



HAL
open science

Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales

Patrick Le Lidec

► To cite this version:

Patrick Le Lidec. Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales. *Revue française d'administration publique*, 2009, 3 (131), pp.477-496. 10.3917/rfap.131.0477 . hal-02186650

HAL Id: hal-02186650

<https://sciencespo.hal.science/hal-02186650>

Submitted on 17 Jul 2019

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

RÉFORMER SOUS CONTRAINTE D'INJONCTIONS CONTRADICTOIRES : L'EXEMPLE DU COMITÉ BALLADUR SUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Patrick LE LIDEC

*Chercheur au CNRS, Centre d'études et de recherches de science administrative,
Université de Paris II*

Résumé

Le Comité pour la réforme des collectivités locales, créé en novembre 2008 et présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, a rendu son rapport en mars 2009. Cet article analyse les raisons qui ont conduit à confier cette réflexion à un comité *ad hoc*, souligne le poids des contraintes qui s'exercent sur les réformateurs et questionne leur stratégie de changement. Il met en évidence les tensions qui traversent l'activité de réformateurs tentés par des changements radicaux, en raison des enjeux budgétaires qui s'y attachent, mais soumis à de fortes contraintes constitutionnelles et politiques. Il formule quelques hypothèses relatives à l'inégale faisabilité parlementaire des solutions proposées par le Comité.

Abstract

– *Undertaking reforms following contradictory instructions : the case of the Balladur committee on the reform of local authorities* – The Local Authorities Reform Committee, which was created in November 2008 and chaired by former Prime Minister Édouard Balladur, submitted its report in March 2009. This article examines the reasons for having an *ad hoc* committee do this work, emphasises the scale of obstacles hampering reformers and questions their strategy for change. It highlights the pressures affecting the work of reformers, who are tempted to introduce radical changes due to associated budget issues but face major constitutional and political obstacles. It sets out a number of hypotheses regarding the varying parliamentary feasibility of the different solutions proposed by the Committee.

« Le moment est 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 » (Nicolas Sarkozy, discours de Toulon, 25 octobre 2008).

La question de l'organisation territoriale constitue un enjeu de débat récurrent en France, avec ses moments forts et ses éclipses. La réforme des collectivités revient depuis quelques années sur l'agenda politique. Absente des controverses pré-présidentielles et des programmes électoraux, parce que dotée d'une rentabilité électorale négative, cette question alimente pourtant une production de « littérature grise » de plus en plus abondante depuis cinq ans. Les comités, commissions, missions, les rapports, réflexions et propositions se multiplient à un rythme soutenu dans ce domaine depuis la dernière vague de réforme adoptée en 2003-2004 et popularisée sous le vocable trompeur « d'acte II de la décentralisation ». Que six rapports y aient été partiellement ou totalement consacrés au cours des cinq dernières années montre à quel point l'organisation institutionnelle des collectivités locales est devenue un problème pour les gouvernants. La thèse de l'inadaptation des institutions territoriales françaises n'est certes pas nouvelle. Mais elle connaît un puissant regain d'attention de la part d'un nombre croissant d'acteurs gouvernementaux. Tant qu'elle n'était envisagée que sous l'angle démocratique, la réforme des collectivités pouvait encore être différée. Ce n'est que depuis qu'elle est considérée comme un élément important de la compétitivité du pays qu'elle s'impose à l'agenda gouvernemental. Les rapports Camdessus, Pébereau, Richard, Lambert et Attali constituent une belle illustration de cette montée en puissance des préoccupations budgétaires dans la sphère gouvernementale et de l'ambition qui s'y fait jour de l'appliquer à la sphère locale¹. La réalisation d'économies budgétaires, la réduction des déficits et de l'endettement publics invitent désormais à réformer l'architecture du système local français pour le rendre plus efficient et surtout moins coûteux.

Pareille succession de rapports illustre aussi l'ampleur des difficultés politiques rencontrées lorsqu'il est question de réformer les collectivités. Les diagnostics et les solutions proposées sont globalement très convergents, quand ils ne sont pas directement recyclés d'une commission l'autre. C'est leur faisabilité politique qui fait problème. Lorsque la Commission pour la libération de la croissance française rend ses trois cents décisions pour changer la France, celles qui concernent les collectivités locales suscitent un tel tollé de la part du personnel politique – gauche et droite confondus – que le Président de la République commanditaire est contraint de s'en désolidariser. « Je ne crois pas que les Français sont prêts à renoncer à la légitimité historique des départements », déclare-t-il le 23 janvier 2008. La réponse proposée par la commission Attali à la commande en forme de « rupture » se révèle ici politiquement impossible à endosser directement par son commanditaire. Un état de dissonance cognitive apparaît entre ce qui est jugé économi-

1. Camdessus (Michel), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La documentation française, 2004 ; Commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, janvier 2006, La documentation française ; Pierre Richard, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Paris, Ministère du budget et de la réforme de l'État, Ministère des collectivités territoriales, La documentation française, décembre 2006 ; Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Révision générale des politiques publiques, Premier ministre, décembre 2007 ; Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, *300 décisions pour changer la France*, Présidence de la République, janvier 2008.

quement souhaitable – une réforme radicale abaissant les coûts² – et le politiquement faisable. Le 22 octobre 2008, le Président de la République confie donc à une nouvelle instance présidée par Édouard Balladur le soin d'élaborer de nouvelles propositions de réforme des collectivités locales afin de réduire cette dissonance. Dernier en date d'une longue série, le *rapport Balladur*, remis le 5 mars 2009, propose de transformer l'architecture institutionnelle des collectivités locales, la démocratie locale et les finances à partir d'une vingtaine de propositions.

Dans le cadre de cet article, on se propose d'analyser les logiques qui expliquent le recours à un Comité, de mettre en évidence la nature problématique de la commande qui lui a été passée, et de montrer les limites de la stratégie de réforme choisie par le Président de la République dans ce domaine. Une forte tension semble caractériser l'action réformatrice. D'un côté, l'exécutif tend à considérer l'architecture institutionnelle des collectivités comme de plus en plus dysfonctionnelle et ne cesse de commander des rapports appelant à sa réforme, pour des raisons économiques et budgétaires. De l'autre, il ne semble pas prêt à en assumer les risques politiques, d'autant plus élevés en France que l'instance qui doit valider la réforme – le Parlement – semble plus soucieuse de préserver les intérêts de carrière des élus que de veiller à ceux des contribuables. L'acceptabilité parlementaire des solutions institutionnelles ou organisationnelles est, avant tout, indexée sur leur incidence anticipée sur la carrière des élus, locaux et nationaux. La robustesse des arrangements institutionnels hérités du passé, qui offrent aux élus un pouvoir de veto élevé sur les réformes institutionnelles, *via* notamment le cumul des mandats, la composition et les prérogatives du Sénat, limite les marges de manœuvre laissées aux réformateurs pour redessiner le système. La constitution d'un Comité pour la réforme des collectivités locales illustre les tensions et hésitations de l'action présidentielle entre tentation de la radicalité et gestion de la faisabilité. Cet article suggère qu'en dépit du volontarisme partagé par le commanditaire et par les rédacteurs de ce rapport – intitulé *Il est temps de décider* – celui-ci risque d'aboutir à des évolutions d'une ampleur circonscrite, en raison de la volonté des parlementaires de préserver la logique des carrières politiques et de la structure héritée des institutions.

