

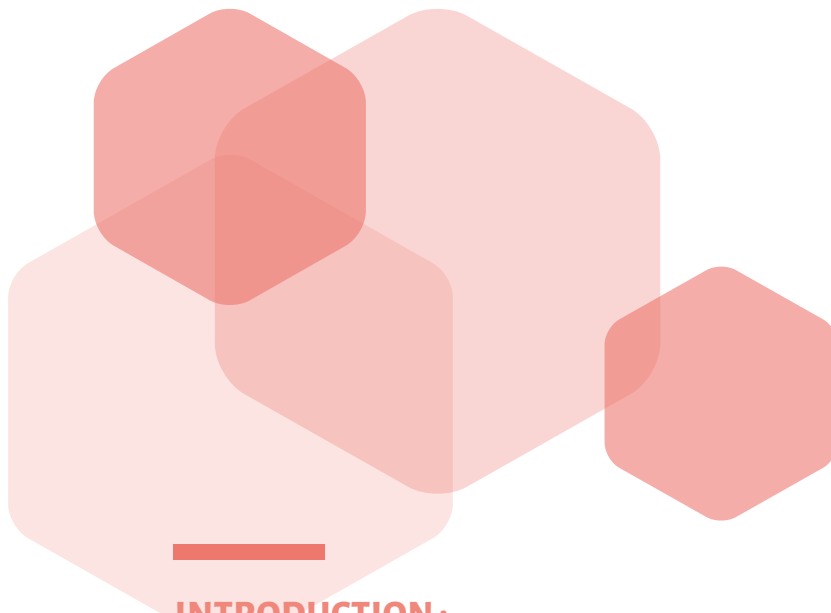


INTÉRÊT GÉNÉRAL
LA FABRIQUE DE L'ALTERNATIVE

POUR UNE RÉPUBLIQUE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE : **RECONSTRUIRE LE TRIPTYQUE COMMUNES - DÉPARTEMENTS - ÉTAT**

CETTE NOTE CONSTITUE UNE SECONDE CONTRIBUTION
SUR LA RÉPUBLIQUE ET SES TERRITOIRES. ELLE ANALYSE
LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS AFIN D'EN PROPOSER
UNE AUTRE ORGANISATION.

NOTE#20 - JANVIER 2022



INTRODUCTION : RÉPUBLIQUE ET DÉCENTRALISATION.....3

I. L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE N'ASSURE PLUS L'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES5

- A. De départements garants de l'égalité territoriale à des super-régions organisatrices d'inégalités :
retour sur une bascule néolibérale5
- B. Un démantèlement de l'État déconcentré planificateur.8
- C. Une décentralisation sans regain démocratique et une illisibilité technocratique.....13

II. POUR L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LA DÉMOCRATIE LOCALE : FIN DES RÉGIONS ET RENFORCEMENT DU TRIPTYQUE COMMUNES - DÉPARTEMENTS - ÉTAT18

- A. Le département, garantie de l'égalité territoriale et soutien aux communes19
- B. L'État déconcentré stratège, responsable de la planification écologique22

CONCLUSION : POUR UNE RÉVOLUTION TERRITORIALE..... 24

Pour citer cette note :

Intérêt général, « Pour une République sociale et écologique : reconstruire le triptyque
communes - départements - État », note #20, janvier 2022.

I - INTRODUCTION : RÉPUBLIQUE ET DÉCENTRALISATION

Qui nous a volé la décentralisation ? Libérale, technocratique et incompréhensible, voilà ce qu'est devenue l'organisation territoriale de notre République. À rebours des évolutions des dernières décennies, cette note propose une analyse sans concessions et des solutions radicales.

Malmenée et morcelée, mais toujours indivisible, notre République doit refonder son organisation territoriale décentralisée en se reposant sur son seul souverain, le Peuple. Entre des strates d'élus noyés par la technique et des administrations cloisonnées, plus personne ne s'y retrouve. Ainsi, toute évolution majeure ne peut reposer que sur l'adoption par référendum de grandes orientations de décentralisation. Car les Français désertent les urnes des scrutins locaux.

En effet, la séquence électorale du mois de juin 2021, pour le renouvellement des conseils départementaux et régionaux, a été désastreuse. Le taux de participation, qui n'a pas franchi le seuil des 35 %, témoigne d'un désintérêt des électeurs envers ces collectivités, pourtant censées garantir une vivacité démocratique au plus proche des citoyens. Les grandes régions issues de la réforme de 2015 devaient monter en puissance pour devenir incontournables dans la vie quotidienne des Français. En fin de compte, leur taille incompatible avec une gestion en proximité des politiques publiques, l'illisibilité de leurs compétences et les joutes entre têtes d'affiche nationales qui s'y jouaient ont miné tout l'intérêt que peut avoir la décentralisation. Les départements, restés dans l'ombre du produit d'appel médiatique qu'étaient les régions pour ces élections, ont pâti de ce détachement collectif des enjeux de gouvernance locale.

Les urgences sanitaires et sociales qui font suite à l'épidémie de Covid-19 ont pourtant mis en évidence la nécessité pour l'État de se reposer sur les collectivités pour assurer la gestion logistique (distribution des masques, ouverture des centres de vaccination, etc.) et atténuer les conséquences économiques (soutien aux entreprises, soutien aux individus, de plus en plus nombreux à être plongés dans la pauvreté). La répartition des missions entre échelons locaux et pouvoir central a ainsi été remise au centre du débat.

Au Parlement, le projet de loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification), que l'on pensait abandonné, devrait finalement être adopté avant la fin du mandat d'Emmanuel Macron. Cette nouvelle réforme s'inscrit dans la continuité d'un mouvement qui assimile un surcroît de décentralisation à un apport de démocratie du fait de la proximité, de davantage de réactivité, d'une meilleure prise en compte des problématiques spécifiques de chaque territoire et, au total, d'une plus grande efficacité de l'action publique. Pourtant, une série de lois se sont succédé depuis les années 2000 sans qu'aucun bilan n'ait été tiré de leur impact sur la démocratie locale, de la relation concurrentielle entre territoires qu'elles ont instaurée ou même du contenu des politiques publiques que cette organisation engendre.

“ Les deux échelons administratifs qui concentrent la majorité des compétences en matière de planification et de services liés transition écologique sont les plus technocratiques et les moins en mesure d'organiser la participation des citoyens. ”

Alors que l'exercice du pouvoir par une seule entité, l'État, est théoriquement celui qui permet de garantir l'application la plus égale des règles et des droits pour l'ensemble des citoyens, **le choix de décentraliser des compétences pour les confier à des collectivités vise plusieurs finalités.** Une finalité **démocratique** : permettre aux citoyens de débattre au plus proche de leur lieu de vie et de se prononcer sur le financement et les objectifs des services publics qui leur sont fournis localement, de s'approprier les décisions et même d'y participer. Dissocier les échelles géographiques de sanction électorale a pour but de porter une attention démocratique à la fois au niveau national et au niveau local. Ainsi, les citoyens bénéficient d'un accès à des élus (dont ils identifient les responsabilités) à tout échelon territorial. Il ne faut toutefois pas penser que la proximité géographique suffirait à produire de la proximité politique, en oubliant que la distance aux politiques repose sur d'autres facteurs, notamment socio-culturels.

La décentralisation répond ensuite à **un enjeu d'adaptation de l'organisation des services publics** à des réalités différentes (centres urbains denses, littoraux, montagne, milieu rural, etc.), selon une logique de **réactivité et d'efficacité**, pour adapter la structure administrative à la réalité des missions à exercer au quotidien, en prenant en compte les inconvénients que peuvent avoir les très grosses organisations. Cette réduction de l'écart entre le niveau de décision politique et son application sur le terrain permet à l'inverse aux fonctionnaires de faire remonter aux élus les situations rencontrées dans le face-à-face avec les usagers du service public. Cependant, les deux échelons administratifs qui concentrent désormais la majorité des compétences en matière de planification et de gestion des services liés à la transition écologique (transports, urbanisme, déchets, eau...), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les conseils régionaux, sont également ceux qui sont les plus technocratiques et les moins en mesure d'organiser la participation des citoyens et usagers à la définition des politiques publiques.

Trois principes, sous la forme d'un triptyque, avaient déjà guidé les propositions d'une première note (Intérêt général, « [De la libre association des communes et de leur contribution à la bifurcation écologique](#) », note #4, mars 2020) : **la garantie d'égalité entre les citoyens sur l'ensemble du territoire par l'action de l'État, l'expression de la démocratie locale à l'échelon communal, l'organisation de la République tournée vers la planification des politiques sociales et écologiques.** En conclusion de cette première note, Intérêt général écrivait « *refonder l'organisation du territoire est une question éminemment politique qui ne doit pas être abandonnée aux gestionnaires techniques d'un capitalisme dévastateur. La relocalisation des vies et des activités ne se pense qu'en réfléchissant à l'échelle pertinente pour attribuer une compétence.* » La présente prolonge ce principe en étudiant les départements et les régions et propose d'attribuer les compétences aux communes, aux départements et à l'État selon la logique suivante :

- si une politique nécessite une décision démocratique locale au plus près des populations, elle est décidée et gérée à l'échelon communal ;
- si une politique implique une mutualisation territoriale des services publics sociaux de proximité, l'échelon départemental est le plus pertinent ;
- dans les autres cas, l'État est le garant de l'égalité républicaine et permet la planification par l'intermédiaire des services déconcentrés notamment.

Les crises actuelles, à commencer par la crise écologique, nécessitent un très fort investissement des pouvoirs publics. L'objectif de cette note est de montrer qu'en plus du renforcement de la commune comme matrice de la démocratie locale, le département doit constituer l'échelon des politiques d'égalité territoriale, et l'État le planificateur des politiques de bifurcation écologique. La collectivité régionale n'a plus de raison d'être dans l'organisation territoriale du pays.

