-feuille va alors se compliquer car, aux différents niveaux de l'administration, existe désormais, dans chaque circonscription de l'État, une autre réalité juridique : les collectivités territoriales (commune, département, région), distinctes de l'État et reconnues par l'article 72 de la Constitution de 1958 à la condition qu'elles « s'administrent librement par des assemblées élues ».

Le même article énumère « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer », ce qui explique les contraintes que peut entraîner toute réforme ; il faudra y ajouter les intercommunalités dont les élus ont été élus directement en 2014.

Le cœur de la réforme de décentralisation est constitué par les transferts de compétence consentis par l'État au profit des collectivités territoriales (lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, complétées par des lois de 1985 et 1986 pour l'essentiel).

> La décentralisation française est toujours encadrée et souvent partielle

Ces transferts doivent respecter certains principes : pas de tutelle d'une collectivité sur une autre ; octroi de compensation financière ou transfert des services administratifs correspondant aux nouveaux champs de compétence.

Sur ces bases, la région a ajouté à ses compétences historiques en matière de développement économique et planification, ce qui concerne l'avenir : formation professionnelle, recherche, lycées, plus tard les TER.

Quant au département, il se voit confier l'action sociale au sens large, les collèges et les transports scolaires, l'équipement rural, plus tard les services d'incendie et de secours.

La commune est confirmée dans sa fonction de gestionnaire de proximité : transports urbains, aménagements urbains, bibliothèques et musées, écoles primaires…

Mais beaucoup de compétences sont partagées avec l'État : dans l'éducation, ce dernier garde la maîtrise des programmes et la gestion des personnels enseignants et de direction.

De même, les conseils généraux doivent appliquer des prestations sociales prévues par la loi.

> Certaines orientations remettent en cause des choix ancrés dans la mémoire des territoires

La décentralisation française est toujours encadrée et souvent partielle.

D'autres compétences « à la carte » s'ajouteront à ces compétences, accompagnées, plus ou moins, des transferts de services et de financements correspondants. C'est davantage le manque de lisibilité du paysage institutionnel que le nombre de couches du mille-feuille qui suscitera la critique.

Pour mettre en œuvre ces compétences, les collectivités territoriales disposent depuis la loi du 26 janvier 1984 d'une nouvelle fonction publique dite territoriale, calquée sur celle de l'État et qui va connaître un spectaculaire accroissement sans que cela fasse diminuer sensiblement le nombre de fonctionnaires de l'État. Les 26 régions, 101 départements, 36 783 communes auxquelles il faut ajouter les 2 145 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre emploient aujourd'hui près de 1 900 000 agents (l'État en compte 2 400 000 à peu près) ; une part importante de ces agents ont été transférés de l'Éducation nationale (135 000 personnels techniques et de service des lycées et collèges).

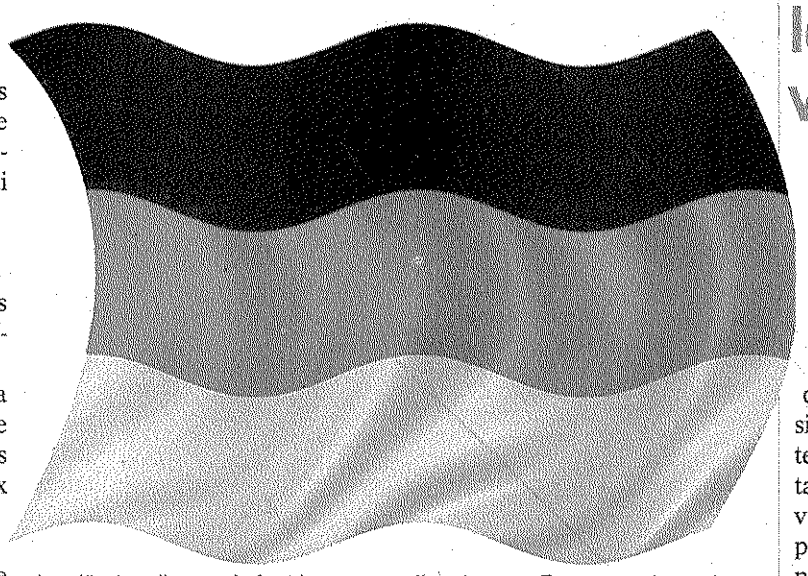
Mais les effectifs ont progressé de 38 % entre 2000 et 2011, posant de plus en plus le problème du coût de cette double fonction publique et des doublons liés au flou des compétences, et notamment à la clause de compétence générale qui permet d'intervenir dans tous les domaines et que l'on a stupidement rétablie en janvier 2014.