LA CRÉATION DU COMITÉ BALLADUR : À LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS ENTRE AMBITION ET FAISABILITÉ POLITIQUE

La création du Comité pour la réforme des collectivités locales, par décret en date du 24 octobre 2008, s'inscrit dans un contexte saturé en propositions, marqué par la multiplication depuis 2004 de diagnostics critiques émanant de commissions d'experts créées par les ministres successifs des Finances, de fondations³, mais aussi de parlementaires. Elle intervient trois semaines seulement après la remise du rapport d'une mission

2. Un article de presse a avancé que le ministère du Budget avait chiffré l'économie potentielle d'une réforme radicale des collectivités à 18 milliards d'euros par an, sans que l'on sache pour autant comment un tel chiffrage a pu être effectué.

3. Fondation Concorde, *Démocratie, gouvernance et réduction de la dépense publique dans les territoires*, septembre 2008.

parlementaire constituée par la commission des lois de l'Assemblée ⁴. Que le Président de la République cherche à reprendre l'initiative sur ce sujet pourrait laisser penser qu'il juge son contenu trop timide et entend promouvoir des orientations plus radicales. Ses discours accréditent cette hypothèse mais le recours à un comité laisse planer le doute. Le recours à un Comité apparaît comme un procédé de plus en plus souvent utilisé par les gouvernants à raison des avantages qu'il procure. Il ménage les bénéficiaires associés au volontarisme de la démarche tout en minimisant les risques politiques encourus.

La création du Comité permet en effet à son initiateur de revendiquer l'initiative, sans toutefois l'exposer directement face à un sujet sensible politiquement ⁵. La réforme des collectivités constitue un enjeu d'autant plus saillant pour les élus qu'elle est susceptible de modifier en profondeur leurs conditions de carrière. La nomination d'un Comité offre plusieurs avantages pour le Président. Elle constitue un moyen classique de tester la faisabilité de différentes options de réforme, d'évaluer les rapports de force en présence, tout en externalisant le risque inhérent à la gestion directe d'un dossier considéré comme délicat. Il s'agit d'une modalité d'action appropriée à l'impératif de « bonne gestion » du capital politique du réformateur. Qu'un rapport commandité déplaise et le réformateur pourra s'en désolidariser. Qu'il plaise et il pourra se l'approprier. Cette modalité préserve intacte la capacité d'arbitrage du président, toujours libre de suivre les propositions qui lui seront faites par le Comité, d'en endosser certaines, d'en amender ou d'en rejeter d'autres.

La composition pluraliste d'un Comité peut aussi se comprendre comme un moyen de renforcer la légitimité du rapport qu'il produira et, ce faisant, d'accroître la faisabilité ultérieure de la réforme. Mais ce choix peut être contraignant dans la mesure où les membres de l'opposition appelés à y siéger ont la possibilité de démissionner, s'ils s'estiment incapables de peser sur les orientations retenues. Dès la constitution du Comité, certains membres de la direction du Parti socialiste craignent que la démarche du Président de la République ne soit dictée par des arrière-pensées politiques. Ils redoutent que le Président ne cherche qu'à légitimer la proposition de loi initiée par deux députés en janvier 2008 et relayée au Sénat en octobre, visant à confier aux conseillers généraux le mandat régional dès 2011 ⁶. Certains discours du Président de la République ⁷, ou de ses proches ⁸, peuvent d'ailleurs laisser penser qu'il s'agit là d'un objectif majeur.

Le rôle assigné au Comité pour la réforme des collectivités illustre l'ambiguïté de la posture réformatrice du Président de la République. Celui-ci soumet les membres du Comité à des injonctions contradictoires.

D'un côté, le Président de la République s'empare du registre du réformateur volontariste et assigne au Comité un objectif majeur : préparer les conditions d'une réforme

4. Quentin (Didier) et Urvoas (Jean-Jacques), *Rapport d'information n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités locales*, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, 8 octobre 2008.

5. Sur l'usage des Comités, voir Bezes (Philippe), « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État, in Nay (Olivier) et Smith (Andy), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002, pp. 111-147 et « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue Française de science politique*, 2000, n° 2, p. 307-332.

6. *Proposition de loi visant à confier à des conseillers territoriaux l'administration des départements et des régions* présentée par Jean-François Mancel et Jérôme Bignon, n° 655 déposée le 29 janvier 2008 et son pendant au Sénat : *Proposition de loi visant à confier à des conseillers territoriaux l'administration des départements et régions*, n° 21, présentée par Charles Pasqua, Gérard Longuet, etc. Sénat, Annexe au procès verbal de la séance du 14 octobre 2004.

7. Voir les déclarations du président devant le Congrès des maires le 27 novembre 2008 et lors d'un déplacement le 18 décembre 2008 dans les Vosges.

8. Frédéric Lefebvre, porte-parole de l'UMP, déclare le 28 décembre 2008 sur Europe 1 que « la fusion des départements et des régions est pour bientôt ».

« ambitieuse et novatrice », laquelle ne saurait se limiter à une modification de la répartition des compétences. La réforme doit, au contraire, s'attaquer « aux structures profondes, de l'organisation locale ». Le chef de l'État n'hésite pas à souligner « l'importance particulière [qu'il attache] à la réforme » et à en dramatiser l'enjeu lors de son allocution d'installation du Comité : « le chantier est d'une grande difficulté, mais personne ne peut en contester ni la nécessité impérieuse, ni l'urgence manifeste ». Pour mieux souligner combien le champ des possibles est ouvert et la liberté nécessaire en cette matière, il ajoute à l'attention des membres du Comité : « Je ne veux pas un nouveau rapport ! Je veux des solutions ! Et ne vous interdisez rien ! »⁹. La composition du Comité crédibilise la portée des discours volontariste. Cette composition doit certes répondre à plusieurs exigences. La création d'un tel comité ne peut faire l'économie d'une représentation des différentes sensibilités de la société française. Mais cette exigence de représentativité est combinée avec une volonté particulièrement explicite d'affranchissement à l'égard des corporatismes et des intérêts catégoriels : « l'exercice n'est pas facile et *chacun dans cette pièce le sait*. Les conservatismes et les intérêts particuliers sont multiples », souligne le Président de la République. La recherche volontariste de l'intérêt général est avancée comme motif pour écarter explicitement les représentants des associations d'élus locaux¹⁰. Cette composition, en rupture avec les traditions politiques¹¹, témoigne de la volonté nouvelle du réformateurs d'autonomiser leur réflexion et d'éviter toute forme de capture par des élus porteurs d'intérêts corporatifs. Recourir à des personnalités comme Jean-Claude Casanova ou Jacques Julliard permet de représenter des sensibilités politiques « centre droit et gauche », tout en évitant de faire appel à des élus, soupçonnés de biais corporatiste, afin d'échapper aux pesanteurs de l'ordre institutionnel hérité du passé. Les membres du comité ont été très majoritairement choisis en fonction de préférences connues pour les solutions « modernistes » en matière de réforme des collectivités et leur ancrage urbain, c'est-à-dire pour leur adhésion à une approche privilégiant de grandes régions et de grandes métropoles. Mais, si le Président de la République a donné la priorité à la volonté d'échapper à l'ordre institutionnel hérité en ne nommant qu'une minorité d'élus – quatre (deux socialistes, deux UMP) sur onze membres¹² – il n'a pas cru non plus possible de les

9. *Le Monde*, 24 octobre 2008.

