

# *futuribles*

I N T E R N A T I O N A L

47 rue de Babylone • 75007 Paris • France  
Tél. : 33 (0)1 53 63 37 70 • Fax : 33 (0)1 42 22 65 54  
forum@futuribles.com • [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)

Réunion trimestrielle des membres partenaires  
30 mars 2010

**Compte rendu de l'intervention du Professeur Gérard Marcou :**

**« La réforme des collectivités territoriales en France :  
motifs, teneur et implications à moyen et à long terme »**

## **Présentation**

Gérard MARCOU est Professeur des Universités (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et directeur du Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE)<sup>1</sup>.

Le GRALE est un groupement d'intérêt scientifique qui demeure rattaché au CNRS, mais qui est fondé sur une convention signée pour 4 ans, renouvelable (2003-2006 puis 2007-2011), associant au CNRS des institutions ou entreprises :

- le Secrétariat général du Comité interministériel des villes ;
- le ministère de l'Intérieur ;
- l'université de Paris-I Panthéon-Sorbonne ;
- l'université de Lille-II Droit et santé ;
- l'université de Reims Champagne-Ardennes ;
- L'institut d'Études politiques d'Aix en Provence
- La DATAR
- Véolia

Il a pour mission de promouvoir des recherches sur la base d'un programme pluridisciplinaire adopté par les partenaires et auquel ceux-ci sont associés.

Gérard MARCOU travaille actuellement au renouvellement de cette Convention en 2011 et à l'élargissement du partenariat (à des collectivités territoriales ou

<sup>1</sup> Voir le site Internet du GRALE : <http://www.univ-paris1.fr/centres-de-recherche/grale/>

associations de collectivités territoriales). Il cherche à créer un Collège des collectivités territoriales.

**Pour aller plus loin, voir différents articles de Gérard MARCOU, à paraître :**

- « Le représentant territorial de l'État et le fait régional ». Rapport de synthèse (à paraître dans la revue *Administration*, 2010)
- « La réforme territoriale de 2010 : l'ambition, les entraves et les leurres ». (article à paraître dans la Revue Française de Droit Administratif 2010, n°2, mars-avril)
- « Forum européen sur l'avenir de l'administration et des collectivités territoriales », Paris, 20 et 21 novembre 2008. Rapport introductif de la table ronde n°4. *Quelle place pour les collectivités territoriales dans les politiques communautaires ?*

**Voir aussi :**

- la publication annuelle *Droit et gestion des collectivités territoriales* (qui traite chaque année un sujet avec, en regard, des articles sur la manière dont le problème est abordé dans les pays voisins).
- Article paru dans le dernier numéro de la revue *Politiques et parlementaires* (éléments essentiels de comparaison des structures territoriales des pays européens).

Ce compte rendu a été établi par Lucie de Villepin, Futuribles. Il n'a pas été relu par l'intervenant.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------

S'adressant aux membres partenaires de Futuribles International, Gérard MARCOU a souhaité présenter la question de la réforme territoriale de 2010 sous un angle prospectif. Il a donc appuyé son analyse prospective sur une rétrospective du système d'administration territoriale français. Il souhaite, plutôt que d'analyser la réforme en cours, proposer un cadre d'analyse permettant d'en apprécier le sens, les chances de succès et d'envisager des scénarios d'évolution possibles. Lui-même n'a d'ailleurs pas caché être assez perplexe sur l'avenir de cette réforme. (C'est la première fois qu'il voit engagée une réforme de cette ampleur, dans des conditions telles que personne ne peut dire dans quel sens elle peut tourner).

## **I. Rétrospective du système d'administration territoriale français**

### **1. Remarques préliminaires**

#### **Importance de l'histoire**

Tous les États européens sont de vieux États. Malgré l'intégration européenne et la mondialisation, les évolutions et réformes concernant l'organisation territoriale de ces États sont toujours conditionnées par un répertoire de principes, de valeurs et d'expériences nationales.

L'extraordinaire diversité des administrations territoriales en Europe témoigne de cette importance du temps long pour comprendre les structures et leurs capacités d'évolution. Plus l'État est ancien, plus il a eu un rôle éminent en Europe, et plus le poids de cette histoire et de ces structures est déterminant.

