

# Rapport

**France 2017**

**Des mesures immédiates  
pour une nouvelle gouvernance**

**Tome 3 – Gouvernance territoriale**

*La réforme reste à faire*

*Synopia remercie les membres des groupes de travail  
qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport.*

**2017**

## **SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS**

### **I. LE MILLE-FEUILLE TERRITORIAL**

1. Seules deux collectivités sont conservées :
  - a. les villes (issues de la fusion des communes d'une même agglomération) ayant les compétences relatives aux activités humaines ;
  - b. les départements, récupérant les compétences relatives aux territoires.
2. Les communes rurales sont conservées, avec des compétences résiduelles de contact avec la population.
3. Les régions sont supprimées ou conservées comme simple échelon de coordination.

### **II. LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

4. Supprimer la clause générale de compétence.
5. Encourager les coopérations souples entre collectivités de même niveau.
6. Fusionner la FPE et la FPT et confier la gestion des fonctionnaires à l'État.
7. Revenir au concours comme forme privilégiée d'accès à la fonction publique.

### **III. LE MANAGEMENT INTERNE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

8. Clarifier et séparer les rôles respectifs des élus et des fonctionnaires locaux.
9. Etablir « une feuille de route » pour les directeurs généraux des services, assortie d'un délai suffisant pour mener l'action dans la durée.

### **IV. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE**

10. Encourager et organiser les expérimentations de démocratie participative.
11. Charger l'État d'animer localement et de capitaliser les bonnes pratiques.

## INTRODUCTION

### I. La longue histoire de la gouvernance de nos territoires

L'organisation de la gouvernance territoriale de la France se présente comme un fouillis d'institutions nombreuses, aux compétences floues. L'ensemble de cet attirail coûte très cher au contribuable et à l'économie française, pour un résultat, qui, malgré quelques aspects indéniablement positifs, n'est tout de même pas à la hauteur des dépenses engagées.

#### 1. LES COMMUNES ET LES DEPARTEMENTS, DES COLLECTIVITES « HISTORIQUES »

Cette organisation complexe est le produit d'une histoire, et résulte de l'empilement de structures nouvelles (correspondant généralement à des problèmes émergents), sans que les structures précédentes n'aient été supprimées, adaptées, ou réformées. Pour comprendre la situation actuelle, il faut donc faire un peu d'histoire administrative.

Les communes sont les héritières des anciennes paroisses. La superficie d'une paroisse ordinaire de la France d'ancien régime est telle que le paysan puisse aller à son champ et en revenir dans la journée depuis le bourg (dans les espaces d'habitat groupé), et qu'il puisse aller au marché ou à l'église également dans la journée (en habitat dispersé), sans trop d'efforts. En pratique, une paroisse a donc une surface de 10 à 15 km<sup>2</sup>, soit une lieue sur une lieue. C'est ce territoire divisé en 40 000 communes, correspondant peu ou prou aux 45 000 églises paroissiales, qui constitue le paysage de la France en 1800 (36 000 communes aujourd'hui). Il faut noter qu'à l'époque, l'agriculture est la principale activité économique, et la principale source de richesse. Les techniques agricoles étant à peu près les mêmes partout, il n'est pas gênant du point de vue de la gouvernance que ces échelons de base soient petits et nombreux, constituant ainsi un « territoire-mosaïque » d'une France homogène, continue, et uniformément peuplée. Il suffit, pour les administrer plus facilement, de les regrouper par bouquets pour constituer des unités plus vastes telles que les comtés, les duchés, et autres marquisats. Cette organisation pyramidale et imbriquée est pertinente au regard de l'économie agricole et par ailleurs conforme aux allégeances en cascades du système féodal.

Dans cet univers agricole, la Révolution crée les départements, regroupements de communes confiés à l'administration d'un représentant de l'État, le préfet. Tout à sa ferveur modernisatrice, et dans le but d'éradiquer les traces de l'Ancien régime, la Révolution ignore délibérément les précédentes frontières provinciales historiques. Comme leur nom - volontairement très technicien - l'indique, les départements sont une simple subdivision du territoire national, lequel est désormais défini comme un et indivisible. On connaît la définition du département : il s'agit d'un territoire tel que, depuis tout point, l'on puisse faire l'aller-retour jusqu'à la préfecture, en une journée de cheval. Certains révolutionnaires puristes avaient même envisagé que les départements soient des carrés de 100 km de côté... Le département est ainsi, dans ses gènes, une subdivision purement administrative. Chacun regroupe donc, par construction, environ 400 communes dans une France uniforme.

