

La gouvernance locale et le pouvoir national

Le « mille-feuilles administratif » arrive enfin à l'ordre du jour de la réforme. Le sujet de la gouvernance locale est pourtant un sujet sur lequel beaucoup d'articles, de rapports officiels, d'essais ont été écrits depuis 30 ans. On a donc quelques solides certitudes. On sait notamment que l'architecture actuelle est à la fois très onéreuse et peu efficace. On sait aussi que l'on a confondu déconcentration (organisation des pouvoirs publics donnant davantage de pouvoir d'adaptation aux responsables locaux) et décentralisation (organisation donnant le pouvoir aux élus locaux).

Les Français eux-mêmes perçoivent clairement quelques réalités et en tirent des jugements qui deviennent de plus en plus définitifs sur ces sujets :

- « Il existe une multiplicité de décideurs, et donc personne n'est vraiment responsable ».
- « les élus ne sont pas très compétents »
- « l'argent public est gaspillé »
- « les chicayas entre institutions locales indiquent que les élus locaux se fichent de l'intérêt général »
- « il y a une dérive des CL vers la corruption, le népotisme, et d'une façon générale on perd les vertus du service public »
- « Face à la crise que nous traversons, seul l'Etat pourra porter les réformes nécessaires ; en période difficile seule la solidité de la Nation permettra de s'en sortir ».

Toutes ces raisons, qui sont du domaine du ressenti chez le citoyen, se complètent par d'autres raisons connues des seuls techniciens (inflation des budgets, chevauchements des compétences, irresponsabilité croissante, politisation des institutions) pour appeler à la constitution d'un projet en la matière, et d'un discours pour en faire la pédagogie.

1. Bilan rapide de la décentralisation 30 ans après, et éléments d'une réforme

1.1. Que souhaitait le législateur en 1982 ?

L'idée qui dominait en 1981 était que, face à une administration d'Etat qui montrait chaque jour son inefficacité (les livres d'Alain Peyrefitte et de François de Closets des années 70 regorgeaient d'anecdotes montrant l'incapacité du monstre étatique à gérer finement les problèmes concrets du terrain), il fallait répartir le pouvoir autrement.

Le confier aux élus locaux présentait plusieurs avantages, supposait-on :

- une efficacité accrue, les décisions se prenant plus près du terrain
- une démocratie accrue, les décisions étant prises par des élus
- un progrès dans la « modernité », l'exemple de l'Allemagne et des Etats Unis montrant que l'avenir était à la gouvernance locale (c'était l'époque du « Small is beautiful »)

Ainsi fut donc fait

1.2 Bilan critique

Les présupposés de 1982 apparaissent aujourd'hui largement erronés :

- En termes de management, s'il est plus efficace de prendre certaines décisions localement, on sait qu'il est préférable, au contraire, d'en prendre d'autres à un niveau le plus centralisé possible. Par ailleurs, on sait que s'il est facile de prendre

des décisions populaires, fussent elles démagogiques, il est difficile, pour ne pas dire impossible, de prendre des décisions impopulaires localement (c'est le syndrome NIMBY). La ligne de plus grande pente des CL est donc de sacrifier l'avenir au présent : de fait, l'expérience a largement confirmé l'intuition.

- Il n'est absolument pas certain que la décentralisation ait accru le caractère démocratique de la gouvernance : sans parler des dérives claniques, ou népotiques, ou affairistes, il n'est pas certain que les décisions des élus locaux soient plus conformes aux aspirations des populations aujourd'hui que ne l'étaient celles de l'Etat hier. Notamment ce qui intéresse les populations, par delà l'étiquette de l'élu, c'est l'efficacité (et surtout l'efficience) des services publics ; De ce point de vue, en environnement décentralisé, le processus de décision gagne certes en contrôle démocratique apparent, puisque les électeurs peuvent remettre en cause le mandat des décideurs, mais perd en compétence puisque, par construction, un élu n'est pas un administrateur. Et la plupart des questions ne sont pas politiciennes : Y a-t-il une façon de droite ou une façon de gauche d'organiser un service de ramassage d'ordures ménagères ? ou, pour prendre un autre exemple, est il préférable de se faire opérer à cœur ouvert par un chirurgien diplômé et expérimenté, fût-il désigné, ou par un quidam élu ? D'autre part, les décisions des élus sont, par nature, des décisions qui privilégient le temps court du mandat au temps long de la vie des sociétés et des collectivités humaines. En temps de crise majeure, il n'est pas certain que ce soit le mode de gouvernance le mieux adapté.
- Enfin, le « Small is beautiful », à savoir l'idée selon laquelle ce qui est bon ici n'est pas bon ailleurs, et que, par conséquent, la France s'en trouverait mieux d'être constituée d'une multitude de principautés dynamiques plutôt que d'un monolithe à forte inertie, relève de la croyance. En ces temps de mondialisation, un large espace homogène est plus performant qu'une mosaïque de provinces aux réglementations différentes. Il suffit de se souvenir de la France d'Ancien régime et des difficultés du commerce entre des provinces qui disposaient chacune de ses propres systèmes de mesure, de réglementation, et de taxation. Plus près de nous, l'observation des rapports de force à l'échelle mondiale semble monter l'intérêt d'une gouvernance centrale forte : les USA, à gouvernance centralisée, imposent leurs décisions, alors que l'Europe (dont la puissance cumulée est supérieure à la puissance américaine) perd chacune des batailles. Le véritable challenger des USA, la Chine, est d'ailleurs, lui, un état unitaire.
- De plus, en période de crise, l'avantage va à la centralisation : les nations à gouvernance unitaire peuvent plus aisément mener des réformes profondes, impossibles à mener dans la confusion et le foisonnement, fussent ils sympathiques ...