#### **La notion de « système d'administration territoriale »**

Cette notion englobe non seulement les collectivités territoriales, mais aussi les appareils administratifs de l'État, qui couvrent de leurs réseaux l'ensemble du territoire.

#### **Les « mutations silencieuses »**

Ces changements se produisent à la suite d'une conjonction de facteurs et ne sont pas forcément le fruit d'une intention délibérée.

Dans notre passé se sont parfois produites des mutations très profondes qui n'ont donné lieu à aucune réforme administrative explicite. Quand, aujourd'hui, on parle de « transferts de compétences » de l'État vers les collectivités territoriales, on oublie trop souvent l'existence de dynamiques sectorielles qui répondent à d'autres logiques et peuvent aller en sens inverse.

Par exemple, dans le domaine de la santé : toutes les lois promulguées depuis une quinzaine d'années ont eu pour but de renforcer le pilotage central, par l'État, du système de santé (en raison de la progression des dépenses de santé). Les « Agences régionales de santé » (ARS), créées par la loi Bachelot, notamment, ont un périmètre d'action bien plus large que les anciennes Agences régionales d'hospitalisation.

Autre exemple, le faux transfert de la formation professionnelle aux régions : la loi du 24 novembre 2009 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle tout au

long de la vie, contrairement aux lois précédentes (1984, 1996, 2004), affirme l'autorité de l'État qui, finalement, coordonne l'ensemble du dispositif et peut l'orienter en fonction de ses objectifs politiques. Le contrat régional de formation professionnelle, qui doit être signé entre la Région et le représentant de l'État, est une pièce maîtresse de cette politique nationale de formation professionnelle.

Gérard MARCOU estime que la centralisation et la décentralisation ne sont pas bonnes ou mauvaises en soi, mais opportunes en fonction des époques, des secteurs et des objectifs politiques poursuivis.

## **2. Éléments de permanence dans le système français d'administration territoriale**

Le système français d'administration territoriale s'est formé entre la Révolution de 1789 et les années 1980. On peut observer, dans les réformes de 2003-2004, une certaine permanence, et même une « résilience » de ce système.

Celui-ci s'est construit sur les institutions de la centralisation pour évoluer vers « **un État unitaire décentralisé** » – et même plus décentralisé (au niveau municipal ou intercommunal) que la plupart de ses voisins européens, contrairement à ce que pensent la plupart des Français.

Ce système repose sur une sorte de **partage** de l'administration territoriale **entre l'État** (le réseau des préfets et les services déconcentrés de l'État) **et les collectivités territoriales**.

**Il est fondé sur la primauté de la commune et de l'institution du maire** sur le département et la région.

Dès la Révolution française, en effet, apparaît une différence majeure entre la commune et le département : la commune est issue des paroisses des communautés villageoises, tandis que le département est une création délibérée du pouvoir central. Il s'agit là, selon Gérard Marcou, d'une différence essentielle dont on ne tient pas suffisamment compte dans les débats actuels.

### **a. La commune**

Les expressions que l'on trouve dans la Constitution de 1791 témoignent des caractéristiques de la commune, qui la distinguent du département :

« Les citoyens français considérés sous le rapport des **relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes**, forment les Communes. »<sup>2</sup>

« Les citoyens qui composent chaque commune, ont le droit d'élire à temps, suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre **d'Officiers municipaux**, sont **chargés de gérer les affaires particulières de la commune**. - Il pourra être délégué aux officiers municipaux **quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'Etat**. »<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Article 8 du titre II, « De la division du royaume, et de l'état des citoyens », de la Constitution de 1791.

<sup>3</sup> Article 9 du titre II, « De la division du royaume, et de l'état des citoyens », de la Constitution de 1791.

Ces deux notions, la figure du maire comme agent de l'État, d'une part, et l'idée de la commune comme communauté fondée sur les relations locales, d'autre part, sont toujours très fortes dans l'inconscient collectif des citoyens. En revanche, d'une société de paysans, nous sommes passés à une société très urbanisée et, si la carte des communes n'a presque pas changé, leur démographie, elle, s'est transformée.