## **2. LA REGION, UNE COLLECTIVITE QUI N'A PAS TROUVE SON ROLE**

La Région est de création récente (1982) et doit sa naissance au besoin d'administrer un certain nombre de questions à une échelle plus vaste, notamment celles relatives au développement économique, aux transports, et à l'aménagement de l'espace. Pour ce faire, on a pris exemple sur ce qui semblait fonctionner ailleurs, et notamment sur les länder allemands. Les institutions européennes poussaient d'ailleurs en ce sens, leur souhait étant de disposer d'interlocuteurs locaux d'un poids comparable sur l'ensemble de l'espace européen. En langage communautaire, on parle de NUTS 1, pour désigner des unités territoriales de 3 à 7 millions d'habitants. Pour les extrémistes pan-européens, la montée en puissance de ce type de régions devait être la façon insidieuse de faire disparaître, à terme, les États Nations.

En France, les régions furent donc créées pour avoir cette dimension. Ne sachant que confier à ces nouveaux acteurs, on leur attribua des compétences vagues, telles que « le développement économique », ou « la formation professionnelle », en sachant bien que les financements correspondants étaient gérés ailleurs.

Par la suite, la Région s'est vue confier d'autres attributions, qui n'en font pas pour autant un acteur pesant sur la vie publique, tels que l'entretien des lycées (y compris la gestion des personnels correspondants, les « ATOS »), ou encore la rédaction de documents d'aménagement de l'espace ou de stratégie économique, à caractère seulement indicatif.

Le passage de 22 entités régionales à 13 ne change pas grand-chose à la réalité des régions, si ce n'est qu'elles sont un peu plus loin du terrain et ce, alors même que la raison majeure de la décentralisation était précisément de rapprocher les institutions de gouvernance des lieux d'application des politiques.

## **3. LES INTERCOMMUNALITES : UNE SOLUTION TRANSITOIRE... QUI DURE**

Les regroupements de communes, ou intercommunalités (communautés de communes, communautés d'agglomération, etc.) ont également une histoire baroque. La plupart des pays d'Europe ont entrepris, au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, de réduire le nombre de leurs communes, qui étaient, les mêmes causes entraînant les mêmes effets, proportionnellement aussi nombreuses qu'en France. Ainsi, aujourd'hui, l'Allemagne compte environ 11 000 communes, l'Espagne et l'Italie environ 8 000, ces réductions s'étant réalisées par simple fusion des communes préexistantes. En France, il a semblé impossible aux différents gouvernements d'opérer autoritairement, et préférable de favoriser, le « regroupement communal » par incitation financière.

Il s'agit donc de la création subreptice d'un nouvel échelon (les EPCI), auquel les communes adhérentes ont la liberté de confier, de façon volontaire, certaines de leurs attributions. C'est, en quelque sorte, du fédéralisme communal. Mais, comme rien n'est simple, il a été décidé que les exécutifs de ces nouveaux acteurs ne seraient pas élus au suffrage universel direct, mais simplement désignés par les communes participantes, faisant fi, au passage, de l'article 14 de la

déclaration des droits de l'homme qui prévoit que « tous 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. »

Il faut remarquer qu'il n'a pas été envisagé, à l'époque, la solution alternative qui aurait consisté à confier au département l'exercice des compétences qui ont été dévolues aux intercommunalités. Il y avait pourtant là un acteur existant, de proximité, élu au suffrage universel, et qui aurait parfaitement pu assurer les services d'adduction d'eau, d'assainissement, d'électrification, et autres services publics d'intérêt local qui sont généralement confiés aux intercommunalités.

#### **4. RESULTAT, UN FONCTIONNEMENT BAROQUE**

Pour compléter le tableau déjà compliqué de la gouvernance territoriale à la française, deux autres caractéristiques méritent d'être relevées :

- d'une part, le préfet, et les administrations locales de l'État sont restés en place, quoiqu'un peu diminués dans leurs pouvoirs et leurs prérogatives ;
- d'autre part, la « compétence générale » a été maintenue pour les communes, et les compétences des autres collectivités sont définies de façon suffisamment floue pour qu'en pratique, tout exécutif local qui le souhaite ait la possibilité d'intervenir dans n'importe quel domaine.

Il y a donc, sur chaque sujet, cinq acteurs qui peuvent légitimement intervenir (six en comptant l'Union européenne). En ce qui concerne le fonctionnement interne, il a été décidé lors de la première vague de décentralisation en 1982, que l'exécutif des collectivités serait assuré par un élu (au nom du principe démocratique), et que tous les cadres dirigeants (fonctionnaires) des collectivités locales seraient révocables *ad nutum* (au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales).