2. Les réformes à mener

Les rapports sur la décentralisation abondent. Un consensus émerge aujourd'hui sur les réformes à mener.

2.1. supprimer deux niveaux de collectivités.

Il est évident que 4 niveaux d'administration (sans compter les gadgets du type « Pays ») ne permettent pas d'administrer efficacement. L'énergie se perd en conflits de compétences. Le bon sens plaide pour ne conserver que deux catégories de CL. Les lignes ci dessous proposent une définition de ce que pourraient être ces deux

collectivités, différentes dans leur nature. Dans ce schéma, une institution s'occupe des populations, l'autre des espaces et des territoires :

- une première collectivité, de nature urbaine, serait constituée par les villes de plus de 100.000 habitants environ. Cette collectivité, que l'on pourrait baptiser tout simplement Ville, serait issue de la fusion des communes qui composent aujourd'hui une tache urbaine d'une certaine importance. Ces Villes, qui seraient une grosse centaine, se chargeraient, outre les services à la population que les communes exercent déjà, de tout ce qui concerne la vie en société : développement économique, emploi, formation, logement, culture, tourisme, transports urbains, urbanisme, les questions scolaires actuellement décentralisées, et tout ce qui relève de la solidarité de proximité ; leur périmètre serait délimité strictement (l'aire couvrant les communes fusionnées) afin de tenter de limiter l'étalement urbain ; cependant, elles auraient en charge une population un peu supérieure à celles des communes fusionnées : tous les Français devraient dépendre d'une Ville pour leurs prestations sociales, les dossiers de création d'entreprise, d'aide au logement, etc., et donc, être rattachés à une Ville. Chaque citoyen pourrait choisir à quelle Ville il souhaite être rattaché. Les compétences des Villes seraient donc celles des communes, plus celles des regroupements de communes, plus celles des départements dans le domaine social, plus celles des régions dans le domaine économique et de la formation continue. Les exécutifs des Villes seraient élus selon un système à la proportionnelle, avec coup de pouce majoritaire pour favoriser une majorité stable : ils représentent donc la population, ce qui est cohérent avec leur domaine de compétence.
- la deuxième collectivité serait constituée sur l'aire des actuels départements (ou, en variante, sur l'aire des actuelles régions). Ces collectivités auraient en charge toutes les questions liées à l'espace, au territoire, et à la ruralité : cadre de vie rural (paysages, environnement, aménité de l'espace ; gestion de l'eau ; gestion de la montagne et du littoral) ; agriculture ; exploitation du sol et du sous sol ; transports ruraux de proximité ; routes secondaires ; etc. Les exécutifs de ces collectivités seraient élus sur une base territoriale, comme les départements aujourd'hui : ils représentent les territoires, ce qui est cohérent avec leur rôle.

Ces deux collectivités ne sont pas de même nature. L'une gère une population, l'autre un territoire. En cas de conflit, le représentant local de l'Etat arbitre en fonction des intérêts supérieurs de la Nation à long terme.

2.2. Supprimer la clause de compétence générale

Il est évident pour tous les observateurs que laisser la porte ouverte pour que chaque élu puisse s'occuper du sujet qui l'intéresse était ouvrir une boîte de Pandore aux effets dévastateurs. De fait, chaque collectivité s'est mise, sous la pression des administrés, à traiter de tous les sujets. On a même vu un président de région s'occuper de la contraception des jeunes lycéennes...

