

LE PAYSAGE DÉCENTRALISÉ : QUELLE CONFIGURATION SOUHAITABLE ?

Claudy Lebreton, Olivier Rouquan

Unissant leur deux voix et leurs deux expertises, Claudy Lebreton et Olivier Rouquan proposent une réflexion sur la décentralisation et son devenir, ou plutôt sur la désirable et nécessaire réorganisation territoriale au vu d'un engagement en faveur de la démocratie. Le fruit de leurs réflexions sera livré en trois temps et le premier, à retrouver ci-dessous, s'intéresse aux différents niveaux de la décentralisation, interrogeant leur pertinence et leur devenir, à quelques semaines de nouvelles élections départementales et régionales.

La décentralisation est fondée sur l'attribution du principe de libre administration aux collectivités locales. En vertu de la Constitution, elle est définie au regard d'un pouvoir réglementaire et de l'élection d'assemblées au suffrage universel. Les catégories de collectivités territoriales y sont mentionnées au premier alinéa de l'article 72.

Ce paysage décentralisé évolue depuis 1982. Il se complexifie du fait de l'accroissement des compétences détenues par les collectivités territoriales et leurs groupements, à commencer par les intercommunalités (ou communautés) à partir de la loi du 12 juillet 1999, puis les départements et régions lors de l'acte 2 de décentralisation en 2003-2004 – notamment avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Il se complexifie aussi du fait des modalités d'action publique, faites de contractualisations variées et d'approches réticulaires – la fameuse « gouvernance territoriale ».

Certains réformateurs, à commencer par Nicolas Sarkozy, ont voulu, à partir de 2010, rationaliser le paysage avec une recherche d'efficacité en affichant la volonté de simplifier la carte et la gestion du territoire – loi dite RCT du 16 décembre 2010. Les successeurs ont amendé ici, renforcé là, une telle tendance. François Hollande, dans un contexte de crise de la dette souveraine et d'un choc de compétitivité, a drastiquement limité les dotations et a profondément réformé la configuration de la décentralisation. Globalement, la décennie passée est celle du pari fait sur les collectivités de

grandes tailles – régions et intercommunalités dites « XXL ».

Peut-être voit-on poindre depuis 2019 un retour à la proximité municipale ?

Dans un tel contexte, nous cherchons à expliciter ces choix et à positionner notre regard au vu de la préoccupation suivante : comment partir d'évolutions décentralisées pour régénérer la démocratie ? Chacun des échelons (secteur communal, département, région) garde-t-il sa raison d'être ? Et, pour chacun également, quel avenir est envisageable ?

LE SECTEUR COMMUNAL

Quel sens donner à l'attachement communal ?

C. LEBRETON – Le nom de « commune » apparaît au Moyen Âge dans le Nord de l'Europe. Il caractérisait des villes auxquelles le seigneur accordait des franchises juridiques, politiques et civiles. Il faut attendre la Révolution française pour placer la commune au cœur de la nouvelle organisation territoriale, politique et administrative de l'État républicain, dans le contexte d'une France à dominante rurale. Deux siècles plus tard, la diversité des communes est immense : des villages aux métropoles, en passant par les bourgs, sans oublier les hameaux et quartiers. Malgré les évolutions, les crises et révolutions de toute nature, la commune demeure, avec la Nation, la patrie des habitants.

Nos concitoyens sont très attachés à leurs territoires communaux, même si nous percevons un léger effritement lié aux mobilités, aux changements de travail, aux études, à la famille et à l'immigration. La notion d'appartenance repose sur un territoire où l'on vit, où nos enfants sont scolarisés, où se pratique le sport, où se trouvent les commerces et les lieux de vie. Ce degré d'attachement est moins lié à la naissance, comme ce fut le cas, et davantage à l'appartenance à une communauté humaine de destin, de rencontres, de partage. Nous le voyons aussi avec les populations immigrées, lorsqu'elles s'enracinent durablement dans un quartier ou un territoire.

L'éveil démocratique se crée dans nos communes, au sein de la vie locale, autour du maire, de ses élus et des services publics. Les établissements scolaires, les associations locales, les équipements sportifs et culturels, les commerces participent de l'attachement à la collectivité locale. Cet attachement explique très largement les raisons pour lesquelles l'exercice démocratique est interrogé en permanence. Susciter l'éveil des consciences, choisir de s'engager, de participer à la vie locale est constamment au cœur de la vie politique et sociale. Dans ce terreau se développent l'innovation, la création, l'action et les expérimentations de nouvelles organisations collectives.

Dans les années 1970 et 1980, sont nés les concepts de participation et les commissions extra-municipales, les rencontres et états généraux et tant

d'initiatives qui ont fleuri dans les communes, qu'elles soient rurales ou urbaines. Peu à peu, la confiance s'est ainsi construite dans l'organisation communale et s'est fortifiée au fil du temps. Est-ce que la mondialisation peut bouleverser ce bel échafaudage ? L'on n'est jamais de nulle part, et l'identité et les racines communales demeurent profondes.

Les familles qui habitent la cité perçoivent bien les compétences de son assemblée et ses responsabilités. Les services publics, mis en œuvre par l'administration sous l'autorité des élus, sont connus et appréciés par l'immense majorité de nos concitoyens. L'état civil et les services de la mairie permettent aux habitants d'accomplir nombre de démarches administratives : la crèche et la garderie des écoles sont reconnues par les parents et les familles. Les pratiques sportives et culturelles au sein des équipements communaux sont prospères grâce aux associations locales et à leurs bénévoles – elles sont financées en partie par les conseils municipaux. Les établissements hébergeant des personnes âgées, gérés par le centre communal d'action sociale, sont appréciés par les résidents et leurs familles. La sécurité civile est assurée par les forts populaires pompiers, qu'ils soient volontaires ou professionnels, sans oublier les policiers municipaux.

Le cadre d'ensemble rappelé, je voudrais témoigner de l'importance de l'ancrage communal. Installé à Plénée-Jugon, situé en Côtes-d'Armor en juillet 1971, après avoir effectué des études de kinésithérapie à Rennes, j'ai rejoint mon épouse pour exercer dans son cabinet. Au début de l'année 1977, des amis m'ont sollicité pour conduire une liste d'union de la gauche. Elle se présenta contre les sortants qui terminaient leur troisième mandat. Le maire avait décidé de ne pas se représenter. Il nous fallait saisir l'opportunité. À l'époque, le combat politique était âpre, compte tenu de la montée des forces de gauche dans notre pays. Le Parti socialiste était né en 1969 ; son leader, François Mitterrand, avait inspiré la stratégie d'union de la gauche avec le Parti radical de gauche et le Parti communiste français.

Dans de nombreuses communes de France, de nouvelles générations se sont présentées lors de ces élections locales. En Bretagne, le thème qui fut au cœur de la campagne était la question des relations entre les écoles publiques et les écoles privées de l'enseignement catholique – surtout à Plénée-Jugon, où le nombre d'élèves dans l'enseignement privé était supérieur à celui du public. Au cours de cette campagne, notre équipe a passé beaucoup de temps à rassurer les familles dont les enfants fréquentaient les écoles privées et à affirmer notre engagement pour l'enseignement public et la laïcité. Nous avons également développé un programme prenant en compte la participation et l'information de nos concitoyens avec des méthodes innovantes. Au premier tour, nous l'avons emporté d'1 siège, soit 8 élus contre 7 à l'opposition, et au second tour, nous avons gagné le siège nous donnant la majorité avec 2 voix d'avance. Ainsi commença pour nous une aventure passionnante et très riche.

Puisque nous n'étions pas préparés à la victoire et que nous ne

connaissions rien à la gestion d'une collectivité locale, les premières années furent consacrées à la connaissance de nos concitoyens : comprendre leur mode de vie, saisir leurs aspirations, découvrir les liens entre toutes ces familles... La campagne électorale avait laissé des traces, engendré des blessures, fâché des amis ; aussi, ma volonté fut de rassembler la population, au-delà des différences politiques, sociales ou culturelles. Le remembrement des terres agricoles, décidé par l'ancienne majorité, nous a aussi aidés. Sur une commune dont la superficie était supérieure à 7 000 hectares et composée de plus de 400 exploitations agricoles, il a fallu parcourir pendant des années les routes et les chemins de la commune pour trouver des solutions en dépassant les accords amiables entre les propriétaires et les exploitants. Ce fut une bonne école pour apprendre cette fonction de premier magistrat.

D'ailleurs, après six années, la sanction électorale fut positive : la liste présentée lors des municipales de 1983 fut élue dès le premier tour. Nous avons réussi au-delà de nos espérances. Renouvelé dans cette fonction à trois reprises puisqu'en 2001, je démissionne, car je suis devenu président du conseil général des Côtes-d'Armor et une nouvelle loi interdisait le cumul des fonctions exécutives – un progrès ! Durant toutes ces années, nous avons redessiné, façonné, habité notre commune en concrétisant notre projet. Notre programme a marqué par de nombreuses réalisations : de la construction d'un collège public à une école élémentaire publique ; d'une caserne des pompiers à une mairie nouvelle ; d'une salle des fêtes à une médiathèque ; d'une maison de retraite à un foyer logement ; de deux gymnases à une salle de judo ; d'une maison des associations à un foyer d'accueil pour personnes handicapées... Sans oublier les travaux d'entretien des réseaux d'eau, de l'assainissement, des routes et des chemins et de l'installation du gaz de ville. L'accompagnement financier fut constant pour le fonctionnement du service public, des écoles, des nombreuses associations sportives, sociales et culturelles ; toujours avec le souci de faire participer la population à la réflexion et à la décision de chacun des projets réalisés.

C'est incontestablement de cette manière que se forge au sein d'une communauté humaine un profond attachement à la commune au sein de notre pays et sûrement aussi en Europe et dans le monde.

O. ROUQUAN – L'attachement à la commune existe ; le fait a été mesuré par le baromètre Cevipof-AMF-Ipsos^[1] dans la perspective de la campagne municipale de 2020. Au-delà des sondages, l'identité communale marque les esprits, car la municipalité tient l'état civil, et toutes les démarches basiques se font en lien avec la mairie. Tout, dans la vie quotidienne, tourne souvent autour du beffroi et de la place de la Mairie. Cette dernière offre un cadre structurant à nos vies, jusqu'à la mort. L'urbanisme, la circulation, l'accès aux services scandent les temporalités des bourgs, des villes, des métropoles. Pourtant, y compris à ces égards, il est devenu évident que le maire a moins de pouvoirs, même s'il reste proche des habitants. Ce faisant, il est à la fois un interlocuteur et un défouloir si besoin ! Dans tous les cas, il

peut être relativement accessible. L'attachement communal tient aussi à la visibilité relative des élus municipaux, ils sont encore au contact des habitants.