Tout ceci contribue à donner au plan local un tableau foisonnant de personnalités hautes en couleur, se déchirant à belles dents, parfois incompétentes, parfois dictatoriales, et bénéficiant d'un régime de quasi-irresponsabilité sur leurs décisions et leurs dépenses. Ce tableau, si pittoresque soit-il, rappelle le portrait que Jules César faisait des Gaulois, mais il est onéreux.

## II. La gouvernance territoriale idéale : quels sont les besoins ?

La situation actuelle n'est ni acceptable, ni tenable. Jacques ATTALI évalue, dans un ouvrage récent<sup>1</sup> à 20 milliards par an le coût de la mal-gouvernance territoriale. Il convient donc réformer profondément le système. Mais en la matière, il faut se garder de deux pièges.

Le premier conduit, pour éviter les affrontements, à ne réformer qu'à la marge, en rapiécant le tissu existant. C'est, à peu de choses près ce qui a été fait ces dernières décennies, lors des réformes successives de la décentralisation.

Le deuxième piège consiste à proposer une réforme tellement profonde qu'elle serait impraticable, ou qu'il faudrait un événement historique tel qu'une révolution, ou une guerre, pour l'imposer.

Il semble donc préférable de procéder avec mesure, et en deux temps. D'abord, définir la situation optimale – « l'état final recherché » - correspondant aux besoins actuels, compte tenu des enjeux et des circonstances d'aujourd'hui et qui ne sont plus ceux de jadis. Dans un second temps, réfléchir comment parvenir concrètement à un optimum de second rang, qui consisterait à se rapprocher le plus possible de l'idéal, avec la plus grande économie de moyens, c'est-à-dire en partant de l'existant et en l'élaguant convenablement.

Il faut d'abord relever ce qui a profondément changé depuis deux siècles :

- La richesse ne se crée plus dans les campagnes, mais dans les villes pour 90 % de la valeur ajoutée.
- L'espace rural est devenu, en revanche, le lieu et le dépositaire d'enjeux nouveaux et très importants : environnement, ressources en eau, ressources en air pur, liaisons, loisirs, etc.
- Le territoire national n'est plus homogène ni uniforme. La mosaïque régulière du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui a perduré, vaille que vaille, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle (c'est en 1933 que les urbains deviennent numériquement supérieurs aux ruraux) n'existe plus. Les territoires sont désormais extrêmement variés et différenciés.
- L'emboîtement des collectivités en « poupées russes » n'est donc plus pertinent, ni justifié. Il vaut mieux raisonner par catégories de sujets à confier à différentes institutions, plutôt que par niveaux ou strates, correspondant à des superficies : l'ordre féodal a disparu !
- A la différence de la situation qui prévalait il y a encore soixante ans, la quasi-totalité de la population est désormais éduquée, et elle est abreuvée d'informations.

Face à ces changements, il convient de prioriser les objectifs d'une gouvernance satisfaisante, c'est-à-dire qui puisse assumer les enjeux nouveaux. Nous en dénombrons cinq.

---

<sup>1</sup> *100 jours pour que la France réussisse*, éditions Fayard, 2016.

## **1. FAVORISER L'EFFICACITE DES VILLES DANS LA COMPETITION INTERNATIONALE**

C'est dans les villes que se crée la richesse, que les fonctions économiques de création et d'échanges se réalisent. Il faut donc que la gouvernance des villes françaises soit de nature à maximiser leur efficacité par rapport aux villes étrangères. Christian Saint-Etienne, dans une étude récente pour la métropole Aix-Marseille, s'appuyant sur un rapport de l'OCDE (« The Metropolitan Century », 2015) note qu'il est nécessaire que les villes disposent des compétences en matière de transport, d'habitat et de développement économique : *« Les métropoles mal organisées ou n'ayant pas de gouvernance centralisée efficace sur les problèmes clés du développement économique et de l'innovation, et des transports, perdent le bénéfice des effets d'agglomération. Les grandes villes bien organisées attirent les services à forte valeur ajoutée dans la finance, le juridique, la santé, l'éducation supérieure et la culture. Les métropoles bien gérées ont la capacité d'accroître leur résilience par la diversité de leurs activités. Selon l'OCDE, les villes ayant une gouvernance forte sur les questions fondamentales (projet métropolitain, transports, développement économique, croissance durable) ont une croissance double de celles ayant une gouvernance éclatée. »*

## **2. GERER LES TERRITOIRES DE FAÇON DURABLE (PREOCCUPATION ENVIRONNEMENTALE)**

On sait désormais que nous vivons dans des écosystèmes naturels, dans lesquels tout ce qui concerne le vivant est lié, et qui sont fragiles. La gestion de l'eau, des espaces naturels, des intrants agricoles, des déchets urbains, etc. forment un tout. Il convient de le gérer comme tel, et qu'une seule institution s'en charge.