II - L'ORGANISATION DÉCENTRALISÉE DE LA RÉPUBLIQUE N'ASSURE PLUS L'ÉGALITÉ ENTRE LES TERRITOIRES

A - DE DÉPARTEMENTS GARANTS DE L'ÉGALITÉ TERRITORIALE À DES SUPER-RÉGIONS ORGANISATRICES D'INÉGALITÉS : RETOUR SUR UNE BASCULE NÉOLIBÉRALE

LE DÉPARTEMENT, ÉCHELON HISTORIQUE DE LA COHÉRENCE ADMINISTRATIVE

Lorsqu'à la Révolution française, les départements sont créés par l'Assemblée constituante, ils ont vocation à garantir l'égalité représentation des citoyens auprès du pouvoir central. Ils rompent avec les provinces qui organisaient l'Ancien Régime, inégales en taille et en richesse. Ces provinces d'Ancien Régime superposaient de façon illisible des périmètres administratifs, ecclésiastiques, militaires qui ne correspondaient pas les uns aux autres. **La création des départements marque ainsi la volonté de l'État central de rationaliser son organisation administrative pour assurer la bonne diffusion de ses décisions sur l'ensemble du territoire national** et, dans le même temps, de créer des assemblées locales élues – une par département – chargées de leur administration. C'est aussi un mouvement d'aplanissement des identités de l'Ancien Régime, obéissant à la volonté de réaliser l'unité nationale pour faire primer l'intérêt général. Il n'est cependant pas question, alors, de décentralisation, les assemblées départementales exerçant leurs missions sous le contrôle du corps législatif national.

Le découpage géographique des départements, tracé par l'Assemblée constituante, vise à instaurer des lieux de pouvoir proches des administrés : tout habitant d'un département devait ainsi être en mesure d'accéder au chef-lieu en une journée de cheval.

Les départements deviennent l'unité administrative de base de l'État déconcentré, avec la création en 1800 du poste de préfet, seul chargé de l'administration du département et exerçant sa tutelle sur les élus départementaux. Cela sera le cas jusqu'en 1982, lorsque **les premières lois de décentralisation donneront aux assemblées départementales élues une autonomie vis-à-vis de l'État et des compétences propres**. Le président du conseil général, élu par l'assemblée, est désormais l'organe exécutif du département et seul chargé de son administration.

Doté par les lois de décentralisation d'une clause de compétence générale, c'est-à-dire d'une capacité à agir dans tout domaine présentant un intérêt public local, le département se positionne en 1982 à la suite des objectifs qui ont présidé à sa création : la garantie de l'équilibre territorial et du bon maillage du territoire en services publics.

Les départements se voient alors confier des compétences propres en matière d'action sociale, de gestion des collèges, de transports scolaires et de transports interurbains. Ils représentent alors un échelon de proximité qui s'articule toujours avec l'État déconcentré, lequel ne souhaitait plus à lui seul assurer la décision sans mieux tenir compte des spécificités sociales des départements. En 2004, les départements se voient confier par l'État la gestion et le financement des trois principales allocations de solidarité : la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et le revenu minimum d'insertion (RMI) dont le revenu de solidarité active (RSA) prendra la suite en 2009 (voir encadré 2).

“ L'abandon de l'échelle départementale comme échelon de la décision territoriale oublie le fait rural et organise une compétition entre les pôles urbains. ”

UN AFFAIBLISSEMENT DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX AU PROFIT DE LA MÉTROPOLISATION

Le département en tant que collectivité territoriale est pourtant en sursis depuis une quinzaine d'années. **Alors qu'ont progressivement été renforcées les intercommunalités et les régions, le département serait devenu un échelon inutile dans le « millefeuille territorial ».** En 2008, Nicolas Sarkozy annonce leur suppression avant de faire volte-face. Le même schéma se reproduit en 2014 avec François Hollande et Manuel Valls, qui retirent leur clause générale de compétences aux départements dans le cadre de la loi NOTRe de 2015.

Cette offensive continue contre le département cherche à fixer technocratiquement ce qui serait une échelle « pertinente » d'exercice des compétences en cloisonnant l'intervention des collectivités. Il est ainsi attendu des départements qu'ils se concentrent sur leurs compétences de gestion des politiques sociales, des collèges et routes départementales, tandis que les politiques de développement économique ou de mobilité sont confiées aux EPCI et aux régions.

Plus généralement, **le rôle de conseil, d'expertise et de soutien à l'investissement vis-à-vis des communes a été progressivement transféré des départements vers les intercommunalités.** La loi NOTRe a fixé l'obligation pour les départements de confier trois de leurs compétences à des métropoles nouvellement créées sur le périmètre de celles-ci, le département conservant l'exercice de ces compétences sur le reste de leur territoire. Ce principe a été poussé à son maximum sur le territoire de la métropole du Grand Lyon, qui a absorbé l'intégralité des compétences du département du Rhône.

Alors que le département pouvait servir de point d'appui aux communes périphériques d'une métropole ou aux communes rurales, son affaiblissement au profit des métropoles et des intercommunalités renforce l'effet de dépendance vis-à-vis des grands centres urbains. L'effet qui s'ensuit est une double peine pour les petites et moyennes communes mal intégrées dans les métropoles et ayant des difficultés à faire valoir leurs intérêts.

Ainsi, **l'abandon de l'échelle départementale comme échelon de la décision territoriale oubliée à la fois le fait rural, et organise une compétition entre les pôles urbains.** Pire, cette déconstruction de l'échelle intermédiaire qu'est le département s'accompagne d'une austérité déguisée. En effet, si les départements ont légalement une capacité d'action dans le domaine du sport, de la culture, du tourisme et du soutien à l'investissement des communes en équipements publics, la forte contrainte financière qui pèse sur eux (voir I.3.) les oblige le plus souvent à délaisser ces actions, pourtant structurantes pour les communes et EPCI les moins dotés en expertise et moyens financiers.

UNE LOGIQUE RÉGIONALE SOUS L'INFLUENCE LIBÉRALE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les régions sont une construction administrative bien plus récente que les départements. Constituées en 1960, elles sont alors de simples « circonscriptions administratives » au sein desquelles viennent s'insérer des services déconcentrés de l'État. **Dès leur création, les régions n'offrent aucun service public direct à la population, mais sont considérées comme l'échelle territoriale pertinente au niveau de laquelle mettre en œuvre les politiques de développement économique et décliner la planification de l'aménagement du territoire assurée par l'État.** La décentralisation régionale s'opère ensuite en deux temps : en 1972, avec l'instauration des établissements publics régionaux (EPR), puis en 1982, lorsque ces EPR se voient dotés du statut de collectivité territoriale, dont les premiers représentants sont élus au suffrage universel direct à partir de 1986. Leur territoire est calqué sur le schéma des circonscriptions administratives de l'État et leur compétence en matière d'aménagement du territoire confortée.

Plus récemment, en 2014, **la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) est venue réaffirmer le rôle de la région en matière d'aménagement du territoire et de développement économique en la désignant « chef de file ».** Afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration, selon lequel aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre, ce principe de « chef de file » n'est pas considéré par le législateur comme de la prescription. Pour autant, les autres collectivités, pour bénéficier des fonds régionaux, doivent se conformer aux orientations de ses documents stratégiques dans un grand nombre de domaines : aménagement et développement durable du territoire,

protection de la biodiversité, du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie, du développement économique, du soutien à l'innovation et à l'internationalisation des entreprises, organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transports, soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Cette décentralisation régionale, qui prend des formes spécifiques dans le cas français, s'inscrit dans un cadre plus général qui a pris de l'ampleur en Europe, pour organiser la régionalisation de l'Union européenne. Dès le départ, les conseils régionaux sont ainsi pensés et conçus comme des échelons « infra-étatiques » capables d'exercer des compétences stratégiques initialement dévolues à l'État bien davantage que comme un échelon local ou « supra-départemental ». Ce positionnement hybride du conseil régional, qui n'est ni intégré au bloc local de proximité, ni une incarnation de l'État territorial, va progressivement créer les conditions de la prise d'indépendance des régions, qui « *se conçoivent comme des nations et se comportent comme des États* »¹, pour se positionner comme interlocuteur entre l'État et l'Union européenne, par exemple par la logique récurrente de financement des fonds européens accordés au niveau régional.

En effet, depuis la loi MAPTAM de 2014, les régions sont destinataires des fonds européens, à l'exception du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Au sein de ces régions « émancipées » de la tutelle de l'État et à la supériorité affirmée vis-à-vis des autres collectivités, les politiques régionales sont donc déterminées par les axes stratégiques de l'Union européenne et les décisions communautaires : l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises, l'économie sobre, en carbone, etc. Les régions sont engagées ainsi dans des courses à la captation des fonds régionaux européens face aux autres régions européennes, en court-circuitant l'échelon national et sous la houlette de la Commission européenne, instance non élue sans réelle légitimité (voir Intérêt général, « [Traités européens - Scénarios pour une rupture](#) », note #2, septembre 2019).

Cette concurrence entre les régions est généralisée, pour attirer les entreprises, les habitants, les touristes, mais elle profite en réalité aux collectivités les mieux dotées économiquement. Cela n'a pas empêché le législateur, à travers les dernières lois de 2014 et 2015, d'entériner ce mouvement en créant des « super- régions » censées être les locomotives de croissance qui favoriseraient le « ruissellement territorial ». C'est cette même logique libérale technocratique qui a vu renforcer ce phénomène en axant le développement du territoire autour des métropoles, en forçant la coopération intercommunale au sein d'EPCI « XXL » (cf. [note #4](#) Intérêt général).