L'Etat n'a pas été innocent dans cette dérive, puisque par impécuniosité, il a forcé la main des collectivités pour qu'elles financent des projets en dehors de leurs compétences.

Ce serait donc un devoir de bonne gestion, ainsi qu'un service à rendre aux élus locaux que de borner strictement leurs compétences.

2.3. Fusionner la FPE et la FPT

Le législateur, pour honorer le principe de libre administration des CL, a jugé bon de créer une Fonction Publique territoriale (FPT) différente de la Fonction Publique d'Etat (FPE).

Le résultat a été catastrophique :

- on a assisté à des vagues de recrutement « de convenance », sur une base soit d'appartenance partisane, soit sur une base de proximité familiale ou amicale.
- Dans le cas particulier de l'encadrement supérieur, la loi permet que les titulaires des emplois dits fonctionnels puissent être recrutés et renvoyés *ad nutum*. Ceci a pour conséquence d'une part une grande soumission des intéressés aux caprices des élus, et d'autre part une politisation de facto de la FPT : en effet, un administrateur, pour être embauché dans une collectivité, devra montrer des sympathies pour le parti de l'exécutif ce qui entraîne que, sauf exception, son avenir professionnel se déroulera que dans des CL de cette couleur politique ; la conséquence est que certains administrateurs sont qualifiés « de droite » et d'autres, « de gauche » ; Il y a même aujourd'hui deux cabinets de recrutement, l'un fournissant des candidats « de gauche » aux collectivités de gauche et l'autre fournissant des candidats « de droite » aux collectivités de droite. Ceci ne correspond pas vraiment à l'idéal de neutralité du service public, pourtant fondement de nos institutions.
- Il n'existe plus, en pratique, de possibilité de passer de la FPE à la FPT, tant les gestions sont différentes. Aussi, progressivement les cultures commencent à diverger. Ceci est très dommageable, car, in fine, le service public n'est pas sécable. Il s'agit en effet des services rendus à la population (qui est composée des mêmes citoyens dans les deux cas), avec l'argent des contribuables (qui sont également les mêmes).

Tout ceci plaide pour revenir sur la distinction entre FPT et FPE, et de fusionner tous les fonctionnaires dans un seul statut de la fonction publique, qui puisse pourvoir tous les emplois, aussi bien ceux de l'Etat que ceux des CL. Nous sommes en effet dans la situation d'une entreprise qui n'aurait pas le même règlement intérieur au siège social et dans les unités de production ou les services de commercialisation.

2.4. Délimiter les compétences des élus et des fonctionnaires

Le législateur de 1982 a voulu que les exécutifs des CL soient désormais les élus.

Ce faisant, il ne s'est pas attaché d'une part à la question de la capacité des élus, d'autre part au régime de responsabilité.

En effet, une collectivité même petite est déjà une grande entreprise, et il n'est pas possible de la diriger sans une solide formation et une expérience affirmée. Personne n'aurait eu l'idée de soumettre au suffrage universel, sur une base partisane, le PDG de Renault, même lorsque celle-ci était encore une régie.

Par ailleurs, toute décision, et notamment dans le domaine public, souffre contestation, voire peut donner lieu à poursuites pénales. Dans le cas des CL, le responsable est naturellement celui qui a le pouvoir exécutif, donc l'élu. Un élu peut donc se trouver mis en cause, alors même que la décision n'est pas de son fait, et probablement pas de nature d'un mandat politique.

Ce serait donc à la fois reconnaître la compétence (au sens de savoir-faire) et le métier des fonctionnaires, et protéger les élus de contentieux dont ils ne sont pas responsables que de séparer juridiquement les compétences des uns et des autres : aux élus la décision de principe, aux fonctionnaires l'application concrète, l'obligation de loyauté étant posée en principe.

Ceci devrait s'accompagner d'un statut protecteur pour le patron des services de la collectivité locale (DGS ou SG), lequel devrait pouvoir être assuré d'une durée minimale dans sa mission, durée fixée par la loi.

Ce régime de séparation des fonctions délibérantes et exécutives est d'ailleurs, peu ou prou, celui qui est en vigueur aux Pays Bas, pays au moins aussi démocratique que la France, mais certainement plus pragmatique en ce qui concerne l'exercice du pouvoir, et où le gaspillage de l'argent est considéré quasiment comme un péché.

Xavier d'Audregnies