## **3. RETROUVER DE L'EFFICIENCE DANS LA GESTION**

La gouvernance territoriale doit parvenir à produire de meilleurs services à la population par rapport aux coûts engagés. En réalité, les collectivités territoriales ne sont pas porteuses d'enjeux politiques au sens partisan du terme, ce sont des entités qui produisent des biens et des services pour les administrés, financés sur les impôts locaux. Aussi, dans la gestion quotidienne, l'essentiel des choix est de nature technique : il n'y a pas une façon de droite et une façon de gauche de ramasser les ordures ménagères. Les choix politiques sont certes importants, mais ils ne sont pas quotidiens, et sont rarement partisans : ce sont le plus souvent, des choix de priorités à donner entre la réfection des trottoirs ou la rénovation de l'éclairage public, entre la construction d'une salle polyvalente et l'ouverture d'une crèche municipale. Pour améliorer l'efficacité de ce qui constitue une entreprise de services à la population, trois voies se dégagent, comme pour n'importe quelle entreprise :

- simplifier les structures et donc l'architecture institutionnelle ;
- professionnaliser la gestion ;
- séparer nettement le niveau de la décision du niveau de l'exécution.

## **4. REPONDRE AU VIF DESIR DE PARTICIPATION DES CITOYENS**

La démocratie purement représentative a cessé d'exister. Pour diverses raisons, bien analysées par les sociologues (meilleur niveau général d'éducation, information omniprésente, habitude d'être consultés par les marques et les sondages, interventions quotidiennes et en *live* sur les forums et les réseaux sociaux, avec les *like* et les *dislike*, etc.), les populations revendiquent chaque jour davantage la prise en compte de leur avis dans les décisions publiques. Il s'agit là d'une donnée qu'il faut intégrer, en organisant la participation des citoyens à la démocratie locale.

## **5. ASSURER LA COHESION ET L'UNITÉ NATIONALES**

Les formes d'organisation héritées du XIX<sup>e</sup> et du premier XX<sup>e</sup> siècle avaient été conçues pour assurer l'unification du pays en imposant le même moule à tous les territoires. Chaque commune de France avait sa mairie, son école communale, sa gare, au centre du village, en face de l'église. Cette méthode, désormais obsolète et inadaptée, n'est plus tenable : les territoires sont trop divers. Cependant l'objectif de cohésion nationale demeure. C'est même plus que jamais une ardente obligation, face aux risques importants de replis identitaires. Il faut donc, non pas perdre cet objectif de vue, mais inventer d'autres façons de le tenir. A cet égard, le principe de libre administration des collectivités territoriales, appliqué sans discernement, fait courir un risque grave d'émiettement de la nation.

\* \* \*

## **NOS PROPOSITIONS**

Les propositions qui suivent sont les conséquences des objectifs et des priorités retenues ci-dessus, en tenant compte des structures existantes, dans le souci de conserver et d'améliorer ce qui fonctionne, de corriger certaines dérives, et de prendre en compte des aspects laissés de côté jusqu'ici.

Ces propositions se déclinent selon quatre axes :

- refondre l'architecture institutionnelle ;
- unifier la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales ;
- redéfinir les rôles respectifs de la sphère politique et techno-administrative, pour une meilleure efficacité ;
- organiser la participation des citoyens à la vie publique.

### **I. Refondre l'architecture institutionnelle**

Même si cela est difficile à réaliser, tant la pression des élus sera intense, il faut imaginer un schéma idéal, qui tiendrait compte des enjeux évoqués plus haut. Le schéma proposé ici ne conserve que deux grands niveaux de collectivités, les communes (convenablement regroupées par simple fusion) et les départements, et s'attache à les spécialiser, les premières dans l'organisation des activités humaines, les seconds dans la gestion des ressources naturelles.

#### **1. Les « Villes »**

Les « Villes » résulteraient de la fusion des communes d'une même agglomération en une seule collectivité appelée Ville. L'objectif serait d'avoir environ 200 Villes en France de plus de 70 000 habitants. L'une de ces Villes, Paris, serait une ville de niveau mondial, une quinzaine seraient de



niveau européen (Lyon, Lille, Marseille, etc.), les 200 autres seraient des villes de proximité. L'ensemble représenterait environ 50 millions de personnes, soit les trois quarts de la population française. Toutes assureraient les compétences liées aux activités humaines :

- compétences actuelles des communes et, en sus,
- le développement économique, l'emploi, la formation professionnelle, le soutien social et la solidarité de proximité, le logement, le tourisme urbain.

