

Réforme des collectivités territoriales : le point de vue d'un élu local

Thierry Soler, conseiller général écologiste du Loiret a bien voulu répondre aux questions des Verts de l'Orléanais.

Le Parlement est en train de mettre la dernière main à la réforme des collectivités territoriales, est-ce que cela importe vraiment pour les Français ?

Thierry Soler : Je crois en effet que ce n'est pas anodin. La réforme des collectivités territoriales, c'est l'un des grands projets de Nicolas Sarkozy. Mais, réforme, c'est vite dit, car il s'agit plutôt d'une contre-réforme, comme souvent avec ce gouvernement. En tout cas, mon sentiment général, c'est que c'est une attaque contre la décentralisation et contre la démocratie.

N'a-t-on pas l'impression, cependant, que les divisions territoriales de la France sont très anciennes et qu'il y a besoin de remettre un peu d'ordre là-dedans ?

TS : Les communes ne datent pas d'hier et sont sans doute nos plus anciens niveaux d'organisation territoriale. Les départements ont été créés sous la Révolution, il y a un peu plus de deux siècles, mais dans une optique très jacobine. Ils ne sont devenus des collectivités locales, administrées par les Conseils généraux, que lors de la décentralisation menée par le gouvernement de gauche en 1982.

Depuis, on a vu la France se diviser en différents échelons. Aux communes et aux départements s'ajoutent aujourd'hui les regroupements de communes, les communautés d'agglomération, les pays et enfin les régions qui ont pris une place importante dans le paysage politique français.

Au fur et à mesure que tout cela se structurait, on a abouti à quelque chose de trop complexe, ce que les gens qualifient de « millefeuille », avec plusieurs niveaux de décision pour un même sujet. Dans certains cas, cela peut aller jusqu'à sept niveaux d'intervention en comptant l'Europe.

L'idée s'est propagée que toutes les administrations se mêlent de tout. Les citoyens ne savent plus qui est responsable de quoi et pensent que cela coûte très cher. Ce point de vue mérite d'être relativisé : si l'on prend par exemple la question de l'éducation, on voit que les communes gèrent les bâtiments des écoles, les départements ceux des collèges, les régions ceux des lycées, tandis que l'Éducation Nationale garde la main sur toutes les questions pédagogiques ; eh bien, ce partage des responsabilités entre trois niveaux différents pour

trois âges différents, cela fonctionne très bien et cela ne coûte pas plus cher, au contraire.

Depuis plusieurs années cependant, des voix s'élèvent pour une simplification de notre système, mais aussi pour en modifier les règles de fonctionnement. Toutes les forces politiques ont participé à ces débats, mais toutes n'ont pas été entendues.

Justement, les écologistes sont connus pour leur vision fédéraliste de l'Europe, mais quelles sont leurs positions en ce qui concerne la France ?

TS : Dans cette réforme, les Verts ont souvent été en avance, en défendant par exemple les régions, qui occupent une place légitime, notamment vis-à-vis des autres pays européens. L'échelon régional permet de préparer des projets qui ont un peu plus d'ampleur, qui concernent suffisamment de monde pour avoir une masse critique et agir efficacement, en matière de transports ou en matière d'énergie : par exemple, on peut parler d'autonomie énergétique d'une région.

Depuis longtemps les écologistes imaginent une administration avec d'abord un niveau proche de la population qui serait non pas la commune (il y en a quand même beaucoup), mais une forme d'intercommunalité, puis des régions et enfin le niveau européen qui décide déjà d'une grande partie de notre arsenal législatif. Une partie de la réforme actuelle pourrait permettre d'avancer dans ce sens-là.

Mais peu importe qu'on garde un échelon départemental, ou bien régional, ou bien les deux. C'est plutôt le choix des principes en vertu desquels on travaille qui nous paraît essentiel.