Or une réforme, quelle que soit sa forme, ne produira pas d'économie immédiate en matière de personnel, le statut garantissant le maintien de l'emploi ; on pourra tout au plus ne pas remplacer les départs en retraite… dans quelques années. L'indemnisation systématique des différents élus, même harmonisée et moralisée, apparaît aussi comme une cause de dépense que l'on pourrait alléger et remettre en perspective.

C'est en fait cette organisation issue des actes I et II de la décentralisation qu'on envisage de modifier, mais certaines orientations remettent en cause des choix beaucoup plus anciens et ancrés dans la mémoire des territoires.

Le fantasme des "grandes régions"

Parmi les réformes annoncées, la plus spectaculaire est la proposition de passer de 22 régions métropolitaines à 12 ou 15. Le nombre a varié, ce sera finalement, contre l'avis du Sénat qui en souhaitait 15, 13 régions.



Les länder allemands font beaucoup d'envieux en France, mais copier ce modèle semble aujourd'hui impossible. Photo D.R.

Des arguments recevables

Passons en revue les arguments invoqués pour justifier cette réduction :

Premier argument : la France a besoin de grandes régions « de taille européenne » comparables aux länder allemands ou aux « autonomies » espagnoles.

Une comparaison systématique nous montrerait que même en Allemagne, il existe des länder modestes comme la Sarre, le Schleswig-Holstein ou même des métropoles (Brême, Hambourg). Mais surtout, les länder sont des États fédérés, dotés d'un ministre-président, de ministres, d'un budget sans commune mesure avec le budget dérisoire d'une région française dans un État unitaire.

À aucun moment on n'a évoqué la réforme de l'État : lorsque l'on fusionne deux ou trois régions, l'État fusionnera-t-il les trois circonscriptions régionales et ne nommera-t-il qu'un seul préfet de Région pour administrer une région de 8 à 12 départements ? Les services déconcentrés de l'État seront-ils aussi mutualisés, sachant que les économies attendues seront à long terme, il faudra aussi constater l'efficacité moindre que l'on peut attendre d'une administration éloignée du terrain.

Des inconvénients réels

Il n'est pas exact d'affirmer que « la France doit faire les réformes que les autres pays ont réalisées » (F. Patriat, *la Gazette*, 12 juin 2014).

La plupart des régions d'Europe ont une configuration historique et ne sont pas issues d'une réforme technocratique décidée sans aucune concertation ; la seule réforme que certains États européens ont réalisée dans les cinquante dernières années, c'est la réduction du nombre de leurs communes ; mais celle-là, curieusement, n'a jamais été faite en France !

Les régions françaises n'existent, comme collectivités territoriales, que depuis 1986 : même pas trente ans ! Le temps de créer un esprit régional que l'on veut désormais faire éclater ! Voire disparaître !

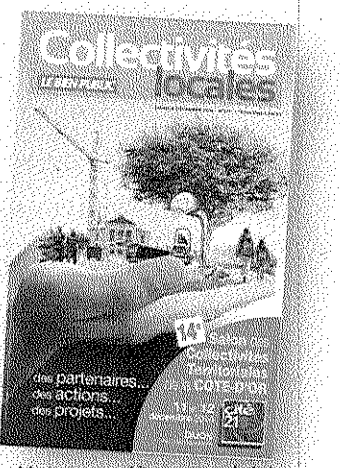
Cela ne veut pas dire que les compétentes régionales ne puissent être accrues ni que des régions voisines ne puissent monter des projets communs, s'échanger des services, gérer ensemble certains équipements, voire fusionner si la population le souhaite !

