A propos des communes, départements, régions (2)

S'il y a confusion administrative, aujourd'hui en France, elle vient clairement de la multiplication au fil de l'eau, dans les dernières décennies, des échelons intermédiaires et en particulier des intercommunalités : *pays*, *communautés de communes*, *syndicats intercommunaux*, *Métropoles*. Leurs dirigeants, désignés en petit comité, cooptés et non élus, ont acquis dans les faits plus de pouvoir que les maires des petites communes. Or, si chaque citoyen connaît son maire, aucun ou presque ne connaît le président de son syndicat intercommunal ou de sa communauté d'agglomération ! Cette situation est on ne peut plus malsaine d'un point de vue démocratique.

Si l'on devait remettre de l'ordre dans l'organisation territoriale depuis la création des Régions par Vichy, que dirions-nous ?

- Communes et super communes

Un regroupement s'impose pour sauver ce qui peut l'être du tissu rural, dans la Creuse comme dans les Ardennes. Il s'agit de réunir d'autorité les communes dans des *« super communes »* ou *« municipalités »* de taille convenable (au moins 5.000 habitants), autour de leur chef-lieu de canton ou de leur agglomération-centre, avec un *seul* budget en tout et pour tout.

Les communes ont jusqu'ici résisté à de tels regroupements par crainte de disparaître. Cette crainte peut être surmontée avec une formule analogue aux conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille : chaque commune conserve son maire et son conseil municipal ; ses élus ou une partie d'entre eux participent aussi au conseil municipal de la *« supercommune », cette dernière ayant seule un budget à sa disposition.*

Ainsi sont conciliées la permanence des anciennes paroisses et communes, l'efficacité gestionnaire et la démocratie. Ainsi peuvent disparaître ces horreurs technocratiques que sont les intercommunalités (*pays*, *communautés de communes* et *syndicats intercommunaux*).

- Des départements pertinents

Les départements, faut-il y revenir ? constituent une structure intermédiaire installée dans l'Histoire longue et les mentalités. Ils conservent pleinement leur pertinence comme relais de proximité pour tous les services sociaux ou relevant de l'ordre public.

Rien n'interdit cependant de supprimer les sous-préfectures et les arrondissements. Cet échelon n'avait d'utilité que pour relayer l'autorité de l'État auprès des maires ruraux (voir *Le sous-préfet aux champs*, un conte d'Alphonse Daudet). Dès lors que l'on regroupe les communes rurales dans des municipalités efficientes, celles-ci n'ont plus besoin du sous-préfet pour les guider dans les méandres de l'administration.

- Les Régions à leur juste place

Les Régions conservent une pertinence dans des domaines qui nécessitent une certaine ampleur territoriale et démographique, tels que le transport ferroviaire ou aérien, l'enseignement

supérieur, les parcs naturels, le soutien à la culture, à la formation professionnelle, à l'industrie et à la recherche.

Avec un budget total de 27,7 milliards d'euros (2009), soit seulement 13% du budget total des collectivités locales, les Régions demeurent un acteur très secondaire de la scène politique.

Confusion des responsabilités locales et nationales

Ainsi que l'avait déjà souligné Édouard Balladur dans un rapport du 5 mars 2009, les véritables maux dont souffre l'administration territoriale sont dans le chevauchement des compétences, les injustices fiscales et le cumul des mandats. Autant de maux qui font obstacle à toute réforme d'envergure.

- Chevauchement des compétences :

Plus dommageable encore que le nombre d'échelons est la confusion des compétences et des responsabilités, source de retards et de lourdeurs : pas un investissement qui ne passe par trois ou quatre échelons, avec autant de signatures et de financements ! Qui n'a été troublé par des panneaux de ce genre, au bord des routes : *« Cet investissement-ci, d'un montant de 100.000 euros, a été financé conjointement par votre commune, votre département, votre Région, l'État et l'Europe »* ?

Dans cette confusion, sans aucun doute, réside le principal handicap de l'administration.

On pourrait y remédier en délimitant avec rigueur les domaines de compétence de chaque échelon. Mais il faut s'attendre à ce que les élus s'y opposent car, quand il s'agit d'inaugurer un rond-point ou une bibliothèque, chaque responsable politique (maire, député, présidents de département et de Région) veut en être et justifier par sa contribution financière de sa place sur la photo dans le journal local...

Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, le Parlement avait prévu de fusionner le mandat de conseiller régional avec celui de conseiller général (ou départemental) : les élus régionaux auraient également siégé dans les conseils généraux qui gèrent les départements. Cette solution aurait permis de réaliser de petites économies sur les élus sans qu'il soit besoin de supprimer les départements. Mais elle aurait surtout éliminé les chevauchements de compétences entre Régions et départements, les élus n'y ayant plus aucun intérêt...

- Fiscalité injuste :

Un autre handicap de l'organisation territoriale résulte de la fiscalité : chaque collectivité reçoit les recettes de différents impôts collectés sur son territoire (droits de mutation, taxe professionnelle etc). Cette disposition aggrave les inégalités, les collectivités riches étant celles qui bénéficient des recettes les plus élevées tout en ayant le moins de besoins. L'État tente de compenser ces inégalités par des dispositifs complexes de péréquation qui sont autant d'*« usines à gaz »*.

Il serait évidemment plus efficace et plus équitable d'affecter à chaque collectivité un budget au prorata de sa population , comme cela se fait déjà dans d'autres démocraties, y compris l'Allemagne ! Mais cette solution trop simple contrevient à l'intérêt des élus locaux des collectivités les plus riches et elle n'a aucune chance d'être adoptée car ces élus locaux sont généralement très influents au Parlement.

- Cumul des mandats :

On en vient au principal handicap qui affecte l'organisation territoriale de la France : le cumul des mandats !

Les élus locaux, en particulier les maires des grandes villes et villes moyennes, usent de cette exception française pour consolider leur implantation locale. La multiplication des échelons intermédiaires, avec chevauchement des compétences et désignation des dirigeants par cooptation, sert leurs intérêts en leur permettant de devenir *« indéboulonnables »*.

Démocratie à l'allemande avec de grandes Régions ou de mini-États ? Ou démocratie à la suisse ou à l'anglaise avec des départements et des communes revitalisés ? Sera-t-il donné aux citoyens français d'en débattre et de choisir ?