10. Le secrétaire d'État aux collectivités locales, Alain Marleix, souligne que : « les associations d'élus n'en font pas partie car il faut privilégier des débats objectifs. En revanche, elles seront auditionnées en priorité », *Le courrier des maires*, n° 218, novembre 2008, p. 25.

11. Pour une analyse des traditions voir Le Lidec (Patrick), *Les maires dans la République*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2001.

12. Aux côtés de Gérard Longuet, sénateur (UMP) de la Meuse, et Dominique Perben, député (UMP) du Rhône, siègent le sénateur Pierre Mauroy et le député et président du conseil général de l'Isère, André Vallini. La commission fait donc la part belle aux personnalités nommées mais ne détenant aucun mandat électif. Deux « intellectuels », l'un de centre-droit, Jean-Claude Casanova (ancien conseiller de Raymond Barre à Matignon entre 1976-1981, membre du comité de pilotage de l'Institut de l'Entreprise et directeur de la revue *Commentaire*, président du conseil d'administration de la FNSP) ; l'autre de centre-gauche, Jacques Julliard, éditorialiste au *Nouvel Observateur* (qui a déjà été membre de la commission Pébereau en 2005). Le Comité comprend également Élisabeth Lulin, présentée comme inspectrice des finances et directrice générale d'un cabinet de conseil sur les politiques publiques. Ancienne collaboratrice d'Édouard Balladur à Matignon, elle occupe un rôle important dans plusieurs *think tanks* patronaux : elle est membre des instances dirigeantes de l'Institut Aspen France, de l'Institut Montaigne et de la Fondation pour l'innovation politique et a été notamment membre de la Commission Camdessus en 2004. Y siège également Michel Verpeaux, professeur de droit à l'Université de Paris 1, nommé davantage pour ses compétences juridiques. Enfin, deux hauts fonctionnaires, le préfet de la région Ile-de-France, Daniel Canepa et le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani, ancien commissaire à la Réforme de l'État (1995-1998). Le rapporteur de la commission est Hugues Hourdin, conseiller d'État proche de l'UMP, ancien collaborateur d'Alain Juppé (chargé de mission au secrétariat général du RPR entre 1989 et 1991) et ancien collaborateur d'Édouard Balladur à Matignon. Il était déjà le rapporteur

négliger totalement. L'incorporation d'élus au sein du Comité – c'est-à-dire du milieu que les réformateurs cherchent à réformer – apparaît comme une nécessité, liée à l'acceptabilité de la réforme, comme un moyen de les rassurer et d'éviter une contestation *a priori*. Un comité n'incluant aucun d'entre eux ferait l'objet de tentatives de disqualification par des élus toujours portés à dénoncer une légitimité concurrente, celle d'instances technocratiques, coupées des réalités, à l'instar de la Commission Attali.

Des aspirations réformatrices très fortement contraintes par la stratégie présidentielle de réforme : une réforme législative à cadre constitutionnel constant

De l'autre, cette injonction volontariste est très nettement contrebalancée par le souci de la faisabilité ou de l'acceptabilité de la réforme. En contradiction avec le volontarisme qu'il affiche, le commanditaire apporte une précision décisive quant à la voie qu'empruntera la réforme, après la remise du rapport. D'emblée, il précise que la réforme aura un caractère législatif et devra être réalisée à cadre constitutionnel constant. L'appel à l'audace est par conséquent très nettement contrebalancé par le renoncement au recours à la voie référendaire. Une réforme législative réalisée à cadre constitutionnel inchangé s'accommode mal de l'énonciation d'objectifs volontaristes tels que la réduction du « nombre excessif de niveaux de collectivités » ou la maîtrise de la dépense publique locale, dont l'augmentation est présentée par le Président de la République comme « déraisonnable ». En effet, renoncer au référendum revient à borner très sévèrement l'éventail des solutions possibles et à accepter le poids de puissants groupes de véto : ce choix procédural implique d'accorder un poids prépondérant en aval aux différentes catégories d'élus locaux que l'on a pourtant pris soin d'exclure en amont, dans la composition du Comité. Il a pour conséquence implicite l'acceptation de très lourdes contraintes juridiques, inhérentes à la rédaction de la Constitution, et de contraintes politiques, liées à l'acceptation par le Parlement des orientations proposées.

D'un point de vue strictement juridique, la Constitution fixe la liste des collectivités territoriales – communes, départements et régions – et interdit par conséquent d'envisager la suppression d'une de ces catégories. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ne ménage qu'une porte très étroite à une réorganisation des collectivités. En dehors des fusions de collectivités de même niveau – qu'elle ne prohibe pas – la Constitution ménage, certes, la possibilité de créer des collectivités à statut particulier en lieu et place des communes, départements et régions : mais de telles collectivités à statut particulier ne peuvent être créées qu'en nombre nécessairement limité, sous peine d'inconstitutionnalité. De même, la rédaction de la Constitution issue de la révision du 28 mars 2003 prohibe la mise en place d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, ce qui n'est pas sans incidence sur les possibilités d'aménager leurs rapports.

Mais ces limitations de fond sont loin d'être les seules, ni même les plus contraignantes pour les réformateurs. De fait, deux dispositions constitutionnelles à effet cumulatifs tendent, dès lors, à contraindre l'audace politique des réformateurs confrontés *de facto* au pouvoir de véto des parlementaires et, spécialement, des sénateurs. D'une part, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 39, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat, ce qui a

du Comité Balladur sur la réforme des institutions de la 5^e République. Il bénéficie du concours de deux rapporteurs adjoints : Frédéric Puigserver, conseiller au service juridique du gouvernement et Édouard Crepey, conseiller technique à l'Élysée.

pour effet – du fait de la navette – d'accroître l'influence sénatoriale sur la production législative relative aux collectivités¹³. D'autre part, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 42, issue de la révision du 23 juillet 2008, la discussion des projets de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission des lois, ce qui tend – là encore – à renforcer l'influence des parlementaires sur le contenu de la loi votée.

Ces règles constitutionnelles procédurales, d'adoption récente, renforcent les problèmes d'acceptabilité de la réforme par le Parlement, alors même que celui-ci est, en tant qu'institution, le siège d'un conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit de légiférer sur les collectivités locales. Ce conflit d'intérêts tient d'abord à une première propriété relative à la composition des assemblées : le cumul de mandats et de fonctions électives locales, qui touche structurellement plus de 80 % des parlementaires. Dans ces conditions, les parlementaires en général ont tendance à se préoccuper tout particulièrement du sort des collectivités qu'ils dirigent respectivement et à rechercher leur pérennité. Tout parlementaire considère généralement que la (ou les) collectivité(s) au sein de laquelle il siège, et dont il tire des ressources, est pleine de vertus et qu'*a contrario*, les collectivités concurrentes ne sont pas exemptes de maux. Avant d'être examinée sous l'angle de la production de services collectifs destinés aux usagers, toute proposition de réforme des collectivités locales est jaugée à l'aune de ses conséquences potentielles sur les carrières des élus et nourrit des anticipations chez chaque parlementaire, à raison du (ou des) mandat(s) qu'il détient.