Dans le cadre de **la loi NOTRe de 2015, le nombre de régions passe ainsi de 24 à 18, dont 12 métropolitaines, la Corse et 5 régions d'outre-mer. Ce mouvement de fusion représente le dogme de la compétition poussé à son paroxysme**, appliqué aveuglément dans une logique de comparaison et de compétitivité vis-à-vis des superficies des autres régions européennes (*Länder* allemands, régions autonomes espagnoles, etc.). Ainsi fusionnées, les régions devaient « simplifier » l'action publique territoriale et permettre des gains budgétaires et d'efficacité. Avant la fusion, le gouvernement évoque des économies potentielles de 12 à 25 milliards d'euros, grâce à de supposées économies d'échelle et à la suppression de doublons.

Six ans plus tard, le bilan est sévère : **la réforme n'a permis de gagner ni en simplicité ni en cohérence territoriale**, bien au contraire ! Le redécoupage ayant été décidé sans aucune considération pour la réalité des espaces de vie ni pour la capacité à prendre des décisions d'équilibre et d'égalité sur des territoires si vastes. Le périmètre de ces mastodontes est si étendu qu'il ne leur a pas permis d'envisager de supprimer les services situés dans les ex-capitales régionales, au risque de rompre le lien avec leurs administrés. Pour ne citer qu'un exemple, afin d'atteindre la soi-disant « taille critique » lui permettant d'être compétitive à l'international, l'actuelle région Nouvelle-Aquitaine issue de la fusion des anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou, a une superficie supérieure à celle de l'Autriche et relie Limoges à Biarritz !

1. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique », in « Économies, connaissances, territoires », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006.

Même les économies annoncées ne sont pas au rendez-vous. **D'un point de vue financier, le bilan de ces grandes régions qui ont organisé le pays selon une logique entrepreneuriale de « fusions-acquisitions » est également mauvais pour le contribuable.** Ainsi, selon une récente étude de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), les dépenses de fonctionnement des régions fusionnées n'ont pas diminué par rapport à celles des régions non fusionnées. D'après les comptes de l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales, elles ont même augmenté de 20 % entre 2016 et 2019 dans l'ensemble des régions, avec un doublement des achats et charges externes. En 2019, la Cour des comptes dressait également un bilan sévère de la mise en place des nouvelles régions qui n'a pas « *apporté les gains d'efficience attendus. Au contraire, la transition a occasionné des surcoûts pour les régions fusionnées* », expliqués notamment par la nécessaire réorganisation des services. En outre, le nécessaire alignement par le haut des rémunérations des agents et l'augmentation des indemnités des élus régionaux du fait de l'augmentation de la population administrée (environ +8 % dans les régions fusionnées, contre +0.6 % pour les autres) ne semblaient pas avoir été anticipés.

B - UN DÉMANTÈLEMENT DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ PLANIFICATEUR

Alors que l'État était chargé de mettre en œuvre une politique de développement équilibré du territoire national dans les années 1960 et 1970, la conjugaison de trois facteurs l'a fait passer à un rôle secondaire de simple supervision : la dévitalisation des administrations départementales et régionales déconcentrées, la décentralisation jouant contre la planification ainsi que la libéralisation et la privatisation des grandes entreprises de réseaux.

LA DÉVITALISATION DE L'INGÉNIERIE D'ÉTAT : L'ORGANISATION DE SON INCAPACITÉ À AGIR SUR LE TERRAIN

L'évolution des collectivités départementales et régionales est indissociable de celle de l'État déconcentré qui agit sur les mêmes périmètres. Au début du processus de décentralisation, les ex-conseils généraux travaillaient main dans la main avec les services de l'État. Ces derniers se positionnaient dans un rôle d'expertise et d'ingénierie en matière de planification et d'aménagement du territoire, à la fois auprès du département, mais également des communes. Ainsi, les missions de l'État déconcentré au niveau départemental permettaient des remontées d'informations et une expertise technique en mesure d'alimenter les réflexions des ministères centraux et de la représentation nationale.

Toutefois, **à partir des années 2000, les administrations déconcentrées départementales sont progressivement affaiblies.** D'un côté, l'État déconcentré se trouve piloté à partir de 2004 par les préfets de région qui supervisent les préfets de départements, mais également les directeurs des services déconcentrés. D'autre part, le rôle technique assumé par l'État territorial est transféré aux conseils départementaux qui, en 2004, se voient confier par les lois Raffarin la gestion des routes départementales et intègrent 30 000 fonctionnaires d'État issus des directions départementales de l'équipement (DDE).

“ En décentralisant ses compétences déconcentrées et en augmentant le rôle des agences, l'État a organisé sa propre impuissance et limité sa capacité d'action concrète. ”

À compter de 2007, **la Révision générale des politiques publiques (RGPP), menée par Nicolas Sarkozy, ainsi que les réformes suivantes visant une soi-disant modernisation de l'action publique, organisent plus largement le démantèlement des services déconcentrés des ministères de l'Équipement, des Transports, de l'Agriculture ou encore de l'Environnement** (voir encadré ci-après). En décentralisant ses compétences déconcentrées et en augmentant le rôle des agences (ADEME pour la transition écologique, CEREMA pour l'aménagement et les politiques de mobilité, ANRU pour la politique de la ville, etc.), l'État a organisé sa propre impuissance et limité sa capacité d'action concrète. Le rapport CAP 2022, dernier en date de cette démarche de « modernisation », confirme d'ailleurs cette ambition : *« L'État doit notamment renoncer entièrement aux compétences qu'il a décentralisées. C'est pourquoi la revue des missions doit porter sur l'ensemble des niveaux de l'État, des services déconcentrés jusqu'aux administrations centrales. »*²

Causes et conséquences du désengagement de l'État de l'ingénierie territoriale

La destruction de la capacité d'intervention de l'État auprès des territoires, en soutien notamment des collectivités rurales, a été organisée dès le début des années 2000. En 2001, la loi « MURCEF » portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, modifie le cadre juridique de l'ingénierie, obligeant les collectivités territoriales à passer par le Code des marchés publics (et donc à respecter le droit de la concurrence) pour effectuer des missions pour lesquelles elles ne disposent pas des compétences d'ingénierie en interne. L'État est ainsi forcé de se retirer des services fournis aux collectivités qui relèvent du secteur concurrentiel.

Viennent ensuite plusieurs réformes qui réorganisent les services déconcentrés pour « rationaliser » (ou plutôt alléger) leur action. En 2007, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) fusionne directions départementales de l'équipement (DDE) et directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) au sein d'une seule et même entité : les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA). En 2010, la Réforme de l'administration territoriale (RéATE) remplace ces DDEA juste créées par les directions départementales des territoires (DDT) et de la mer (DDTM) dans les départements côtiers... dont les effectifs sont réduits de 30 % entre 2012 et 2018, ce qui fragilise leurs capacités d'intervention.

Le « dégraissage » s'opère également sur les missions puisque, entre 2012 et 2016, sont abandonnées, l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (notamment auprès des petites communes), les prestations de maîtrise d'œuvre, l'administration de l'application du droit des sols ou encore les missions de régulation des services publics d'eau potable et d'assainissement. Leur transfert est réalisé pour la majorité aux communes ou à leurs groupements, dont un récent rapport du Sénat rappelle que 80 % d'entre-elles « ont moins de 2 000 habitants [et que] 30 000 communes ou intercommunalités n'ont toujours pas les moyens d'organiser leurs propres services d'ingénierie ». Le même rapport souligne qu'en matière de solidarité et d'aménagement du territoire, « les communes se sont tournées vers les conseils départementaux lorsque ceux-ci mettaient à leur disposition des outils tels que les agences

2. Comité Action publique 2022, *Service public : se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, juin 2018, 152 p.

techniques départementales (ATD) ou les sociétés publiques locales (SPL). Il demeure toutefois un certain nombre de départements dans lesquels l'offre de service, publique ou privée, est inexistante, laissant les communes démunies quand leurs groupements ne prennent pas le relais de l'ingénierie publique, faute de moyens ou par choix. »¹

À partir de 2014, le gouvernement choisit par ailleurs de regrouper les compétences expertes de l'État qui existaient au sein de plusieurs organismes nationaux (SETRA, CERTU, etc.) ou inter-régionaux (CETE) au sein d'un seul et même établissement public : le Centre d'études d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Censé être « au service de l'État et des collectivités locales », il n'effectue toutefois que 20 % de ses missions pour le compte de ces dernières et ne peut répondre à tous leurs besoins d'ingénierie, se concentrant sur les domaines exigeant un haut niveau de technicité. Ces besoins sont pourtant de multiples formes et peinent à être satisfaits, tant en amont qu'en aval des projets : études stratégique et pré-opérationnelle ; analyse financière, réglementaire et juridique ; missions administratives ; maîtrise d'ouvrage technique et opérationnelle ; conduite de projet, etc. Les carences sont nombreuses et les collectivités territoriales ne possédant pas une administration suffisamment étoffée et structurée, en particulier en milieu rural, se sentent abandonnées. Le Sénat de conclure : « Le retrait de l'ingénierie d'État depuis une quinzaine d'années semble tel que certains territoires considèrent qu'elle a disparu et se sentent "abandonnés" par les services de l'État. »²

1. Josiane Costes, Charles Guené, *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, Rapport d'information n° 591 (2019-2020) fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, déposé le 2 juillet 2020.

2. *Ibid.*

C'est ainsi que **l'État s'est progressivement retiré des territoires et a délaissé ses capacités d'ingénierie et d'accompagnement des collectivités, jusqu'à confier à d'autres sa mission de planification et de relation avec les acteurs territoriaux** : en 2014, l'État abdiquait son rôle de répartition des compétences en faveur des régions, parachevant leur pouvoir sur les autres collectivités. La loi MAPTAM a en effet mis en place la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), présidée par le président du conseil régional et composée des têtes d'exécutifs des collectivités inférieures (des départements aux EPCI). Le principal rôle de la CTAP est, pour les compétences faisant l'objet d'un chef de filât (cf. section précédente), de travailler à leur articulation entre les différents niveaux de collectivités.