Il n'est pas interdit non plus de réfléchir sur la taille des assemblées régionales ni de réduire le format des administrations régionales. Tout cela peut se faire sans redécoupage et sans construction artificielle de « méga-régions », réforme qui ne toucherait d'ailleurs que certaines régions ! Quel serait l'intérêt d'une unité artificielle où deux administrations régionales continueraient de fonctionner en parallèle ? Pour quelles économies ?

La Bretagne se voudrait champ d'expérimentation, forte de son unité culturelle et de son histoire commune : certains de ses élus (M. Le Drian, ancien président du conseil régional ; M. Urvoas, député du Finistère et président de la Commission des lois) imaginent une « assemblée de Bretagne » qui fusionnerait les conseils généraux et le conseil régional – ce qui ne va pas de soi ! Mais ce beau projet butte sur le sort de la Loire-Atlantique qu'il faudrait enlever aux Pays de Loire, qui ne veulent pas entendre parler de leur éclatement, encore moins de leur disparition !

> La Bretagne se voudrait champ d'expérimentation, forte de son unité culturelle et de son histoire commune...

Aujourd'hui à Dijon, les élus ont rendez-vous à Cité 21



Notre supplément spécial de 16 pages consacrées au salon Cité 21 est paru ce lundi 8 décembre

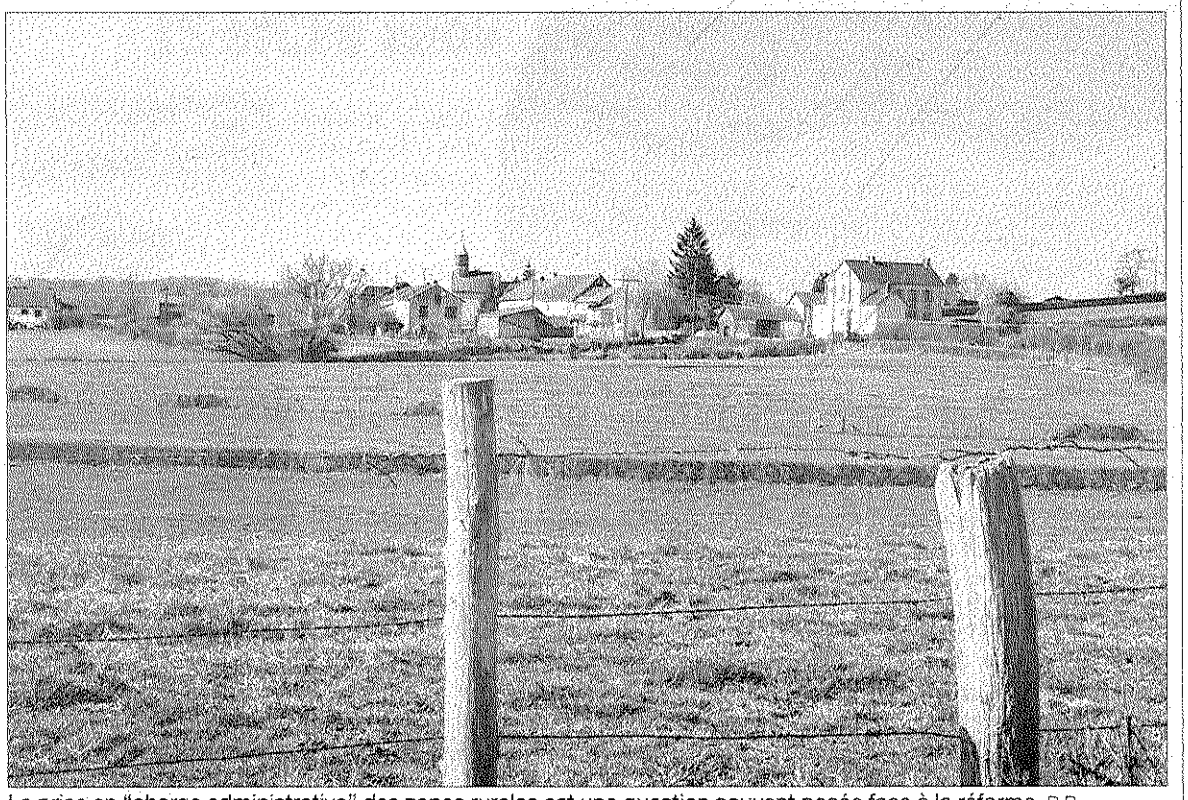
Cité 21, le salon des collectivités territoriales de Côte-d'Or, se tient ce jeudi et demain au parc des Expositions de Dijon. L'occasion pour les élus territoriaux, et notamment les nouveaux, élus au printemps dernier, de rencontrer les entreprises prestataires qui postulent à leurs appels d'offres. Plus de cent exposants sont présents. Mais l'événement est aussi l'occasion de débattre de l'actualité des collectivités. Citons notamment la réforme territoriale qui sera au cœur de cette quatorzième édition. Sur ce thème, une conférence sur la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté est organisée ce jeudi, à 16 heures, en présence des deux présidents des régions François Patriat et Marie-Guite Dufay. Le conseil général se penchera également sur la question, notamment sur l'avenir des départements (10 h 30, vendredi).