Un point relativise néanmoins ce « communalisme » : les rayons d'action dépassent largement le périmètre de la vie domestique des habitants. Le citoyen moyen vit à un endroit, travaille à un autre, visite sa famille et ses amis par ailleurs, etc. [2]. L'intercommunalité prend ainsi de plus en plus le dessus sur les stratégies, soit l'intégration des objectifs et moyens pour le développement territorial. Pourtant, la plupart des résidents continuent d'avoir accès à des services relevant de la commune, voire de ses voisines. La vie de proximité a un sens encore tangible.

La commune, plus que tous les autres échelons décentralisés, est ainsi politique et elle doit le rester. S'y règlent l'éveil à la citoyenneté et l'apprentissage des règles du jeu de la vie collective et de la représentativité. En effet, la municipalité offre une arène d'expression incomparable pour partager les opinions et les attentes sans médiation. L'enjeu fort est donc à la fois de maintenir une vitalité démocratique communale et, ensuite, d'améliorer l'articulation politique entre communes et intercommunalité.

Il faut, de ce point de vue, revoir non pas les compétences, mais les modalités d'action. Par exemple, il est logique que la communauté dessine l'urbanisme et la répartition de son espace, afin de limiter la consommation de nature et de ressources non renouvelables. Il est normal encore qu'elle les concrétise avec des moyens appropriés.

Mais l'adaptation des politiques communautaires au niveau de chaque commune doit être mieux garantie. Souvent, les maires des villes de moins de 1000 habitants manquent d'écoute et se sentent relégués au sein d'intercommunalités trop grandes. La loi dite engagement et proximité, votée en décembre 2019, instaure un pacte de gouvernance et une conférence des maires au niveau des intercommunalités [3]. Il faut aussi systématiser les mises à disposition descendantes des personnels, afin de fournir des moyens d'action et d'adaptation aux communes. En revanche, revenir sur la compétence stratégique d'aménagement de la communauté serait une régression en termes de développement durable.

En matière de qualité des relations démocratiques commune-intercommunalité, une obligation de résultat devrait s'imposer. L'écoute et la participation pourraient être évaluées tous les trois ans, en laissant les politiques et les administrations locales s'organiser librement – tel est le sens de la libre administration. En contrepartie, il faut rendre davantage publics les éléments des négociations communes-intercommunalités et permettre aux populations d'arbitrer. L'amélioration de la démocratie communale passe par l'appropriation et la participation citoyennes continues.

Outre quelques ajustements législatifs et constitutionnels (voir *infra*), cela repose surtout sur l'implication renforcée des habitants dans les

« communaux » : par exemple, utiliser les écoles pour de l'éducation populaire civique les week-ends (cours d'adultes) ou encore mettre à contribution les tiers-lieux et les associations, pour répondre aux attentes des populations en matière d'activités diverses. Ces enjeux d'action publique devraient être prioritaires et non subsidiaires, car ils sont déterminants pour une qualité démocratique augmentée. Ainsi, les secteurs culturels et civiques ne doivent plus systématiquement faire l'objet de coupes budgétaires en temps de contrainte financière.

En conséquence, aux maires et aux présidents d'intercommunalité d'inventer les méthodes. Ensuite, par capillarité et volonté de s'afficher comme exemplaires, les pratiques efficaces se généraliseront. L'État et l'Union européenne pourront y inciter. Surtout, les évaluations de la qualité démocratique seront rendues publiques et réalisées par des agences présentant des garanties d'impartialité. En cas d'inaction, des agents dédiés de participation citoyenne rattachés à la défense des droits seraient saisis. Ces agents pourraient organiser une médiation afin de débloquer des situations voyant les communes mécontentes d'une écoute intercommunale inappropriée, ou les citoyens entravés dans leurs volontés participatives.

Bref, laissons le potentiel local s'exprimer, les citoyens s'impliquer et arbitrer et l'État réguler les conflits, l'ensemble dans un esprit de démocratie ascendante partant de la commune.

Quelle utilité ont les intercommunalités ?

C. LEBRETON – La République s'est développée et affirmée grâce à l'organisation territoriale et démocratique voulue par les révolutionnaires à partir du triptyque la commune, le département et l'État. Deux siècles plus tard, le monde a été bouleversé et, aujourd'hui, face à la complexité, de nouvelles collectivités ont été créées : la région et l'Europe. Lors des années 1970, le nombre exceptionnel et la diversité des communes ont amené les élu.e.s à imaginer la coopération intercommunale afin de répondre aux défis du développement économique et territorial. Ainsi, sont nés les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), désormais appelés communautés et métropoles. En 2019, seuls la commune, le département et la région sont inscrits dans la Constitution en qualité de collectivité territoriale.

Là encore, en deçà des règles du jeu, soyons concrets pour faire toucher du doigt l'intérêt intercommunal. Lorsque j'ai été élu maire de Plénée-Jugon, une commune de 2500 habitants située en Côtes-d'Armor dans le canton de Jugon-les-lacs, composé de six communes et fort de 6500 habitants en 1977, il y avait peu de syndicats. Seuls existaient un syndicat d'adduction pour l'eau potable et un autre pour la construction d'un collège public neuf sur ma commune. Entre la commune, le département et l'État, il y avait donc un espace libre pour développer le concept de coopération intercommunale. Des enjeux importants ne pouvaient pas être assumés par

la seule commune alors qu'à plusieurs nous pouvions assurer un vrai développement économique et social sur notre canton.

Avec la bienveillance du conseiller général, j'ai persuadé mes pairs de l'intérêt de créer un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM), ce qui fut fait en 1978. D'après ses statuts, le syndicat se préoccuperait du développement territorial, économique, social, éducatif, culturel, sportif et de l'aménagement de l'espace. Nous avons appréhendé le futur avec une vision prospective positive, le vote de la grande loi de décentralisation de Gaston Defferre survient en 1982. Puis, en 1992, la loi de Pierre Joxe sur la création des communautés de communes est adoptée. Ceci permit au préfet des Côtes-d'Armor de prendre un arrêté le 24 décembre 1992 qui créa la première communauté de communes Arguenon-Hunaudaye dans le département. Nous avons apporté la preuve que la coopération entre nous était nécessaire et assumée, efficace et reconnue par la population.

En 1992, un débat se nouait autour de deux conceptions des communautés au sein du Parti socialiste. L'une considérait que le territoire pertinent était le pays où se trouvait le bassin d'emplois autour d'une petite ville pour assumer le développement économique et l'aménagement de l'espace. L'autre, souvent portée par des conseillers généraux, convaincus que le canton était plus adapté, et imaginant, pour les plus audacieux, que les intercommunalités pourraient devenir les communes du XXI^e siècle. L'histoire nous montre que la deuxième approche l'emporta en 1992.

Mais, avec l'épreuve du temps, de nouvelles lois successives jusqu'aux lois Maptam, NOTRe et autres, ont plutôt validé le premier concept *via* les communautés XXL. En effet, au cours de ces dernières années, les intercommunalités, appelées désormais communautés de communes ou communautés d'agglomération, ont pris une importance essentielle au sein de l'organisation territoriale de notre pays. L'aménagement de l'espace, le développement économique, les plans d'urbanisme, les schémas directeurs et de nombreuses compétences dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, voire aussi des compétences partagées avec les communes qui les composent, relèvent désormais de leur responsabilité. Les budgets de ces communautés sont très souvent plus importants que ceux des communes membres.

Avec cette approche technocratique de l'intercommunalité, nous nous sommes fourvoyés. Nous avons vu émerger des communautés immenses, très éloignées des citoyens, avec des élu·e·s perdu·e·s qui ne s'y retrouvent pas. À chaque fois que le pouvoir politique s'éloigne de la proximité, il s'affaiblit, malgré une concentration du pouvoir par quelques élu·e·s. La technostructure se déploie au nom de la complexité des procédures, des problèmes et de la bonne gestion des deniers publics. Méfiant face à un abord technocratique et financier des enjeux, je privilégie plutôt l'approche politique des dossiers, car tel est notre rôle primordial. Il faut susciter un intérêt intercommunal au sens politique.

Lors des élections municipales et intercommunales de 2001, pouvions-nous

envisager que tous les conseillers municipaux de la communauté de communes que je présidais siègent au sein du conseil communautaire ? Cela aurait conduit à avoir une assemblée de 86 membres, alors que le conseil communautaire précédent était composé de 25 membres. À 86, avec une commission permanente de 25 membres élus par leurs pairs de l'assemblée communautaire, nous imitions les départements, qui fonctionnent ainsi sans dommage^[4]. Ainsi, chaque conseiller municipal s'engagerait davantage dans les décisions de l'assemblée intercommunale. Il s'agissait de développer une culture de l'intercommunalité et de la coopération. Rétrospectivement, constatant le nombre de représentants des communes dans les communautés XXL, quel regret de ne pas l'avoir fait !

Dans tous les cas, il est logique que la question de la légitimité de celles et de ceux qui siègent au sein des conseils communautaires soit posée. Aujourd'hui, la coopération intercommunale est le bras armé solidaire des communes pour assumer des responsabilités qui dépassent des frontières municipales. L'esprit qui porte l'intercommunalité a considérablement évolué et n'est plus le même que lors des années 1970. Les relations dans le couple commune-intercommunalité se sont tendues et se vivent de plus en plus souvent en concurrence : l'une vide peu à peu l'autre de tous ses atours. Elles étaient amies et solidaires ; elles sont désormais jalouses et distantes. S'est installée au sein du couple une méfiance basée sur le sentiment que chacune veut la mort de l'autre. D'où les questions de la légitimité des communautés, du mode d'élection de ses élu·e·s, de ses compétences et de sa place au sein de l'organisation territoriale.

Enfin, le Parlement a inventé la commune nouvelle, à l'initiative de Jacques Pélissard, maire de Lons-le-Saunier et président de l'Association des maires de France (AMF). En sa qualité de député, il porta cet amendement lors du débat sur la réforme territoriale adoptée par le Parlement en 2013. S'agit-il d'un succédané ou d'un cheval de Troie face à la question que tout le monde se pose : « Est-ce que les communautés vont devenir les communes du XXI^e siècle ? ». La commune nouvelle peut apporter une réponse, à la condition qu'elle ne soit pas imposée partout dans notre pays, uniquement là où existe une volonté exprimée par les élus ou par la population, là où une réflexion et un débat s'engagent avec toute la population. Au sortir de ce temps démocratique, si, manifestement, les conditions sont réunies pour que des communes concernées s'entendent, alors la fusion peut être réalisée. Mais, si des difficultés existent et qu'une majorité ne se dégage pas, le référendum local doit être mis en œuvre. Finalement, la population devra choisir le basculement vers une commune nouvelle.