Seul Napoléon Bonaparte a réussi à diminuer sensiblement le nombre des communes françaises, en supprimant les communes de moins de 300 habitants : de 44 000 communes reconnues par l'Assemblée nationale constituante, en 1789, il a pu en réduire le chiffre à 38 000 en l'an 8. La situation a peu évolué depuis puisque la France métropolitaine compte aujourd'hui environ 36 000 communes.

La III<sup>e</sup> République s'est appuyée sur la commune et lui a redonné la vocation politique qu'elle avait perdue pendant les régimes orléaniste et bonapartiste. C'est la loi de 1884 qui établit la commune avec le maire élu et beaucoup d'articles de cette loi se trouvent inchangés dans le code général des collectivités territoriales.

### **b. Le département**

Dans la Constitution de 1791, le département fait partie de « l'administration intérieure du Royaume »<sup>4</sup>. Il est donc subordonné au pouvoir exécutif. À l'époque de la Révolution française, il a des organes élus parce que l'on se méfie du roi, mais le Directoire et surtout Napoléon Bonaparte en ont fait un véritable relais de l'autorité de l'État avec l'institution du préfet et du sous-préfet, qu'aucun régime, par la suite, n'a jamais remis en cause.

### **c. La région**

La région, comme le département avant elle, a été créée à l'origine pour les besoins de l'État, même si elle a ensuite été reconnue comme une collectivité territoriale.

On peut observer des velléités régionalistes dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. En 1917, le ministre radical du commerce, Étienne Clémentel, propose de créer des régions fondées sur les Chambres de commerce et soutient une Fédération régionaliste – sans conséquence institutionnelle – ce qui traduit seulement le fait que les milieux d'affaires trouvaient alors le cadre du département trop étroit pour eux. On relève aussi, dans les années 1950, la mise en œuvre de politiques publiques par des relais locaux tels que les comités d'expansion économique. Cependant la première institution régionale créée est celle du préfet de région, en 1964.

Cette permanence de la fragmentation communale<sup>5</sup> et l'adjonction à la commune de niveaux intermédiaires d'abord conçus comme des relais d'autorité du pouvoir central, contribuent sans doute à rendre les réformes de structure plus difficiles.

---

<sup>4</sup> Chapitre IV de la Constitution de 1791, section II, « de l'administration intérieure », article 1.

<sup>5</sup> La commune rurale, et non la grande ville, au contraire de l'Italie ou de l'Allemagne, constituant le référentiel français.

### 3. Les mutations du système d'administration territoriale français

#### A. Sous la III<sup>e</sup> République, la montée en puissance des maires

Il y a eu peu de réformes institutionnelles du système d'administration territoriale sous la III<sup>e</sup> République hormis les lois de 1871 sur les conseils généraux et la loi de 1884. Après ces lois, on a simplement étendu les compétences des départements en 1926 et édicté des lois d'urbanisme en 1919. En revanche, le cadre institutionnel s'est profondément transformé sous l'influence de deux facteurs : **la démocratie politique** (qui s'est alors enracinée avec le parlementarisme) **et les débuts de l'urbanisation**.

À la fin des années 1930, sans réforme institutionnelle, les maires et leurs relais – les conseillers généraux – sont amenés à jouer un rôle plus important dans la vie politique et leurs rapports avec le pouvoir central s'inversent. Par le cumul des mandats notamment, les maires ont en effet accès au Parlement, du Parlement, au cabinet des ministres, et le préfet n'est plus le maître dans son département. Cette évolution va pourtant à l'encontre de la loi de 1884, qui définissait le mode d'organisation de la commune et du département et les principes de la tutelle préfectorale.

La Constitution de 1946 ne fait qu'enregistrer cette mutation : pour la première fois, elle donne un statut constitutionnel aux collectivités territoriales et affirme le **principe de « libre administration »** de ces collectivités.

Elle contient aussi beaucoup de propositions très modernes – le transfert de l'exécutif du département à un président élu du conseil général ou encore l'adoption d'une loi spéciale pour l'administration des grandes villes – qui, cependant, ne seront pas suivies d'effets.