“ L'État, pourtant garant de l'intérêt général et de l'égalité des territoires, se trouve en position de négociation avec des structures infra-étatiques qui portent chacune leur propre stratégie. ”

L'ABANDON DE SES COMPÉTENCES DE PLANIFICATION PAR L'ÉTAT

Service du Premier ministre créé en 1963, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) était l'administration d'État qui jouait un rôle de réflexion, d'impulsion et de coordination des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale, à partir des objectifs généraux définis par le plan. Quarante ans et trois actes de décentralisation plus tard, en 2017, la Commission « aménagement du territoire » du Sénat soulignait que la DATAR, « *autrefois administration d'action (...) a été transformée en structure de pilotage et en lieu d'échange avec les collectivités* ». La charge est lourde également à l'égard de la structure qui lui a succédé, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) – depuis remplacé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires : « *Sur des politiques essentielles à la cohésion territoriale, comme l'accès aux soins ou le numérique, l'influence du CGET et du ministre chargé de l'aménagement du territoire est très faible, pour ne pas dire inexistante.* »³

Alors que l'urgence écologique nécessite d'agir rapidement et de manière planifiée, **la capacité d'action nationale et son efficacité ont été considérablement affaiblies par la décentralisation de certaines compétences à la collectivité régionale.** Sur des thématiques aussi fondamentales pour la transition écologique que l'aménagement ferroviaire du territoire, le développement agricole, le développement des énergies renouvelables et le développement économique, l'élaboration des schémas de planification (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, etc.) a ainsi été confiée aux conseils régionaux. Les services de l'État participent à leur rédaction en tant que contributeurs et leur avis est obligatoire, mais **la vision stratégique et l'animation du débat avec les acteurs locaux, publics comme privés, est confiée à l'instance régionale et donc à autant de logiques locales.** Cette organisation a plusieurs conséquences pour l'État :

- une perte de pouvoir de négociation et de vision cohérente des besoins vis-à-vis des opérateurs nationaux (SNCF, EDF, etc.) ;
- une incapacité à donner un sens global à l'aménagement du territoire national, qui se résume à une somme de schémas régionaux, de zonages et de contrats ;
- une impossibilité de raisonner à l'échelle du territoire national pour développer une politique économique et industrielle cohérente.

L'État, pourtant garant de l'intérêt général et de l'égalité des territoires, se trouve alors en position de négociation avec des structures infra-étatiques qui portent chacune leur propre stratégie, au détriment d'une approche nationale, à la fois plus efficace et plus pertinente. À propos de la décentralisation du développement économique, les géographes Daniel Béhar et Philippe Estèbe regrettent ainsi que les régions aient « *intérêt à rechercher la polyvalence plutôt que la spécialisation économique. Cela peut entrer en conflit avec des stratégies industrielles nationales [...]. Une région peut décider que le coût supporté par une fonction nationale est supérieur aux gains que celle-ci rapporte. [...] Si la région n'a pas les moyens d'interdire cette activité, elle peut en revanche la gêner considérablement en ne choisissant pas les investissements nécessaires à son développement.* »⁴

Autre exemple de cette perte de capacité d'action dans la transition écologique : **le domaine du transport, en particulier ferroviaire.** Les régions se sont vues confier l'entretien et la rénovation des petites lignes de trains, tâche pour laquelle elles doivent s'accorder avec SNCF Réseau. Toutefois, le coût trop élevé pour les budgets régionaux que représente l'entretien de ces voies ferroviaires entraîne la fermeture de nombre d'entre elles ainsi que de leurs gares. Mais ce n'est pas uniquement une question de moyens, car seule une planification nationale du réseau ferré permet de répondre à l'urgence de bifurcation écologique. Les petites lignes ferroviaires, indispensables à la desserte équitable du territoire en transports collectifs, doivent devenir les supports des nécessaires reports modaux (de la voiture individuelle, des camions de marchandises) afin de réduire les pollutions engendrées par le transport routier. Cela nécessite d'importants moyens d'investissements, mais également une coordination au niveau national, entre les grandes lignes et les grands pôles d'activités économiques (ports, zones agricoles ou industrielles, etc.).

3. Hervé Maurey, Louis-Jean de Nicolay, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, Rapport d'information n° 565 (2016-2017) fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 mai 2017.

4. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *op. cit.*

En matière de **politique d'emploi**, seul un système égalitaire à l'échelle nationale permettra de transformer le paysage productif du pays dans un contexte d'urgence écologique⁵ où la concurrence des particularités régionales organiserait encore plus l'inaction et les pertes de droits sociaux. Pourtant, une politique intégrée nationalement est rendue impossible par le morcellement des acteurs intervenant en la matière. Alors que les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) agissent pour l'État, les régions sont chargées d'organiser et de financer le service public de la formation professionnelle. Sans justification de la pertinence de cet échelon, les régions doivent organiser la coordination en matière de formation et d'orientation des acteurs concernés, notamment les missions locales et les maisons de l'emploi, mais également l'opérateur national Pôle emploi.

Plus généralement, l'exercice de **compétences en matière de santé, d'éducation, de recherche et d'enseignement supérieur** à une échelle infra-étatique exacerbe les inégalités : les régions les plus riches et dynamiques ont les moyens d'investir dans ces domaines, renforçant ainsi leur attractivité, tandis que les régions les plus pauvres doivent faire des choix budgétaires, au détriment de la qualité des services rendus. Ainsi, tout cet édifice organise à la fois la complexité technocratique et l'illisibilité démocratique des compétences régionales, souvent partielles et chevauchant d'autres missions étatiques, départementales ou du bloc communal.

D'aucuns ont régulièrement des velléités de décentralisation des **compétences de santé** au niveau régional par les velléités de gestion sanitaire par les ARS dont la crise sanitaire du Covid-19 semble avoir démontré l'inefficacité. Or, comme le montrent les juristes Benjamin Morel, Alexis Fourmont et l'historien Benoît Vaillot⁶, dans le cas de la gestion de la crise sanitaire, la décentralisation des politiques de santé dans d'autres pays que la France (Allemagne, États-Unis, Italie, etc.) a entraîné une allocation moins efficace des ressources et des difficultés à prendre des décisions cohérentes pour l'ensemble du pays. La dimension de proximité et de démocratie que devrait permettre la décentralisation dans ce contexte se trouve surpassée par l'intérêt général national, notamment en raison de son financement par la Sécurité sociale, et l'attente vis-à-vis de l'État pour garantir la protection sanitaire égale de ses citoyens.

UNE ACTION PUBLIQUE NATIONALE GUIDÉE PAR LES CONTRATS ET APPELS À PROJETS

L'action de l'État sur les territoires ne fonctionne désormais quasiment plus qu'à travers des appels à projets et des démarches de contractualisation avec les collectivités. Dans son avis du 6 mai 2021 sur le projet de loi 3DS (anciennement 4D), le Conseil d'État résume ce que la multiplication des outils contractuels produit sur l'intervention de l'État dans les territoires :

« Si la contractualisation est devenue le mode d'intervention partenarial privilégié de l'État dans les territoires, le Conseil d'État partage le constat, établi par l'ensemble des acteurs, d'une multiplication excessive des outils contractuels au cours des dernières décennies. Alors que les contrats de plan État-région (...) constituent depuis 1984 le cadre unifié de contractualisation entre l'État et les régions, une multitude de contrats, spécifiques à un territoire ou à une politique publique, aux périmètres d'intervention et durées variables, régissent les relations entre l'État et les communes ou leurs groupements, contribuant au manque de cohérence, à la perte d'efficacité et à la faible lisibilité de l'action publique territoriale. »⁷

À côté de ces contrats qui réservent l'accès aux crédits nationaux aux collectivités disposant de moyens dédiés (et non aux plus nécessiteuses), d'autres instruments se développent qui organisent l'action publique territoriale : les appels à projets. Issus du *new public management* (voir Intérêt général, [Services publics, bien communs de la République - épisode II, Le libéralisme contre l'intérêt général](#), note #6, mai 2020), **ils participent à la conformation et la standardisation des politiques publiques dans les territoires, créant des formes d'obligation, des incitations à s'inscrire dans des cadres et favorisant des phénomènes de mimétisme.**

5. Intérêt général, « La garantie d'emploi, solution d'avenir : opération zéro chômeur », note #16, avril 2021.

6. Benjamin Morel, Alexis Fourmont, Benoît Vaillot, « Pourquoi la décentralisation n'est pas un remède miracle contre le Covid-19 », *The Conversation*, 28 avril 2020.

7. Conseil d'État, « Avis sur un projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique », 6 mai 2021.

Ceci a toutefois un effet néfaste : les collectivités territoriales les plus outillées financièrement et techniquement, disposant de moyens humains aux compétences spécialisées dans ces domaines, sont en mesure d'identifier les potentialités de développement de leur territoire et de présenter des projets solides correspondant aux attendus. De leur côté, les collectivités plus petites – qui sont pourtant celles qui auraient le plus besoin du soutien technique et financier de l'État pour mener à bien leurs projets – n'ont pas les capacités d'ingénierie suffisantes pour constituer leur dossier et mobiliser des financements complexes. Cette ingénierie était pourtant à l'origine assurée par l'État et les départements !

À titre d'exemple, le plan France Relance de 100 milliards d'euros élaboré pour relancer l'économie est avant tout une injection d'argent dans des projets conçus et proposés par les collectivités, souvent avec un effet d'aubaine pour des projets décidés avant la crise sanitaire. L'État définit les thématiques prioritaires pour répartir l'argent de ce plan, mais la logique première de la décentralisation, à savoir une décision politique locale, est en réalité travestie : **l'État n'a plus les capacités d'agir lui-même, donc il délègue la poursuite de ses propres objectifs à des collectivités territoriales, dont le rôle s'apparente à celui de sous-traitants et non de décisionnaires**, le tout dans une bureaucratisation des instruments politiques. L'effet technocratique joue alors à plein quand les conseils locaux élus réorientent leur politique dans le sens de celle de l'État pour capter les financements.