O. ROUQUAN – Comme indiqué, les communautés de divers ordres sont utiles en termes d'intégration des choix sur des espaces dits de bassins de vie – soit conformes aux pratiques des habitants en termes de déplacements professionnels ou d'accès aux services. Elles essaient de mettre en cohérence les objectifs et les moyens publics, au regard des comportements et des impératifs d'efficacité. Les champs d'intervention privilégiés sont donc le développement économique – implantation

d'entreprises, politiques d'innovation économique – et l'aménagement durable de l'espace – ratio de consommation de l'espace, mise aux normes écologiques du bâti, intégration des paysages et des mobilités préservant la biodiversité. L'intercommunalité est donc utile sur le plan stratégique. Mais, du fait du cumul de compétences techniques, elle est également essentielle sur le plan opérationnel. L'agglomération et la métropole investissent donc beaucoup dans la concrétisation des projets.

Sur le fond, il importe de consolider une conception et une pratique de la communauté, au sens de leadership stratégique : son pilote doit être capable de projeter l'ensemble du périmètre et de ses habitants dans l'avenir au titre de l'attractivité économique et spatiale. Chaque communauté peut se vivre et se penser sur le plan politico-administratif comme une fabrique de développement et d'aménagement au sein d'un environnement départemental et régional donné. Ainsi, un projet de territoire intercommunal part de ces questions : comment se définir au vu des points forts recensés et au regard des voisins et en s'insérant dans les priorités du département et de la région ? L'enjeu n'est pas d'être le concurrent de la communauté voisine, mais de savoir qui l'on est, ce que l'on veut, et comment l'on contribue à l'intérêt départemental et régional. Les intercommunalités seront politiquement fondées lorsqu'elles seront véritablement en mesure d'affirmer une logique positive de développement. Tel est l'intérêt communautaire au sens politique.

L'implication des habitants est essentielle à sa définition : savoir le degré initial de connaissance et d'attachement ; connaître les attentes en fonction des communes membres ; élaborer un intérêt commun et différencié... La communauté n'a d'autre choix que d'être une fabrique négociée d'un « commun » dessiné sur-mesure. Or, aujourd'hui, dans les grandes intercommunalités, la commune peut se sentir inutile – surtout si elle est peu représentée au conseil communautaire du fait de sa maigre population –, d'autant plus que les intercommunalités sont peu connues et souvent élues sans que le citoyen ne perçoive bien la spécificité de ce niveau. Il peut alors en résulter un déficit démocratique sévère. Pour remédier à ce sentiment d'enclavement et de délaissement si préjudiciable à la participation démocratique, la commune doit rester le lieu d'expression et de formulation des attentes citoyennes. Elle doit aussi rester celui de corrections et d'ajustements lors de l'application des programmes. La commune gardera une identité finalement plus politique qu'administrative au sein de telles intercommunalités.

En conséquence, revenir sur la loi NOTRe et l'intercommunalité intégrée, au bénéfice de l'ancienne forme des syndicats sectoriels, semble peu souhaitable. Mieux vaut réarticuler politiquement le lien commune-intercommunalité en redonnant à la municipalité une intervention déterminante à deux moments : la préfiguration des projets et leurs applications circonstanciées. Dès lors, les résidents de la commune doivent être partie prenante.

Faut-il avoir des élections intercommunales propres et, si oui, que faire des municipales ?

C. LEBRETON – Si les communautés de communes ou d'agglomérations devenaient des collectivités de plein exercice, la question des élections au suffrage universel direct des conseillères et des conseillers ne se poserait pas. Pour autant, au vu des compétences et des enjeux financiers, cela nécessiterait un traitement spécifique lors d'une transition à définir.

Au sujet de la qualité démocratique communale, la modification du mode de scrutin municipal est nécessaire. Actuellement, lors de ces élections, si vous appliquez la règle de calcul en prenant l'exemple d'un conseil composé de 23 membres, bien souvent la majorité ayant obtenu 51% détiendra 18 sièges et l'opposition sera réduite à 5 sièges, même si elle a obtenu 49% des suffrages exprimés. Est-ce juste ? Est-ce bon pour notre démocratie ? Non. Si l'on appliquait le calcul véritablement proportionnel, la répartition des sièges serait de 12 membres pour la majorité et de 11 pour l'opposition. Une prime majoritaire de 10% pourrait être expérimentée, afin de garantir la stabilité de l'exécutif. Avec cette prime, nous aboutirions à un rapport de 13 sièges à la majorité contre 10 à l'opposition, se rapprochant d'une répartition plus équitable, tout en assurant la gouvernabilité du conseil municipal.

Au niveau intercommunal, un progrès a été réalisé en élisant les membres des communautés selon un fléchage des candidats sur les listes électorales présentées lors des municipales. La volonté des législateurs était que les assemblées communautaires soient représentatives de chacune des communes qui la composent. Dans cette logique, il n'était pas envisageable qu'il existe une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de véritables élections intercommunales – soit avec des listes au scrutin proportionnel sur une circonscription communautaire. Or, nous pourrions imaginer un conseil communautaire composé de deux collèges. L'un représenterait des élus désignés par chacune des assemblées communales ; l'autre serait composé de membres élus au suffrage universel direct par les citoyens de la communauté concernée. Il conviendrait d'aller vers une organisation communautaire avec un partage des fonctions exécutives et délibératives. Dans ce sens, je propose que l'exécutif, c'est-à-dire le ou la président-e soit élu-e au suffrage universel direct par l'ensemble des habitants de la communauté de communes ou d'agglomération. À mon avis, nous aurions sûrement une légitimité de cette assemblée communautaire plus visible et plus affirmée.

Pour dynamiser encore la vie démocratique des communautés, il faut instaurer un conseil citoyen tiré au sort chargé de faire vivre une charte de la démocratie. Un conseil du développement durable pour contribuer au projet d'aménagement de la communauté est également nécessaire. Enfin, certaines personnes pensent qu'il faudra un jour se poser la question de supprimer l'un des deux niveaux de collectivités. En un mot, la commune

devra-t-elle être supprimée, faisant ainsi des communautés les communes du XXI^e siècle ?

Les Françaises et les Français sont très attachés à la commune, et ce quelle que soit sa taille, sa démographie, son importance. Au nom du principe de différenciation, les habitants d'un territoire communautaire pourraient débattre de sujets et choisir ce qu'ils jugeraient le mieux en matière d'organisation territoriale pour leur territoire. Ou bien ils privilégient majoritairement les communes, ou bien ils font le choix de la communauté, et nous devons respecter leur volonté. Une fois un laps de temps écoulé, ces questions pourraient être posées lors de prochaines échéances.

Il est avéré que la période où les intercommunalités étaient considérées comme des outils au service de la coopération, de la mutualisation des moyens financiers et humains pour assumer des compétences dépassant le seul territoire communal, est révolue. Désormais, il nous faut totalement repenser l'organisation territoriale et démocratique de notre pays, en incluant notamment l'enjeu intercommunal. La chose n'est pas aisée, mais obligation nous est faite de l'envisager, de construire un tel projet global, de le débattre et, enfin, de le proposer au peuple qui tranchera lors d'un référendum.

O. ROUQUAN – Un choix clair peut être proposé aux Français. Dans nombre de domaines, comme indiqué, la décision doit relever de la représentation intercommunale. Mais il faut garder la commune comme siège de l'expression démocratique des attentes, des propositions et des ajustements à l'application. Pour mieux assurer la visibilité des communautés, l'élection au suffrage universel direct de son président peut être une voie. Pourquoi, ensuite, ne pas alors séparer les pouvoirs en s'inspirant du modèle américain ? Le président dispose d'une équipe qu'il nomme pour appliquer les décisions de l'assemblée intercommunale. Il n'est pas révocable par cette dernière ; il peut exercer un droit de veto sur certaines délibérations, veto surmontable à la majorité des trois cinquièmes du conseil communautaire. Il ne peut dissoudre, ni être destitué. Il ne préside plus l'assemblée intercommunale. Il ne peut évidemment pas être maire d'une commune. Enfin, il peut nommer au sein de son équipe exécutive des vice-présidents et conseillers qui ne sont plus forcément élus.

En deçà de cette proposition, les élus intercommunaux doivent être mis dans l'obligation de rendre compte de leur activité tous les semestres au conseil municipal, et tous les ans aux habitants communaux. En découlent un débat communal plus continu sur le lien avec la communauté et des pratiques plus fréquentes de démocratie participative à ce sujet – consultative ou directe. Certaines intercommunalités de taille modeste peuvent aussi être incitées à se transformer en communes, ce qui n'exclut pas, là encore, de garder une présence institutionnelle de proximité.

Un second scénario est possible : envisager l'élection de l'intercommunalité au suffrage universel direct en le découplant des municipales. Ceci n'est guère possible, sauf à ajouter une strate de collectivité territoriale : les

communautés. Or, la complexité de la décentralisation est tant décrite et l'impératif de visibilité devenu si urgent qu'ajouter un niveau d'élus à part entière est peu envisageable. À moins d'en finir définitivement avec le conseil départemental comme collectivité territoriale et de le transformer en fédération d'intercommunalités, scénario envisagé par Yves Krattinger[5]. Gérées par le département, l'insertion, l'aide aux jeunes, l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires seront alors transférées aux intercommunalités. Or, qui dit réorganisations dit, dans un premier temps (qui peut être long), dépenses supplémentaires et désorganisations, voire suppressions, donc moindres performances des services au public. Cette voie est donc à proscrire car trop coûteuse, hasardeuse, inutile et sans doute, finalement, corrosive pour la légitimité.

Que penser des mégapoles et plus particulièrement du Grand Paris ?

C. LEBRETON – Au cours de la deuxième partie du XX^e siècle, il y a eu un important mouvement de population rurale vers le monde urbain, notamment en direction des grandes villes. De cette forte concentration de population ont émergé les concepts de mégalopoles (trois seulement dans le monde), de mégapoles, ainsi que de métropoles. Hormis Hong Kong, qui est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine, la première mégapole au monde est Tokyo avec ses 42,8 millions d'habitants, suivie par celles de Jakarta et Sao Paulo. 48 mégapoles ont plus de 10 millions d'habitants, dont Paris, qui se situe au 43^e rang, avec 12,7 millions de résidents. Dans le monde, 313 mégapoles ont plus de 2 millions d'habitants et 685 plus d'un million.

En regardant ces chiffres, nous sommes dans la démesure la plus folle ; certains évoquent « [l'enfer urbain poussé à son paroxysme](#) ». Lors des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat à la Sorbonne à l'automne 2012, le président d'une métropole française en faisait l'apologie en la qualifiant de territoire de la connaissance, de la recherche, des technologies du futur, en un mot de ce que certains géographes appellent les « villes intelligentes du futur » ou *smart cities*. Un maire un peu taquin d'une commune rurale rétorqua avec ironie que la métropole est aussi l'espace des insécurités, des pollutions, des violences urbaines, des transports usants, de la fracture sociale, des ghettos...