#### B. Pendant les Trente Glorieuses, centralisation et déconcentration

À la fin des années 1950, la modernisation des institutions et des administrations se poursuit contre le phénomène de décentralisation : en effet, après guerre, la priorité est de prendre en charge de manière efficace un développement économique, industriel et urbain accéléré.

La Constitution de 1958 accompagne ces évolutions. Jusque vers la fin des années 1960, l'administration territoriale connaît deux types de réformes :

- des tentatives de regroupement des communes, surtout dans des zones urbaines (réforme – et échec – des districts urbains, en 1959 ; introduction des communautés urbaines ; politique d'aménagement du territoire, avec la création de la DATAR en 1963 ; politique des métropoles d'équilibre) ;
- une réforme de l'administration territoriale de l'État, avec les débuts de la **déconcentration** de l'État et un regroupement des services de l'État (1964 : affirmation de l'autorité du préfet sur les services extérieurs des ministères).

À cette époque, on ne distingue pas les concepts de « décentralisation » et « déconcentration ». Aucune considération démocratique ne préside au mouvement

de « déconcentration », seulement des considérations pratiques : les collectivités locales sont conçues comme des instruments d'administration efficace<sup>6</sup>.

#### **Définition : différence entre déconcentration et décentralisation<sup>7</sup>**

**Décentralisation** = transfert de compétences de l'État central à des institutions distinctes de lui (en l'occurrence, les collectivités territoriales)

**Déconcentration** = délégation de compétences à des agents ou organismes locaux appartenant à l'administration d'État qui, (à la différence des collectivités territoriales), sont soumis à l'autorité de l'État et ne disposent d'aucune autonomie.

### **C. À partir de la fin des années 1970, le choix de la décentralisation**

Des voix s'élèvent alors pour dénoncer les choix de la centralisation, telles celles des auteurs du rapport Guichard qui, en 1976, déplorent que « les communes (soient) devenues un rouage de l'État »<sup>8</sup>.

On fait alors le choix de la décentralisation, et la déconcentration est repensée comme un accompagnement – et non plus un substitut – à la décentralisation.

Significative de ce choix est, dès 1974, l'introduction de la saisine du Conseil constitutionnel par les Parlementaires: on peut alors contrôler le respect, par le législateur, du principe de libre administration, qui n'avait jusqu'alors qu'une portée politique. Cette mesure fournit donc une assise constitutionnelle à la décentralisation.

Plusieurs mutations se sont produites depuis lors, qui vont dans le sens d'un renforcement de la responsabilité des collectivités territoriales :

- En mars 1982 est promulguée la loi relative aux « droits et libertés des communes, départements et régions » du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, qui entraîne un changement très important dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales : en effet, à partir de 1982, quand un maire ou un conseiller municipal adopte une décision, cet acte juridique devient exécutoire dès sa publication (ou sa transmission à la préfecture), au même titre qu'un acte administratif de l'État.
- Les transferts de compétences ont conduit à une rapide hausse des dépenses budgétaires des collectivités territoriales. Selon les statistiques, les dépenses des collectivités territoriales équivalent à la moitié des dépenses de l'État (sans tenir compte de la Sécurité sociale) alors que, à la fin des années 1970, elles n'en représentaient que 30 % environ.

---

<sup>6</sup> On peut se référer, à cet égard, aux ouvrages du Préfet Paul Bernard, « Le Grand Tournant des communes de France », 1969, A. Colin (Paris), ou à celui de Jacques de Lanversin, « L'Aménagement du territoire et la régionalisation », 1970, Librairies techniques (Paris).

<sup>7</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/decentralisation/quelle-est-difference-entre-decentralisation-deconcentration.html>

<sup>8</sup> Rapport établi par la commission présidée par Olivier Guichard, à la demande du Président Giscard d'Estaing, sur les collectivités locales : « Vivre ensemble », 1976.

