



HAL
open science

L'impossible “ réforme territoriale ” ? Retour sur l'institution mort-née du conseiller territorial.

Dominique Andolfatto

► **To cite this version:**

Dominique Andolfatto. L'impossible “ réforme territoriale ” ? Retour sur l'institution mort-née du conseiller territorial.. Sébastien Evrard. Réformer l'administration et réformer l'Etat. Jalons historiques et juridiques., L'Harmattan, pp.233-245, 2015, coll. Questions contemporaines. hal-03448561

HAL Id: hal-03448561

<https://hal.science/hal-03448561v1>

Submitted on 25 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impossible « réforme territoriale » ? Retour sur l'institution mort-née du conseiller territorial.

Dominique ANDOLFATTO

Extrait de :

Sébastien Evrard, dir., *Réformer l'administration et réformer l'Etat. Jalons historiques et juridiques*, Paris, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2015, p. 233-245.

Modelage et remodelage du territoire, rationalisation administrative, assise locale de la représentation politique : ce sont là quelques préoccupations récurrentes de l'État en France afin de produire ce « *grand tout* », selon une expression d'Emmanuel Sieyès, c'est-à-dire « *produire la nation* », comme a pu l'écrire Pierre Rosanvallon, produire une unité socio-politique¹.

La création des départements en 1790, celle des préfets en 1800, la participation des citoyens à l'organisation administrative à travers les lois de 1831-33 puis de 1884, concernant la désignation des conseils municipaux et généraux, constituent les étapes-clé de cette « *production* » d'un État qui a le souci de l'unité nationale et de la cohésion sociale.

Aux 20^e puis 21^e siècles, la réforme du territoire se poursuit sans relâche, même si celle-ci n'a plus *a priori* comme objectif une unité considérée comme acquise, ce qui permet d'innover, avec la régionalisation au début des années 1970 (mais des prémisses dès 1919 avec les « *régions économiques* » proposée par le ministre du commerce Etienne Clémentel²), puis la décentralisation de 1982, présentée alors la « *grande affaire* » du premier septennat de François

¹ P. ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 100 et suiv.

² Voir P. VEITL, « Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Etienne Clémentel à la fin de la Première guerre mondiale », in P. VARIN, B. JOUVE, V. SPENLEHAUER, *La région laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 97-112.

Mitterrand (selon le mot de Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur, qui fut chargé de sa mise en œuvre)³.

D'autres réformes suivent. Presque une frénésie de réformes qui mobilisent divers ministres de l'Intérieur, de l'Aménagement du territoire, voire le Premier ministre – tour à tour Charles Pasqua, Jean-Pierre Chevènement, Dominique Voynet, Jean-Pierre Raffarin... – pour tenter de donner plus de lisibilité et d'efficacité gestionnaire, sans oublier la dimension « *unitaire* »⁴, à un territoire devenu peu à peu un « *mille-feuilles* », compte tenu de la complexité et de l'enchevêtrement des compétences de ses diverses composantes mais aussi de leurs inégalités. Ce faisant, il importe également de remédier à l'émiettement territorial français, les collectivités locales françaises, du fait de leur démultiplication, n'ayant bien souvent pas la taille critique pour répondre aux défis d'aménagements ou de développement qui leur sont posés alors que, dans les autres pays européens, d'importantes réformes structurelles sont intervenues, diminuant et rationalisant le nombre des cadres politico-administratifs (ce qui crée un déphasage des collectivités françaises par rapport à leurs homologues européens ou étrangers)⁵.

C'est cette complexité française – et les surcoûts qu'elle engendrerait – que le chef de l'État, Nicolas Sarkozy invoque lorsqu'il lance, en 2008, une nouvelle « *réforme [des] administrations locales* ». Il le fait à l'occasion de son célèbre discours de Toulon, le

³ M. PHILIPPONEAU, *La grande affaire. Décentralisation et régionalisation*, Paris, Calmann-Lévy, 1981.

⁴ C'est l'un des termes qui guidera, par exemple, la réforme Raffarin de 2003 (soit la « *loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République* » du 17 mars 2003), ce qui témoigne d'une certaine entropie qui aurait gagné le système administratif français. Mais celle-ci n'aboutira pas aux clarifications annoncées tout en reconnaissant le droit d'expérimentation des collectivités territoriales et les référendums locaux.