C - UNE DÉCENTRALISATION SANS REGAIN DÉMOCRATIQUE ET UNE ILLISIBILITÉ TECHNOCRATIQUE

L'apport démocratique de la décentralisation doit s'évaluer au regard de l'équilibre entre la capacité d'action des collectivités territoriales élues et autonomes et la capacité à concilier différents niveaux d'expression démocratique. Dans ce cadre, seule la souveraineté nationale peut prendre le pas sur les autres strates de construction politique. Partant de ce postulat, plusieurs facteurs relativisent l'apport démocratique de la décentralisation.

DES FINANCES LOCALES EN DÉSÉQUILIBRE CROISSANT, INÉGALITAIRES ET DÉPENDANTES DES TRANSFERTS DE L'ÉTAT

En premier lieu, la contrainte financière qui pèse sur les collectivités territoriales remet en cause leur capacité à porter des projets au-delà du socle de base des compétences qui leur sont accordées. Depuis plusieurs décennies, les collectivités locales font l'expérience d'une austérité à bas bruit, l'État transférant des compétences, mais réduisant les montants de la péréquation horizontale de façon régulière. **Entre 2014 et 2020, les réductions consécutives des montants de dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'État aux collectivités ont entraîné un manque à gagner de 50 milliards d'euros pour ces dernières, pesant fortement sur leurs budgets.**

Les départements sont ainsi dans une situation de forte contrainte budgétaire, victimes d'un effet ciseau engendré par la baisse des dotations de l'État d'une part, et celle de leurs recettes fiscales locales de l'autre. Ils assument alors tant bien que mal leurs dépenses sociales et de fonctionnement, ce qui engendre des inégalités de traitement et d'accès aux services sociaux. De leur côté, les régions ont vu leurs ressources propres augmenter, leurs compétences relevant davantage de dépenses d'investissement. Malgré un budget limité, elles apparaissent comme le parent riche, et visible, des collectivités locales, alors même que ce sont celles dont le lien est le plus distendu avec les citoyens et les communes, pierre angulaire de la démocratie républicaine à la française.

De l'impact d'une décentralisation sans lien avec la vie des gens : l'exemple du revenu de solidarité active

En matière de finances publiques, les différentes étapes de décentralisation s'apparentent à des procédures de sous-traitance de l'État central vers les collectivités locales et s'accompagnent des mauvaises pratiques associées, notamment celle d'être mauvais payeur. L'exemple canonique en la matière est celui du Revenu de solidarité active (RSA).

Pour rappel, le RSA est venu remplacer le Revenu minimum d'insertion (RMI) en 2009, après avoir été expérimenté dans 34 départements avant d'être étendu à l'ensemble du territoire. La procédure d'évaluation de cette expérimentation a pourtant été récemment jugée insuffisante par le Conseil d'État, dans son avis relatif au projet de loi organique visant à favoriser les expérimentations. Alors que le financement de l'allocation du RMI était assuré par l'État (les conseils généraux assumant les actions d'insertion), la gestion et le financement du RSA sont désormais assurés par les seuls conseils départementaux. Assurer le versement de façon déléguée par la CNAF et le financement sur la base de transferts de l'État n'a aucun fondement, si ce n'est pour organiser l'inégalité entre les départements pauvres et riches.

En effet, la compensation du financement du RSA par l'État, annoncée à l'euro près, est en réalité loin d'être effective. Dès lors, les départements les plus sociaux et soucieux du bien-être de leurs populations les plus pauvres sont aussi les plus pénalisés, car leurs politiques sociales obèrent leur capacité d'investissement. En outre, ce déficit de compensation à l'euro près du RSA n'incite pas, voire décourage, à lutter contre le non-recours à cette prestation sociale, qui offre pourtant aux plus modestes un filet de sécurité pécuniaire minimal, déjà bien inférieur au seuil de pauvreté. En effet, comme l'a notamment documenté l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) de Grenoble, le non-recours constitue la face cachée de la fraude aux prestations sociales. Estimé à 5 milliards d'euros non dépensés, son montant est sans commune mesure avec celui de certains abus isolés d'allocataires de toute façon dans le besoin – les montants identifiés au titre de la fraude représentent un milliard d'euros dont 324 millions pour la CAF en 2019, 287 millions pour l'Assurance maladie, 160 millions pour la branche vieillesse et 212 millions pour Pôle emploi – est trois fois inférieur à la fraude aux cotisations sociales des employeurs (évaluée à 14 milliards d'euros).

“ Les départements les plus sociaux et soucieux du bien-être de leurs populations les plus pauvres sont aussi les plus pénalisés, car leurs politiques sociales obèrent leur capacité d'investissement. ”

Récemment, la crise du Covid-19 a mis davantage en difficulté les finances publiques locales, tandis que le soutien de la puissance publique centrale n'était pas toujours à la hauteur. Lors des plans de finance rectificatifs, notamment dans le PLFR 3, le plan de soutien aux collectivités apparaît ainsi comme largement insuffisant. Les départements en sont les grands oubliés, ne bénéficiant que d'une avance plafonnée à 3 milliards d'euros sur les produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en diminution du fait de la crise – alors même que leurs dépenses sociales et sanitaires sont haussières. En outre, la compensation des dépenses spécifiques engagées par les collectivités territoriales pour faire face à l'état d'urgence sanitaire n'est pas prévue, l'ensemble de celles-ci ayant été inscrit dans un budget annexe. Contre la logique d'une fiscalité locale qui vise à faire contribuer les personnes qui habitent dans une collectivité donnée, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales va être étendue aux ménages les plus aisés. Sans compensation ou hausse d'autres ressources fiscales, cette suppression aura un fort effet sur les finances locales et la capacité d'action des collectivités.

C'est dans ce contexte que le « Plan de relance » voté en 2020 a été aussi l'occasion de réduire les impôts de production, dont une part non négligeable revient aux collectivités territoriales, pour un montant de 20 milliards d'euros sur un plan de 100 milliards. **Ce plan s'inscrit dans la continuité de deux phénomènes au long cours qui touchent les finances publiques locales : d'une part, la réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales et notamment des départements en remplaçant des impôts locaux par des dotations de l'État ou des transferts d'une part d'un impôt national dont les collectivités ne maîtrisent pas le taux, et d'autre part, la poursuite de la non-compensation intégrale des réductions fiscales décidées par l'État.** À titre d'exemple, la taxe professionnelle supprimée en 2010 a été remplacée par une dotation de compensation qui ne compense pas à l'euro près, représentant une perte de 5 milliards d'euros par an pour les collectivités territoriales. La suppression de la taxe d'habitation des ménages les plus aisés sera quant à elle compensée pour les communes par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), elle-même compensée pour les départements par le transfert d'une part de TVA. Le château de cartes technocratique continue, sans logique d'ensemble. Cependant, comme souvent, cette compensation ne sera pas intégrale. En 10 ans, ce sont ainsi près de 60 milliards d'euros de recettes fiscales qui ont été remplacés par de la dotation et du transfert de TVA.

Toutefois, si les inégalités territoriales sont fortes, il existe de nombreux mécanismes de redistribution des revenus et des consommations sur l'ensemble du territoire, ne serait-ce que *via* les migrations de retraités, les dépenses sociales et les services publics locaux⁸. Néanmoins, un dernier mécanisme est défaillant concernant la fiscalité locale : les dispositifs de péréquation horizontale, qui visent à prélever des ressources des collectivités les plus riches pour les redistribuer vers les collectivités les plus modestes. Si l'on peut observer une montée en charge de ces dispositifs ces dernières années, ils atteignent depuis 2017 un palier pour les départements dans la part de la DGF. En outre, le poids de ces dispositifs de péréquation reste limité dans le budget total des collectivités locales supra-communales : 2,5 % pour les départements et 0,5 % pour les régions. Enfin, ces dispositifs sont d'une réelle complexité et il convient de bien en évaluer les effets concrets, certaines réformes pouvant être contre-intuitives en raison d'effets indirects complexes. Par exemple, certaines communes peuvent pratiquer un impôt foncier faible sur les particuliers en raison de ressources économiques suffisantes. C'est par exemple le cas de certaines communes des Hauts-de-Seine, pourtant peuplées d'habitants aisés, et du pôle économique de la Défense.

8. Laurent Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Seuil, mars 2021.

DROIT À L'EXPÉRIMENTATION ET PRINCIPE DE DIFFÉRENCIATION : DES MENACES À L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA LOI ET À L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

Le droit à l'expérimentation des collectivités locales, c'est-à-dire la capacité à déroger aux lois et règlements pendant une période définie, a été introduit dans la Constitution en 2003. Une initiative d'expérimentation portée par une collectivité devait faire l'objet d'une autorisation par décret et, *in fine*, être généralisée à l'ensemble du territoire ou abandonnée, afin de garantir l'égale application de la loi à toutes et tous.

Une récente loi du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations autorise le lancement d'une expérimentation sur simple délibération d'une collectivité locale et sa pérennisation sans nécessaire extension à l'ensemble du territoire national. Le projet de loi 3DS va dans ce sens d'une organisation à la carte, avec la possibilité de confier l'entretien du réseau routier national aux départements et métropoles qui en feraient la demande et à certaines régions à titre expérimental, ouvrant la voie aux concessions. Pourtant, des expérimentations concluantes peuvent être menées par l'État lui-même, y compris à l'échelle locale, lorsqu'il se saisit lui-même de possibilités d'expérimentation validées par le Parlement, avec des territoires candidats. L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » est ainsi une initiative nationale déployée localement. Il faut garder à l'esprit qu'une capacité d'expérimentation nécessite des moyens et de l'ingénierie. Une minorité de collectivités françaises peuvent porter de tels projets : les plus riches et les plus outillées.