Certes, la description de l'un et de l'autre peut paraître caricaturale, mais la question était posée : voulons-nous vivre demain dans le modèle métropolitain actuel ? À l'aune de la préservation de notre environnement, de relations sociales plus humaines, d'une économie de la résilience, des transports adaptés, d'une sécurité apaisée, quels changements voulons-nous opérer ? La promiscuité est source de crises sociales, environnementales et démocratiques, voire sanitaires. Nous le constatons crûment aujourd'hui avec la pandémie : elle se propage fort rapidement au sein des grandes villes et des métropoles – observons ce qu'il s'est passé malheureusement à New York.

Il nous faut repenser totalement le modèle de ville dans lequel nos concitoyens consentent à vivre. En 2014, m'adressant au ministre en charge de la ville, je lui avais dit : « Nos politiques successives de la ville conduites depuis des années sont des politiques de réparation des conséquences causées par des discriminations sociales et de multiples raisons. Il serait plus opportun, dans une démarche positive, de lancer un grand concours national sur le fait d'imaginer les villes du futur. Cela serait un choix plus ambitieux, plus mobilisateur qui ferait rêver nos concitoyens, avec la participation des urbanistes, des architectes et de tous les chercheurs en sciences sociales. Dans notre pays, depuis longtemps, nous soignons plus sûrement les conséquences les causes. Nous faisons très souvent de bons diagnostics, auxquels nous appliquons de mauvais remèdes. »

La France a imaginé réaliser des villes à taille humaine où il fait bon vivre. Cela fait partie de notre histoire, de notre identité et de notre culture. Étudions le succès des villes moyennes auprès des jeunes générations. En guise d'illustration, évoquons la croissance démographique inattendue du département des Côtes-d'Armor. Les statisticiens prédisaient, lors du recensement général de la population en 1999, que la démographie diminuerait. Lors des résultats, la surprise fut énorme, car une croissance d'environ 4000 habitants avait été enregistrée. Avec les élus et nos services, nous avons voulu comprendre ce qu'il s'était passé. Nous avons mobilisé l'Insee et des géographes de l'université de Grenoble pour comprendre cette soudaine croissance. De nombreuses remarques, des analyses pertinentes et des ébauches de réponse ont confirmé ce qui allait advenir pour notre département dans les années à venir.

Plus de 100 000 habitants ont rejoint les Côtes-d'Armor, dont 67% avaient en moyenne moins de quarante ans et dont 50% venaient de la métropole de Rennes. En général, les métropoles subissent un double mouvement, l'arrivée de nouveaux résidents et le départ d'autres. Les explications données par ces nouvelles générations étaient très souvent la recherche d'une nouvelle qualité de vie, d'un besoin de reconnaissance et de relations sociales plus humaines et plus proches. L'impression d'être quelqu'un, avec une identité dans les villages et les villes moyennes motivait également leur choix. À l'opposé, au sujet du Grand Paris, nous avons cédé trop facilement à des effets de mode. Parce que Paris était en concurrence avec Londres, il était impératif que nous copiions l'exemple britannique. La compétition effrénée entre les grandes mégapoles du monde, telles que Tokyo, Londres, New York et Paris, est mortifère. Au-delà de ces considérations générales, venons-en à la métropole du Grand Paris. Cette réforme s'est faite essentiellement avec les élus de la région Île-de-France, concernés au premier chef par les difficultés qu'ils rencontraient. Pourtant, tous les Français sont concernés par l'avenir de notre capitale et de ses environs.

Cela dit, avant la réforme, Paris était ville et département et assumait les compétences dévolues par la loi aux deux collectivités territoriales et à leurs assemblées. La petite couronne était composée de trois départements : la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne, ainsi que des

communes et des villes. La grande couronne regroupe quatre départements : la Seine-et-Marne, l'Essonne, les Yvelines, le Val-d'Oise et, bien sûr, les villes et les communes. Après les lois de 2014-2017^[6], nous avons fusionné les deux collectivités de Paris. Depuis, demeurent les 1287 villes et communes, les 63 intercommunalités et les 51 EPCI et 11 établissements publics territoriaux (EPT) pour la petite couronne. À cela s'ajoute, bien sûr, la nouvelle métropole du Grand Paris, ainsi que les 3 départements et la région Île-de-France qui ont été conservés.

Avec 13 millions d'habitants, la complexité à laquelle sont confrontés les élus, les administrations publiques et les citoyens est certaine ; mais, pour autant, fallait-il réaliser ce grand chambardement ? La loi a créé de nouvelles entités publiques sans en retrancher aucune. Elle a créé des EPT et a gardé les 3 départements, qui ont acquis avec le temps une véritable identité, certes parfois contestée, mais réelle. Nous parlons bien du 9-2, du 9-3 du 9-4 ; cela existe désormais et cela recoupe des réalités sociales, culturelles, économiques et humaines.

J'aurais été plus favorable à une approche rationnelle, réaliste et efficace qui dérange tant de conservateurs. Une ville capitale à un statut particulier, c'est normal à l'échelle du monde. Des communes qui travaillent entre elles sur la base du volontariat avec des syndicats de coopération, des départements reconnus dans leurs compétences de solidarité sociale et territoriale, et une région qui a fait ses preuves : cette solution emporte mon adhésion. La recherche d'une véritable efficacité de l'action publique aurait pu et dû être territorialisée différemment entre l'Est et l'Ouest, entre le Nord et le Sud, prenant en compte une réorganisation des services de l'État déconcentré. L'idée est de transférer encore certaines compétences aux collectivités territoriales, telles que la sécurité civile, la santé, l'enseignement supérieur, le service public de l'emploi, le logement et l'habitat, le numérique et une partie du pouvoir réglementaire de l'État.

Sinon, il y a le scénario radical qui consisterait à voir le Grand Paris absorber les départements. Mais, qui aura le courage de présenter un référendum sur cette question à la population concernée ? En réalité, nous n'avons fait aucun choix entre ces deux scénarios, sinon celui de la complexité, dans lequel ni nos concitoyens ni les élus ne se retrouvent ! Quand un gouvernement et le Parlement font des réformes, il faut d'abord définir un choix politique, en expliquant avec pédagogie et franchise le sens que nous donnons à toute réforme. Que voulons-nous ? Pour quel objectif et avec quelle stratégie ? Bien souvent, cette question du sens, hormis des arguments d'économie de dépenses publiques, de pseudo-millefeuille et d'inefficacité de l'action publique, reste sans réponse. Il faut en tenir compte, mais là n'est pas l'essentiel. Je me souviens d'avoir, avec mes collègues des départements, posé cette question du pourquoi concernant la carte des régions ou la disparition des conseils généraux. Je n'ai jamais reçu de réponse.

O. ROUQUAN – Offrir un cadre de gouvernance spécifique aux métropoles mondiales ou européennes est nécessaire. Ensuite, ou bien la

structure métropolitaine est essentiellement technique, ou bien elle est politique. Si cette seconde option est privilégiée, il faut garantir lisibilité et visibilité à l'institution. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, sauf à Lyon.

En Île-de-France, cinq échelons sont donc juxtaposés : commune, EPT (sorte d'agglomération d'au moins 300 000 habitants), département, métropole, région, sans comptabiliser la kyrielle de syndicats. Si la métropole recouvre une dimension politique, un tel agencement est impertinent. Il faut supprimer un échelon : le conseil départemental. Les établissements publics territoriaux, échelons intermédiaires entre les communes et la métropole du Grand Paris, doivent ainsi devenir de véritables collectivités territoriales regroupant les compétences ville et département, à l'instar de Paris. Au-dessus d'eux, la métropole du Grand Paris décide d'une stratégie nationale et internationale de compétitivité et d'attractivité avec la région et l'État.

Il s'agit d'une ville-monde, qui doit trouver un équilibre dans un territoire plus vaste. À cet égard, il convient de renforcer la péréquation et donc l'égalité de traitement des citoyens. Ceci conduit la région à se recentrer sur l'équilibre entre petite et grande couronne et doit obliger à revoir les flux fiscaux de l'Ouest vers l'Est. L'État, en tant que garant de l'égalité, doit pouvoir contrarier toute réticence à lutter contre les fractures franciliennes. En deçà, sur la compétitivité, le logement, les mobilités, il peut laisser la main aux collectivités ; au risque de voir leurs majorités être ensuite sanctionnées. Voici donc quelques propositions visant à améliorer la lisibilité de l'organisation territoriale de la petite couronne d'Île-de-France, tardivement et mal impliquée dans le mouvement intercommunal.

LE DÉPARTEMENT

Le lien entre départements et bloc communal est-il menacé par les intercommunalités XXL et les métropoles ?

C. LEBRETON – Le département n'est pas que l'assemblée départementale qui en épouse strictement les limites administratives et politiques. Le département est un territoire que nous avons en partage, les communes et les intercommunalités, la collectivité départementale et l'État, représenté par ses services déconcentrés sous l'autorité du préfet. Ce partage est issu de notre histoire vieille de plusieurs siècles. Pour autant, elle demeure très présente chez les habitants. Il suffit de se souvenir du tollé qu'avait suscité l'éventuelle disparition du numéro du département sur les plaques minéralogiques. Le département et la commune sont les plus vieilles collectivités issues de la Révolution française, cela forge une réalité vécue et bien ancrée dans la mémoire collective. Ce couple a su s'adapter à l'évolution du monde et à son environnement. De nombreux liens tissés avec le temps se sont renforcés.

En Côtes-d'Armor, nous avons mis en place une politique d'aménagement

et de développement territorial autour de l'idée de contrat de territoire. Ce fut un engouement certain et une réelle adhésion autour de la conception partagée que nous avons du développement territorial, par-delà notre diversité politique et locale. Urbain et rural s'y sont retrouvés d'emblée, y compris sur la notion de solidarité, déterminée à partir de la péréquation financière que nous avons réussi à mettre en place à cette occasion. La signature de ces contrats se déroulait au siège des intercommunalités, où chaque maire était présent aux côtés de l'exécutif intercommunal pour parapher le document officiel en ma présence.

Président, à partir du 16 juin 1997, le conseil général des Côtes-d'Armor, nous organisons une journée de travail mensuel qui se déroulait dans un canton, avec le ou la conseillère générale, les maires et les collaborateurs, ainsi que des représentants de l'intercommunalité. Le matin, se déroulait une séance d'échanges sur les projets de chaque commune et de l'intercommunalité, suivie d'un déjeuner convivial au cours duquel se tissaient des liens cordiaux – ils sont si importants pour consolider la confiance au projet partagé d'aménagement du territoire communal et départemental. L'après-midi était consacré à des visites de réalisations, tant communales que départementales, voire communautaires. Nous allions aussi à la rencontre des responsables d'entreprises et de leurs salariés, ainsi qu'à celle d'élus des associations et de leurs adhérents.