⁵ Ainsi, on compte en France 563 collectivités territoriales par million d'habitants (et même 819 si l'on intègre au calcul les structures intercommunales) contre 177 en Espagne, 135 en Italie, 132 en Allemagne, 129 au Royaume-Uni, 76 en Belgique, 29 aux Pays-Bas... On notera que les ratios français sont très éloignés de ceux des pays comparables (aux ratios voisins). Aux États-Unis – autre point de comparaison –, on compte 124 collectivités par million d'habitants (chiffre également comparable à ceux des principaux pays européens, hormis la France). Les calculs sont basés sur les données du ministère de l'Intérieur (France), d'Eurostat (Europe) et de l'*United States Census Bureau* (États-Unis), pour 2013 (dans les trois cas).

25 septembre 2008, essentiellement consacré à la crise économique⁶. Mais ce contexte de « *crise de confiance sans précédent qui ébranle le monde* » explique également – développe-t-il – que « *le moment [soit] venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques* ». Des raisons économiques commandent donc cette nouvelle réforme et non pas la « *démocratie locale* » ou des aspects plus juridico-financiers comme antérieurement même si ceux-ci vont guider aussi les inspireurs la réforme.

Une commission *ad hoc* est constituée présidée par Edouard Balladur, ancien Premier ministre. Le diagnostic qu'elle formule n'est pas sans faire écho aux modelages et remodelages récurrents du territoire auquel il était fait allusion plus haut : il s'agit à nouveau de sortir d'un « *chaos administratif* », soit d'une organisation territoriale qui – selon ce rapport – « *n'a cessé de se compliquer au fil du temps* » et qui nécessite une « *rationalisation* » de ses structures et une redéfinition de certains rôles⁷. Mais il s'agit aussi de remédier au « *morcellement territorial* », d'affirmer le rôle structurant de « *métropoles* », soit d'adapter la gestion des territoires aux réalités urbaines comme ont réussi à le faire les autres Européens. Se pose enfin le problème d'un « *manque de transparence [du système local] pour le citoyen* » ; il importe donc de préciser – et de développer – la « *démocratie locale* ».

Ces préconisations inspirent la réforme de 2010 (précisément la « *loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales* »). Celle-ci sera âprement discutée au Parlement. Et, malgré des aspects techniques – concernant notamment les formules de coopération locale ou les financements locaux –, elle va nourrir un certain débat public, une de ses innovations étant particulièrement médiatisées et cristallisant ce débat : l'invention du conseiller territorial appelé à se substituer et aux conseillers généraux, plus que séculaires, ainsi qu'aux conseillers régionaux, institués en 1972 (mais il s'agissait alors

⁶ La version intégrale du discours est disponible sur le site du journal *Le Monde* [http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/09/25/le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon_1099795_823448.html].

⁷ Comité pour la réforme des collectivités territoriales, « *Il est temps de décider* », rapport au Président de la République, 5 mars 2009 (diffusé par La documentation française).

des parlementaires de la région et de représentants des conseils généraux et des communes avant que la réforme de la décentralisation de 1982 n'en fasse des élus à proprement parler « *autonomes* »).

Plus précisément quel est le contenu de cette réforme et comment va-t-elle être reçue, notamment par certains experts, juristes ou politistes, mais aussi par les intéressés, en l'occurrence les élus locaux ?

I) Les grands axes de la réforme territoriale de 2010

Dans *Civitas Europa*, Nadine Dantonel-Cor, publiciste, a bien synthétisé les ambitions de la réforme de 2010⁸. Il ne s'agit pas seulement de remédier à des dysfonctionnements engendrés par des réformes antérieures mais de revoir plus globalement le dispositif du système local. Trois objectifs principaux sont visés : inciter – de nouveau – au regroupement des collectivités, renforcer l'intercommunalité, clarifier les compétences des collectivités territoriales.

⁸ N. DANTONEL-COR, « La réforme territoriale et l'avenir du scrutin régional », *Civitas Europa*, Bruxelles, Bruylant, n° 27, 2011, p. 121-132.

A. Vue d'ensemble

L'incitation au regroupement concerne les communes : aux fusions qui ont rencontré peu de succès est substitué le projet de « *communes nouvelles* ». Mais le regroupement est aussi envisagé pour les régions et les départements (et, dans ces deux cas, la population doit être consultée). Certes, sauf exceptions, il est probable que ces regroupements resteront très hypothétiques et, à ce jour, par exemple, la seule tentative de fusion entre départements et région – en Alsace – compte tenu de sa complexité et des craintes d'une partie des électeurs et du personnel politique, notamment, a échoué, en dépit d'un certain soutien populaire *a priori*⁹.

Le renforcement de l'intercommunalité constitue un deuxième objectif. Il s'agit d'achever « *la couverture intercommunale du territoire et de créer des métropoles et des pôles métropolitains destinées à offrir aux grandes agglomérations un cadre institutionnel plus adapté* »¹⁰. Des « *pouvoirs importants [sont] accordés au préfet pour achever et rationaliser la carte de l'intercommunalité et opérer des fusions entre établissements* »¹¹ mais, parallèlement, le rôle des commissions départementales de la coopération intercommunale est également accru.