L'expérimentation locale est par ailleurs le marchepied de la différenciation territoriale. La volonté d'expérimenter de nouvelles formes de collectivités territoriales en leur accordant un « statut particulier », comme la métropole du Grand Lyon qui a absorbé les compétences départementales sur son territoire, a pourtant une contrepartie : la décorrélation entre les modes de scrutin et les politiques publiques qu'ils permettent de sanctionner. Le positionnement sur les politiques sociales relève dans certaines grandes métropoles du scrutin municipal et par rebond intercommunal, et dans d'autres du scrutin départemental. **Ceci contribue à l'illisibilité de l'action publique et complexifie le fameux « millefeuille territorial », à l'encontre du principe de responsabilité des élus identifiés en proximité qui fait l'intérêt de la décentralisation.**

La reconfiguration de la carte des régions et l'augmentation de leurs compétences ont exacerbé leur position de « sous-État » voire de « contre-État », entretenue par les élus y voyant leur propre intérêt. Alors qu'avant 2015, les présidents de conseils régionaux étaient quasi-inconnus du grand public, ce rôle est désormais considéré comme un marchepied vers l'élection présidentielle. La tentation est donc grande de se démarquer politiquement, au niveau régional, des décisions prises par le pouvoir national. Véritable retour aux baronnies provinciales, l'importance médiatique des régions est pourtant déséquilibrée au regard de la faible importance des budgets régionaux.

Enfin, la taille des nouvelles régions remet en cause l'argument de la proximité renforcée avec les citoyens comme gage de démocratie locale. Une instance spécifique de participation de la société civile a été mise en place dans chaque région, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER). Ses membres représentant le monde économique, syndical, associatif de la région sont désignés et donnent des avis consultatifs, mais leur pouvoir est en réalité limité.

“ Alors que la décentralisation devait permettre un surplus de démocratie et d'implication citoyenne, les évolutions de missions des collectivités les ont progressivement détournées de la relation avec les citoyens. ”

Alors que la décentralisation devait permettre un surplus de démocratie et d'implication citoyenne dans une V^e République qui favorise l'ultra-concentration des pouvoirs, les évolutions de missions des collectivités les ont progressivement détournées de la relation avec les citoyens : les départements parce qu'ils sont en recherche permanente de fonds pour assurer leurs missions et parce qu'ils ont vu leurs compétences défaites ou mises sous tutelle régionale ; les régions parce que leur raison d'être repose sur la concurrence entre territoires, une attaque directe contre l'égalité nationale et une bureaucratisation de l'action publique.

Face à la déconstruction de la souveraineté nationale, des identités régionales exacerbées

Les revendications de renforcement des compétences et de l'autonomie des régions en tant que collectivités territoriales sont souvent portées par les mouvements régionalistes qui en font un objet politique. La référence à des identités régionales fondées sur des « particularismes » et des sentiments d'appartenance infranationale serait la justification d'une politique « différentialiste »¹.

Les débats au Parlement sur la loi du 16 janvier 2016 relative au découpage des régions ont témoigné de la force des groupes de pression régionalistes, avec par exemple la revendication d'une « assemblée unique pour la Bretagne »² ou d'une fusion des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées en invoquant le fait que l'on y parle « la même langue occitane »³, pourtant très peu parlée.

La création de la collectivité européenne d'Alsace au 1^{er} janvier 2021, résultat de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, a ainsi été un moyen de reconstituer une entité politique alsacienne suite à la disparition de la région Alsace au profit de la région Grand Est en 2015. Les habitants du Haut-Rhin s'étaient pourtant opposés par référendum en 2013 à la fusion de ces deux départements. Au regard d'autres départements français, leurs tailles et populations respectives ne justifiaient pourtant pas une telle fusion.

De façon similaire, la création en janvier 2018 de la collectivité de Corse a fusionné en une entité les compétences de la région et des deux anciens départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Ce projet, proposé par référendum en 2003, avait pourtant été rejeté par 51 % des électeurs corses malgré le soutien des mouvements régionalistes.

Plus largement, le pays fait face à une politisation de la notion géographique de « territoire ». Sous l'égide de l'Union européenne et de la soi-disant « Europe des régions », on parle désormais des « territoires », au pluriel, comme s'il s'agissait d'autant d'entités capables de penser, de vouloir et d'agir et donc de revendiquer une autonomie liée à des identités collectives intrinsèquement attachées à ces territoires. Les problématiques sont pourtant, dans la très grande majorité des cas, partagées nationalement : accès aux services publics, gestion de l'eau et des ressources naturelles, lutte contre l'étalement urbain, etc.

1. Gérard Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, vol. 156, n° 4, 2015, pp. 887-906.

2. Isabelle Le Callenec, Assemblée nationale, débats, 18 et 19 novembre 2014.

3. Assemblée nationale, débats, 19 novembre 2014.

III - POUR L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LA DÉMOCRATIE LOCALE : FIN DES RÉGIONS ET RENFORCEMENT DU TRIPTYQUE COMMUNES - DÉPARTEMENTS - ÉTAT

Dans un rapport de 2008⁹, la Commission Attali suggérait de supprimer un échelon d'administration locale afin de simplifier l'organisation du pays. Dans une logique libérale de concurrence et d'uniformisation européenne, le département était visé. Il s'agit ici de prendre au mot la recommandation en s'interrogeant sur la raison d'être de chacun des échelons existants.

La commune est l'échelon de base de la démocratie locale, de gestion des équipements de proximité (écoles, gymnases, équipements culturels, etc.), des relations avec les associations et d'exercice des compétences nécessitant une proximité immédiate et quotidienne (l'état civil, l'action sociale telle que la distribution de repas, la domiciliation *via* les CCAS, etc.).

La **coopération intercommunale** permet aux communes de mutualiser la gestion de services quotidiens de proximité qui nécessitent une mise en réseau (transports, collecte des déchets, traitement des eaux, etc.). Cette coopération entre les communes n'a de sens que si elle est volontaire et destinée à mettre en œuvre des **politiques publiques écologiques et redistributives**. Pour cela, la première note consacrée à l'organisation du territoire publiée par *Intérêt général* proposait de revenir sur l'intercommunalité forcée afin que les communes puissent s'associer librement¹⁰.

Les **départements** représentent un échelon de proximité pertinent et nécessaire, **à mi-chemin entre les communes et l'État**, car :

- la majorité des communes n'est pas en mesure de gérer des compétences ou équipements qui nécessitent un investissement facilement mutualisable à une échelle plus importante (expertise technique d'urbanisme par exemple) ou une mise en réseau pour les compétences qui bénéficient à une population plus large, et donc à d'autres contribuables que ceux de la commune (gestion des collèges, des lycées) ;
- le département conserve un niveau de proximité qui lui permet de mettre en œuvre des services publics dont les effets sont directement appréciables par la population et l'électorat et qui sont nécessaires à la solidarité territoriale.

En effet, le département constitue un échelon relativement proche des populations, c'est-à-dire plus petit que les super-régions, mais suffisamment étendu afin de permettre une organisation pertinente des services publics. Cette échelle repose sur le même principe révolutionnaire qui a fondé le département « accessible en une journée à cheval » qu'il s'agit d'actualiser en « accessible en moins de deux heures de transport ».

“ La région représente un échelon trop éloigné des citoyens pour rendre des services publics de proximité à la population et ne porte rien que le département ou l'État ne seraient en mesure de porter eux-mêmes. ”

9. Jacques Attali, *300 décisions pour changer la France*, rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, 23 janvier 2008.

10. Intérêt général, « De la libre association des communes et de leur contribution à la bifurcation écologique », Note #4, mars 2020.

L'État a quant à lui vocation à garantir l'égalité des citoyens et des territoires, par la loi et les budgets. Il doit pour cela assurer la gestion des services publics et de leurs agents pour les compétences nécessitant une stricte égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national, quelles que soient les spécificités territoriales (finances publiques, enseignement, justice et police, hôpitaux, etc.).

L'État doit défendre l'intérêt général de la nation, notamment afin de garantir la bifurcation écologique. Pour cela, il exerce les compétences qui nécessitent une planification centralisée et une capacité d'action nationale unifiée : l'aménagement du territoire et le développement économique.

Dans ce schéma, la région représente un échelon trop éloigné des citoyens pour rendre des services publics de proximité à la population et ne porte rien que le département ou l'État ne seraient en mesure de porter eux-mêmes, si les moyens humains comme financiers pour y parvenir leur sont donnés.

Afin de renforcer la planification de l'action publique territoriale, l'accessibilité et l'efficacité des services publics aux échelles nationale et locale, **la région ne doit plus être une collectivité territoriale au sens de la décentralisation et le conseil départemental doit être conforté dans l'exercice de ses compétences.** Parallèlement, l'État doit mobiliser ses ressources et son ingénierie à l'échelle départementale et régionale en tant que structures déconcentrées, en récupérant les compétences économiques actuelles de la région afin de jouer son rôle de stratège.

A - LE DÉPARTEMENT, GARANTIE DE L'ÉGALITÉ TERRITORIALE ET SOUTIEN AUX COMMUNES

Il s'agit premièrement de **renforcer les politiques publiques déjà décentralisées et dont l'enjeu est principalement local**, en permettant au conseil départemental d'assurer celles pour lesquelles son niveau permet de garantir leur efficacité et leur lisibilité. Ensuite, **l'État devra reprendre possession d'attributions précédemment confiées aux collectivités régionales et endosser son rôle planificateur à l'échelle nationale.** Cette section s'inscrit dans la suite logique de la note #4 d'Intérêt général qui détaillait la suppression des métropoles et la libre association des communes par la fin de la fiscalité propre des EPCI.