L'un de ces principes, qui paraît unanimement partagé, c'est qu'il faut simplifier, clarifier la situation. Il faut que chaque échelon d'administration de la société soit transparent pour les citoyens, que les gens sachent que c'est à tel échelon que telle décision est prise, que les électeurs se disent : « c'est à telle personne que je délègue le pouvoir de gérer ceci ou cela ».

Le second principe auquel les écologistes sont attachés, c'est le principe de subsidiarité. Il s'agit d'un principe primordial au sein de l'Union

européenne : cela consiste à prendre les décisions à l'échelon le plus proche possible de la population. Si on peut résoudre une question au niveau d'un quartier, c'est très bien, on donne le pouvoir à un comité de quartier. Si c'est dans une commune rurale, on donne le pouvoir à la commune... etc. En revanche, lorsqu'une décision ne peut plus être prise de manière efficace en toute proximité, par exemple il est évident que l'on ne va pas mener une politique de l'eau à l'échelle d'un quartier, alors on confie la responsabilité à un échelon supérieur. À la limite cela conduit à confier certaines compétences très globales aux seules instances européennes.

Quand on combine subsidiarité et simplification, cela produit les réponses que j'ai énoncées tout à l'heure : d'abord garder un échelon décisionnel de très grande proximité qui aura compétence pour tout ce qui est gérable de manière décentralisée (urbanisme, action sociale, vie associative... etc.) ; ensuite un deuxième échelon décisionnel, correspondant à la région, où l'on commence à avoir une vue d'ensemble et des solutions pour un certain nombre de problèmes complexes comme les transports, l'énergie, l'eau, la santé... etc. ; enfin, une législation commune qui encadre les politiques locales de façon à garantir la solidarité entre les territoires à l'échelle de l'Europe.

Ceci suppose aussi une plus grande autonomie des collectivités locales, par exemple en matière fiscale.

Oui, mais la réforme de la fiscalité locale a déjà eu lieu avec la suppression de la taxe professionnelle. Est-ce qu'il est encore possible que le projet du gouvernement aille un peu dans le sens que vous venez de décrire ?

TS : Je crains que non.

Tout d'abord, il n'y a aucune logique dans les réformes en cours. Outre la réforme des collectivités territoriales, cela concerne évidemment les modifications de la fiscalité locale et il ne faut pas oublier la RGPP ou réforme générale des politiques publiques, qui est en train de chambouler les services de l'État.

Cette dernière réforme a beau mettre en avant l'échelon régional, elle ne correspond pas du tout à nos propositions parce qu'elle met à mal les services publics de proximité. Elle ne correspond pas non plus à un transfert de compétence puisqu'il s'agit d'un retrait de l'État avant même de décider la réforme des collectivités locales tandis que, dans le même mouvement, l'État étend son contrôle sur celles-ci. En effet, la réforme de la fiscalité locale a elle aussi déjà

été votée, ce qui est un peu aberrant puisqu'on ne sait toujours pas quelles seront les compétences des collectivités locales, mais on a décidé comment elles seront financées. Surtout, la réforme de la fiscalité retire une bonne part d'autonomie aux instances locales. C'est une forme d'abrogation souterraine des lois de décentralisation.

Enfin, même au sein de la réforme des collectivités locales, le gouvernement met la charrue avant les bœufs. La première décision fut de fixer le calendrier électoral de façon à ce que la réforme se mette en place en 2014, quoiqu'il advienne. Ce qui se discute en ce moment, c'est une deuxième étape, celle de l'organisation territoriale. Mais ce n'est qu'à la fin que l'on fixera les compétences réelles des collectivités locales. Bref, on sait quand fonctionneront ces collectivités réformées, on décide comment elles fonctionneront et on garde pour plus tard la question de savoir à quoi elles vont servir.

Vous dites donc que, pour le moment, il se décide ce que seront les contours des collectivités territoriales et comment seront désignés leurs dirigeants. Est-ce que sur ces points-là, le projet gouvernemental est novateur ?