Enfin, une nouvelle catégorie de groupements intercommunaux est créée : les métropoles. Sont concernées les agglomérations urbaines groupant au moins 500 000 habitants. Ces métropoles bénéficient de très larges compétences (dont certaines transférées des départements ou régions, en matière de transports, gestion des routes ou développement économique). Cela doit permettre l'affirmation de métropoles françaises à même de concurrencer – en termes d'attractivité – d'autres métropoles européennes (depuis la loi de 2010, une seule métropole a été créée, couvrant l'agglomération de

⁹ Voir : « Echec du référendum alsacien : Un signe fort pour la classe politique en place » et « L'échec du référendum alsacien : un double avertissement », *Le Monde*, 7 et 8 avril 2013. Le second article argumente notamment que « la démonstration est faite, une nouvelle fois, qu'il y a loin de la coupe aux lèvres quand on veut moderniser l'organisation territoriale française. Depuis des lustres, tout le monde s'y est cassé les dents, chaque collectivité locale organisant la fronde pour défendre son pré carré, ses prérogatives et ses clientèles. L'initiative locale, comme en Alsace, n'y réussit pas mieux que l'initiative nationale ».

¹⁰ Dantonel-Cor, article cité, p. 127.

¹¹ *Ibid.*, p. 128.

Nice)¹². Des pôles métropolitains, associant dans un même ensemble diverses collectivités – sans que celles-ci soient contiguës – pourront également être créés.

Concernant l'intercommunalité, la réforme de 2010 entend également mieux asseoir la légitimité démocratique des conseils communautaires (c'est-à-dire des instances qui coiffent les diverses structures intercommunales). Ces conseils seront désormais élus au suffrage universel direct, cette première désignation directe étant programmée à l'occasion des élections municipales de 2014.

Enfin, la réforme de 2010 a pour objectif de « *clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et à encadrer la pratique des cofinancements* »¹³. Cela passe par une réorganisation des rôles autour de deux pôles : un pôle département-région et un pôle communes-intercommunalité. Au niveau des régions et départements, la clause générale de compétence est supprimée. Cela doit conduire – à compter de 2015 – à la spécialisation des interventions de ces deux collectivités. Si la norme devient donc celle de compétences exclusives pour ces deux niveaux, des compétences partagées demeurent parallèlement (concernant le sport, la culture et le tourisme). En outre, les départements et les régions conservent une capacité d'initiative pour répondre aux situations imprévues.

B. L'invention du conseiller territorial

La principale innovation de la réforme – le conseiller territorial – ressortit aussi de cet objectif de clarification des compétences... sans exclure à terme le regroupement institutionnel (qui verrait une fusion des départements et des régions)... Mais ce dernier élément est non-dit (mais va finalement saper la réforme). Ce nouvel élu, appelé à siéger dans les deux collectivités, doit rendre « *l'exercice de leurs compétences respectives... le plus efficace possible* »¹⁴ et, à tout le moins, éviter les concurrences. Il importe donc de mieux « *articuler* » les rôles des deux collectivités, de les « *fédérer* » mais aussi de promouvoir une certaine homogénéité politique. Le rapport Ballardur

¹² Mais seules huit métropoles peuvent exister potentiellement (compte tenu du nombre d'habitants imposé). D'autres « métropoles » sont en projet, notamment Marseille.

¹³ *Ibid.*, p. 130.

¹⁴ Comité pour la réforme des collectivités territoriales, « *Il est temps de décider* », rapport cité, p. 68-69.

évoque l'objectif de « *favoriser la clarté des choix démocratique* » en organisant simultanément les élections des conseillers généraux et des conseillers régionaux. Gérard Longuet – membre de la commission Balladur – est allé à titre personnel un peu plus loin en préconisant l'institution nouvelle de « *conseillers territoriaux* ». D'abord, parce que selon lui, « *en matière de territoire, les élus comptent plus que les structures* ». Dès lors, « *si l'on veut clarifier les procédures, il faut regrouper les responsables élus en deux groupes et deux groupes seulement : les élus communaux et des élus territoriaux. Les premiers gèrent les communes et les intercommunalités* ». Les seconds, « *nouveaux venus... gèrent les départements avec le souci de la proximité et du quotidien* » et « *conduisent le débat régional en confrontant leurs expériences, mais dans les deux cas en séparant les missions qui ne doivent plus se concurrencer, même si elles peuvent s'épauler* ». Selon G. Longuet, ces « *conseillers territoriaux ont vocation à remplacer les 4 000 conseillers généraux et les 2 000 conseillers régionaux* ». ¹⁵

Lors des débats parlementaires, la rationalisation nécessaire de l'action des régions et des départements, le besoin de synergies entre eux et d'économies d'échelle, la simplification des rôles, une meilleure identification par les électeurs de leurs représentants territoriaux (puisque'il n'y aura plus qu'un seul et même élu régional et départemental ancré dans un territoire précis¹⁶), justifient tour à tour – aux yeux de la majorité d'alors – l'introduction des conseillers territoriaux dans le système local¹⁷.