En l'espace d'un mandat, tous les cantons du département des Côtes-d'Armor ont été visités. Nous avons ainsi tissé des liens très solides avec les acteurs qui font le département, qui en font la force et l'intelligence, l'âme et l'esprit. Alors, quelle organisation démocratique voulons-nous pour notre pays et ses habitants ? Cette primauté de la démocratie sur la décentralisation est avérée et reconnue, elle est primordiale. La décentralisation et la déconcentration sont complémentaires, mais sont centrées sur les compétences des niveaux territoriaux. Aussi, le lien entre région et intercommunalité est nécessaire pour répondre aux enjeux du développement et de l'aménagement du territoire. Alors que le couple département-commune répond au défi de la démocratie de proximité et des services publics, proches de nos concitoyens. C'est dans la clarification précise des compétences que ce lien sera renforcé.

Au cours de ces dernières années, nous avons, bien entendu, le battage médiatique sur le « millefeuille territorial » qui était devenu pour la presse un marronnier. Il était de bon ton de fustiger cette organisation territoriale de la République française. Cependant, certains journalistes méconnaissent le sujet. Ils ressassent des interventions préparées qui allaient toujours dans ce sens : il y a trop de niveaux territoriaux, trop de dépenses publiques, trop de fonctionnaires, trop de fiscalité, tout cela coûterait cher à notre pays. Les contempteurs utilisaient toujours la même démonstration : « Regardez, disaient-ils à leurs auditeurs ou lecteurs, notre pays a 36 000 communes, soit 35% des communes de l'Union européenne. Cherchez l'erreur. » Tel est le fruit de notre histoire : nos concitoyens sont très attachés à leur commune.

Alors, faisons l'exercice de penser qu'il y a des échelons trop nombreux. Que faut-il supprimer ? La commune, le département, la région ? Avec l'arrivée des métropoles, le battage médiatique a repris de plus belle. Imaginons le scénario le plus souvent cité : supprimer le département. Qui assumera demain les compétences sociales et territoriales ? Qui s'occupera des collèges ? Qui entretiendra les routes ? Est-ce que les métropoles sont prêtes à assumer ces compétences ? Pour les collèges et les routes, cela serait possible. Mais, pour le financement des solidarités sociales humaines, les candidats ne se bousculent pas au portillon. Bien au contraire. Le risque est que, demain, la solidarité financière qui est mobilisée par le département, qui combine harmonieusement la solidarité nécessaire entre le monde rural et le monde urbain, disparaisse. Si tel est le cas, il y aura d'un côté la solidarité des champs et de l'autre la solidarité des villes. Telle est ma conception de la solidarité et de la péréquation entre les riches et les pauvres. Aussi, je suis convaincu que la collectivité départementale a su faire la preuve de son efficacité dans le champ des compétences des solidarités sociales et territoriales.

O. ROUQUAN – Le lien entre le conseil départemental et les intercommunalités de taille moyenne et petite reste vivace, notamment parce que leurs intérêts sont liés d'après la loi. Au titre de la solidarité territoriale, les départements doivent proposer un schéma d'accessibilité aux services, qui essaie de mettre en cohérence les lieux d'implantation des principales infrastructures permettant de répondre aux besoins des habitants. Ils ne peuvent le faire qu'avec le secteur communal. D'ailleurs, les départements disposent souvent d'une agence d'ingénierie, cogérée avec les communes et les intercommunalités, pour mettre en œuvre les projets techniques – routes, logement, eau, et maintenant habitat et santé, à en croire la loi 4D de 2021.

Le conseil départemental est donc essentiel, lorsqu'une partie non négligeable de l'espace est rurale ; peu peuplée désormais, structurée autour de villages et de bourgs souvent en déprise. Ces espaces dépendent de la solidarité que le département peut décider. Les conseillers cantonaux sont connus de leurs habitants. Même après la réforme de 2013 concernant le binôme cantonal, ils entretiennent un lien de proximité, leur demandant une réactivité dans le domaine des aides sociales, voire économiques, tel que dans le secteur agropastoral. Le conseil départemental dispose donc d'une identité toujours forte dans les zones urbaines et le lien, notamment dans les carrières politiques, entre secteur communal et conseil départemental est profond. Vouloir le supprimer serait une régression de la démocratie territoriale.

Faut-il fusionner métropoles et départements ?

C. LEBRETON – Nous connaissons depuis longtemps l'histoire et la réalité des départements français, des conseils généraux hier et désormais des conseils départementaux. La notion juridique et territoriale des métropoles,

dans notre droit national, est plus récente. Ainsi, en vertu de la loi Maptam du 27 janvier 2014, 21 métropoles ont finalement été créées. 20 métropoles de droit commun et 1 métropole, collectivité de plein exercice. Les discussions sur la loi Maptam, qui se sont déroulées à l'Assemblée nationale et au Sénat, révèlent une absence totale de critères objectifs permettant de préciser la définition d'une métropole afin d'éviter les créations de circonstances politiciennes.

Au regard des paramètres de classement des mégapoles à l'échelle du monde, qui retient le seuil minimum d'un million d'habitants, et alors que seuls Paris, Aix-Marseille et Lyon pouvaient y prétendre, la France compte 19 métropoles ! Nous aurions pu imaginer une approche selon des critères tels que la présence d'infrastructures et d'équipements : gares et aéroports, universités, centres de recherche, établissements hospitaliers, institutions culturelles, ou encore la présence d'institutions européennes, telles que le Parlement situé à Strasbourg où la proximité de Bruxelles pour la métropole de Lille. Dès lors, Nantes et Toulouse, avec la présence d'Airbus, ainsi que Bordeaux et Nice, pouvaient y prétendre, portant à 9 le nombre de métropoles. Comme souvent, nous avons fait le choix d'une approche franco-française, afin d'étendre à d'autres ce titre de métropole pour des raisons assez obscures. Convenons dans tous les cas qu'en fonction de critères objectivés le nombre de départements concernés n'aurait pas été de 21.

En vertu d'un scénario « lyonnais », si une métropole exerce les compétences du conseil départemental, celui-ci disparaît sur le périmètre métropolitain. Mais, sur le territoire restant hors de la métropole, le conseil départemental perdure. Ainsi, dans le département du Rhône, par exemple, la métropole de Lyon exerce ses compétences sur un territoire comprenant 1 374 964 habitants. Le conseil départemental du Rhône reste, quant à lui, compétent sur un espace désormais adjacent, incluant 460 339 habitants. En comparant la démographie des territoires métropolitains et celle des territoires départementaux, je remarque qu'il existe des situations très différentes. Hormis la métropole d'Aix-Marseille, qui représente 93 % de la population du département des Bouches-du-Rhône, et celle de Lyon, qui représente environ 75% de la population du département du Rhône, toutes les autres métropoles sont situées entre une représentation démographique de 22% au moins à 60% au plus.

Dans de nombreux départements incluant une métropole, le pourcentage d'habitants continuant à relever des compétences des conseils départementaux reste élevé. À la lecture de ces éléments politiques et démographiques, vous comprendrez que la fusion entre conseils départementaux et métropoles se pose différemment. Elle pourrait s'opérer pour 9 d'entre elles. Il n'y a pas d'intérêt à les fusionner là où plus de 40% de la population départementale n'habite pas la métropole. Le risque est d'aboutir à une fracture sociale et territoriale entre territoires ruraux et métropolitains. Dans un cas, celui de la métropole-département, les ressources importantes seront éventuellement mises au service du social.

Dans le second cas, celui des départements ruraux, voire rurbains, les moyens resteront comptés et le social sera moins financé. Garder un département incluant un centre-urbain (agglomération ou métropole) est le cas de figure le plus pertinent, car il permettrait de combiner solidarité des champs et des villes. Ce serait un bel exemple de péréquation financière et d'égalité républicaine.

Nous prendrions donc un grand risque en généralisant l'exemple lyonnais. En posant cette question de la fusion, quels avantages pouvons-nous en tirer ? Une plus grande efficacité de l'action publique ? Une meilleure efficacité de la communauté ? En tirer des économies de dépenses publiques très substantielles ? Une meilleure qualité des services publics ? Les possibilités de privatiser certains services ? Si tel était le cas, les allocations de solidarité (APA, RSA, PCH...), qui sont un droit pour les familles, seraient-elles financées intégralement ? L'un des risques majeurs de cette réforme serait de créer des monstres administratifs qui échapperaient au contrôle des élus et aussi des citoyens. Lors de la réflexion concernant ses organisations, il est impératif d'avoir constamment à l'esprit la place du citoyen qui décide, participe et contrôle l'action des assemblées.

O. ROUQUAN – Dans les métropoles et les grandes agglomérations, l'utilité de conserver deux institutions peut poser question en termes d'accessibilité aux services. Pour le citoyen, il serait peut-être plus simple de n'avoir qu'un label pour les guichets à la fois sociaux et économiques et aussi qu'un élu à identifier pour l'ensemble des services au public. En termes de gestion administrative et politique, la question posée par cette fusion métropole-département, au-delà des problèmes conjoncturels de maîtrise des coûts, est celle de l'aptitude stratégique de la métropole-département à intégrer les logiques économiques et sociales, donc à fabriquer de l'égalité territoriale sur son périmètre. Il s'agit d'un point crucial : rappelons que les poches d'exclusion et de pauvreté les plus graves se situent au cœur des métropoles ! Si une telle priorité politique est prise à bras-le-corps par les élus, alors le pari de la fusion département-métropole sur son périmètre peut être pertinent.

Reste posé l'enjeu des inégalités de situation au-delà de cet espace métropolitain : comment assurer la diffusion de la richesse des « centrifugeuses urbaines » sur les espaces alentour ? Pour qui ne se contente pas de la théorie du ruissellement, le mode contractuel existe, tout comme les versions plus institutionnalisées – pôles métropolitains ou contrats de réciprocité trop peu utilisés. La région, surtout, est censée veiller à l'équilibre du territoire d'après la loi. Mais, elle ne peut le faire en termes d'économie, d'aménagement, d'écologie avec un budget trop limité. Afin de renforcer les exigences de cohésion territoriale, il faut sans doute que l'État assure un arbitrage en retrouvant des moyens à la fois d'autorité – le contrôle – et d'action – avec une agence de cohésion des territoires vraiment déconcentrée et se préoccupant pleinement de politique de la ville – ou, alors, il faut vraiment régionaliser avec tous les moyens cette mission

de péréquation.

Pour le social, en vertu d'un tel schéma, il risque d'y avoir disparité de moyens et de services entre la métropole richement dotée et les départements alentour. Cela dit, cette inégalité existe déjà : les ressources fiscales ne sont pas les mêmes entre la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine, les deux étant en zone métropolitaine très condensée. Ceci permet de comprendre que la dichotomie rural/urbain est trop simple et que les ressources dédiées aux compétences autonomie, insertion, jeunesse, rural, varient déjà considérablement en fonction du potentiel financier de méso-espaces qui ne recoupent pas les frontières administratives, mais reposent sur la coopération locale.

Si l'on admet le principe d'une extension du modèle lyonnais à l'ensemble des métropoles (fusion département-métropole), l'important est surtout de garantir et de renforcer la solidarité fiscale. Autrement dit, de renforcer ce que l'on appelle la péréquation entre métropoles et départements moins riches. De nouveaux outils sont à inventer et à imposer aux plus riches. Si ce préalable n'est pas posé d'emblée, alors mieux vaut conserver le département partout...

