



[mesnardandre@wanadoo.fr](mailto:mesnardandre@wanadoo.fr)

## Contribution d'André-Hubert MESNARD

### Décentralisation, réforme territoriale, régionalisation

Le spectacle continue. Après les actes 1 (1982) et 2 (2004, 2010 ?), on ne sait plus très bien où on en est de l'acte 3 de la réforme, avec la loi du 27 janvier 2014, les deux projets annoncés pour le conseil des ministres du 18 juin, et la déclaration du président le 2 juin sur le puzzle régional, après que chacun ait été invité à proposer son propre découpage, et en attendant que le parlement se prononce à son tour, ce qui risque de réserver des surprises. La journée du 2 juin a vu tous les scénarii les plus divers défilier tout au long des heures, pour le Grand Ouest et le Centre, et tout particulièrement en ce qui concerne la Bretagne et les Pays de la Loire, avant la déclaration présidentielle finale préconisant finalement le statu quo pour ces deux régions, sans doute dans l'attente d'autres épisodes.

Depuis le début, il y a 30 ans, avec les lois Defferre, on a abouti à des "arbitrages" présidentiels et à du rétropédalage parlementaire. Si la question n'a pas manqué d'être étudiée par des commissions animées par des personnages de poids (Guichard, Mauroy, Balladur...), les présidents ont tranché : Mitterrand a sauvé les départements, tout en décentralisant clairement le tout en 82. Sarkozy a prévu la disparition des départements, poussé à l'intercommunalité et à la métropolisation en réorganisant strictement l'administration territoriale de l'Etat, reconcentrée au niveau régional dans un but d'économie, tout au moins, et d'efficacité supposée.

Avec François Hollande, le fait du prince et de la cour semble encore l'emporter, quitte à reprendre, en un deuxième temps, les positions de son prédécesseur (disparition à terme des départements, renforcement des intercommunalités, des métropoles, et des régions). En plus du fait du prince, une autre donnée politique se manifeste en permanence : l'émiettement communal (il y a toujours plus de 36 000 communes) est intangible et la généralité des compétences communales reste indiscutable dans son principe (sauf volonté expresse contraire du législateur en faveur d'attributions spécifiques à d'autres collectivités). On en est toujours à débattre de l'attribution de la clause générale aux autres collectivités. Les élus municipaux et départementaux, majoritaires au Sénat et à l'Assemblée nationale, veillent au respect du tabou.

Là est la cause de la spécificité française par rapport aux autres pays européens : les élus nationaux cumulent leurs mandats avec des mandats locaux, et veillent, au niveau de la législation, au respect de cette possibilité. Ainsi le territoire français reste en l'état, lorsque les pays voisins ont réduit par quatre, ou 10 ou plus encore, le nombre de leurs collectivités.

De ce fait, non seulement les réformes sont le produit du fait du prince, mais de plus elles sont mises à mal par les assemblées, dès qu'elles touchent à l'essentiel de la répartition des compétences.

Sans doute est-ce pour cela que les grandes réformes en matière d'administration territoriale n'ont été possibles en France qu'à l'occasion de crises politiques graves : la Révolution pour la création des communes et des circonscriptions départementales, la défaite devant les prussiens et les nécessités de la Défense nationale pour l'autonomie des départements, en 1871. Plus récemment, il fallut le basculement politique de 1981 pour les lois Deferre de 1982-1983. Rien d'équivalent ne s'est produit depuis pour justifier et appuyer des réformes d'ampleur comparable.

Faut-il à présent souhaiter une crise politique de plus grande importance, ou l'effectivité de la crise actuelle va-t-elle pousser enfin à la réforme ? C'est à souhaiter mais cela ne se fera pas sans toucher à des points essentiels. J'en aborderai deux : les limites territoriales et les compétences, en les comparant aux notions de frontières et de capacités.