De fait, cette innovation paraît habile pour tenter de sortir de ce qui serait une dépendance au sentier¹⁸, soit l'attachement des élus (et d'une partie de l'opinion) au département en obligeant les « *départementalistes* » à se convertir au « *régionalisme* » et en réduisant, au passage, pour des raisons économiques, le nombre des élus locaux. Il reste que cet attachement au département n'est pas

¹⁵ *Ibid.*, p. 135-136.

¹⁶ Ainsi, selon Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, les conseillers régionaux ne seront plus des « *OVNI politiques* » (séance de l'Assemblée nationale du 25 mai 2010) puisqu'ils seront issus d'un territoire précis et, dès lors, nécessairement proches des citoyens.

¹⁷ Voir par exemple les débats de l'Assemblée nationale. Séances des 25, 26 et 26 mai 2010.

¹⁸ Sur cette notion, voir B. PALIER, « *Path dependence* (Dépendance au chemin emprunté) », in L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Sciences Po-Les Presses, 2010, p. 411-419.

seulement le produit d'une tradition ou d'une culture... Par bien des aspects, le département demeure le creuset dans lequel se fabriquent les carrières politiques en France. En outre, en termes partisans, les collectivités locales sont devenues au fil des scrutins autant de « *fiefs* » pour l'opposition à la coalition au pouvoir et celle-ci entend faire échec à une réforme et, en particulier, au conseiller territorial dans lequel elle voit une machine de guerre de la majorité – à raison du mode de scrutin qui doit être mis en œuvre (voire *infra*) – pour tenter de se rétablir dans les territoires. Bref, raisons sociologiques et plus politiques vont se liguier contre la réforme.

II) La réception de la réforme

L'institution du conseiller territorial va cristalliser le débat. Les autres aspects beaucoup moins, sauf à dire que les regroupements de collectivités resteront hypothétiques et la clarification des compétences un défi.

A. Le conseiller territorial : une innovation discutée

Certains juristes – telle Géraldine Chavrier –, tout comme les opposants à la réforme, commencent pas s'interroger sur la constitutionnalité des conseillers territoriaux. G. Chavrier argumente que ces derniers mettent en jeu les « *règles fondamentales de la décentralisation : exiger que toute collectivité dispose d'un conseil, mais tolérer que ce dernier soit composé d'élus communs à deux collectivités, c'est accepter une habile violation du principe constitutionnel d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur l'autre* »¹⁹.

Compte tenu du mode de désignation des conseillers territoriaux, G. Chavrier, comme les élus de l'opposition, soutient que la réforme porte atteinte aux intérêts régionaux (qu'elle « *cantonaliseraient* ») ou à ceux du département (qu'elle « *régionaliserait* »). Cependant, le Conseil constitutionnel validera le dispositif. Selon ce dernier, les dispositions critiquées de la réforme [ce sont les parlementaires socialistes qui sont à l'origine du recours] « *n'instituent pas une tutelle de la région sur le département* ». Elles ne contredisent pas non

¹⁹ G. CHAVRIER, « Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie », *AJDA*, 2009, p. 2384.

plus le principe de libre administration des collectivités territoriales. Si ce dernier « *implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives, il n'interdit pas que les élus désignés lors d'un unique scrutin siègent dans deux assemblées territoriales* »²⁰.

Pour autant, le Conseil constitutionnel annule la répartition prévue par département des conseillers territoriaux estimant que celle-ci méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage universel, obligeant le gouvernement à reprendre sa copie sur ce point.

Malgré tout, pour bien des commentateurs, il n'en existe pas moins « *une sorte de schizophrénie du conseiller territorial [lequel sera] en permanence écartelé entre différents intérêts* »²¹. On notera toutefois que l'innovation, que représente ce dernier, n'en est pas tout à fait une puisque qu'avant 1986²² – comme déjà mentionné –, les conseillers régionaux étaient déjà des élus au second degré d'autres collectivités (ou des parlementaires).