- Autre « mutation silencieuse », celle de la réforme de l'intercommunalité. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle existent des formes de coopération entre les communes telles que, notamment, les syndicats de communes, instaurés par la loi de 1890. Cependant, les regroupements de communes prévus par la loi Marcellin de 1971 (qui visait à regrouper les communes dans des secteurs de coopération et à établir une administration communale à deux niveaux), avaient échoué. Ce n'est donc qu'en 1992, mais surtout en 1999, avec la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale que la réforme se met en place (avec la création des communautés d'agglomération, de communes et urbaines, notamment), sans doute parce qu'elle accompagne le dispositif d'un soutien financier et fiscal important et mobilise l'administration préfectorale. Entre 1999 et 2009, 90 % des communes françaises intègrent donc des structures de coopération intercommunales à fiscalité propre.
- Une réforme de la gestion publique s'engage dans les collectivités locales, le ministère des finances les incitant à introduire de la comptabilité analytique dans la présentation des budgets et des comptes.

#### **D. La réforme de 2002-2004**

Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, annonce dans sa déclaration de politique générale, en juillet 2002, une réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Elle est ratifiée par le Parlement en mars 2003. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise les modalités des nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales.

Cette réforme a, à l'origine, un objectif ambitieux : « **transformer l'État par la décentralisation** »<sup>9</sup>. Le projet politique esquissé pendant la campagne présidentielle de 2002 visait à un renforcement du statut régional, à une plus grande diversité territoriale et à d'importants transferts de compétences – y compris des transferts auxquels on ne fixait pas de limites, puisque, lors des Assises pour les libertés des collectivités locales, fin 2002, il était demandé aux collectivités de définir elles-mêmes leurs attentes.

Quelques points forts de cette révision constitutionnelle :

— L'expérimentation

Deux types d'expérimentation étaient en fait prévus :

Celui de l'article 72 proclame un « droit à l'expérimentation » des collectivités locales elles-mêmes ;

Celui de l'article 37-1 : de nouvelles dispositions peuvent être introduites par le Parlement ou le gouvernement de manière temporaire, avant de décider, éventuellement, de leur maintien et de leur généralisation.

— La démocratie locale, avec la possibilité d'un référendum de décision local

— La reconnaissance du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences

---

<sup>9</sup> Article Premier de la Constitution française du 4 octobre 1958, modifié en octobre 2002 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée.

— L'autonomie financière.

Le bilan de la réforme constitutionnelle, de la loi de 2004 et des lois organiques sur l'expérimentation ou l'autonomie financière, est finalement assez modeste :

- Il n'y a eu finalement qu'une seule expérimentation type article 72, celle engagée par la loi de finances de 2006, socle de l'expérimentation du revenu de solidarité active. On est ensuite devenu beaucoup plus prudent quant à l'introduction de normes locales qui se substitueraient à des dispositions législatives ou réglementaires nationales.
- La seule chose qu'ait apportée l'autonomie financière aux collectivités locales, c'est une garantie plus forte en cas de transferts de compétences et de création de compétences nouvelles par la loi. Cependant, les dispositions de la Constitution et de la loi organique préparent en fait l'érosion du pouvoir fiscal local, dès lors que, dans la définition des « ressources propres » des collectivités territoriales, on fait entrer non seulement le produit de la fiscalité locale, mais aussi une partie du produit d'impôts nationaux.
- Avant la révision constitutionnelle accordant aux collectivités locales la possibilité de recourir au référendum, la loi permettait déjà la consultation des électeurs. L'introduction du référendum local aurait pu annuler la consultation, or celle-ci a été maintenue. En conséquence, le référendum local, depuis 2003, a été très peu utilisé, ce qui témoigne du fait que le système d'administration français est essentiellement représentatif (les élus se méfient de la démocratie directe et les citoyens français préfèrent développer les moyens d'accéder aux élus plutôt que de revendiquer l'exercice de la décision) contrairement, par exemple, au système suisse, dans lequel des assemblées de citoyens ont un réel pouvoir de décision.

#### 4. Les fractures issues de ces mutations

Les mutations du système d'administration ont révélé un certain nombre de **fractures** auxquelles on pourrait attendre de la réforme de 2010 qu'elle apporte des éléments de réponse.

Le fait que les responsables politiques ne soient pas en mesure de tenir un discours clair sur **les fonctions que l'État doit conserver** par rapport aux collectivités territoriales constitue pour celles-ci un facteur d'incertitude et d'inquiétude.