Enfin, il faut répondre à la question : « Que faire des reliquats de conseils départementaux demeurant au-delà du périmètre métropolitain ? » En fonction des situations, imaginons que si la métropole absorbe jusqu'à 50% du périmètre de l'ancien conseil départemental, ce dernier disparaît et différents cantons périphériques sont rattachés aux départements voisins. En deçà de 50%, avec des marges au vu de la configuration des lieux et des souhaits des populations, le conseil départemental est maintenu dans son intégrité à la périphérie de la métropole.

Le binôme départemental est-il un bon choix pour revaloriser la légitimité et la visibilité de l'institution ?

C. LEBRETON – Avec le choix du binôme, l'objectif primordial recherché est atteint : la parité intégrale dans toutes les assemblées, tel est le progrès majeur de ce début de siècle. Aujourd'hui, concernant la parité, l'immense majorité des élu·es considère que la nature des assemblées a profondément évolué vers le meilleur. Le choix du binôme (deux élus de sexe différent pour un canton) a deux vertus. La première est la parité dans les assemblées départementales et la seconde est de gommer définitivement les fortes disparités de représentation démographique des élus d'un canton à un autre. Aujourd'hui, seule l'Assemblée nationale éprouve des difficultés à respecter la parité intégrale, car le scrutin uninominal à deux tours ne remplit pas les conditions optimales pour y réussir. Les amendes infligées aux partis politiques qui ne respectent pas la règle ne sont pas assez dissuasives. Le Sénat devra aussi trouver un mode de scrutin qui permette d'atteindre cet objectif obligé de parité.

J'ai participé en tant que président de l'Assemblée des départements de

France (ADF) aux négociations conduisant le gouvernement à choisir ce mode de scrutin et à le proposer au Parlement. Les débats ont été difficiles, notamment au sein de la délégation parlementaire aux droits des femmes, présidée par mon amie Danielle Bousquet, députée. Nombreux y étaient les parlementaires qui n'en voulaient pas en se fondant sur des arguments solides. Des amies proches le contestaient. Le binôme est un mode de scrutin, certes original, mais qui donne une belle légitimité et qui apportera à l'avenir un ressourcement au conseil départemental. Dans le passé, il y a eu une imagination fertile pour envisager de nouveaux modes de scrutin. Le président Sarkozy avait fait voter une loi au Parlement, celle-ci créait le conseiller territorial siégeant au sein des assemblées départementales et régionales. Le mode de scrutin reposait sur un découpage de circonscriptions gardant les anciens cantons avec un scrutin uninominal à deux tours, comme pour les députés. Bien que la formule fût séduisante, elle allait produire, à terme, l'évaporation des conseils généraux dans les assemblées régionales, ce qui était le but recherché par son promoteur.

À l'épreuve des faits, l'alternative reposant sur le binôme, actée en 2013, afin de respecter la parité désormais irréversible, est un vrai progrès. Le fonctionnement au sein du binôme n'est pas toujours simple. La personnalité de celles et ceux qui l'assument y joue un rôle. Alors, peut-être faut-il s'orienter vers la proportionnelle, telle qu'elle est utilisée pour les communes de plus de 1000 habitants. La proportionnelle intégrale avec un scrutin de listes sur une circonscription départementale, voire des circonscriptions par arrondissement, est aussi possible. La proportionnelle avec un scrutin de listes et un classement préférentiel des candidats pour l'ordonnancement des listes renvoie à la pratique belge pour les élections provinciales. Dans tous les cas, les assemblées devraient pouvoir choisir leur mode de scrutin à une majorité des deux tiers des membres des conseils. Sur la question, le dernier mot devrait d'ailleurs revenir au peuple. Une utopie, bien sûr !

O. ROUQUAN – L'avantage du binôme pour la parité est un fait. Il est moins évident pour la visibilité des deux élus sur un même canton : que fait l'un, que fait l'autre ? S'entendent-ils bien, ou sont-ils concurrents ? Les situations sont très variées. Le citoyen a sans doute peu de compréhension de ce mécanisme. Un progrès a été fait en organisant l'élection pour six ans de l'ensemble de l'assemblée départementale, puis celle de son président. Sans doute serait-il de bonne pratique d'imposer aux candidats du binôme de dire, dès la campagne électorale, leurs positionnements respectifs au sein de l'assemblée et quels dossiers seront dédiés à l'un et à l'une en cas d'élection. Ainsi, les citoyens pourront exercer leur droit constitutionnel – demander des comptes –, et la visibilité de l'ensemble, donc la légitimité de l'institution, gagnera en qualité.

Le département doit-il rester le chef de file de la solidarité et de l'action sociale ?

C. LEBRETON – Nos organisations doivent s'adapter en permanence pour

épouser les évolutions positives de notre société, sans nuire à l'efficacité des services publics et aux valeurs intemporelles dont ils sont les porteurs, comme l'intérêt général et les biens communs. L'Association des communautés de France (ADCF) travaille sur la question sociale, développant la thèse qui ne peut y avoir de développement économique sans progrès social et culturel. Ce raisonnement pourrait conduire à transférer les compétences départementales sociales aux intercommunalités, dont l'évolution a été rappelée ci-dessus.

Cependant, le conseil départemental doit rester le chef de file des solidarités sociales et territoriales de proximité. L'action sociale et l'autonomie des personnes ne peuvent être confondues avec les prestations d'allocation – RSA[7], PCH, APA... D'ailleurs, pour compléter ces politiques, de nombreuses allocations dispensées par les CAF ou l'État pourraient être transférées aux conseils départementaux : allocations familiales, AAH, etc. Concernant l'autonomie et l'action sociale, il faut que le département soit davantage encore le protecteur, avec le concours des centres communaux d'action sociale (CCAS), des personnes victimes des accidents de la vie. Le département est le garant de l'égalité des citoyens, qu'ils vivent dans un territoire rural ou urbain.

De plus, depuis les lois de décentralisation de 1982, le conseil départemental est devenu le chef de file des solidarités territoriales et sociales, personne aujourd'hui ne semble le contester. Après le transfert des fonctionnaires des directions départementales de l'action sociale (DDASS) au département et la création de la fonction publique territoriale, les services des départements ont acquis une véritable compétence professionnelle reconnue et appréciée. Cela est conforté par une formation initiale et continue de haute qualité qui a accompagné le recrutement de ces professionnels de l'action sociale. Pourquoi bouleverser des services qui fonctionnent avec efficacité au service de nos concitoyens ?

O. ROUQUAN – Pour aller plus loin, l'objet de cette réflexion est de s'interroger sur le bien-fondé et les perspectives d'une réforme démocratique de la décentralisation. L'idée pourrait alors être de confier pleinement un champ de protection sociale – la dépendance – à un binôme : département-partenaires sociaux. Démocraties sociale et politique de proximité ont à y gagner. La proposition va à rebours des tentatives constantes, à la fois de recentralisation et d'étatisation de la protection sociale. Donc, l'enjeu est de donner la gestion d'un risque autonomie rendu visible, cumulant handicap et vieillesse, aux conseils départementaux et partenaires sociaux fédérés à ce niveau.

Préalablement, il convient de réfléchir aux modalités de fusion des aides dites prestation compensation handicap (PCH) et aide personnalisée à l'autonomie (APA), les deux visant actuellement à améliorer l'autonomie, tout en distinguant handicap et âge. Or, en dépit de la diversité des causes, les symptômes de la dépendance sont comparables. De fait, une seule prestation déclinable en fonction de considérations personnelles est sans doute envisageable. Une telle approche oblige à personnaliser

l'accompagnement et offre les possibilités de revoir de fond en comble la politique de mobilité, mais aussi d'insertion et d'hébergement des publics dépendants à la charge des conseils départementaux.

La proposition ne mérite-t-elle pas d'être travaillée par les acteurs économiques locaux de ces secteurs, les partenaires sociaux et les élus départementaux ? Des expérimentations pourraient être menées et certains conseils ont déjà fusionné leurs services personnes âgées et handicap. Évidemment, les cadrages législatif et partenariaux préalables à ces politiques et les exigences d'égalité face à la loi s'imposent. Pour autant, la diversité des chemins territoriaux pour atteindre l'objectif serait mieux reconnue. Ici, comme souvent, le conseil départemental ne peut avancer sans le secteur communal, déjà engagé, du fait de la loi, dans des plans d'amélioration des infrastructures pour les personnes dépendantes.

La volonté manifeste est celle de promouvoir l'innovation sociale à propos de l'autonomie des personnes dont le conseil départemental est le chef de file, d'après la loi NOTRe du 7 août 2015. L'occasion serait aussi trouvée de développer avec le secteur communal une approche renouvelée et qualitative des Ehpad.

L'échelon départemental garde-t-il une pertinence ?

C. LEBRETON – L'espace départemental est à équidistance de la commune et du bloc région-État-Europe. Il constitue le territoire approprié pour la complémentarité, l'égalité et l'harmonie entre urbains et ruraux. Il a la proximité nécessaire, la visibilité historique et l'efficacité reconnue de ses services publics territorialisés. Ces derniers ont été renforcés par la mise en place des maisons publiques du département, partout en France. Les fonctionnaires y sont responsables et peuvent prendre des décisions adaptées à chaque subdivision départementale. Ces maisons rassemblent tous les fonctionnaires territoriaux du département. Agents d'entretien des routes et du patrimoine, ceux des collèges, du secteur médicosocial, assistantes et assistants sociaux, animateurs sociaux, sportifs et culturels constituent donc une présence territorialisée des services départementaux, en proximité de nos concitoyens. Peu de collectivités ont mis en œuvre le principe de subsidiarité-proximité avec un tel niveau de performance. Ainsi, des départements pionniers comme ceux de Meurthe-et-Moselle, de l'Isère et des Côtes-d'Armor ont promu une territorialisation complète des politiques publiques conduites par les assemblées départementales.

Ils appliquent la déconcentration administrative et la décentralisation politique des compétences, raccourcissant le délai de décision au plus près de nos concitoyens, ce qui conduit à une plus grande efficacité des services publics. À ce titre, j'ai contribué en 2014 à la création d'une chaire territoriale avec le professeur Romain Lajarge de l'université de Grenoble-Alpes sur le thème de la territorialisation de l'action publique, dont nous étudions les effets dans plusieurs départements volontaires, avec le concours de l'ADF. Par ailleurs, au sein de notre assemblée des

départements de France, les présidents des départements de la Creuse, de l'Allier, du Cher et de la Nièvre ont effectué un excellent travail de recherche sur la notion des nouvelles ruralités. Un rapport d'excellente facture a été rédigé, présenté au conseil d'administration de l'ADF, discuté, amendé et validé. Ainsi est née l'Association nationale des nouvelles ruralités (ANNR), animée par le sénateur Patrice Joly, ancien président du conseil général de la Nièvre, et le Parlement rural, avec le concours de multiples associations, parmi lesquelles Leader France, l'Unadel.