Le débat présente également une dimension plus sociologique. D'aucuns qualifient les conseillers territoriaux de futurs « *supers professionnels de la politique* » compte tenu d'un cumul obligé de fonctions dans deux collectivités... alors que seuls 5 % des conseillers régionaux actuels siègent dans un conseil général²³. Pour autant, cette « *professionnalisation* » de la vie politique locale – comme nationale – est un fait déjà largement avéré (particulièrement concernant les exécutifs locaux). La réforme s'inscrit donc dans une évolution qui n'est pas nouvelle.

D'autres se félicitent d'ailleurs de cette « *professionnalisation* » que renforcera la loi de 2010. Par exemple, selon Jacques Péliissard, président de l'association des maires de France : « *émergera une génération nouvelle d'hommes et de femmes investis dans les affaires publiques, qui pourront ensuite briguer des responsabilités nationales* »²⁴.

²⁰ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

²¹ *La Gazette des Communes*, 28 janvier 2010.

²² La réforme de la régionalisation avait eu lieu en 1982 mais n'était entrée en vigueur qu'en 1986.

²³ A. TROUPEL, « Existe-t-il une élite intermédiaire régionale ? Enquête sur les conseillers régionaux », *Civitas Europa*, n° 27, 2011, p. 106.

²⁴ A. VOVARD « Le conseiller territorial, qui sera-t-il (elle) ? », *Le courrier des maires et des élus locaux*, mars 2011.

En réalité, peut-on être sûr d'une telle recombinaison des rôles ? Et est-ce souhaitable compte tenu de la confusion ou de la hiérarchie supposées entre fonctions politiques locales et fonctions politiques nationales que laissent supposer cette assertion (sans parler des débats que soulève le cumul des mandats) ? Enfin, cette « *professionnalisation* » (inévitabile) aura une incidence en termes de coûts et, contrairement aux affirmations du gouvernement, cela risque de limiter les économies envisagées.

Le choix du scrutin majoritaire à deux tours – au contraire du scrutin mixte envisagé dans un premier temps – va également peser sur le profil sociologique des futurs conseillers. Faute de volontarisme des organisations politiques, il produira sans aucun doute un retour en arrière s'agissant de la parité au sein des assemblées locales. A la suite des élections régionales de 2010 et cantonales de 2011, on recense en effet 48 % de conseillères régionales mais seulement 12 % de conseillères générales. Or, si les élus de la première assemblée sont désignés au scrutin proportionnel, ceux de la seconde le sont au scrutin majoritaire qui doit devenir la règle pour tous et s'accorde donc mal avec la notion de parité. C'est ici l'un des reproches majeurs d'Alain Faure, politiste et spécialiste des politiques publiques, adressés à la réforme.

Selon lui, « *le système proportionnel régional par listes départementales était satisfaisant, il avait permis (...) l'éclosion d'une variété prometteuse d'élus à la fois techniciens et militants, il inaugurerait une façon plus moderne de faire de la politique* »²⁵ ... ce qui doit être nuancé toutefois selon Aurélia Troupel, autre politiste²⁶. Or, le nouveau système (le scrutin uninominal par grand canton) conduit à une élection « *micro-territorialisée, hyper-personnalisée et [sans aucun doute] outrageusement masculine qui avantage de façon presque mécanique les arrangements entre « héritiers » et « notables » pour capter les postes de responsabilités.* »²⁷ Bref, la réforme restaurerait une « *République des notables* » au détriment d'une façon

²⁵ A. FAURE, « Les trois défis de la réforme territoriale », 12 novembre 2010, site : « Les énigmes de l'action publique locale. Le carnet de recherche d'Alain Faure, politiste » [<http://enigmes.hypotheses.org/118>].

²⁶ A. TROUPEL, article cité, p. 117-119.

²⁷ Faure, article cité.

plus moderne de faire la politique locale qui avait émergé à compter des années 1970²⁸.

Alain Faure se félicite toutefois de la création des conseillers territoriaux. Il y voit une « innovation courageuse » rapprochant les gestions départementale et régionale « *sur l'idée que les deux mandats procèdent de la même professionnalité et des mêmes objectifs politiques en matière de développement et d'aménagement* ». Selon lui, « *les compétences départementales et régionales sont suffisamment imbriquées et complémentaires pour que le « métier » de conseiller territorial devienne une activité de cristallisation des « bonnes idées » [en matière de politiques publiques] à la croisée et à l'écoute d'une grande variété d'interlocuteurs* »²⁹.