Les limites territoriales ne sauraient être des frontières comme l'étaient les limites des duchés historiques. Nous sommes au temps de la liberté des échanges, nationaux, européens et internationaux, et au temps de l'élargissement constant des champs culturels qui s'offrent aux individus. Mais nous sommes aussi, en même temps, au temps de la diversification...

Certes, l'individu et les groupes ont une identité, un patrimoine, une histoire et une langue qu'ils peuvent revendiquer, mais non imposer. Mais tout cela ne saurait fonctionner comme les principautés de naguère. Par contre, la différenciation et l'expérimentation doivent être possibles entre des collectivités de même niveau et en leur sein, pour tenir compte des identités et de leurs spécificités. Plusieurs entités différentes doivent donc pouvoir cohabiter au sein d'un même territoire, avec éventuellement des règles différentes. Les territoires des collectivités se superposent. Sans cela d'ailleurs, la France historique n'existerait pas. On peut donc revendiquer à la fois son identité nationale et régionale. Mais les flux et les échanges doivent toujours pouvoir primer sur les limites et les frontières sont faites pour être traversées, transgressées, surtout les frontières locales.

Sur la notion de "compétences", il y a aussi beaucoup à dire. Le mot lui-même est ambigu : la compétence, c'est le droit de faire (gérer, administrer, réglementer...) mais c'est aussi avoir la capacité de le faire. A ce point de vue, la "clause générale de compétence", qui veut qu'un élu, une collectivité ait le droit de tout faire, n'est pas réaliste. Ses moyens, matériels et financiers, ses compétences sont nécessairement limités. Selon que l'on aura affaire à une collectivité de 500 habitants (et souvent moins) ou à une grande ville, les moyens techniques, financiers, et les compétences humaines ne seront pas d'une même échelle, ni d'une même nature. Tout naturellement, l'intercommunalité et les services compétents de l'Etat, voire des régions, viendront éclairer, renforcer et permettre l'action locale. À défaut de services publics et d'une fonction publique disponibles pour cela, les bureaux d'études et les concessionnaires privés viendront proposer leurs services aux chefs des exécutifs locaux (et à leurs directeurs de cabinet). Ceux-ci n'auront pas -ou ne prendront pas- le temps d'expliquer les partis retenus aux élus de base, lesquels n'auront plus qu'à s'aligner lors des conseils, sur le projet retenu, au mépris de la démocratie représentative de base, sans même parler de démocratie participative, ni même consultative, au profit des citoyens.

Les élus locaux, politiquement et juridiquement compétents, le sont-ils toujours réellement sur le terrain ? Ont-ils le temps de se former pour comprendre l'économie et la technique des dossiers ? Ne sont-ils pas plutôt à la merci des services, des bureaux d'étude, voire des grands groupes financiers dans le cadre d'un partenariat public-privé ? À défaut d'une maîtrise suffisante des dossiers par les élus et leurs adjoints, la solution sera recherchée par la professionnalisation (renouvellement des mandats dans le temps, cumul des mandats).

Le cumul, et donc l'exercice concomitant des mandats nationaux et locaux, prend tout le temps des élus, pour toutes sortes de bonnes raisons : nécessaire présence dans les assemblées, les commissions, les réunions diverses, participation à la vie politique de leurs groupes respectifs et de leurs partis (nécessaire à leur assurer la pérennité de leur carrière). Que leur reste-t-il pour le temps de la réflexion, de la lecture, des relations exigeantes, amicales, familiales, professionnelles, et pour les ressourcements nécessaires à tout être pensant normalement constitué ?

Avant toute réforme des compétences et des territoires, il convient donc de toucher aux questions essentielles que sont l'émiettement territorial, le cumul des mandats, la formation et donc le statut des élus, mais aussi de veiller aux modalités d'une démocratie participative accrue. Les identités et autres différenciations, culturelles, linguistiques doivent être respectées et respectueuses des altérités des groupes minoritaires et des individus. Toutes les évolutions largement débattues et consenties doivent être possibles.