Conférences, signatures de convention (comme celle entre la CCI et les agences immobilières), remises de prix, sont également au programme, ainsi que l'assemblée générale de l'Association des maires de la Côte-d'Or (17 h 30, vendredi).

Le salon Cité 21, organisé par Côte-d'Or Partenaires, association soutenue par la Région, le Département et l'Association des maires de la Côte-d'Or, est composé des grands acteurs économiques du territoire. L'an dernier, la manifestation a attiré 4 000 visiteurs.

L'ouverture du public se fera les deux jours de 9 h 30 à 20 heures, avenue des Grands-Ducs-d'Occident à Dijon. L'entrée est gratuite (pré-inscription ou inscription à l'accueil du salon), ainsi que le parking. Un service de bar et de restauration est organisé sur place.

Et le département ? Le triomphe écrasant des urbains et des métropolitains



La prise en "charge administrative" des zones rurales est une question souvent posée face à la réforme. D.R.

La mise en question des départements pose d'autres problèmes, malgré le flou et les versions successives – et parfois contradictoires – qui en ont été proposées.

Des hypothèses contradictoires

Il n'est pas exclu que certains départements disparaissent totalement : la plupart sont nés, il est vrai, en 1790 !

L'objectif avoué était de faire disparaître les conseils généraux, mais on s'est aperçu qu'une réforme constitutionnelle était nécessaire et qu'il n'allait pas de soi de faire disparaître une collectivité territoriale. D'où cette idée qui ne peut émaner que d'un esprit tordu de les laisser subsister en « les vidant de leur substance ».

Accessoirement, qui reprendra les compétences des départements, les SDIS (incendie et secours), les transports scolaires et surtout l'action sociale, y compris le réseau des travailleurs sociaux et la gestion de nombreuses prestations ?

La compétence départementale dans ce domaine – je la connais bien pour ce qui concerne le handicap – permettrait de concilier la proximité et une certaine distanciation évitant les dérives clientélistes : cela risque de ne pas être le cas si cette compétence est totalement donnée aux intercommunalités, ce qui ne réglera pas la prise en charge des zones rurales totalement oubliées. Il est envisagé d'ailleurs de créer une autre assemblée regroupant les élus des intercommunalités : on voit les économies réalisées… pour ne pas évoquer la refonte totale des services sociaux qui devrait accompagner une telle réforme. Elle suppose au moins une réflexion préalable sur une nouvelle répartition des compétences entre intercommunalités, sécurité sociale et régions, cadre peu adapté pour une action sociale de terrain.