Reste – selon Alain Faure – que cette question institutionnelle et cette tendance française à reformuler sans cesse le débat autour du « *jacobinisme apprivoisé* » (selon l'expression de Pierre Grémion)³⁰, soit l'affirmation du pouvoir des notables pour tempérer le centralisme séculaire de l'État en France, ne doit pas obérer « *la montée en puissance des pouvoirs et des responsabilités des grandes collectivités locales dans le mécano institutionnel national et international* »³¹. Ce sont aujourd'hui les métropoles et les régions qui sont « *en première ligne pour orienter l'action publique sur des dossiers majeurs comme la solidarité, l'insertion, la compétitivité, la sécurité, la culture, l'environnement* ». Et, dans bien des pays européens, ce sont donc « *les gouvernements locaux [qui] revendiquent dorénavant une position de responsabilité qui entrent frontalement en concurrence avec les modes classiques de régulation publique top down des États et des grandes administrations* »³².

Le débat autour des conseillers territoriaux masque donc d'autres enjeux, bien plus importants, même si, en réalité, il s'est réduit à une fronde des élus contre la réforme. De fait, dès 2010, la réforme ne fut adoptée au Sénat qu'à une voix de majorité (et après bien des marchandages dont, probablement, un poste ministériel pour les

²⁸ Sur cette nouvelle manière de « faire la politique locale », voir par exemple l'itinéraire d'E.-J. LAPASSAT (*De flamme et de raison [itinéraire d'un élu local]*, Valence, François-Grégoire, 1993).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ P. GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

³¹ A. FAURE, article cité.

³² *Ibid.*

centristes). Puis, en 2011, la Haute assemblée, qui venait de basculer à gauche décidait d'entamer symboliquement la nouvelle législature par l'abrogation du conseiller territorial.

B. La contre-offensive du « *nouveau* » Sénat

Après les élections de septembre 2011 marquées par un changement historique de majorité au Sénat (au bénéfice de la gauche), ce dernier décidait aussitôt d'abroger la principale innovation de la réforme territoriale de 2010, la vidant de sa dimension la plus politique³³, illustrant la fronde des élus locaux contre cette réforme – à tout le moins contre son aspect le plus saillant ou signifiant. Manifestement, pour une majorité des sénateurs, les conseillers territoriaux, élus « *hybrides* », sont loin, comme annoncé, de clarifier les rôles entre les différentes collectivités. Au contraire, leur institution aggraverait la confusion et porterait atteinte à la démocratie locale. Mais la réduction du nombre des élus, qui est sous-jacente, est également, sinon plus encore, redoutée.

À l'origine de l'abrogation : une proposition de loi des groupes parlementaires « socialiste » et « communiste, républicain et citoyen »³⁴. Dans son énoncé des motifs, celle-ci dénonce d'abord que le gouvernement – alors dirigé par François Fillon – ait programmé la disparition de « *plus de 2 000 élus locaux* », ce « *qu'aucun gouvernement n'avait auparavant osé faire* ». Puis, elle revient sur les craintes déjà évoquées d'une tutelle des régions sur les départements avec à terme la probable disparition des conseils généraux et « *la fin* » des départements qui font curieusement figure de « *monument* » en péril. Le texte déplore également que « *le seul argument avancé – pour justifier cette réforme – soit d'ordre financier* ». Or, selon les associations d'élus, la mise en place des conseillers territoriaux entraînerait au contraire des frais d'investissement et de fonctionnement supplémentaires. Dès lors, selon les sénateurs de gauche, ce qui expliquerait en réalité la réforme serait la possibilité de reconquête qu'elle offrirait au centre et à la droite de territoires perdus lors des élections locales passées (justifiant une réduction et un redécoupage des cantons ainsi qu'une « *surreprésentation des zones*

³³ L'abrogation intervenait dès le 16 novembre 2011. C'était symboliquement la première « réforme » votée par le nouveau Sénat.

³⁴ Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial, Sénat, n° 800, 21 septembre 2011.

rurales au détriment des zones urbaines »). Bref, il s'agirait d'abord d'une manipulation électorale.

La réduction du nombre d'élus affaiblirait également « *la représentation de certaines sensibilités politiques* » – inquiétant particulièrement les communistes – et marquerait « *un recul démocratique* ». A cette argumentation purement politique s'en ajoute une seconde selon laquelle les futurs conseillers territoriaux, compte tenu de leurs missions, se « *transformeront peu à peu en administrateurs professionnels* », loin des citoyens, comme si la professionnalisation de la vie politique – locale comme nationale – ne constituait pas déjà une réalité.

Plus au fond, Didier Guillaume, le premier vice-président du Sénat, et l'un des porte-parole du PS pour l'abrogation du conseiller territorial, déplore des relations « *très dégradées* » entre l'État et les collectivités territoriales. L'État pratiquerait, selon lui, une « *asphyxie financière* » des secondes qui conduit à un « *effilochage de la décentralisation* ». Et d'appeler à une réforme territoriale qui, certes, clarifie les compétences respectives mais pose aussi la question des ressources des collectivités, celle du statut des élus et ne procède pas par « *coup de force* »³⁵.