Ce conflit d'intérêts est encore renforcé au sein de la seconde chambre, dès lors que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Les règles qui structurent et définissent l'institution sénatoriale tendent ici à peser très fortement sur les choix de ses membres en les incitant très fortement à privilégier le *statu quo*. L'ambition réformatrice se heurte à un effet de *feedback* institutionnel majeur¹⁴ : toute réforme significative de l'architecture des collectivités a pour effet de changer le collège électoral sénatorial, d'obérer les chances de carrière individuelle de certains sénateurs, de changer potentiellement les contours de la majorité sénatoriale elle-même, et est donc accueillie avec réserve par la seconde chambre. Ces anticipations de carrière constituent des facteurs d'autant plus bloquants pour les sénateurs qu'ils sont élus par un collège électoral composé à 95 % de délégués des conseillers municipaux désignés dans le cadre de circonscriptions départementales : s'étonnerait-on que les sénateurs s'efforcent de préserver les collectivités dont ils émanent, à savoir les communes – en premier lieu – et les départements ? Souvent présentée comme relevant de choix individuels et élevée au rang de « doctrine »¹⁵, la préférence sénatoriale pour la conservation d'une architecture institutionnelle privilégiant les pouvoirs communaux et départementaux constitue une donnée structurelle. La marge de manœuvre de l'exécutif est d'ailleurs réduite au Sénat, l'UMP n'y disposant pas d'une majorité absolue. La réforme des collectivités s'y annonce donc délicate, la soumission des sénateurs UMP à l'exécutif n'étant d'ailleurs aucunement garantie sur pareil sujet. Loin d'être douées de neutralité, les structures institutionnelles

13. Tsebelis (George) et Money (Jeannette), « Bicameral negotiations : the navette system in France », *British Journal Of Political Science*, 1995, n° 25, pp. 101-129 ; *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; Le Lidec (Patrick), « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir. Le Sénat de la Cinquième République », *Pouvoirs locaux*, 67 (IV), 2005, pp. 81-86.

14. Pierson (Paul), « When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45 (1993), pp. 595-628.

15. On peut donner ici une autre interprétation aux observations convergentes d'Alain Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Économica, 1991. À rebours d'une interprétation en termes de « doctrine » proposée par l'auteur, laquelle procède du libre arbitre, il s'agit bien, selon nous, d'un effet de structure institutionnelle.

chargées d'élaborer la loi sont ainsi caractérisées par un profond biais qui les incline à la conservation de l'architecture institutionnelle locale.

Les modalités de réduction de la dissonance cognitive : élimination des enjeux budgétaires et progressivité de la réforme

Les membres du Comité pour la réforme des collectivités locales sont donc bien confrontés à des injonctions contradictoires. Délibérément choisis pour échapper à un phénomène de « capture » par les collectivités et invités à formuler des propositions audacieuses, ils savent aussi (à des degrés divers) que leurs propositions devront, pour entrer en vigueur, être validées par un Parlement, aussi structuré par ce phénomène de capture qu'attaché à la conservation des structures existantes. Cette tension est au cœur de l'activité des membres du Comité¹⁶. Il existe un éventail d'attitudes possibles pour la réduire.

Une première attitude consiste, schématiquement, à préserver les ambitions réformatrices intactes, quitte à ignorer les contraintes de faisabilité parlementaire ou à tenter de s'en affranchir par une stratégie d'appel à l'opinion, en dénonçant le poids du carcan institutionnel pour tenter de l'alléger. Le risque est alors de produire un rapport « utopique » que le Président de la République refuserait d'endosser. Cette tentation n'affleure cependant pas chez les membres du Comité, majoritairement plus soucieux d'offrir des propositions clés en main au Président de la République.

Une seconde attitude consiste, au contraire, à faire le deuil des ambitions et de la recherche de l'idéal réformateur pour s'ajuster aux contraintes de faisabilité politique, c'est-à-dire à pratiquer une forme d'autocensure au nom du nécessaire « réalisme ». Elle conduit à s'interroger en permanence sur ce qui pourrait être jugé acceptable par la majorité parlementaire, et particulièrement par les sénateurs, quitte à ne rien leur proposer qu'ils pourraient rejeter. Mais pareille autocensure n'est pas facile à accepter pour certains membres du Comité, convaincus de la nécessité d'une réforme assez radicale et soucieux de formuler des propositions en conformité avec l'image qu'ils ont d'eux-mêmes, ou avec leur réputation, celle de réformateurs attachés à l'idée de changement. Si cette tentation de l'autocensure et de la résignation a affleuré chez nombre de membres du Comité, dans une première phase de leur travail, elle a cependant été rejetée.

La posture finalement adoptée par les membres du Comité s'envisage comme une voie médiane par rapport aux précédentes. Elle consiste à ajuster l'aspiration à la transformation avec la faisabilité politique d'une réforme empruntant la voie parlementaire, à inscrire leurs propositions dans les limites d'un compromis endossable politiquement par le Président. La réussite de la mission implicitement assignée à Édouard Balladur doit être comprise en référence au précédent, constitué par la réaction très négative qu'avait provoquée la remise du rapport Attali dans le milieu des élus locaux. Il s'agit d'éviter de susciter une mobilisation contestataire, sans renoncer pour autant aux aspirations au changement. Dès lors, la posture adoptée par les membres du Comité consiste à mêler une part d'autocensure avec la formulation de propositions maximalistes ou « utopiques » – c'est-à-dire de propositions dont les membres du Comité pensent qu'elles n'ont que peu de chances d'être

16. Fort de son expérience politique, Édouard Balladur le reconnaît publiquement lorsqu'il déclare que la réforme des collectivités « est une affaire bien plus difficile que la réforme constitutionnelle... une affaire très délicate qui met en jeu des traditions, des attachements quasi sentimentaux, des intérêts ». Avant d'ajouter qu'il s'agit encore d'« une réforme de longue haleine, et qui ne va pas sans risques politiques », *Les Échos*, 15 octobre 2008.

adoptées –. La conciliation de ces logiques contradictoires, qui fait plus ou moins violence aux convictions personnelles des différents membres du Comité, s'opère par la formulation de propositions dont la mise en œuvre est étalée dans la durée, et par la publication en annexe d'une vingtaine de pages « d'observations personnelles » qui offre à chacun des membres du Comité la possibilité de se démarquer du rapport.

L'ajustement aux contraintes de faisabilité parlementaire par l'autocensure est particulièrement net s'agissant de l'objectif de réduction des dépenses des collectivités territoriales, alors que cet enjeu est pourtant à l'origine de la mise à l'agenda de la réforme. Ici, les membres du Comité ont majoritairement revu leurs ambitions réformatrices à la baisse (quand ils en possédaient) pour s'ajuster aux contraintes de faisabilité. Bien que la création du Comité soit inscrite dans la même logique budgétaire que les commissions qui l'avaient précédé (Attali, Pébereau, Camdessus), le Comité Balladur a renoncé à faire des propositions ambitieuses sur ce sujet. Les auditions auxquelles le Comité a procédé ont permis à ses membres de mesurer la pusillanimité des élus sur ce sujet. Toute proposition audacieuse en matière budgétaire menace de condamner l'entreprise réformatrice toute entière, les parlementaires étant majoritairement portés à prendre la défense des gestionnaires locaux (qu'ils sont aussi) et à rejeter l'entière responsabilité de la dégradation des finances publiques sur « l'État », entité impersonnelle¹⁷. Afin d'évacuer le problème, le Comité s'est contenté d'une seule recommandation sur ce point, à caractère non contraignant. Il est proposé que « le Parlement organise chaque année un débat pour fixer un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance *ad hoc* chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales. « Les collectivités locales seraient ainsi mieux éclairées sur les conséquences de leurs dépenses et notre pays mieux à même de veiller à la cohérence de ses engagements européens » (proposition n° 14). Cette timidité budgétaire, envisagée comme une condition de préservation de la faisabilité d'ensemble de la réforme, est explicitement critiquée par une des membres du Comité, dans ses observations personnelles annexées au rapport¹⁸.