La ville est en effet la collectivité de l'humain. Les périmètres des Villes serait délimités 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 démarches de prestations sociales, de dossiers de création d'entreprise, d'aide au logement, etc., et donc, être rattachés à une Ville. Chaque citoyen hors des villes pourrait choisir à quelle Ville il souhaite être rattaché, ce qui permettrait de régler les « effets de bord » actuels, qui font que les limites administratives des départements engendrent des situations absurdes (voir par exemple, le cas de la métropole avignonnaise, qui est située à cheval sur trois départements et deux régions ; ou de la commune de Tarnos qui, parce que située dans les Landes, ne peut pas rejoindre l'agglomération bayonnaise dont elle fait objectivement partie).

Les compétences des Villes seraient donc celles des communes, auxquelles s'ajouteraient :

- celles des regroupements de communes,
- celles des départements dans le domaine social,
- et celles des régions dans le domaine économique et de la formation continue.

Les exécutifs des Villes seraient élus à la proportionnelle, avec « coup de pouce majoritaire », pour dégager une majorité stable : ils représentent donc la population, ce qui est cohérent avec leur domaine de compétence.

Les ressources des Villes seraient attribuées par l'État, au prorata du nombre de ressortissants de chaque Ville.

## **2. Les autres communes**

Les autres communes, gros bourgs ou villages, sont maintenus et, au cas par cas, regroupés par fusion si le besoin s'en fait sentir. Leurs compétences deviennent résiduelles, puisque le département reprend les compétences techniques des communautés de communes (cf. ci après). Les conserver permet le maintien d'une vie publique en milieu rural, vie publique qui demeure vivace et dont le maire est la poutre maîtresse, par héritage de l'histoire rurale de notre pays. Il ne faut pas supprimer ce qui fonctionne plutôt bien, mais plutôt le rationaliser en allégeant les responsabilités des communes des questions techniques souvent bien compliquées à gérer pour les maires des petites structures.

### **3. Les départements**

Les départements actuels restent inchangés. Ils auraient désormais 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,
- déchets,
- exploitation du sol et du sous-sol,
- transports ruraux de proximité,
- routes secondaires,
- travaux ruraux,
- etc.

Les compétences futures des départements seraient donc leurs compétences actuelles, retranchées de l'action sociale, et complétées par celles qui sont aujourd'hui du ressort des communautés de communes rurales.

Les exécutifs de ces collectivités seraient élus sur une base territoriale, comme les départements aujourd'hui : les conseillers départementaux représentent les territoires, et ceci est cohérent avec leur rôle.

### **4. Les régions**

Les compétences des régions actuelles sont reprises, pour l'essentiel, par les Villes pour l'animation de l'économie. Dès lors, les régions peuvent être supprimées. Elles peuvent aussi être conservées comme un échelon de coordination des programmes d'investissement, notamment pour répartir les fonds européens et traiter les sujets de mobilité. Dans ce cas, leur assemblée, consultative, serait composée de délégués des villes et des départements.

### **5. Les intercommunalités**

Les intercommunalités disparaîtraient, et leurs activités reprises par les Villes, pour les communes urbaines, et par les départements pour les communautés de communes rurales.

### **6. Les budgets des collectivités**

Les budgets des collectivités territoriales seraient abondés par l'État au prorata du nombre d'habitants. Il conviendrait de prévoir une modulation pour situation géographique particulière (montagne, rural profond, etc.) ainsi qu'un mécanisme de péréquation pour niveler les disparités de richesse. En effet, la France formant un état unitaire, et ayant vocation à le demeurer (cf. article 1 de la constitution : « La France est une république indivisible... »), les collectivités territoriales doivent être considérées comme des institutions fournissant des prestations de services publics locaux, et non comme des entités porteuses de choix politiques qui les rendraient aptes à déterminer l'assiette de l'impôt, comme cela peut être le cas en régime fédéral.

## 7. Les assemblées locales

Les assemblées locales seraient limitées quantitativement. Par exemple, ce pourrait être :

- 30 à 50 conseillers pour les Villes,
- 30 à 50 conseillers pour les départements,
- 10 à 20 pour les autres communes.

L'État favoriserait la coopération souple entre Villes de façon à créer des synergies propices à l'activité économique, à la solidarité et à la vie culturelle. L'État favoriserait également les coopérations *ad hoc* entre départements, pour gérer des questions qui nécessitent une approche sur des territoires plus vastes dictés par la géographie, telles que les bassins versants, les massifs montagneux, les littoraux.

Bien entendu, grâce à cette clarification des rôles et des pouvoirs de décision, la clause de compétence générale, source de confusion, serait supprimée.