La présence du département reste fondamentale dans l'organisation territoriale de la République. Notre pays est celui qui a la plus grande superficie de tous les États de l'Union européenne, ce qui donne déjà une explication à l'originalité du caractère rural d'une grande partie du territoire français. 52,4% de la population vit dans les communes de moins de 10 000 habitants. Dans ces territoires, le couple communes-département apparaît déterminant pour les populations. Dans les départements plus urbains, la part du monde rural est aussi essentielle ; souvent, au vu des déplacements quotidiens entre ces deux mondes, une certaine harmonie est possible. L'opposition rural/urbain est impertinente. Le président du conseil général du département du Nord, Patrick Kanner, aimait souvent le rappeler dans ses discours et dans ses interventions lors de nos travaux à l'ADF.

Depuis plusieurs années, nous assistons d'ailleurs à l'émergence d'un mouvement de jeunes générations qui recherchent un mode de vie plus proche de la nature et de la population. Durant l'épisode de la pandémie du coronavirus, nous avons remarqué de nombreuses velléités d'habitants de grandes villes de rechercher des opportunités pour vivre dans ces territoires. Au cours de la fin du siècle passé et du début des années 2000, ils étaient pourtant passablement déconsidérés. Or, de nombreux maires de communes rurales font un travail extraordinaire de mobilisation, d'innovation, d'expérimentation, de réalisation de projets élaborés avec la population. Ils donnent ainsi un nouvel élan à leur collectivité, fortement accompagnée par l'intercommunalité et le conseil départemental.

En 2019, en visitant le département de la Haute-Saône, le maire de Lavoncourt, un ami, Jean-Paul Carteret, m'a fait toucher du doigt la qualité d'un travail effectué depuis des années au service de sa population. Avoir œuvré avec les élus de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) m'a permis de constater l'engagement, la pugnacité, la persévérance et le réalisme teinté de créativité des nombreux maires qui portent leurs collectivités à bout de bras pour vivre et espérer dans un monde plus humain, plus fraternel, plus chaleureux.

De nombreux conseils régionaux ont également développé, parfois avec le concours de l'État et de l'Europe, des politiques contractuelles d'accompagnement au développement local de ces communes rurales de notre pays. Il faut ainsi imposer une limite aux grandes métropoles qui, bien souvent, déshumanisent les relations entre les êtres ; elles deviennent de plus en plus ingérables socialement et démocratiquement. Pour toutes ces raisons, le département peut demeurer un territoire à taille humaine, de

proximité et de solidarité. Que nous puissions en revoir la finalité et l'organisation me semble normal et légitime. Mais, cet espace combine le mieux l'urbain et le rural.

O. ROUQUAN – Depuis plus de quinze ans, les réformes territoriales ont cédé à une approche se voulant rationaliste, fondée sur l'efficacité. À ce titre, elles ont préconisé, ici comme ailleurs, suppression-mutualisation et autres transversalités qui sont les mantras des managers contemporains. Une inflexion des priorités est requise. Le sens de cette réflexion est de redonner force et vie à une approche politique. Le département est, avec tous ses défauts fonctionnels (une lourdeur, par exemple, souvent signalée), identifié et solide. Il déploie des services essentiels dans un contexte d'accroissement des inégalités. Chercher à le démanteler au hasard de quelques projections abstraites semble trop risqué en termes de légitimité politique. En réformer le fonctionnement est, bien sûr, utile et les directeurs généraux des services n'attendent pas les injonctions législatives pour s'y essayer.

Parions donc sur l'engagement des fonctionnaires et l'exigence citoyenne afin d'améliorer la performance publique des conseils départementaux. À ce titre, mettre en phase les maisons de l'État et leurs vis-à-vis départementaux par canton est sans doute bienvenu – à l'instar de ce que propose la loi 4D autour du label France service. Mais, la priorité doit aller au regain démocratique : la pertinence d'un conseil départemental dépend de résultats obtenus, ainsi que de la qualité du lien démocratique entretenu avec les électeurs. À cet égard, un réveil des assemblées dans leur capacité à stimuler l'implication citoyenne en cours de mandat est impératif, afin d'améliorer la participation électorale aux cantonales. Les élus départementaux pourraient donc renforcer rapidement la démocratie participative par des forums, concertations, consultations et aussi, régulièrement, des conseils citoyens, autres démarches d'administration ouverte, et, enfin, des référendums décisionnels, car, depuis 2003, l'outil existe en droit mais est inappliqué dans les faits.

LA RÉGION

La réduction du nombre de régions est-elle une erreur ?

C. LEBRETON – Oui ! La réduction du nombre de régions en métropole fut une erreur magistrale et l'avenir nous le dira très sûrement. D'emblée, j'ai voulu comprendre quel était le sens de la réforme. À plusieurs reprises, encore à la tête de l'Assemblée des départements de France (ADF), questionnant l'Élysée et Matignon, aucune réponse n'a été fournie sur le sens de cette réforme, hormis les économies de dépenses publiques ; tout en reconnaissant que, pendant dix ans, il y aurait plutôt une croissance des dépenses avant de connaître « l'âge d'or ». Ce fut donc d'abord l'affirmation d'un acte politique d'autorité, posé pour faire comprendre à l'opinion publique, dans un contexte difficile, que le pouvoir pouvait imposer cette

réforme aux élus locaux, surtout ceux de la majorité d'alors.

Nous étions très éloignés de l'excellent discours prononcé à Dijon par le candidat François Hollande le 2 mars 2012, trente ans après les lois de décentralisation de Gaston Defferre et de Pierre Mauroy. Nous, élus locaux, étions repartis de ce grand rassemblement, enchantés à l'idée d'un nouvel acte fort qui allait concerner la démocratie locale, nous l'attendions et certains d'entre nous l'avaient préparé. Revenant aux régions, la question n'était pas celle de leur périmètre, car elles avaient déjà, pour certaines d'entre elles, une superficie supérieure à celle des Länder allemands. Le vrai défi résidait dans le rôle, la place, les compétences et les finances des régions dans l'organisation territoriale de la République et au sein du concert des régions d'Europe.

Il eut été audacieux de transférer plus de compétences aux conseils régionaux, comme la santé, l'économie, le pouvoir public de l'emploi partagé avec l'État, l'enseignement supérieur, les grandes infrastructures et le développement territorial... Il faut, par exemple, admettre que l'État régalien peut se départir de certaines compétences, telles que celles de la politique de santé au profit de la région. Nous avons pu l'observer lors de la pandémie qui a touché notre pays. Il eut été courageux, dès 2015, de leur donner une fiscalité dynamique et ciblée à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités et, enfin, de leur accorder un pouvoir réglementaire d'adaptation aux lois votées au niveau national. Aujourd'hui, les régions restent des nains politiques, sans moyens suffisamment dynamiques. Il est plus que temps qu'elles soient à la hauteur des Länder, des régions italiennes et espagnoles, voire de la dévolution de Grande-Bretagne.

Il faut donc appliquer le principe de subsidiarité voulu par Bruxelles et accepté par les élus régionaux pour commencer à développer une culture fédérale de notre organisation territoriale. Aussi, tant pour les régions que pour les départements et les communes, la dissociation entre le pouvoir délibératif et exécutif m'intéresse : une assemblée présidée par un élu désigné par ses pairs et un exécutif élu au suffrage universel direct. Ce dernier compose son gouvernement régional soumis à l'approbation de l'assemblée régionale. Surtout, les régions devraient se doter d'une constitution validée par les électeurs ; il faudrait un Parlement, un gouvernement, une constitution pour chacune qui viendraient territorialiser le pouvoir politique de notre pays. L'écueil à éviter réside dans l'émergence d'un jacobinisme régional éventuel, soit une pratique trop concentrée du pouvoir. Cela dépendra beaucoup de la personnalité de celles et ceux qui les gouvernent, voire les administrent. Pour ma part, je crois beaucoup dans la réalité et les vertus du fait régional, qui peut faire progresser la démocratie au sein de notre pays.

O. ROUQUAN – La question n'est pas de savoir si la gestion administrative des grandes régions coûte plus cher qu'avant – la période transitoire coûte toujours plus cher^[8]. La question est de savoir si la qualité du service rendu et la pertinence des politiques publiques seront améliorées à moyen terme. Au second des deux titres importe l'intégration maîtrisée des impératifs de

développement économique et écologique par les stratégies régionales. Les élus et les administrations des grandes régions sont-ils mieux à même qu'avant de déployer des schémas pertinents pour faire du développement durable ? En termes d'attractivité (commerce extérieur, tourisme, flux de populations), les 13 régions XXL sont-elles plus efficaces ? En termes de biodiversité et de transition énergétique, *via* notamment la compétence transports, les grandes régions sont-elles plus performantes qu'avant ? La réponse à ces interrogations est prématurée car le cadre législatif n'a cessé de changer entre 2015 et 2020 sur ces politiques et les institutions responsables. Il évolue d'ailleurs à nouveau avec la loi 4D – transfert de gestion des sites Natura 2000, intégration de la gouvernance de l'Agence régionale de santé (ARS) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), etc.

Au premier des deux titres, soit la qualité de service rendu, la région n'est pas la collectivité la plus proche. En l'occurrence, sa grandeur l'éloigne plus qu'avant des habitants. Pour autant, certaines régions organisent des consultations récurrentes et les compétences transport, lycée, formation et aides économiques sont des leviers pour consolider une identité institutionnelle et densifier le lien avec les usagers-citoyens^[9]. L'enjeu si politique de la mobilité, si sensible au titre des inégalités, est aussi l'occasion de multiplier l'inclusion des publics et de mettre en place des réflexions, par exemple sur les nouvelles modalités de déplacement, et des réponses aux attentes, par exemple sur l'autopartage, le covoiturage, les véhicules de déplacement doux... Enfin, mentionnons le positionnement approfondi de la région après 2014 sur les enjeux d'avenir que sont l'économie solidaire et ses déclinaisons – circulaire et collaborative.

Bref, une nouvelle fois, en recourant au volontarisme politique, l'occasion peut être trouvée de muscler la visibilité régionale en lien avec l'intercommunalité. Nombre de présidents des grandes régions parcourent quotidiennement leur périmètre et sont au contact des habitants. La démocratie territoriale gagnerait à davantage médiatiser ces figures que deviennent les présidents de région. Leur poids politique au sein de ce qu'il reste des partis devrait aussi croître, afin d'accompagner nationalement la montée en puissance d'une collectivité régionale plus politique. La crise sanitaire a donné l'occasion à quelques présidents de région de faire davantage valoir leur point de vue, et la campagne pour les régionales de 2021 indique la percée de certains profils dans les médias.

La région est-elle mal élue ?