L'ajustement aux contraintes institutionnelles et politiques pesant sur l'activité réformatrice est sensiblement différent s'agissant de la question du nombre de niveaux de collectivités. S'ils partagent très majoritairement la volonté de supprimer les deux niveaux de collectivités hérités du passé, les membres du Comité jugent aussi cette suppression politiquement impossible. Mais, après hésitation, ils ne renoncent pas pour autant à agir sur ce point. La stratégie de réforme privilégiée consiste à tenter d'organiser le dépérissement des communes et des départements au profit des communautés et des régions, appelées à devenir les deux seules catégories de collectivités locales, par une politique de « lissage » des effets de la réforme. Considérant la distance entre ses ambitions, parvenir à une organisation institutionnelle fondée sur deux catégories de collectivités, et l'impossibilité

17. Le Comité se contentera dans sa proposition n° 14 de proposer que « le Parlement organise chaque année un débat pour fixer un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance *ad hoc* chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales ».

18. S'étant impliquée sur cette question, dès 2004 en tant que membre de la commission Camdessus, Elisabeth Lulin fait part de sa déception et dénonce l'ampleur des concessions faites aux élus en affirmant sa « conviction que le problème de la maîtrise de la dépense publique... reste entier et urgent ». Elle souligne également que « les recommandations de notre Comité ne sauraient être tenues pour des propositions de solution en ce sens », signifiant par là que l'autocensure a été trop loin à ses yeux. Balladur (Édouard), *Il est temps de décider*, rapport du comité sur la réforme des collectivités locales, La documentation française, 2009, p. 145-146.

politique de mener à bien ce projet à court terme, le Comité s'efforce de la réduire en opérant un ajustement par le temps. La stratégie de réforme s'appuie sur deux leviers complémentaires. Il s'agit dans un premier temps d'introduire des changements législatifs limités des institutions locales mais obligatoires, dont la mise en œuvre interviendrait dès 2014. La limitation des ambitions est censée favoriser l'adhésion des groupes concernés par la réforme ou du moins limiter leur opposition. Il s'agit ensuite d'introduire une dynamique de généralisation de ces innovations sur une base volontaire, en recourant le cas échéant à des incitations. Le recours à des incitations financières et l'adoption de nouveaux modes de scrutin sont envisagés comme des vecteurs de transformation progressive des préférences collectives des élus locaux. Le Comité emprunte ainsi de nombreux outils au catalogue de propositions élaboré par la mission d'information sur la clarification des compétences présidée par le député Jean-Luc Warsmann¹⁹. Après avoir recensé quelques unes des multiples propositions de réforme inabouties de la répartition des compétences des collectivités, le rapport Warsmann avait conclu, au nom du « réalisme », à la nécessité de faire preuve de prudence sur la forme tout en étant audacieux sur le fond. Les rapporteurs rappelaient ainsi la nécessité d'éviter « de donner l'image de la brutalité », mais au contraire de privilégier « une réforme en douceur », fondée sur le recours aux expérimentations et au volontariat, sous incitations : ils proposaient d'offrir dans un premier temps aux élus locaux un catalogue de formules institutionnelles dont ils pourraient se saisir sur la base du volontariat. Le rapport Warsmann envisageait, dans un second temps, une clause de revoyure : en cas d'échec des solutions fondées sur le volontariat, il préconisait le cas échéant de rendre obligatoire certaines réformes.

Le Comité Balladur, qui se veut plus audacieux et volontariste, inverse l'ordre des séquences antérieurement proposé par le rapport Warsmann. Il suggère de procéder d'abord à un noyau dur de réformes d'ampleur limitée, puis d'offrir ensuite aux élus locaux d'aller, le cas échéant, plus loin et plus vite sur la base du volontariat. Les membres du Comité parient sur une logique d'adhésion progressive des acteurs locaux à la réforme. L'élaboration de dispositifs hybrides est censée ménager des transitions et créer les conditions d'un enrôlement des parlementaires susceptibles, assurant leur conversion progressive à un nouveau modèle territorial.

Le remplacement progressif des communes par les communautés

L'ambition qui anime le Comité en matière de réforme de structures apparaît très nettement à la lecture de son rapport. En rupture avec la rhétorique habituelle célébrant les 36 000 communes et les 550 000 élus locaux, le rapport affirme que ces dernières sont avant tout un facteur de coût. Le Comité assume l'idée selon laquelle les communes devraient être progressivement remplacées par les communautés. La stratégie de changement qu'il propose est jalonnée d'une série d'étapes. La première consisterait d'abord à imposer par la loi la création de onze métropoles, qui viendraient se substituer aux communautés et aux départements, et de former ainsi une avant-garde institutionnelle, là où leur création est la plus urgente pour des raisons tenant à leur rôle dans la compétition internationale. En parallèle le rapport suggère de contraindre toutes les communes à intégrer une communauté à échéance d'un délai de cinq ans, d'en rationaliser les périmètres et de préparer ainsi la transformation future des communautés en collectivités locales, appelées communes nouvelles. L'étape ultime, celle de la transformation des

19. Quentin (Didier) et Urvoas (Jean-Jacques), *rapport d'information n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités locales*, op. cit..

communautés en collectivités locales, s'effectuerait, à partir de 2014, de manière volontaire et donc progressive, les conseils municipaux d'une communauté ayant la possibilité de demander à rejoindre l'avant-garde formée par les métropoles. Enfin, pour préparer la transformation des communautés en collectivités territoriales, le Comité propose de faire élire au suffrage universel direct leurs organes délibérants et d'accorder à chaque commune un nombre de sièges proportionnel à son poids démographique.

Vers une disparition planifiée mais non assumée des conseils généraux ?

Si le Comité assume nettement l'objectif du dépassement de la commune, les orientations qu'il propose au sujet de l'avenir du département demeurent volontairement plus floues. Ce flou renvoie en partie à des dissensions entre les membres du Comité, que laissent bien apparaître les auditions et les observations personnelles publiées, mais ne s'y réduit pas. Le flou est théorisé comme une condition du succès de la réforme. Prenant en compte l'échec des tentatives explicites d'affaiblissement des conseils généraux antérieurement entreprises, les membres du Comité ont en effet estimé qu'il était contre-productif de se fixer officiellement pour objectif le renforcement des régions. Le Comité faisait observer ainsi dans son rapport qu'il « n'a[vait] pas manqué d'être frappé par le fait que toutes les réformes décentralisatrices de ces dernières années, qui étaient supposées promouvoir l'échelon régional, [s'étaient], en fait, traduites, par un renforcement de la place et du rôle des départements »²⁰, en référence directe à la réforme entreprise par Jean-Pierre Raffarin²¹. La stratégie de réforme table ainsi sur les vertus du silence ou de l'ambiguïté. Le rapport affecte officiellement de ne pas pouvoir ou vouloir choisir entre région et département. Cet égalitarisme apparent vis-à-vis des deux niveaux de collectivités supérieures est exprimé dans la proposition n° 11, par laquelle le Comité propose de supprimer la clause générale de compétence et de spécialiser leurs interventions sur des champs d'intervention distincts. Néanmoins, le traitement apparemment égalitaire des collectivités départementales et régionales officiellement proposé est démenti par la réforme électorale proposée, qui suggère de désigner par une même élection au scrutin de liste les conseillers régionaux et départementaux. Il s'agirait officiellement selon cette perspective de spécialiser fonctionnellement les interventions des régions et des départements tout en préparant leur rapprochement organique par la voie électorale. En réalité, ces propositions procèdent d'une concession faite à l'objectif de faisabilité, les orientations initiales du Comité étant initialement plus radicales.