## II. Unifier la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales

L'objectif vise à établir une GRH qui soit à la fois unifiée (par un encadrement national) et efficace (par une gestion la plus souple possible des différentes catégories de personnel).

Au nom de « la libre administration des collectivités locales », la Décentralisation a créé une fonction publique territoriale (FPT), différente dans sa gestion de celle de l'État (FPE). Ceci conduit d'une part, à une potentielle politisation de la gestion des ressources humaines, et de l'autre, à une inégalité de traitement des fonctionnaires par les Employeurs publics territoriaux, ce en particulier en matière de rémunérations, de déroulement de carrière et de conditions de travail.

À titre d'illustration, la Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2016, critique la gestion des agents territoriaux ; elle estime qu'il existe en la matière d'importantes marges de manœuvre budgétaires. Ainsi, plusieurs pistes d'économies sont évoquées, telles que la gestion prévisionnelle des effectifs et la gestion plus rigoureuse du temps de travail. La Cour suggère d'abroger la disposition de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités locales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et d'appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas cette durée. Elle dénonce l'absentéisme qui reste plus élevé dans la fonction publique territoriale que dans les deux autres fonctions publiques, et la tendance à la hausse de celui de courte durée. Elle recommande, enfin, que la centralisation des informations sur la gestion des agents territoriaux soit confiée à une instance unique constituée des représentants des services centraux et des collectivités territoriales.

Cette liberté donnée aux Collectivités de constituer leurs équipes devait *a priori* les inciter à innover et prendre des risques pour relever les défis majeurs d'aujourd'hui et de demain auxquels elles sont et seront confrontées. Or, la pratique des élus locaux tend à privilégier, de façon assez humaine, le recrutement de collaborateurs soit proches de leur pensée politique, soit qui sont des habitants de longue date et bien connus dans le paysage local. Ce qui n'était pas très grave, en

temps de prospérité économique, de calme social, et de faible mobilité de la population, est désastreux aujourd'hui, dans la mesure où cette gestion « entre soi », budgétivore et clientéliste, ne facilite pas l'intégration des nouveaux arrivants aux postes de fonctionnaires locaux, que ces nouveaux arrivants soient issus d'une culture professionnelle différente, ou bien originaires d'autres régions françaises ou, *a fortiori*, issus de l'immigration.

Par ailleurs, il faut prendre en compte les évolutions des modes de travail qui concerneront aussi le domaine des emplois publics. Ainsi, par exemple, il n'y a aucune raison pour que le télétravail ne monte pas en puissance dans divers secteurs de l'Administration. Mais il faudra veiller à ce que ces évolutions techniques, au demeurant souhaitables, ne se traduisent par une distorsion de l'égalité entre les citoyens (qui n'ont pas la même maîtrise des outils modernes) ou les territoires (qui n'ont pas le même accès au haut débit).

C'est pourquoi, il nous faut concilier une gestion des ressources humaines dans un cadre commun à toutes les fonctions publiques (pour garantir l'égalité des citoyens devant le service public, l'égalité de traitement des fonctionnaires, et l'égalité d'accès des citoyens aux emplois de la fonction publique) avec une certaine souplesse, gage d'efficacité. Il faut en effet veiller à ne pas recréer un « mammoth » ingouvernable. Pour cela, les deux principes suivants seraient ainsi mis en œuvre :

- La FPE et la FPT seraient fusionnées, et obéiraient désormais aux mêmes règles de gestion, concernant en particulier les aspects essentiels : rémunération, obligations professionnelles, recrutement initial (en privilégiant le concours, les autres modes de recrutement devant rester des exceptions), modalités réglementaires d'avancement, promotion via les concours, temps de travail, prestations sociales et médicales, âge de la retraite. Dans le but d'offrir et garantir un service public de qualité respectueux des principes républicains, il s'agit de constituer un corpus commun et étendu de règles en matière de gestion des ressources humaines. Ces règles, conformes aux droits et devoirs des fonctionnaires, devront aussi être édictées en tenant compte des besoins et aspirations actuels et futurs des administrés et des territoires.
- Le parcours professionnel serait géré d'une manière déconcentrée avec des degrés de déconcentration plus ou moins élevés en fonction des catégories ; cela concerne en particulier les conditions de travail, la mobilité, la formation et l'avancement. Ainsi pour les collaborateurs de catégorie A +, la gestion se ferait dans un cadre unique et national et à l'inverse celle des agents de catégorie C relèverait uniquement d'une gestion à l'échelle locale (par exemple, le département). Concernant les catégories A et B, la gestion de leur déroulement de carrière dépendrait de bassins géographiques adaptés.