Epilogue : Un embouteillage de réformes territoriales

Après le cycle électoral de 2012, et le changement de majorité présidentielle et parlementaire (en faveur du PS), l'Assemblée nationale abrogeait à son tour l'institution – finalement mort-née – du conseiller territorial, le rapporteur du texte dénonçant un « *élu hybride synonyme de régression démocratique* »³⁶. Si les autres dispositions de la réforme de 2010 n'étaient pas remises en cause, le nouveau gouvernement engageait par ailleurs une nouvelle réforme globale de l'administration territoriale. Entre-temps, lors de son discours de Dijon³⁷, le 3 mars 2012, François Hollande, alors candidat à la présidence de la République – et président du conseil général de la

³⁵ Voir D. GUILLAUME, « Non, les collectivités territoriales ne sont pas un problème pour la France », *Civitas Europa*, n° 27, 2011, p. 147-150.

³⁶ N. APPERE, Rapport sur la proposition de loi adoptée par le Sénat relative à l'abrogation du conseiller territorial, Assemblée nationale, n° 345, 7 novembre 2012.

³⁷ La version intégrale du discours est disponible sur le site de la fédération PS du Finistère [http://www.ps29.org/IMG/pdf/FH_Dijon_COMPLET_1_.pdf].

Corrèze – avait annoncé, s’il était élu, un « *nouvel acte de décentralisation* » », une « *loi sur les territoires de la République* », qui établira un « *pacte de confiance et de solidarité entre l’État et les territoires* » et donnera – sempiternelle question – « *une plus grande lisibilité à notre organisation territoriale (...): aux régions le développement économique, l’aménagement du territoire, les transports publics, la formation, bref la préparation de l’avenir (...). Aux départements le rôle d’assurer et de renforcer les solidarités sociales et territoriales* ». Au passage, le futur chef de l’État confirmait qu’il « *sera mis fin au conseiller territorial, cet élu hybride qui ne verra jamais le jour* ». Les élections régionales seront donc restaurées tandis que sera « *inventé un nouveau mode de scrutin* » pour désigner les conseillers généraux, assurant la « *proximité* » (avec les électeurs), une « *meilleure représentativité de toutes les sensibilités* » ainsi que la « *parité* ». F. Hollande soulignait aussi la nécessité de « *doter [les] grandes agglomérations, celles qui pèseront à l’échelle de l’Europe et du monde, d’un statut métropolitain simple et attractif* ».

Après une gestation relativement difficile, marquée par des tensions entre Marylise Lebranchu, ministre (PS) de la réforme de l’État, de la décentralisation et de la fonction publique, et les parlementaires socialistes, et ponctuée par des « *états généraux de la démocratie territoriale* » organisés par le Sénat³⁸, plusieurs réformes étaient inscrites à l’agenda du nouveau gouvernement.

La première d’entre elles – la loi du 17 mai 2013³⁹ – prend acte de la suppression du conseiller territorial et revient sur les modes de désignation des élus départementaux et régionaux qui se trouvent donc maintenus. Sa principale innovation – relativement baroque et unique au monde⁴⁰ – consiste en la mise en place d’un scrutin en binôme

³⁸ Ces derniers ont eu lieu le 5 octobre 2012 à la Sorbonne. Dans un discours liminaire, F. Hollande est le seul à être revenu sur l’institution du conseiller territorial, mentionnant qu’il s’agissait d’une réforme « *incomprise* » qui « *n’a jamais été acceptée* » : « *Personne ne saisissait s’il s’agissait de changer un mode de scrutin par opportunité ou, à travers cette élection, de fusionner deux assemblées tout en maintenant deux collectivités* » (p. 8 du compte rendu de ces états généraux publiés par le Sénat).

³⁹ Loi du 17 mai 2013 « *relative à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* ».

⁴⁰ Voir : D. POUILLARD, « *Parité: le scrutin binominal n’a jamais existé... et encore moins au Pays de Galles* », blog : « *L’observatoire de la vie politique et*

paritaire (un candidat, une candidate) majoritaire à deux tours pour les élections des conseillers départementaux (antérieurement conseillers généraux) dans le cadre d'un nombre de cantons qui est approximativement divisé par deux (afin que le nombre d'élus demeure constant par rapport au système antérieur)⁴¹. En outre, le renouvellement des nouveaux conseillers départementaux sera désormais intégral (et non plus par moitié comme avec les conseillers généraux). Ce dernier aspect, comme le changement de dénomination des élus, vise à rendre plus visible et compréhensible l'institution départementale, ses représentants et leur rôle ainsi que le jeu de la démocratie locale. L'élection en binôme entend garantir la parité. A la tribune du Sénat, Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, souligne également que ce nouveau dispositif signifie l'abandon définitif du conseiller territorial (et des élections afférentes), lequel ne constituait – selon lui – qu'une « usine à gaz » tandis que « les synergies qui devaient exister entre les structures régionale et départementale n'avaient aucun fondement, pas plus que le thème des économies réalisées sur les indemnités des élus »⁴².