CONFIER AUX DÉPARTEMENTS LES SERVICES DE TRANSPORTS INTERURBAINS ET DES LYCÉES AINSI QUE LES RELATIONS AUX ENTREPRISES GÉRÉES PAR LES RÉGIONS

Dans ce nouveau schéma d'attributions infra-étatiques, **le département se verrait confier la gestion des principaux services à la population assurés actuellement par la région, à savoir la construction, le fonctionnement et l'entretien des lycées et l'organisation des transports scolaire et interurbain.** Lui reviendrait ainsi la responsabilité de garantir une offre la plus adaptée possible aux enjeux locaux (accessibilité, répartition territoriale des enseignements optionnels en fonction des attentes locales pour les lycées, etc.). Le transfert de la gestion des lycées aux départements devra toutefois s'accompagner de celui de véritables moyens pour les gérer (de même que ceux destinés à la construction et l'entretien des collèges devront être renforcés), afin de garantir que chaque élève reçoive ses enseignements dans des conditions dignes et égalitaires (établissements scolaires de qualité équivalente sur l'ensemble du territoire, cantines et internats de qualité, déploiement d'outils numériques, etc.).

Dans un souci de proximité avec les opérateurs économiques, et pour prendre en considération leurs préoccupations de terrain, la gestion des aides locales aux entreprises intégrerait également le portefeuille d'actions du conseil départemental. Les aides à l'investissement immobilier et les aides à l'innovation doivent faire l'objet d'une évaluation au regard de leur efficacité budgétaire, et par principe doivent être limitées ou intégrées dans les plans décidés nationalement. Enfin, dans un but de rééquilibrage des bassins d'emploi face aux grandes agglomérations régionales, le département serait chargé de décliner les objectifs de la planification économique et du soutien aux filières assuré par l'État, par exemple sous la forme de financements directs aux budgets départementaux dont la gestion est déléguée aux conseils départementaux.

CONFIRMER LE RÔLE DU DÉPARTEMENT EN CHARGE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE DE PROXIMITÉ, DE LA PETITE ENFANCE À LA DÉPENDANCE

La commune doit rester l'interlocutrice du quotidien pour les habitants. **Le conseil départemental assume quant à lui la solidarité nationale de proximité d'une part et est garant de la solidarité et de l'équilibre territoriaux d'autre part.**

Le département a en charge une part importante des **aides à la population, de la naissance à la fin de vie, avec une vocation universaliste**. Ainsi, il organise l'agrément des assistantes et assistants maternels et des crèches et met en œuvre la protection maternelle et infantile, qui accompagne dès le plus jeune âge de nombreux enfants. Pour les personnes âgées, il accompagne les créations de places en foyer logement, en EHPAD et verse l'aide personnalisée d'autonomie afin d'assurer une continuité et une proximité des services d'aide à la dépendance notamment. Il est nécessaire de maintenir le caractère universel de ces compétences, et ne pas les consacrer uniquement aux plus démunis par manque de moyens, ou à l'inverse d'en augmenter tellement les tarifs (pour les EHPAD par exemple) que les plus modestes n'y ont plus accès.

En plus de ces missions à destination de toutes et tous, **le département peut s'avérer être une déclinaison locale de la solidarité nationale**. Il intervient pour aider les plus fragiles, qu'il s'agisse des enfants en danger, des missions locales, ou encore des personnes en situation de handicap *via* les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). La proximité avec les personnes, tout en étant sur un périmètre géographique plus large que la commune qui permet de préserver l'anonymat rend pertinent que ces compétences soient confiées au département, qui s'appuie pour les exercer sur le savoir-faire des travailleurs sociaux qu'il emploie.

Pour assumer cette mission de solidarité, il est nécessaire que les départements aient les capacités de financer les dépenses d'intervention dont les conditions sont définies par la loi (PCH, APA, etc.). **Il est impératif que les montants des prestations sociales (montants, conditions d'attribution, etc.) restent identiques sur l'ensemble du territoire. En contrepartie, il est nécessaire que l'État compense à 100 % aux départements le montant des prestations sociales qu'il décide**, afin que les instances départementales puissent réinvestir les dispositifs d'accompagnement et de lien humain. Le versement du RSA sera en outre renationalisé, c'est-à-dire pris en charge par l'État, afin de permettre aux budgets départementaux d'assurer ses autres missions sociales.

Par ailleurs, **l'État doit se réengager dans les services régaliens qui lui appartiennent** comme la santé psychiatrique des jeunes, les institutions de scolarisation ou les lieux de vie des personnes en situation de handicap et la protection judiciaire de la jeunesse. En effet, ces secteurs sont aujourd'hui en manque criant de moyens et ne permettent pas la prise en charge pourtant nécessaire des enfants, adolescents ou adultes qui en ont besoin. Ce suivi est nécessaire à un échelon proche des populations et dont la géographie peut être mieux adaptée si le suivi est local. Dans le cas de ces services publics de proximité, le département représente un échelon pertinent et qui peut permettre de trouver une écoute et de l'aide.

LE DÉPARTEMENT, ÉCHELON DU QUOTIDIEN, GARANT DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Par son lien avec l'ensemble des communes, **le département est un contrepoids et un rempart à la métropolisation**. Il a en main les clefs qui permettent de garantir l'égalité de traitement des citoyens sur son territoire, *via* un aménagement équilibré. Sa compétence routière lui permet d'organiser le maillage des infrastructures de déplacements pour rendre accessibles les services. Elle lui permet également d'agir pour encourager l'évolution vers les modes de déplacements doux et ainsi tenir compte des réalités rurales et périurbaines. En effet, la construction de pistes cyclables ou d'aires de covoiturages ainsi que le développement de bus ou de trains de proximité contribuent à la transition écologique des déplacements.

Par ailleurs, **le département a un rôle clef à jouer dans la juste répartition des usages des surfaces de son territoire**. Ainsi, la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement, aujourd'hui confiée aux intercommunalités, doit lui être rendue afin d'organiser la limitation de l'étalement urbain et de l'artificialisation des terres, tout en permettant à chacun de se loger à proximité de son lieu de travail.

Le département a par ailleurs une responsabilité majeure pour le maintien et la préservation des terres agricoles, ainsi que pour la conversion vers une agriculture biologique et paysanne, les circuits courts et la limitation des centres commerciaux démesurés. Autant d'orientations qui permettent également le développement d'emplois.

L'une des fonctions du département est aussi d'**accompagner les communes dans la réalisation de leurs projets d'investissement, en leur fournissant de véritables services d'ingénierie technique, administrative et financière** (en matière d'urbanisme et d'aménagement notamment). Son rôle est également de les inciter à développer des services publics, afin de mettre en place une couverture « minimum » de son territoire en services publics et équipements : il s'agit ainsi de garantir l'accès à moins de 20 minutes de chez soi d'une MDPH, d'un EHPAD, de soins de ville ou encore de services sociaux. Seul l'échelon départemental permet de construire cette géographie locale des services publics du quotidien.

En dernier recours, il doit pouvoir se substituer aux communes qui n'ont pas les moyens ou la capacité de les fournir. Dans une logique d'aménagement du territoire en phase avec la bifurcation écologique, il s'agit de lutter contre l'étalement urbain et de réduire les distances entre les lieux de vie, de travail et de loisirs. Pour cela, la garantie de ce maillage territorial en services publics est essentielle, d'autant plus lorsque la part de la population travaillant dans le secteur agricole est amenée à augmenter.

Pour que cette mission soit réellement effective, la clause de compétence générale doit être restituée aux départements afin de mettre fin à la logique rigide des « blocs de compétences » et pour leur permettre d'intervenir en relais de l'État sur des politiques d'aménagement du territoire, de développement économique et de mobilités une fois l'échelon régional décentralisé supprimé.

“ La clause de compétence générale doit être restituée aux départements afin de mettre fin à la logique rigide des « blocs de compétences ». ”

B - L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ STRATÈGE, RESPONSABLE DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

Afin de rendre à l'État sa capacité d'agir localement, ses services déconcentrés, largement mis à mal ces 20 dernières années, doivent être redéployés vers la poursuite d'un double objectif. D'une part, il s'agit d'assurer la **mise en cohérence des politiques de planification écologique sur l'ensemble du territoire national** et de permettre au Parlement et à la représentation nationale d'en débattre. D'autre part, il faut **redonner à l'État une capacité d'action directe sur le terrain** et de rencontre avec l'écosystème local (les habitants et leurs représentants locaux, les acteurs associatifs et les entreprises, etc.).

ATTRIBUER À L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ LES EX-COMPÉTENCES DE PLANIFICATION DU CONSEIL RÉGIONAL

En supprimant le conseil régional, il appartient aux services déconcentrés en département et en région d'exercer les compétences que celui-ci exerçait. Ce transfert concerne d'abord la **planification économique et écologique**, pour laquelle l'échelle régionale ou de plusieurs départements peut se révéler pertinente, le préfet de région devenant responsable de la politique de développement économique et d'aménagement du territoire dont les orientations sont fixées à l'échelle nationale. Toutefois, cette redistribution permet également d'envisager une planification à l'échelle infrarégionale.

Ce transfert à l'État déconcentré régional peut également s'illustrer dans le **domaine de l'agriculture**. Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) assurent déjà, sous l'autorité du préfet de région, la liaison entre le ministre et les partenaires agricoles, forestiers et du développement local. Déjà compétentes dans l'accompagnement et la coordination des actions de l'État en matière d'agriculture durable et d'aides aux exploitations, elles pourraient intégrer aux schémas directeurs régionaux les sujets jusque-là portés par les conseils régionaux concernant les jeunes agriculteurs, le développement des circuits courts, la préservation des terres agricoles, la formation, la relance de certaines filières (bois) et la mobilisation des fonds européens (FEADER).

Par ailleurs, les **secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle** passeraient intégralement sous supervision étatique, le préfet de région les ayant déjà confiés depuis le 1^{er} avril 2021 aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) : politique et inspection du travail, développement des filières et accompagnement des entreprises, accès et retour dans l'emploi, insertion et formation professionnelle, apprentissage, etc.

Enfin, dans un cadre infrarégional, c'est en matière environnementale qu'il revient à l'État d'exercer cette mission au sein des directions départementales des territoires (et de la mer), celles-ci assurant déjà la gestion de la ressource en eau, l'aménagement des cours d'eau et la préservation des espaces naturels, forestiers, de la faune et de la flore.