> Dans notre pays, la réforme est toujours difficile mais elle est souvent mal justifiée et mise en œuvre dans de mauvaises conditions

Des problèmes plutôt que des solutions

Une des raisons qui rend « populaire » la disparition de l'échelon départemental est son coût lié surtout à ses 360 000 agents. Mais leur statut constitutionnel est tel qu'ils ne peuvent être supprimés d'un trait de plume. Une économie ne peut donc exister que dans le long terme.

Accessoirement, on peut s'interroger sur la logique qui a conduit le ministère de l'Intérieur à redécouper récemment les contours – dans des conditions peu démocratiques – dans lesquels on devrait élire un homme et une femme qui continueraient de représenter un territoire comme auparavant – si le département doit disparaître dans les prochaines années.

C'est en fait toute la logique de la décentralisation voulue par Gaston Defferre et développée depuis 30 ans que l'on remet en cause.

Ce peut être l'occasion d'une recentralisation que certains peuvent après tout, préférer… surtout s'ils gèrent cet État.

Les fonctionnaires de l'État peuvent aussi rêver d'une redistribution des cartes qui redonne du sens au grand chantier que sera la France en réforme dans les prochaines années : croit-on vraiment que cette réforme est d'une urgence absolue et améliorera notre situation économique et notre compétitivité internationale ? Qu'elles vont beaucoup changer la vie des gens ?

Quant aux économies attendues, elles sont évaluées « au doigt mouillé » et sans préciser leur rythme, de 10 à 25 milliards par le secrétaire d'État Vallini ; pour l'agence Moody's, les réformes annoncées ne font que redistribuer des coûts entre différentes instances locales et des gains d'efficacité ne se matérialiseront pas « avant longtemps ».

Le risque est même grand d'un accroissement des dépenses du fait d'un alignement des traitements des fonctionnaires par le haut !

Dans notre pays, la réforme est toujours difficile mais elle est souvent mal justifiée et mise en œuvre dans de mauvaises conditions. Une réforme doit s'accompagner d'une méthode de la réforme.

Le discours de la m

Les motifs qui devraient conduire à simplifier notre organisation territoriale sont évidents. Pour la transformer, encore faut-il bien choisir le moment, être clair sur les objectifs, annoncer la méthode.

Le choix du moment

- Dans l'idéal, une réforme de ce type aurait dû être annoncée en début de quinquennat et non pas après une séquence électorale, donnant l'impression d'un coup politique, préparé avec quelques élus mis dans le secret.

- Ne pas imposer un calendrier impossible à respecter ; suivant la formule du président de la décentralisation, il faut « donner du temps au temps », avancer par étapes, définir une logique de la réforme : le prisme des économies n'est pas suffisant ; il faut montrer qu'il y aura progrès dans la vie des citoyens, sans se réfugier derrière des affirmations théoriques (les grandes régions, c'est moderne !).

Une priorité : la redéfinition des compétences

Nous avons assez d'expérience pour mettre en débat les compétences ; l'un des projets de loi adopté par le Conseil des ministres le 18 juin dernier doit permettre ce débat ; il est dommage qu'il soit pollué par les décisions déjà prises sur la réduction du nombre des régions et la suppression programmées des départements dans les cinq ans.

On imagine les conditions difficiles dans lesquelles travailleront les services des collectivités territoriales durant les prochaines années.

- Il faut d'abord redéfinir le rôle de l'État stratège qui n'a plus les moyens financiers de ses fonctions ;

- Ensuite, évaluer l'actuelle répartition : ainsi, dans l'éducation, y a-t-il intérêt à traiter différemment lycées et collèges, sachant qu'il ne s'agit que de la gestion matérielle des établissements et de celle des personnels techniques, ouvriers et de service, l'État conservant les missions pédagogiques et la gestion des enseignants ;

- La région peut être confortée dans ses compétentes d'origine : développement économique, recherche, grands équipements, communications, tourisme, aménagement du territoire ;

- Le département doit conserver l'action sociale et peut éventuellement partager quelques compétences avec la région : environnement, par exemple ;

- Les intercommunalités et les métropoles doivent gérer la proximité : logement, aménagement urbain, gestion des écoles primaires et de