Les entretiens et les auditions réalisés tout comme les propos tenus à la presse, suggèrent en effet que le Comité envisageait initialement de préparer le dépérissement des conseils généraux et le renforcement parallèle des régions. Cette intention apparaît par exemple très nettement dans les documents intermédiaires mis en ligne sur le site du Comité le 24 décembre 2008. Le Comité avait, dans un premier temps, envisagé de réserver la clause générale de compétence aux régions, et de spécialiser l'action des départements. Dans cette perspective, le conseil général aurait été conçu comme une instance gérant exclusivement des prestations sociales selon des règles fixées par le législateur. Se remémorant le tollé provoqué par la proposition du rapport Attali, qui prévoyait explicitement la disparition du département, et l'impossibilité à faire voter par le Parlement une

20. Balladur (Édouard), *Il est temps de décider*, op.cit., p. 46.

21. Le Lidec (Patrick), « La réforme des collectivités territoriales », in Borraz (Olivier) Guiraudon (Virginie), *Les politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses de science po, 2008, pp. 255-281.

telle proposition, les membres du comité ont donc choisi tactiquement, dans le rapport final, de traiter régions et départements sur un pied d'égalité quant aux compétences. Pour autant, la proposition de réforme électorale choisie, qui consiste à supprimer les cantons et les conseillers généraux, et à les remplacer par des conseillers dont la moitié siègerait aussi dans les conseils régionaux, est conçue comme un élément clé d'une stratégie de réforme visant la suppression des départements. Cette première étape est envisagée par une majorité de membres du Comité comme un moyen de préparer les conditions d'une fusion des départements et des régions en deux temps²². Il s'agirait tout d'abord de transformer la hiérarchie des mandats électifs, et de rendre les mandats régionaux plus attractifs que les mandats départementaux. Cette première étape est censée rendre possible la suppression ultérieure des mandats départementaux et des conseils généraux.

Cette stratégie de changement s'appuie sur une analyse de l'attractivité différentielle des mandats régionaux et départementaux. Conscient du fait que la région a été très fortement pénalisée par les modes de scrutin utilisés, le Comité considère que le salut de la région passe par une réforme de nature à y attirer les élus les plus titrés. L'analyse du Comité converge, sur ce point, avec les résultats d'une multitude de travaux de science politique montrant qu'au-delà des têtes de liste (ou plutôt des têtes de sections départementales depuis 2004) le mandat régional reste un mandat secondaire, globalement délaissé par les élus les plus titrés, généralement plus attirés par les mandats départementaux²³. Le mandat régional offre en effet une moindre sécurité de carrière à son titulaire que le mandat départemental. Le premier handicap du mandat régional tient à l'usage du scrutin de liste qui soumet le déroulement de carrière des élus sortants au bon vouloir de leur formation politique, qui peut ou non les replacer en position éligible aux échéances suivantes, par opposition au scrutin uninominal, utilisé aux cantonales. À cela s'ajoute, la magnitude des circonscriptions utilisées : le mandat de conseiller général est d'autant plus attractif qu'il s'exerce sur un territoire étroit. Les chances de son titulaire d'établir des liens de reconnaissance personnelle vis-à-vis d'une population électorale, et de développer un vote personnel le mettant à l'abri d'une sanction sont renforcées. En revanche, le mandat de conseiller régional est exercé sur un territoire si vaste qu'il obère toutes chances de développer un vote personnel²⁴. La réforme du mode de scrutin proposée vise à supprimer l'avantage comparatif de carrière existant au profit du mandat départemental, et à le remplacer par des mesures favorisant le mandat régional. Si la proposition du Comité était adoptée, elle impliquerait une profonde restructuration des carrières politiques locales et même nationales, dont l'ampleur varierait selon la magnitude des circonscriptions retenues pour l'élection des conseillers, étant entendu que l'utilisation d'un scrutin de liste proportionnel dans des circonscriptions de faible magnitude produirait un effet majoritaire. Cette réforme aurait pour effet de conférer une très forte attractivité au mandat régional, celui-ci étant exercé en sus du mandat départemental *de facto* dévalorisé. Elle contraindrait aussi les acteurs à consentir à un investissement partisan supérieur afin de siéger dans les

22. Le rapport Balladur se distingue ici très nettement du rapport Warsmann. Ce dernier préconisait de faciliter des fusions volontaires entre départements et régions et suggérait dans cette hypothèse de « prévoir un mode de scrutin mixte, associant un scrutin uninominal majoritaire dans le cadre de circonscriptions cantonales et un scrutin de liste à la représentation proportionnelle... Le mode de scrutin uninominal majoritaire pourrait être appliqué aux espaces ruraux, pour lesquels le territoire cantonal constitue souvent une réalité, tandis que les espaces urbains pourraient se voir appliquer un scrutin de liste à la représentation proportionnelle ».

23. Les têtes de listes ou de section départementales candidatent aux élections régionales pour y exercer des fonctions (président, vice-président). Ils ont tendance à démissionner des assemblées régionales lorsqu'ils ne parviennent pas à conquérir ces fonctions.

24. Voir en ce sens, Carey (John), Shugart (Matthew), « Incentives to cultivate a personal vote : a rank ordering of electoral formulas », *Electoral Studies*, 14 (4), 1995, p. 417-439.

assemblées régionales devenues les plus prestigieuses. Enfin, en renforçant la valeur du mandat régional par rapport au mandat départemental, le Comité entend accroître la proportion d'élus régionaux au sein du Parlement et lever les obstacles ultérieurs à la disparition des conseils généraux.

DES PROPOSITIONS TRÈS INÉGALEMENT ACCEPTABLES POUR LES PARLEMENTAIRES

Si la recherche d'un compromis entre ambition et faisabilité politique est au cœur du travail du Comité Balladur et si les membres du Comité ont, dans ce cadre, sacrifié nombre de leurs ambitions à la recherche de la faisabilité, le recours à des formes d'autocensure ou d'ajustement par le gradualisme n'ont pas suffi à faire des propositions du rapport Balladur une plate-forme susceptible d'être reprise directement et intégralement par le Président de la République. Mêmes revues à la baisse pour se conformer à un impératif de faisabilité parlementaire, les propositions finales du Comité restent partiellement inscrites dans un horizon utopique et ont peu de chances d'être reprises, telles quelles, par le Président de la République. En effet, certaines des propositions avancées sont encore trop susceptibles de déstabiliser les carrières politiques et parlementaires pour que ces derniers consentent à les voter. La réforme des collectivités proposée soulève des enjeux extrêmement saillants relatifs, premièrement, aux modalités de sélection des élus et au déroulement de leurs carrières, deuxièmement, à l'indépendance dont ils disposent vis-à-vis des partis politiques et aux prérogatives qui reviendraient à leurs adhérents dans ces processus, et troisièmement, à la hiérarchisation des élus, sachant que la réforme proposée vise à concentrer entre les mains d'un plus petit nombre d'élus le pouvoir de décider et d'allouer les ressources budgétaires, jusqu'alors éclaté entre un plus grand nombre d'acteurs.