C. LEBRETON – Les élections locales, hormis les municipales, sont frappées par une participation moindre, comme pour les européennes. Depuis 1977, inexorablement, lors de chaque élection municipale, la participation a diminué, pour atteindre les 64% en moyenne en 2014, alors qu'elle était à 75% dans les années 1970. En 2020, la situation est exceptionnelle. Cela a interrogé des constitutionnalistes sur la sincérité du

scrutin. Cette évolution procède très sûrement d'un désenchantement, d'un intérêt moindre, d'une absence de confiance, voire d'une défiance, pour le corps électoral et d'une perception des politiques publiques comme étant peu efficaces.

Certains mettent en cause le mode de scrutin à dominante proportionnelle des régions et proposent de le remplacer. Ainsi, Nicolas Sarkozy créa le conseiller territorial devant siéger en même temps à la région et au département, avec un mode de scrutin majoritaire à deux tours. Nous savons bien que le mode de scrutin idéal n'existe pas. Proportionnelle intégrale, scrutin majoritaire à deux tours, proportionnelle à la mode belge ou allemande... Chacun a ses vertus et ses imperfections. L'actuel me paraît adapté, avec des circonscriptions départementales permettant de dégager des majorités claires. Resterait, comme déjà proposé pour les communes, à abaisser la prime accordée au gagnant (de 25% aujourd'hui à 10%), afin d'avoir une représentation des oppositions plus juste. Albert Camus a écrit : « La première responsabilité d'une majorité est de préserver sa minorité ». Ensuite, nous pouvons avoir un débat sur la règle des minimas pour être présent au second tour ; actuellement, il faut atteindre 10% au premier pour se maintenir et 5% pour éventuellement fusionner. Nous pourrions, dans le cadre d'une expérimentation, laisser le soin aux assemblées régionales d'imaginer un calcul pour une plus juste représentation des sensibilités politiques, avec l'émergence de partis régionaux.

Au-delà, selon moi, le vrai problème réside dans la désaffection des électeurs, qui atteint des niveaux alarmants et significatifs avec pour corollaire les questions suivantes : est-ce que le bulletin doit être l'alpha et l'oméga de l'élection des assemblées ? Faut-il imaginer d'autres voies ? Tirage au sort, représentation des catégories socioprofessionnelles, recomposition des assemblées en collèges... ? Il faut rendre les débats plus dynamiques et moins académiques, rechercher des majorités de projets et mieux associer les citoyens aux processus de décision.

Enfin, les élections locales regroupées le même jour doivent avoir lieu à mi-mandat. Face à la montée du courant libertarien visant à diminuer, voire à abolir, la puissance publique pour la remplacer par des entreprises, ou encore face à la nostalgie de la culture du chef qui décide seul – autrement dit, un pouvoir autoritaire qui ne s'embarrasse pas du Parlement –, la question de la démocratie est devenue majeure. Il faut donc, au-delà de l'élection, vivifier l'adhésion aux institutions et aux politiques publiques.

O. ROUQUAN – Retrouver le projet avorté de conseiller territorial – à savoir le couplage entre élection départementale et régionale – ou changer une nouvelle fois le seul scrutin régional – comme cela a déjà été le cas en 2000, puis en 2003 – sont autant d'hypothèses qui rendraient plus confuse encore la situation des conseillers régionaux, au demeurant peu visibles et dont l'action est peu comprise. Considérons que les régions actuelles sont bien élues. Trop de réformes électorales enchaînées et mélangées forgent du discrédit. En revanche, à scrutin inchangé, les régions actuelles gagneraient à rendre davantage visibles leurs actions et leurs capacités à

prendre en compte les préoccupations des citoyens. Cela tient, ici comme ailleurs, au travail de communication, au sens noble, des élus régionaux et aussi aux opérations de démocratie ascendante envisageables au niveau régional ; à commencer par la préparation des schémas de développement et d'aménagement, qui renvoient obligatoirement à des consultations.

Comment passer de l'obligation au désirable par le plus grand nombre ? Il s'agit d'un champ d'investigation souhaitable pour les services, les élus et les citoyens régionaux. Il est, dans tous les cas, primordial pour la région comme pour le département de consolider leurs légitimités institutionnelles. En France, les élus une fois en place délaissent trop cette préoccupation qui devrait être leur raison d'agir : rendre des comptes aux citoyens et les impliquer chemin faisant. Les conseils régionaux disposent d'une assemblée consultative, le CESER, qui pourrait évoluer vers une assemblée ouverte aux citoyens tirés au sort. Elle serait systématiquement consultée sur les grandes options régionales : économie, aménagement et transport, écologie, formation, éducation et jeunesse.

Par ailleurs, pour rapprocher la région des habitants, des débats publics sur les politiques régionales pourraient se tenir entre élus régionaux au sein des départements, au moins une fois par an. Ceci devrait être une obligation à visée pédagogique et politique pour chaque conseil régional. Enfin, la valorisation du lien zone euro-région devrait passer par une mise en scène des députés européens dans les arènes régionales, en fonction de leurs attachements et de leur lieu de vie.

Les enjeux identitaires régionaux vont-ils encore longtemps épargner la France ?

C. LEBRETON – En tant que Breton, je mesure chaque jour combien nous sommes fiers de notre culture, voire, pour certains, de notre langue régionale. Elles structurent de véritables communautés. Notre histoire fait partie intégrante de nos valeurs, de nos organisations et de nos politiques. En même temps, nous sommes très attachés à la République et à l'esprit européen. L'histoire identitaire locale reste vivante et dynamique en France. Ainsi, la Franche-Comté et la Bourgogne sont deux régions avec des identités propres, comme pour l'Auvergne et Rhône-Alpes. Ces exemples de fusion de régions n'étaient pas opportuns, il n'y avait aucune raison sérieuse de les faire. Seules des motivations pécuniaires ont présidé à la mise en place de cette réforme mal ficelée. Quand nous allons de l'Alsace à la Champagne ou aux Ardennes jusqu'à la Lorraine, nous constatons que les regrouper équivaut à une aberration ! Le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées qui forment l'Occitanie, ou la Nouvelle Aquitaine s'étendant du Limousin au Pays basque relèvent d'un même bricolage... *A contrario*, la réunion des deux Normandie pour former la région unique, quoique avec des difficultés de gestion ou de leadership pour le choix des capitales régionales, semble historiquement plus légitime.

La solution technocratique n'effacera pas d'un trait de plume la réalité historique et identitaire, qui n'a jamais empêché depuis plusieurs siècles la consolidation de la Nation et de la République, devenue décentralisée depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Ces identités culturelles et langues régionales enrichissent et confortent la France au sein de l'Union européenne et dans le monde. Pour la suite, la culture fédérale me semble une des voies audacieuses à suivre pour l'organisation démocratique des communautés. Elle préserve la proximité, tout en permettant la solidarité et la coopération pour les défis auxquels nous sommes confrontés au niveau planétaire. N'ayons pas peur de cultiver nos différences. Surtout à un moment de notre histoire où les flux de population traversent nos frontières de plus en plus poreuses ; moment qu'il faut bien aborder avec courage si nous voulons que notre monde demeure un espace de vie végétale, animale et humaine.

O. ROUQUAN – Concernant les mobilisations régionalistes, quelques vecteurs de mobilisation existent en Alsace, à la suite de la création du Grand Est, ou encore en Pyrénées Orientales au cœur de l'Occitanie, consécutifs à la mobilisation catalaniste en Espagne depuis plus de dix ans. Traditionnellement, les Bretons et les Basques tiennent à affirmer une identité. Par ailleurs, les autonomistes corses gouvernent leur « région ». Enfin, en outre-mer, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie, etc. ne peuvent rester dans la République qu'à la condition que celle-ci reconnaisse mieux et davantage leurs spécificités culturelles, sociales, économiques, voire politiques. La reconnaissance de la diversité a progressé : l'Alsace dispose d'un statut spécifique de collectivité européenne au sein de la région Grand Est depuis août 2019.

Au-delà, à observer les mouvements européens et dans le monde, la France pourra-t-elle rester à l'écart de revendications identitaires régionales ? Plusieurs hypothèses existent.

La trace du jacobinisme comme vecteur d'une culture politique centralisatrice a de beaux restes. Les Français sont attachés à la passion de l'Égalité et suspectent toujours la reconnaissance débridée de la différenciation territoriale – la gestion de la crise sanitaire à l'hiver 2021 (reconfinement partiel dans les Hauts-de-France et dans la région PACA et pas à Paris) indique une nouvelle fois les possibles contestations. En dépit des frustrations liées à la gestion unitaire, une évolution vers un État fédéral ne sera sans doute pas légitime.

Par ailleurs, le regain identitaire comme réponse politique aux insécurités actuelles est cristallisé pour l'instant autour d'une force politique, le Rassemblement national, *a priori* assez centralisateur. Les mobilisations identitaires en France se font depuis des années autour de communautés dites « visibles » plutôt que sur les questions territoriales. Remarquons aussi qu'en Italie, la Ligue lombarde a évolué vers un mouvement plus national qui n'envisage plus la partition de la Padanie... Et, en Espagne, l'émergence de Vox pourrait détourner la défiance et les protestations politiques des indépendantismes régionaux vers des mobilisations nationalistes

xénophobes. Est-ce un progrès ?

Ceci pour dire qu'il n'y a pas de sens écrit de l'Histoire et que le progrès du régionalisme séparatiste n'est pas inéluctable. Pour ces raisons, la France n'aura pas forcément à gérer comme priorité et, surtout, sur le mode de la crise, de telles mobilisations identitaires. Mais, qui sait ?

En la matière, la polarisation du débat peut aller vite, comme l'indiquent les situations espagnoles, belges et peut-être bientôt britanniques, avec l'Écosse. Il faut donc anticiper. Les réflexions et les propositions dans une nouvelle note à paraître consisteront notamment à donner plus de visibilité politique et juridique aux régions pour consolider de proche en proche le lien avec la Nation et non pour le défaire. La République reste indivisible ; son devenir est décentralisé.

Territoires

Décentralisation

Collectivités

[1] « Enquête sur les attentes municipales des Français », Cevipof, AMF, Ipsos, juin 2019.

[2] Jean Viard, *Nouveau Portrait de la France. La société des modes de vie*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2012.

[3] Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

[4] Bien qu'aujourd'hui, dans de nombreux départements, la commission permanente soit l'assemblée départementale.

[5] Emmanuel Faivre et Yves Krattinger, *Ruralité, stop ou encore ?*, Paris, Atlande, 2019.

[6] Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

[7] Que la loi 4D se propose de recentraliser en partie.

[8] « Les finances publiques locales 2019, fascicule 2 », [Cour des comptes](#), 24 septembre 2019.

[9] Voir la Nouvelle-Aquitaine, avec la participation citoyenne en matière de transition

énergétique, le Centre-Val de Loire, avec les engagements pour la démocratie permanente, et, surtout, l'Occitanie, avec la charte régionale de la citoyenneté active. Tous se sont ainsi engagés avec détermination en ce sens.