« L'entêtement du gouvernement »

François Sauvadet, président du conseil général de Côte-d'Or, a indiqué ce mardi avoir « de nouveau voté contre la réforme territoriale lors du vote solennel du texte (…). Je ne peux que déplorer à nouveau l'entêtement du gouvernement et son incapacité à entamer un vrai dialogue sur ce sujet. L'organisation territoriale de la France devrait pourtant faire l'objet d'un consensus, ou du moins d'une convergence de vue, entre les principales formations politiques du pays. »

éthode : un préalable nécessaire

Moraliser les règles d'indemnisation et de cumuls est une piste à étudier. Photo archives *LBP*

la petite enfance… Mais la répartition des compétences n'a de sens que si elle s'accompagne d'une réforme fiscale qui donne les moyens d'assumer les compétences et de doter les collectivités territoriales d'une réelle autonomie financière : c'est un préalable nécessaire.

Les vertus de l'expérimentation

La Constitution reconnaît aux collectivités territoriales un droit à l'expérimentation, certes encadré… pourquoi ne pas choisir une situation (Bourgogne et Franche-Comté par exemple se sont portées candidates) et expérimenter la fusion sur une période de 3 à 5 ans… ? Après ces évaluations, on pourra étendre la réforme, en modifier l'étendue et le cadre, en fixer les limites en connaissance de cause.

Le même principe peut être adopté pour une réforme, en modifier l'étendue et le cadre, en fixer les limites en connaissance de cause.

> Si ce sont des économies et une meilleure lisibilité que l'on recherche, il existe des voies plus simples qu'un bouleversement hasardeux de notre carte administrative

Le même principe peut être adopté pour une réforme du département : c'est en fait ce qui se passe volontairement dans le département du Rhône où certaines compétences départementales seront exercées par la métropole lyonnaise. Mais la configuration petit département-grande métropole (80 % du territoire) est unique et semble peu transposable. Il est bien trop tôt pour accepter la formule utilisée par François Hollande le 6 mai sur BMF-TV : « Les conseils généraux ont vécu ! ».

Les régions ne doivent pas devenir une tutelle pour les intercommunalités : les collectivités territoriales doivent entretenir avec elles un « dialogue à géométrie variable », ce qui est l'esprit même de la décentralisation.

La Cour des Comptes rappelle que le développement de l'intercommunalité n'a pas généré les économies attendues ; c'est le contraire qui s'est produit ! C'est pourtant de ce côté qu'il faut avancer : le seul examen des compétences des vice-présidents d'intercommunalités confronté à celles des adjoints des villes-centres montre bien les doublons et les économies possibles, tant en ce qui concerne les indemnités des élus que les services administratifs ; il suffit là d'une volonté politique et de quelques ajustements législatifs et pas nécessairement du « grand soir » dont rêvent certains.

Si ce sont des économies et une meilleure lisibilité que l'on recherche, il existe des voies plus simples qu'un bouleversement hasardeux de notre carte administrative : on peut réduire le nombre des élus régionaux ; le projet de loi du 18 juin dernier qui prévoit des élections régionales en décembre 2015 limite le nombre de conseillers régionaux à 150, ce qui ne fait pas beaucoup moins qu'actuellement pour des grandes régions.

On peut aussi moraliser les règles d'indemnisation et de cumuls, parfois peu justifiés ; on peut aussi, avant de réduire les politiques d'interventions, diminuer le train de vie des collectivités territoriales, notamment celles qui choquent les électeurs comme les sommes importantes que l'on consacre à la communication et à l'autosatisfaction des élus.

L'exemple d'autres pays européens pourrait nous inciter à la simplicité sans réduire notre efficacité.