Parallèlement le gouvernement engage, au printemps 2013, trois autres réformes visant à « clarifier les échelons pertinents de l'action publique afin d'accroître la performance de l'ensemble des collectivités publiques » : un projet de loi de « mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires », un projet de loi « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale », un projet de loi de

parlementaire », site : *Mediapart*, 14 novembre 2012 [<http://blogs.mediapart.fr/blog/denys-pouillard/141112/parite-le-scrutin-binominal-n-jamais-existe-et-encore-moins-au-pays>].

⁴¹ Rejeté par le Sénat, du fait notamment de l'hostilité des communistes qui craignent que les minorités soient les perdants du nouveau système électoral du fait de la réduction du nombre des cantons, ce dispositif ne sera adopté que par l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel le validera (Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013). Il considérera que les dispositions nouvelles (scrutin binominal) « ne sont entachées d'aucune inintelligibilité » et que « le législateur a entendu assurer la parité au sein des conseils départementaux ; qu'il a ainsi favorisé l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller départemental ; qu'il n'a méconnu aucune exigence de valeur constitutionnelle ». Au total, le nombre de cantons passe de 4 035 à 2 054 mais celui des élus départementaux – du fait du dédoublement des élus par canton – de 4 035 à 4 108.

⁴² Compte rendu des débats du Sénat, séance du 15 janvier 2013.

« modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».

Ce train de réformes est en fait loin de convaincre et les deux premières seront suspendues. Dans une tribune publiée par *La Gazette des communes*, plusieurs experts – dont Alain Faure – évoque un « *risque d'impasse* »⁴³. D'une part, ce qui est présenté comme un « *nouvel acte de décentralisation* » s'inscrit trop dans une démarche commémorative de la réforme de 1982, soit « *un bon en arrière de 30 ans dans un contexte social, économique et politique (...) bien différent de l'époque* ». Son contenu se révèle également « *tissé de revendications catégorielles qui masquent l'absence d'une réelle colonne vertébrale et d'une vision globale pour rénover l'action publique par les territoires* ». Les auteurs concluent sur un « *non choix* » pour des raisons culturelles et politiques alors même qu'il importerait de faire évoluer effectivement le système local, de sortir d'une uniformité et de conservatismes qui ne répondent plus à « *une société qui s'organise par et dans la diversité* ».

Ces critiques sont-elles entendues ? Le gouvernement cherche-t-il à se donner de nouvelles marges de manœuvre alors qu'il se trouve dans une impasse économique ? Après l'adoption d'une loi sur les métropoles qui élargit leur nombre à 13 mais rend également aux départements et régions la clause générale de compétences (renouant avec une certaine confusion)⁴⁴, le chef de l'Etat annonce que l'« *organisation territoriale devra être revue* ». Il préconise de faire évoluer le nombre de régions, déplaçant le sujet, et indique que les départements « *situés dans les grandes aires métropolitaines devront redéfinir leur avenir* »⁴⁵. Cependant l'ancien président du conseil général de Corrèze défend les départements ruraux. Est lancée – et adoptée aux forceps par la seule Assemblée nationale le 19 décembre 2014 – une réforme réduisant le nombre des régions en métropole de 22 à 13 sans que la raison en apparaisse solidement. Un texte « *portant nouvelle organisation territoriale de la République* » est également mis en chantier. Il doit à son tour clarifier les compétences entre collectivités, revenant sur la clause de compétence générale (peu après une loi inverse) pour des « *compétences précises* » propre à un

⁴³ *La Gazette des communes*, 17 avril 2013 [article en ligne à l'adresse : <http://www.lagazettedescommunes.com/163484/la-decentralisation-apres-le-milieu-du-gue-le-risque-de-l%e2%80%99impasse/>]

⁴⁴ Loi du 27 janvier 2014 (adoptée par le parlement le 19 décembre 2013).

⁴⁵ Vœux de F. Hollande à la presse, 14 janvier 2014.

niveau de collectivité. Cette boulimie de réformes trace en fait un avenir territorial complexe, qui paraît prendre ses distances avec la décentralisation et, de plus en plus discuté, voire contesté. Après l'abandon du conseiller territorial, c'est bien un remodelage profond du territoire qui est en marche.