On voudrait se risquer ici à formuler un point de vue prospectif : dans l'hypothèse (probable) où un ou plusieurs projets de loi inspirés des propositions du Comité Balladur devaient être déposés, l'architecture institutionnelle résultant des lois adoptées par le Parlement devrait être globalement très différente de celle imaginée par les membres dudit Comité, du fait d'amendements intégrés, soit en amont du dépôt du projet de loi devant le Parlement, soit en aval, au cours de la procédure parlementaire. Les propositions du Comité devraient connaître un sort différent dans chacune des chambres : elles vont être davantage amendées par le Sénat, dans le sens d'une conservation du *statu quo* et d'un assouplissement des règles contraignant les collectivités, que par l'Assemblée. Ces différences structurelles d'approche de la réforme des collectivités par chacune des chambres, bien mises en évidence historiquement²⁵, sont perceptibles par une lecture synoptique des propositions, globalement ambitieuses, même si fondées sur le volontariat, formulées à l'Assemblée par la mission Warsmann et de celles, globalement conservatrices, formulées au Sénat par la mission Belot²⁶. On peut s'attendre à une forte mobilisation sénatoriale destinée à faire échec aux propositions radicales du Comité.

25. Delcamp (Alain), *Le Sénat et la décentralisation*, op.cit ; Le Lidec (Patrick), *Les maires dans la République*, op.cit.

26. Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, n° 264, par Krattinger (Yves) et Gourault (Jacqueline), Annexe au procès verbal de la séance du 11 mars 2009.

Une évolution intercommunale acceptable sous réserve d'amendements

Une bonne part des propositions formulées dans ce domaine par le Comité apparaît globalement acceptable pour les grands représentants des élus, voire avantageuse sous certains aspects et il est donc probable qu'elles soient votées par le Parlement, sous réserve de certains amendements. À défaut d'une revue exhaustive des enjeux, qui outrepasserait le cadre de cette contribution, soulignons-en quelques uns.

Le premier enjeu porte sur l'achèvement de la carte intercommunale et la rationalisation des périmètres. La légitimité de ces objectifs n'étant pas contestée, le débat devrait donc davantage se focaliser sur les modalités à utiliser pour l'atteindre. L'enjeu n'est pas sans importance dans la mesure où des modalités utilisées dépendront la conservation ou la transformation des grands équilibres, patiemment construits par les élus. Des modalités contraignantes, voire des fusions pourraient entraîner une remise en cause des périmètres d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) construits selon des logiques globalement très endogames, tant sous l'angle des appartenances politiques ou partisans, que sous celui de la richesse fiscale. Il est difficile d'anticiper sur ce point, dès lors qu'aucun critère de rationalisation des périmètres des communautés n'a été envisagé par le Comité Balladur. Celui-ci s'est contenté d'afficher l'ambition de recourir à des procédures contraignantes, l'attribution de pouvoirs exceptionnels aux préfets, en cas d'échec des outils incitatifs à une date buttoir. Le Sénat et l'Association des maires de France, sont réservés à l'idée d'attribuer de tels pouvoirs aux préfets et restent plus attachés aux seuls instruments incitatifs. Le renouvellement de la composition des commissions départementales de coopération intercommunales et l'intégration en leur sein d'un plus grand nombre de représentants des communautés devrait figurer en bonne place parmi les questions débattues. Cependant, l'adoption des solutions les plus contraignantes risque de faire débat, dans la mesure où elle pourrait entraîner une déstabilisation des accords et des équilibres patiemment construits entre élus communaux.

Un second enjeu porte sur la transformation des modalités de désignation des élus intercommunaux. La proposition n° 7 du Comité consistant à instaurer l'élection des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux a aujourd'hui une forte probabilité d'être adoptée par le Parlement : les principales associations d'élus sont désormais acquises à son principe. Le consensus relatif formé autour de cette proposition doit cependant être interprété comme un consensus essentiellement défensif, destiné à éviter l'adoption de mesures susceptibles de générer des changements de plus grande ampleur. Les modalités envisagées pour l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale retenues par le Comité Balladur constituent en réalité la reprise directe des doléances explicitement formulées par certaines associations d'élus locaux (comme l'Assemblée des communautés de France), et ne heurtent pas le point de vue exprimé par l'Association des maires de France. Cette modalité permettrait d'écarter la perspective d'une réforme plus radicale, telle que l'élection au suffrage universel direct d'une part ou de la totalité des conseillers communautaires dans une circonscription unique, ou des seuls présidents des intercommunalités. Une telle perspective, privilégiée par exemple par le rapport Perben, aurait pour conséquence de bouleverser les équilibres de pouvoir existants entre maires et présidents, en renforçant les prérogatives des seconds vis-à-vis des premiers²⁷.

27. Perben (Dominique), *Imaginer des métropoles d'avenir*, Rapport au Président de la République, janvier 2008, p. 59 : « L'élection du président des Communautés urbaines et des présidents des Communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitant au suffrage universel – qui créerait une rupture majeure par

Dans un souci de faisabilité parlementaire, le Comité Ballardur propose à cet égard un réaménagement mineur qui correspond aux trois conditions fixées par l'Association des maires de France à son ralliement à l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires : que la circonscription électorale soit la commune, que les élus communautaires sont choisis sur les listes municipales à l'occasion d'une seule et même élection pour les élections communales et communautaires, selon des modalités inspirées du mode de scrutin en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. Les maires considèrent en effet que ces modalités électorales seraient de nature à préserver leur autorité et éviteraient le renforcement de la légitimité des présidents d'intercommunalité à leur détriment : elles permettraient de maintenir des assemblées communautaires au sein desquels les décisions sont prises sous un régime consensuel et dépolitisé, fondé sur la négociation de compromis entre les maires, chacun d'entre eux conservant généralement rang et prérogatives de vice-président, et généralement hors la vue de leurs opposants qui restent cantonnés dans les conseils municipaux. Le consentement à la réforme peut ainsi s'expliquer par l'anticipation partagée des acteurs selon laquelle celle-ci ne modifierait pas substantiellement la balance du pouvoir entre maires et présidents d'intercommunalités et ne procéderait que d'une démocratisation sinon de façade, du moins tempérée et médiatisée par le prisme communal. Elle n'obligerait *a priori* pas les candidats aux élections à présenter un programme destiné à tracer des perspectives pour la communauté dans son ensemble, préserverait les logiques d'imputabilité communale vis-à-vis des citoyens et n'entraînerait pas de dé-légitimation des communes. On peut cependant faire l'hypothèse qu'une telle élection ne serait pas sans effet, en particulier dans les zones urbaines, dans lesquelles les candidats aux élections municipales, se présentant sous la bannière d'une même formation, pourraient être davantage incités – tant par la presse que par le jeu des prises de positions – à harmoniser leurs programmes municipaux, à tracer quelques perspectives ayant valeur programmatique pour la communauté et à désigner la personnalité à appelé à la présider en cas de succès dans les différentes compositions communales.

Un des avantages de cette réforme, aux yeux de la majorité des acteurs concernés, est qu'elle rendrait aussi « techniquement » nécessaire une réforme du mode de scrutin municipal dans les communes de moins de 3500 habitants, politiquement souhaitée de longue date par les maires des petites communes. Elle permettrait de justifier d'abaissement du seuil d'utilisation du scrutin de liste à partir de 500 habitants et de renforcer la gouvernabilité des conseils municipaux en y éliminant les électrons libres. Bref, elle réduirait l'incertitude électorale à l'échelon municipal, permettrait de renforcer l'autorité politique des maires au sein de leurs conseils municipaux et justifierait techniquement la réalisation d'une réforme souhaitée par l'association des maires de France et de l'association des maires ruraux de France, ayant d'ailleurs déjà fait l'objet de plusieurs propositions de lois ²⁸.