REPLACER L'ÉTAT DANS SA POSITION DE PLANIFICATEUR ET DE STRATÈGE

Envisager les compétences de l'État entièrement à une échelle départementale ne suffit pas pour définir une géographie équitable de services publics. C'est pourquoi **certaines compétences sectorielles doivent être portées à une échelle supra-départementale**, comme le transport ferroviaire.

Aujourd'hui, la fracture territoriale est aussi préoccupante que visible dans l'accessibilité aux transports publics. Pourtant, le projet de loi 3DS propose de confier aux régions la gestion des petites lignes ferroviaires et leurs gares associées, dans une logique libérale de privatisation des opérateurs ferroviaires. Au contraire, **c'est à l'État de reprendre la main du transport collectif de passagers d'une part, en organisant notamment un dialogue équilibré avec l'autorité en charge du réseau et le fret d'autre part**. Seul l'échelon national permet ainsi de garantir un service public écologique sans risque de distorsion de concurrence entre les territoires et une couverture équilibrée du maillage ferroviaire.

Plus largement, cette redistribution des compétences ne saurait voir un État totalement effacé du cadre territorial. Aussi, il doit endosser pleinement son rôle d'État stratège. En effet, dans sa mission de planification, il prend l'engagement, au-delà d'attribuer des compétences à un autre échelon que le sien, d'évaluer les plans d'action alors déployés par les collectivités locales attributaires. Il reprend alors le rôle de **chef d'orchestre de l'action des collectivités territoriales sur un territoire donné**, en remplacement du rôle que jouent les actuelles régions au sein des CTAP.

Toute évaluation n'est ensuite performante qu'à la condition d'être suivie d'effets. De ce fait, l'État devient responsable d'un ajustement intelligent des missions. En fonction des objectifs atteints, il aura le pouvoir d'accorder et de transférer davantage de moyens, de ressources, ou au contraire, d'inciter les mauvais élèves à faire mieux.

En tout état de cause, il se doit d'**assurer une réelle allocation des ressources, notamment humaines**, en intégrant aux services déconcentrés (préfectures, directions régionales, etc.) les fonctionnaires territoriaux qui exerçaient jusque-là les missions de planification au sein des conseils régionaux.

Partant, il est indispensable que les services de l'État soient en capacité d'être en relation directe avec la société civile, les acteurs économiques, les élus départementaux et municipaux, etc., pour les intégrer à l'élaboration des plans de bifurcation écologique, au même titre que les régions actuellement.

SUPPRIMER LES RÉGIONS PAR RÉFÉRENDUM

La suppression de la région en tant que collectivité territoriale devra faire l'objet d'une réforme constitutionnelle pour la retirer de l'article 72 de la Constitution où elle est inscrite actuellement. Cette réorganisation devra être validée par référendum, qui serait **l'occasion d'un grand débat national sur les attentes vis-à-vis de l'État et de son rôle en matière de planification**. Pour avoir son plein effet, il serait toutefois idéal que cette proposition s'inscrive dans le cadre d'une VI^e République.

Il est toutefois utile de rappeler qu'en supprimant les conseils régionaux, l'objectif n'est pas de réduire le champ du débat politique et citoyen. Il s'agit au contraire d'acter le fait que celui-ci n'est pas enrichi uniquement par un scrutin tous les 6 ans et des débats en assemblée régionale. **L'apport démocratique de la région n'est pas concrètement mesurable par les administrés, alors que l'organisation territoriale devrait permettre l'expression citoyenne au plus haut niveau de proximité**¹¹. Une possibilité de transition par rapport à l'organisation actuelle pourrait être d'intégrer les conseillers départementaux au sein d'assemblées régionales recomposées et de redécouper la carte des zones régionales selon les objectifs fixés par l'État en concertation avec les départements.

POUR UNE ÉVOLUTION DU MODE DE SCRUTIN DÉPARTEMENTAL

Si la circonscription électorale du canton est à conserver pour assurer un véritable contrepoids aux dynamiques intercommunales, la redynamisation des compétences du département pourrait s'accompagner d'une innovation du mode de scrutin. Il ne s'agit pas de remettre en cause le scrutin binominal qui a permis d'atteindre une parité parfaite au sein des conseils départementaux.

Dans une refonte globale telle que proposée, **les élections départementales pourraient être l'occasion de mettre en œuvre le jugement majoritaire**¹² pour l'élection des binômes dans chaque canton. Cette méthode invite les électeurs à exprimer une opinion qualitative (très satisfaisant, satisfaisant, etc.) sur l'ensemble des candidats qui se présentent et de considérer vainqueur le candidat qui a la meilleure appréciation majoritaire. Cette méthode est considérée

11. Voir sur ce sujet la proposition de référendums d'initiative citoyenne portée dans la note #4 d'Intérêt général, « De la libre association des communes et de leur contribution à la bifurcation écologique » (mars 2020).

12. Voir le site mieuxvoter.fr ainsi que les travaux des économistes Rida Laraki et Michel Balinski.

comme l'une des plus représentatives des attentes réelles des électeurs et renforcerait la légitimité démocratique du conseil départemental. Ce nouveau mode de scrutin permet de révéler au mieux les préférences politiques des citoyens, en leur faisant exprimer une décision démocratique sur l'ensemble des candidatures. Ceci aurait pour conséquence de renforcer la légitimité des décisions prises par les conseils départementaux dans la gestion des services publics et sociaux de proximité.

CONSTRUIRE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE PAR LES GENS ET POUR LES GENS

La planification écologique ne se pense pas au niveau de régions figées, mais à des échelles géographiques et territoriales qui évoluent en fonction des besoins des populations et des impératifs écologiques et sociaux à satisfaire. Par exemple, actuellement situé dans deux régions, l'aménagement des Alpes françaises doit se penser avec l'ensemble des habitants du massif montagneux et du pays ; la stratégie de valorisation et protection de la Seine ne concerne pas que les habitants de Normandie et d'Île-de-France, mais l'ensemble du pays qui dépend d'un appui au transport fluvial pour réduire les pollutions occasionnées par le transport routier. Les terres agricoles, les forêts et les bassins versants ne suivent pas toujours les délimitations administratives, même si évidemment la géographie a influencé ces frontières. Enfin, les territoires littoraux et insulaires ont en commun la gestion de leur front de mer. Ainsi, les communes et départements méditerranéens pourraient former une alliance, une coopération renforcée sur les enjeux spécifiques liés à la Méditerranée. Il ne s'agit donc pas de recréer des frontières démocratiques qui correspondraient aux conseils régionaux supprimés, mais d'animer le débat sur la planification écologique sur les transports, l'agriculture, le développement économique, la transition énergétique sur l'ensemble du territoire.

La planification écologique doit être débattue démocratiquement à deux niveaux au moins : à un échelon national représentatif et un échelon local plus direct, soit au Parlement et à l'échelle communale. Les communes doivent être l'échelon de l'animation du débat démocratique direct, y compris sur les compétences qui ne relèvent pas d'elles. Ainsi renforcés, par leur légitimité démocratique et leurs compétences bien identifiées, les départements peuvent alors jouer un rôle d'articulation entre les collectivités territoriales et l'État. Les conseils départementaux auraient par exemple un pouvoir de désignation de délégués à la participation citoyenne chargés de collecter les synthèses des assemblées communales sur les points soumis à débat et de les transmettre à la fois aux préfets et au Parlement, accompagnés de leur propre contribution.

En outre, les conseillers départementaux pourraient être responsables de l'animation du débat démocratique autour de l'aménagement du territoire, y compris à l'échelle de plusieurs départements lorsque cela le nécessite. Suite à la suppression des conseillers régionaux, les conseillers départementaux pourraient participer à des chambres régionales selon un découpage nouveau à la pertinence géographique et démocratique, à l'image du Conseil territorial corse où la participation électorale y est plus importante qu'ailleurs pour les scrutins locaux. Sur le même modèle que les syndicats intercommunaux, il s'agirait par exemple de développer le principe de syndicats interdépartementaux.

Ceci nécessite que les services déconcentrés de l'État évoluent afin d'être en mesure de recueillir les demandes des communes et départements et d'y donner suite. Les préfets seraient alors tenus de rendre compte au Parlement des suites données aux conclusions des débats citoyens et des assemblées citoyennes.

IV - CONCLUSION : POUR UNE RÉVOLUTION TERRITORIALE

Les deux notes relatives à l'organisation territoriale de la République permettent de **dresser un panorama d'ensemble de ce que devrait être une décentralisation orientée véritablement vers l'expression démocratique, la solidarité territoriale et la planification écologique**. Cette refondation de l'organisation de la République repose sur trois principes fondamentaux et propose une clarification entre les instruments déconcentrés et les échelons décentralisés :

- un **État** qui récupère la gestion directe de l'ensemble des compétences de planification écologique, économique, d'aménagement du territoire, d'expertise et d'appui aux communes ainsi que le versement de toutes les aides sociales. Ses services déconcentrés doivent alors être renforcés dans leurs effectifs et leurs moyens d'action. Les régions en tant que collectivités territoriales n'ont ainsi plus lieu d'exister ;
- des **communes** repositionnées comme cellules de base de la démocratie et de la proximité avec les citoyens, libres de s'associer pour gérer des services publics en réseau et avec des moyens renouvelés ont vocation à appuyer la bifurcation écologique ;
- des **départements**, alternative des métropoles à démanteler, responsables du maillage du territoire en services sociaux et en infrastructures de proximité.

La décentralisation ne doit plus être une course à la concurrence et à la défense de particularismes locaux. **L'ère libérale de la concurrence entre les territoires et le moins-disant social doit s'achever**. Les propositions contenues dans ces travaux visent ainsi à révolutionner notre organisation territoriale afin d'en finir avec le schéma technocratique et de construire des échelons démocratiques légitimes, cohérents, et en capacité d'agir.