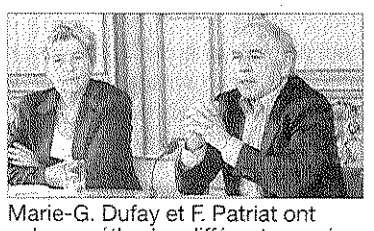
Conclusion : revenir à la démocratie

On ne joue pas impunément avec les racines profondes des peuples ; on ne renforce pas la démocratie en affaiblissant le lien entre les électeurs et les élus ; on ne fait que renforcer l'impression que les mécanismes de la représentation démocratique ne fonctionnent plus, ouvrant la voie à d'autres formes de contestation et au-delà, à toutes les aventures. « L'indifférence aux attentes citoyennes risque de nourrir le populisme » (Anne-Marie Thiesse, auteur de *Faire les Français : quelle identité nationale ?*, Paris Stock 2010). La formule prophétique de Philippe Seguin serait alors vérifiée : « Là où la démocratie existe, on décide de moins en moins et, à l'inverse… là où on décide de plus en plus, il y a de moins en moins de démocratie ».

Une fusion hors la loi ?

Le Mouvement Franche-Comté vient d'écrire au Secrétaire général du Congrès européen des pouvoirs locaux et régionaux pour contester la fusion : « La loi française sur la réforme territoriale semble enfreindre manifestement la "Charte européenne de l'autonomie locale", traité international contraignant en droit interne français, et notamment son article 5 : "Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet" ».

Patriat à l'Élysée pour défendre « l'anticipation »



Marie-G. Dufay et F. Patriat ont « deux méthodes différentes mais la même démarche ». Photo D.R.

François Patriat, président de la région Bourgogne, a accompagné ce mercredi Marie-Guite Dufay, présidente de la région Franche-Comté, à l'Élysée pour la remise du Livre blanc de la fusion pour la Franche-Comté. « Nos deux méthodes ont pu être différentes, mais nous sommes dans la même démarche », résume François Patriat. « Marie-Guite Dufay a choisi une méthode plus participative alors que nous nous sommes davantage appuyés sur les forces vives de la région Bourgogne. Mais nous avons la même volonté de ne pas subir mais au contraire d'anticiper la fusion. Nous voulons être en ordre de marche quand la loi sera votée. Cela demande également beaucoup de travail et nous aurons besoin du soutien de l'État. Il y a, par exemple, aujourd'hui 2 000 agents de l'État en Bourgogne et 400 agents de la région. Cela montre que cette fusion est aussi, pleinement, le problème de l'État ». Le président Patriat ajoute au passage « vouloir sortir rapidement du débat autour de la future capitale », qu'il souhaite voir tranché dès le début de l'année prochaine : « Dijon et Besançon ne sont pas en concurrence, mais au contraire amenées à se développer ensemble. »

F.J.

(Publi-information)

C'est une vocation…

Ce n'est pas par hasard si depuis 40 ans nous habillons votre lit, votre salle de bains ou votre intérieur.
Pour contenter tout le monde, rien ne fait plus plaisir que du beau linge à prix magasin d'usine en cette période de fêtes. Lingorama est toujours là avec les plus grandes marques française de linge de maison de qualité…
Parmi les multiples idées d'articles à offrir, un choix considérable de peignoirs de bain éponge bouclettes ou velours jacquard à partir de 25 € ou en microfibre. De nombreuses tailles sont disponibles pour vos emplettes. Des coffrets éponge 4 pièces comprenant 2 serviettes de toilette brodées et 2 gants assortis, des draps, des couettes, couvertures et couvre-lits, parures flanelle, des nappes et accessoires de cuisine, des pyjamas, bref un très grand choix d'idées cadeaux…
Parmi les marques, régalez-vous avec Blanc des Vosges, Anne de Solène, Tradilinge, Coucke, Lestra, Drouault, Hugo Boss, Harmony…
Pour les enfants, les collections Disney sont à l'honneur avec d'autres licences comme Barbapapa, les Schtroumpfs, Hello Kitty, Astérix, Tchoupi… Le magasin sera fermé le dimanche pour n'énerver personne.
Lingorama, ouvert du lundi au samedi 10 h - 12 h et 14 h - 19 h, toujours à Marsannay-la-Côte, derrière le bowling (entrée par rond-point Novotel). Accès et parking faciles.
Et sur : www.blancdirect.com

618426400