TS : Pas du tout, malheureusement. Après avoir été un temps ouvert au dialogue, le gouvernement fait aujourd'hui des propositions très tendancieuses qui ne satisfont ni les élus, ni les acteurs locaux. Ce serait novateur s'il s'agissait de combattre des résistances au changement, mais la réforme proposée est un authentique retour en arrière agrémenté d'une rupture d'opérette. Lorsqu'on réforme les institutions, on devrait pouvoir trouver un terrain d'entente. Il y a eu des missions, des études et des rapports dont le dernier en date provenait de la commission « Balladur » qui a travaillé sans parti pris. Une forme de consensus pouvait émerger, mais le gouvernement lui a tourné le dos et s'oriente vers ce qui arrange le parti au pouvoir. Je doute que la loi soit adoptée avec un consensus très large du monde politique, comme devrait l'être un tel projet.

Pourtant, tout n'est pas forcément à rejeter. Qu'y a-t-il de si grave dans l'organisation territoriale proposée ?

TS : Ce qu'il est désormais impossible de modifier, c'est la convergence des mandats locaux en 2014. Cette année-là les Conseils généraux et les Conseils régionaux seront intégralement renouvelés. Comme ce sera aussi l'année des élections municipales, on va avoir en 2014 un grand moment de renouvellement des instances dirigeantes des collectivités locales.

Il n'y aura plus de décalage des élections, plus de renouvellement par moitié et les mandats seront simultanés pour toutes les collectivités territoriales. Les municipalités seront élues en même temps que le Conseil général et en même temps que le Conseil régional avec lesquels, pendant six ans, vont se développer leurs projets. Ce n'est pas une mauvaise chose.

Ce qui se discute en ce moment, c'est le choix des collectivités qui structureront le territoire et le mode de désignation de leurs dirigeants.

Le premier problème que cela pose, c'est que le gouvernement veut remplacer les conseillers généraux et les conseillers régionaux par des élus désignés en une seule fois, les conseillers territoriaux, qui siègeront à la fois en tant que membre de l'assemblée départementale et comme membre de l'assemblée régionale.

Cela veut dire qu'un de ces conseillers peut être à la fois dans son département membre de la majorité et devenir, par exemple, vice-président de son département, et, en tant que conseiller territorial de la région, se retrouver, à l'issue de la même élection, dans la minorité opposée aux orientations prises par la région. C'est donc très confus, incohérent et surtout cela organise un cumul automatique des deux fonctions d'élus départemental et régional puisque les deux assemblées perdureront avec chacune leurs compétences.

À cela, le gouvernement ajoute la création de « métropoles », le rattachement de toutes les communes à une intercommunalité et une redéfinition des rôles de ces intercommunalités. Avec à chaque fois des choix discutables.

Pour ce qui est de simplifier, si l'on réfléchit bien, on garde tous les niveaux, on en rajoute même avec la notion de métropoles, mais on ne décide toujours pas qui possèdera telle ou telle compétence. On nous promet seulement que les compétences seront exclusives et que toutes les collectivités ne pourront pas se mêler de toutes les politiques.

On ne touche donc pas vraiment à la complexité des différentes strates du « millefeuille ». Sans doute est-ce parce que la loi passe devant le Sénat dont les membres sont très souvent des élus locaux influents. Mais ne parliez-vous pas d'autres problèmes dans la nouvelle organisation envisagée ?

TS : En fait, le second point contestable, c'est le mode de scrutin qu'on nous propose et qui est tout sauf démocratique. Peut-être n'est-ce pas le plus grave dans la réforme, car ceux qui se risquent ainsi

à magouiller avec les élections voient parfois se retourner contre eux le système électoral qu'ils ont mis en place pour avantager leur camp. Néanmoins, il faut souligner le fait que le mode scrutin uninominal majoritaire, choisi pour la désignation des conseillers territoriaux, est une vraie régression, à plusieurs points de vue.