### III. Redéfinir les rôles respectifs de la sphère politique et de la sphère technico-administrative

La gestion des collectivités territoriales doit obéir à un double impératif : l'efficacité (qui implique la compétence technique sur les sujets traités) et le caractère démocratique (qui implique que ce soient les élus qui maîtrisent la décision). La question est donc celle du niveau où fixer le curseur entre les élus et les techniciens. D'un côté, il faut éviter que le décideur politique se noie dans des questions trop techniques, au risque de perdre sa hauteur de vue ; d'un autre côté, il ne faut pas que, sous prétexte de contraintes techniques, le technicien s'arroge subrepticement la décision politique. Tracer une frontière, même difficile à trouver, même révisable, entre les deux domaines serait d'utilité publique : c'est la frontière qui existe entre « maître d'ouvrage » (le commanditaire de l'ouvrage) et maître d'œuvre (l'architecte), et qui seule permet de conduire un chantier. Cette clarification salutaire ferait gagner temps et énergie à tous les acteurs, et la transparence ainsi permise serait un immense gain pour la démocratie.

C'est pourquoi, il conviendrait d'instituer trois modalités de gestion des collectivités territoriales :

- Baser le recrutement des directeurs des services des collectivités (DGS) sur des fondements professionnels. Par exemple, aux Pays-Bas, les bourgmestres sont sélectionnés au terme d'un processus de recrutement normalisé. Le gouverneur (l'équivalent du préfet) sélectionne sur aptitudes (CV et entretiens) les candidats, établit une *short-list* de trois personnes, et la soumet au conseil municipal qui choisit. Le bourgmestre devient alors l'exécutif de la commune, le conseil municipal étant l'assemblée délibérante. La gouvernance s'apparente à celle d'une entreprise qui dispose d'un conseil d'administration, et d'un directeur général, le DGS (Chief Executive Officer, ou CEO dans les entreprises anglo-saxonnes), aux fonctions bien définies et séparées.
- L'élaboration d'une « feuille de route » par les décideurs politiques, valant instructions pour le Directeur général des services et les fonctionnaires de la collectivité, et déclinable en objectifs annuels, comme dans une entreprise.
- L'assurance de délais minimaux de réalisation. Il est en effet logique qu'après avoir recruté un DGS, lui avoir donné sa feuille de route, il faille lui laisser un certain temps pour mener à bien sa mission. Ces délais de réalisation sont bien entendu variables, mais un mandat de deux ans (sauf cas particuliers) paraît constituer un minimum pour juger de l'action d'un DGS et de son équipe. Or, aujourd'hui, les DGS peuvent être remerciés à tout moment, ce qui inhibe fortement l'investissement et la créativité des intéressés, et l'on sait que beaucoup de chantiers de modernisation du fonctionnement de n'importe quelle collectivité, ou plus simplement la réalisation d'infrastructures un peu conséquentes, demandent du temps et de la continuité de management.

## IV. Organiser la participation des citoyens à la vie publique

Les citoyens expriment, par leur engagement quotidien, un besoin grandissant de participer de façon concrète à la vie publique. Ce besoin est certes formulé de façon diverse, voire confuse, en particulier à travers les associations : les uns se préoccupent d'environnement, les autres de lutte contre la pauvreté, les troisièmes militent contre les discriminations, etc. Bien que d'apparence désordonnée dans son expression, la soif de participer est néanmoins réelle et forte. En France, la démocratie représentative est marquée par un nombre impressionnant d'élus : plus de 600 000, soit presque autant que dans le reste de l'UE ! Cette densité d'élus a longtemps été considérée comme un gage de l'intensité et de la vitalité de la démocratie. En fait, si cela est vrai en zone rurale, où les élus sont très proches de la population, ce n'est absolument plus le cas dans les villes. En zone urbaine, la professionnalisation de la classe politique, l'éloignement du terrain, et la complexité des sujets font que la population ressent désormais l'élection comme une dépossession des sujets d'intérêt commun.

Plutôt que de nier ce besoin de réappropriation en se crispant sur le primat de la démocratie représentative, il importe de le canaliser et de l'organiser. Cela pose deux séries de questions :

- Quelles modalités pour la démocratie participative ?
- Qui l'organise ?

Les modalités seront assurément très variées, dépendantes des sujets et des circonstances locales, et donc foisonnantes. Budget participatif, organisation de débats locaux (y compris débats sur plateformes numériques), actions concrètes de terrain (portant sur l'environnement, les solidarités locales, etc.), *neighbour watching*, sont des exemples de prise en charge des sujets d'intérêt commun par les citoyens, qu'il convient simplement de canaliser, d'organiser et de soutenir éventuellement.