Cette fracture est apparue lors des Assises sur la démocratie locale, fin 2002 : au début des Assises, le dynamisme de la décentralisation faisait consensus, puis l'enthousiasme a fait place à une inquiétude face à un possible « désengagement de l'État » : les associations, les représentants des intérêts économiques, syndicats et collectivités locales seraient en fait contraintes d'assumer de nouvelles fonctions (de service, de solidarité, de redistribution...), celles qu'assumait jusqu'à présent un État particulièrement protecteur, sans en avoir nécessairement les moyens.

D'autres **facteurs, externes** à la France, entrent désormais en jeu, notamment, **l'intégration européenne et la compétition internationale**, liée à la mondialisation, qui rendent les fonctions de l'État – et des collectivités territoriales – plus difficiles à assumer. L'enjeu européen, qui n'était pas présent dans les réformes de 1982-1986, était bien présent dans les débats parlementaires de 2004 : ont été évoquées, par

exemple, la question du développement régional ou celle de la taille des collectivités par rapport à celles des pays voisins.

Ces facteurs externes imposent une **restructuration profonde des services publics**, à l'origine organisés sur une base nationale. Certains demeurent nationaux, comme l'éducation, mais les principaux services économiques (électricité, télécommunications, chemins de fer, entre autres) sont contraints à une adaptation au cadre européen, voire international. Cela pourrait bientôt concerner également l'énergie si sa libéralisation se poursuit, comme le laissent présager les directives européennes de juillet 2009.

Dans l'espace laissé vide par le repli du service public, dans des zones où ces services sont déterminants pour le développement économique, apparaissent, sous la pression des collectivités territoriales, des services locaux nouveaux. Cette évolution est accompagnée par la loi qui offre la possibilité aux collectivités territoriales de développer, voire d'exploiter des infrastructures ou des services de communication électronique.

**L'aménagement du territoire français** est également très dépendant, désormais, de l'Europe, puisque son budget est essentiellement issu des fonds structurels européens. La question se pose donc de savoir si ces fonds doivent être gérés par les collectivités territoriales, qui bénéficient des subventions communautaires, ou par l'État, dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement du territoire. Un projet de loi de transfert de ces fonds aux régions a été déposé au Parlement, mais il est en panne depuis trois ans.

**Les transferts de compétences et de personnels** ne s'étant pas faits totalement dans le cadre de l'intercommunalité, des doublons sont apparus et, avec eux, une inflation de la pression fiscale. Le processus est le suivant : certaines collectivités ayant conservé des agents qu'elles auraient dû transférer, elles leur ont trouvé des fonctions pour lesquelles elles disposaient du pouvoir fiscal qui permettait de les financer.

La réforme de 2010 devrait donc avoir pour objectif de remettre de l'ordre dans la décentralisation et de généraliser le processus. Elle devrait peut-être favoriser les fusions de communes et donc la substitution, à un ensemble de communes, d'une nouvelle commune plus large.

## **II. La réforme territoriale de 2010**

Elle est plus radicale que la réforme de 2002-2004, car **elle touche à l'organisation même du territoire national**, ce que n'a fait aucune des réformes précédentes.

Le projet de la réforme de 2002-2004 était de « changer l'État par la décentralisation ». Cette réforme a été, à bien des égards, portée par une surenchère entre la Droite et la Gauche, notamment au moment des élections présidentielles de 2002. En fait, elle a surtout consisté en la continuation des réformes de 1982-1986.

La perspective de la réforme de 2010, même si elle n'est pas formulée clairement, est bien différente, car il s'agit de « **changer la décentralisation pour que l'État puisse retrouver des marges de manœuvre** ». On cherche donc à simplifier les structures pour en faciliter le pilotage par l'État, notamment sur le plan des finances publiques.

De ce point de vue, cette réforme est en adéquation avec la révision générale des politiques publiques qui s'applique aux administrations de l'État mais n'est pas sans incidences sur les collectivités territoriales.