D'abord, parce qu'on va voter circonscription par circonscription. Personnellement, je suis conseiller général, élu par les habitants d'un canton, mais sans aucun pouvoir d'administration de ce canton... et c'est très bien comme ça. Officiellement, je suis donc élu de tout le département et je travaille à préparer le budget et les actions concernant le territoire entier. Mais le mode de scrutin actuel me donne un lien très fort avec une circonscription électorale particulière, qui est la seule où j'aie des comptes à rendre. C'est cela que l'on veut généraliser alors que, pour les conseillers régionaux, c'est un mode de scrutin proportionnel qui est actuellement en vigueur. Pour élire les futurs conseillers territoriaux, les gens devront voter très localement sur un territoire qui va être à peu près de la taille d'un canton. Pour être élu dans ces conditions, on présente rarement un vrai projet d'administration d'une région ou d'un département. Le plus souvent, on voit fleurir les propositions clientélistes qui annoncent des réalisations limitées au canton et aux communes du canton. C'est une tromperie puisque, en réalité, l'élu n'aura pas le pouvoir d'administrer le canton. Mais cette manipulation permet de se faire élire sans avoir de projet pour l'ensemble de la collectivité au sein de laquelle on va siéger. C'est le contraire de ce qui se passe actuellement dans les régions : les conseillers régionaux construisent ensemble leur projet, ils ne sont pas élus chacun de leur côté, ils sont élus pour mettre en œuvre un programme qui s'applique à tout le territoire qu'ils administrent. On voit comment, parfois, le choix d'un mode de scrutin est significatif d'une philosophie politique.

Ensuite, lorsqu'une seule personne est élue à chaque fois, cela supprime toute diversité. On sait qu'un tel système favorise les formations politiques relativement majoritaires. Cela impose plus ou moins le bipartisme et la désignation de candidats ayant un bon profil plutôt qu'un bon programme. Au-delà même de la question de la parité homme-femme, c'est beaucoup plus dur de se faire élire au scrutin uninominal lorsque l'on appartient à une minorité socio-culturelle. Au final, on ne retrouve pas du tout l'équilibre qui peut être obtenu, dans un scrutin proportionnel, par la constitution de listes. Dans ces listes, on trouve par exemple des candidats qui sont connus, réputés, qui correspondent à ce que la population repère le mieux, mais il y a aussi des

gens plus jeunes, un renouvellement de l'appareil politique, des membres de minorités visibles et, évidemment, une moitié de femmes. Dans une élection au scrutin uninominal on a l'habitude de ces partis qui présentent souvent des hommes là où ils ont des chances de l'emporter et des femmes là où la bataille est perdue d'avance. Il suffit de voir combien il y a de femmes à l'Assemblée nationale ou bien se rappeler qu'au Conseil général du Loiret il y a trois femmes pour trente-huit hommes. Au contraire, dans les scrutins proportionnels, la parité s'impose beaucoup plus facilement, comme on peut le constater dans les assemblées régionales élues de cette façon.

Enfin, en favorisant la notoriété des candidats, le mode de scrutin uninominal institutionnalise le cumul des mandats. On peut espérer qu'un jour les électeurs se prononceront contre les candidats qui ont déjà fait plusieurs mandats ou qui ont déjà d'autres fonctions, mais on sait bien que ce n'est pas ce qui se passe. Non seulement le projet du gouvernement oblige le conseiller territorial à exercer simultanément deux mandats, aux niveaux départemental et régional, mais, avec le scrutin majoritaire et des raisonnements du type « je suis maire, donc je serai un bon conseiller territorial... », on aboutira vite à une prolifération d'élus aux charges écrasantes (n'oublions pas tous les syndicats, commissions et autres conseils d'administration au sein desquels les élus locaux sont amenés à siéger).

Bien entendu, tous ces arguments ne gênent en rien l'UMP puisque ce parti n'a d'autre ambition que de se réserver 60 % des sièges avec 30 % des voix, dut-il pour cela instaurer un mode d'élection foncièrement injuste.