Une des modalités particulièrement prometteuse est la pratique du tirage au sort pour constituer des assemblées consultatives *ad hoc*, chargées d'émettre des avis sur les choix publics. Cette pratique permettrait à des citoyens de la majorité silencieuse, qui se situent hors du champ de la décision politique par choix, par désintérêt, ou par timidité, de réintégrer l'espace du débat collectif. Il s'agit, en fait, d'étendre et de mieux légitimer ce qui existe déjà dans certaines villes comme les « conseils de quartiers », et de leur faire jouer un rôle plus systématique.

En ce qui concerne la maîtrise d'œuvre, la proposition la plus logique et la plus naturelle est que la démocratie participative locale soit organisée par l'État, en l'occurrence par ses représentants locaux (corps préfectoral et services de l'État). Il est en effet évident que si les collectivités territoriales s'en chargent, l'exercice sera souvent biaisé, et servira essentiellement à défendre et à légitimer les options retenues par les élus locaux. Il faut aussi veiller à ne pas créer de nouvelles fractures (numériques, par exemple) entre des collectivités qui feraient vivre de façon active la démocratie participative locale, et celles qui s'en désintéresseraient. Elle ne peut non plus être laissée uniquement à l'initiative et à l'auto-organisation des citoyens, d'une part parce que le mouvement s'essoufflerait vite, et d'autre part, parce que ces initiatives spontanées risqueraient fort d'être récupérées par des groupuscules cherchant à manipuler la démocratie de terrain. On sait de longue date qu'il n'existe pas de liberté dont l'exercice ne soit organisé et délimité !

L'État va donc devoir s'inventer un nouveau métier, qui consistera à organiser localement cette démocratie participative, capitaliser les bonnes pratiques et animer le réseau des initiatives locales. La formation des fonctionnaires de l'État qui se consacreront à ce nouveau métier devra, bien entendu, être prévue. En outre, cette pratique de la démocratie représentative locale, si elle est animée par des fonctionnaires d'État constituera par l'exercice concret des libertés et de la vie politique, un puissant facteur d'unité et de cohésion nationales.

Un bon modèle d'organisation de la démocratie participative locale est fourni par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Lors de grands projets, cette autorité organise une consultation des habitants et émet un avis circonstancié aux autorités. La CNDP institue, pour chaque projet, une équipe chargée de porter à la connaissance du public les données du problème et de recueillir, par tous les moyens possibles, l'avis général et les remarques de la population. La CNDP est une autorité indépendante nationale, et les commissions *ad hoc* sont généralement composées d'anciens hauts fonctionnaires, dont les états de service sont gages d'une totale neutralité vis-à-vis du projet en débat. En ce sens, la CNDP est un embryon de ce que pourrait devenir la démocratie représentative à la française.

Par ailleurs, l'observation des pays voisins de la France montre une bien meilleure prise en compte, et même une institutionnalisation, de la démocratie participative.

Par exemple, les Irlandais ont développé la pratique des assemblées tirées au sort pour délibérer des choix publics et proposer des solutions. L'une d'elles a même proposé une révision importante de la constitution.

Au Royaume Uni, un droit de « *petition* » a été mis en place. Via un système sécurisé, si une question recueille plus de 10 000 signatures (en ligne), le gouvernement doit y répondre ; si elle recueille plus de 100 000 signatures, la question fait l'objet d'un débat à la chambre des Communes. Des règles de fonctionnement précises et juridiquement établies enserrent ce droit nouveau et garantissent que les participants sont bien fondés à pétitionner (citoyenneté britannique, majorité, etc.).

En Italie, un référendum peut abroger une loi s'il est demandé par au moins 500 000 électeurs et si le taux de participation est d'au moins 50 %.

En Espagne ou en Allemagne, des « jurys citoyens », tirés au sort sont institués pour débattre de sujets intéressant leur collectivité locale ; les comptes rendus sont rendus publics et soumis aux autorités compétentes.

\* \* \*

## CONCLUSION

Le schéma développé ci-dessus est une proposition qui invite au débat. Il présente deux mérites, celui de la cohérence, et celui de l'exhaustivité. En effet, en cette matière, il ne sera assurément pas possible de changer un élément pris isolément, car tout se tient.

C'est pourquoi, quelle que soit la réforme proposée par les candidats lors de l'élection de 2017, pour avoir une chance de réussir, elle devra être globale et mise en œuvre par voie référendaire dans les premiers mois du quinquennat afin d'en arrêter les principes généraux. Ce référendum pourrait également porter - car les deux points sont liés - sur l'interdiction du cumul des mandats dans l'espace et dans le temps.

Comme l'a démontré Alexandre le Grand, il n'y a en effet qu'une seule façon de dénouer le nœud gordien, c'est de le trancher.