Elle peut être présentée en deux volets<sup>10</sup> :

**a. La réforme communale**

- La réforme et l'achèvement de l'intercommunalité
- la relance de la fusion de communes pour créer des « communes nouvelles »
- la proposition de créer des métropoles (comme de nouvelles collectivités territoriales)
- l'introduction du suffrage direct pour l'élection des conseils intercommunaux

**b. la réforme des niveaux intermédiaires**

- l'institution de « conseillers territoriaux », siégeant à la fois dans les conseils généraux et régionaux.

Gérard Marcou se montre très critique à l'égard de cette réforme. Les mesures susceptibles d'avoir le plus de conséquences à long terme si elles sont menées sont, à ses yeux, l'achèvement de l'intercommunalité et l'introduction de l'élection, au suffrage direct, des délégués des communes dans les conseils intercommunaux.

Il estime peu probable que l'on parvienne à fusionner des communes dans des « communes nouvelles » et peu utile de créer des métropoles, équivalentes, à peu de choses près, à de « super communautés urbaines », sans pouvoir fiscal spécifique. Le projet de loi a aussi renoncé à créer d'office par la loi plusieurs métropoles.

D'après lui, pour s'attaquer au fameux « mille-feuille français », le principal problème n'est pas celui de la coexistence de trois niveaux de décision, mais celui de **la faiblesse du niveau communal**, qui conduit à ce qu'un certain nombre de compétences soient assumées par les niveaux intermédiaires. Il conviendrait donc de renforcer ce niveau, en déléguant plus de compétences – de gestion, d'administration et même de planification – aux grandes villes. Le Grand Lyon, par exemple, aurait tout à fait la capacité de gérer les lycées, les zones d'activité ou encore de s'occuper de l'aide sociale.

La France pourrait, sur ce point, suivre l'exemple des Pays-Bas, où le système équivalent au RMI/RSA français, est géré non par les départements, mais par les communes qui, suite à un processus de fusion, ne sont plus qu'au nombre d'environ 500.

---

<sup>10</sup> Voir l'article de Gérard MARCOU à paraître dans RFDA 2010, n° 2 mars-avril : « La réforme territoriale de 2010 : l'ambition, les entraves et les leurres »

D'autre part, l'institution de « conseillers territoriaux », « comme stratégie de dépassement du dilemme département / région », lui semble un pis-aller, qui plus est, peut-être anticonstitutionnel. Cette proposition se fonde sur le présupposé que le système d'administration territoriale comporterait deux couples, les communes et intercommunalités, d'une part, les départements et les régions, d'autre part. Or, dans les faits, les périmètres d'action des départements et des régions diffèrent fortement, les premiers étant tournés vers les communes alors que les secondes ont une ouverture bien plus large. Le projet de loi impose alors à l'électeur un seul choix pour deux institutions très différentes et le prive, par conséquent, d'une élection prévue par la Constitution<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

## Débats

### **Benjamin THEOBALD (Conseil général de l'Hérault)**

Deux questions, concernant la mise en œuvre effective de la réforme :

Le phénomène de cumul des mandats de la plupart des élus français, qui pourraient donc être à la fois « juges et parties », n'est-il pas un frein à la réforme des collectivités territoriales ?

Par ailleurs, un référendum ne serait-il pas plus approprié pour faire passer cette réforme qu'une loi devant les Chambres ?

### **Gérard MARCOU**

Le phénomène du cumul des mandats est si bien ancré dans la culture politique française qu'il est presque impossible à remettre en cause. Il est, en effet, vécu par les élus comme une assurance de rester dans le jeu politique. Il s'est développé sous la III<sup>e</sup> République et a été alors un puissant amortisseur de la centralisation du pouvoir administratif : en pratique, ce pouvaient être les collectivités qui contrôlaient l'État, et non l'inverse.

Sur la question du référendum, les hommes politiques en usent avec une grande prudence : s'il tourne mal, il équivaut à un échec politique.

### **Claude SPOHR (MEEDDM)**

Affirmez-vous avec certitude que le projet de loi de 2010 n'apporte pas de réponse claire aux fractures évoquées, notamment la question du rôle de l'État et celle de la restructuration des services de l'État ?

### **Gérard MARCOU**

Le projet n'apporte pas de réponse directe, mais, indirectement, il contribue à rendre au pouvoir public les moyens de mieux contrôler le système et de retrouver certaines marges de manœuvre, du point de vue des finances publiques. On aurait pu évoquer aussi la réforme de la taxe professionnelle, ou encore celle des dotations aux collectivités territoriales, qui se profile : la finalité de toutes ces réformes est que les collectivités territoriales dépensent moins et que la France, globalement, dépense moins.

### **Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE (Futuribles)**

Le projet de loi s'inspire du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales<sup>12</sup> qui ne propose, me semble-t-il, aucune vision stratégique sur le positionnement de l'État : en quoi, alors, cette réforme difficilement compréhensible peut-elle engendrer une limitation des dépenses publiques ou offrir au citoyen une meilleure lisibilité sur l'emploi des dépenses publics ?

### **Gérard MARCOU**

La réforme repose en fait sur un diagnostic juste – pour clarifier les compétences, il faut simplifier les structures – mais mal ciblé. En effet, le problème n'est pas la relation département / région, mais la faiblesse du niveau communal et l'organisation urbaine.

---

<sup>12</sup> Rapport réalisé par le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, avis adopté par le Conseil économique, social et environnemental en novembre 2009.

Une meilleure réforme consisterait à achever l'intercommunalité, c'est-à-dire à **donner plus de compétences aux communes** (y compris, éventuellement, des compétences actuellement assumées par les départements et régions). L'idée de l'intercommunalité, et même de la fusion de communes, pourrait alors devenir plus attrayante. Quant aux **départements et régions**, ils seraient **dotés de compétences plus spécialisées** (par exemple, pour les régions, des compétences techniques et économiques telles que la gestion des transports ferroviaires).

Ce système fonctionne déjà dans de nombreux pays européens tels que la Suède ou le Danemark, où la clause de compétence s'applique pour les niveaux intermédiaires, dotés de compétences très spécialisées, ce qui n'empêche pas les communes d'être des structures administratives fortes.

Dans le projet de loi proposé au Sénat en 2010, si le principe du conseiller territorial est retenu, alors la plupart des compétences du département pourraient passer à la région et il y aurait un risque de centralisation au niveau régional. Une nouvelle force politique pourrait alors émerger, capable de contester le pouvoir central.

#### **Yves GEFFRIN (MEEDDM)**

La réforme ne devrait-elle pas œuvrer en priorité à l'articulation des différents niveaux entre eux ? Comment cette articulation est-elle mise en œuvre dans d'autres pays ?

Autre question, *Quid* du « Grand Paris » ?

#### **Gérard MARCOU**

Le texte de la Constitution est contradictoire, puisque, d'une part, il permet à la loi de confier à une collectivité territoriale « l'organisation de l'action commune », d'autre part, il affirme que « aucune collectivité ne doit exercer une tutelle sur une autre ».

Sur la question de la hiérarchie entre collectivités territoriales, j'estime que la tutelle commence là où l'intervention de la collectivité supérieure devient intrusive dans les compétences définies par la loi de la collectivité inférieure. En Europe, la clause de compétence générale est reconnue soit au niveau municipal, généralement dans les États unitaires (ce devrait être le cas de la France), soit aux niveaux intermédiaires, dans les États fédéraux (comme l'Allemagne) ou à économie régionale (comme l'Italie). Quand la clause de compétence générale est reconnue au niveau municipal, les niveaux intermédiaires ne sont pas censés exercer de tutelle sur le niveau municipal.

Les Pays-Bas représentent une exception, en raison du statut particulier conservé par leur « province » – à l'origine sous l'autorité de la reine, aujourd'hui collectivité territoriale – qui exerce une tutelle sur les niveaux intermédiaires.

Sur la question du « Grand Paris », il faut noter que la gouvernance de la région parisienne a été compliquée par la décentralisation, alors qu'elle représentait des enjeux urbains et économiques spécifiques. L'Île-de-France, en effet, est un point fort pour la France dans la compétition mondiale et requiert donc un traitement particulier. La gouvernance par consensus issue de la décentralisation engendre des lenteurs qui pourraient porter préjudice à son développement.