Un troisième enjeu, nettement plus conflictuel, concerne la répartition des sièges attribués à chaque commune au sein des conseils communautaires. À l'heure actuelle, le nombre de sièges dont dispose chaque commune au sein des organes délibérants n'est pas nécessairement indexé sur son poids démographique et peut être fixée à l'amiable entre les

rapport à la tradition institutionnelle française où les présidents des assemblées territoriales sont élus par les membres de ces assemblées – constitue le seul moyen de concilier la mise en place d'une vraie légitimité politique de la métropole et le respect de la réalité communale ».

28. Elle impliquerait le dépôt de listes complètes et l'obligation de dépôt de candidatures pour être élu. Voir en ce sens la proposition de lois introduisant une obligation de candidature préalable et le respect d'un seuil de parité pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, présentée par M. Jean-Louis Masson, sénateur, annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2005.

conseils municipaux des communes. En conséquence, certaines communes disposent d'un surcroît de pouvoir par rapport à leur population²⁹ : la répartition des sièges a fréquemment été calibrée soit pour maximiser le degré de contrôle de certaines communes sur les décisions prises collectivement, soit, plus souvent, pour neutraliser l'émergence d'un véritable leadership. Or l'application d'un principe de proportionnalité, envisagée par le Comité Balladur comme une étape nécessaire dans la perspective d'une transformation des communautés en collectivités territoriales, aurait pour effet de rompre le pacte constitutif de nombreuses communautés, de remettre en cause leur fonctionnement égalitariste comme « clubs de maires », particulièrement dans les territoires ruraux, et de rompre des équilibres de pouvoirs patiemment élaborés. Additionnée à l'intégration des communes isolées dans le périmètre des communautés existantes, cette disposition est source d'incertitudes majeures et peut modifier les contours des coalitions dominantes. On peut s'attendre ici à ce que le Sénat fasse entendre son opposition à une telle disposition, qui s'inscrit dans l'horizon d'une transformation des communautés en collectivités locales. L'application d'un principe de proportionnalité dans la distribution des sièges alloués à chaque commune est en effet lourde de conséquences à moyen terme : pour les maires des communes les moins peuplées, elle implique un risque de relégation à un rang équivalent à celui des maires d'arrondissement dans les villes de Paris, Lyon et Marseille ; pour les sénateurs, s'ouvre ici la perspective d'une modification du collège électoral sénatorial.

Le refus de la transformation des communautés en collectivités locales

Le réaménagement des relations communes/communautés n'est en effet acceptable, voire souhaitable, pour la plupart des élus, qu'à la condition expresse de s'apparenter à une révolution conservatrice, reportant à un horizon lointain l'éventualité d'une transformation des communautés en collectivités locales. Prise isolément, l'élection au suffrage direct dans un cadre communal permettrait en effet de rapprocher les pratiques existantes des principes démocratiques de consentement populaire à l'impôt, sans bouleverser les équilibres de pouvoir entre acteurs, et de clôturer le procès en légitimité régulièrement intenté au fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) depuis quelques années³⁰. Certains acteurs, parmi les plus opposés à la transformation des communautés en collectivités locales, considèrent qu'une telle réforme constituerait un moyen efficace de débarrasser l'agenda politique d'une question gênante. Substitut à une réforme de plus grande ampleur, elle pourrait servir des ambitions diamétralement opposées aux objectifs poursuivis par le Comité Balladur. En revanche, associée à une repondération des sièges attribués aux communes, l'élection au suffrage universel direct est porteuse de changements majeurs.

En effet, le Comité a prévu qu'une fois les périmètres intercommunaux rationalisés, l'élection au suffrage universel direct acquise et la repondération des sièges effectuée, les communautés pourraient, sur la base du volontariat (assorti d'incitations financières), se transformer en collectivités locales – appelées « communes nouvelles ». Ces dernières se substitueraient alors aux anciennes. Le Comité affiche ici l'ambition d'inscrire l'intercom-

29. Bisson (Frank), Bonnet (Jean), Lepelley (Dominique) « La détermination du nombre des délégués au sein des structures intercommunales : une application de l'indice de pouvoir de Banzhaf », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2004, n° 2, pp. 259-282 ; Barthélémy (Fabrice), Martin (Mathieu), « Critères pour une meilleure répartition des sièges au sein des structures intercommunales. Une application au cas du Val d'Oise », *Revue économique*, vol 58, n° 2, 2007, p. 399-425.

30. Caillosse (Jacques), Le Lidec (Patrick), Le Saout (Remy), « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.

municipalité comme une étape vers une fusion des communes. Il est peu probable que les maires et les sénateurs s'accommodent de cette perspective révolutionnaire.

Les propositions n° 8 et n° 9 du Comité, prévoyant la création, par la loi, de onze métropoles venant se substituer aux communautés et aux conseils généraux sur leurs territoires respectifs devraient soulever des débats aussi vifs. Le Sénat a déjà fait savoir, par la voix de mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités locales, toutes les réserves que lui inspire cette proposition. La mission sénatoriale constituée pour contraindre le Comité Balladur s'est en effet empressée de préciser que le Sénat ne pourrait tolérer que la création d'un nombre très limité de métropoles³¹. La volonté du Comité de scinder onze départements et d'attribuer aux métropoles situées sur leur territoire la totalité des compétences départementales, inspirée de l'exemple de Paris (à la fois ville et département), risque de rencontrer une vive opposition du Sénat. Outre qu'elle créerait un précédent dangereux, cette mesure aurait en outre de lourdes conséquences financières pour les territoires « résiduels », restés en dehors de la métropole nouvellement créée. Les conseils généraux subsistants seraient amputés de leurs principales bases fiscales et ne seraient plus en mesure d'assurer une redistribution des ressources au profit des cantons les moins riches et les moins peuplés. Une solution « technique » à ce problème de répartition des bases fiscales pourrait certes consister en un transfert de la fonction de péréquation à une échelle supérieure, en l'occurrence régionale. La région serait alors chargée d'opérer une redistribution des richesses prélevées sur le territoire métropolitain, sur lequel se trouvent les bases fiscales les plus importantes, en direction des territoires les moins bien dotés. Mais une telle solution devrait trouver bien peu d'avocats au Parlement et en particulier au Sénat. La mission sénatoriale a déjà marqué son hostilité à la perspective d'un transfert de compétences départementales aux métropoles, susceptible de se traduire par une scission des départements et souligné sa préférence pour une solution non contraignante, consistant à élargir la possibilité pour les conseils généraux de déléguer certaines compétences aux métropoles. Il faut donc s'attendre à ce que ces propositions du Comité soient fortement amendées sur ce point, que ce soit en amont, à l'occasion de la préparation du projet de loi ou en aval, à l'occasion de son examen par le Sénat.

Une révolution régionaliste inavouée focalisant les oppositions de toute nature

Enfin, les propositions n° 3 et n° 11 du Comité, visant à préparer, par étapes, les conditions d'une disparition des conseils généraux par leur absorption dans les conseils régionaux, paraissent, en l'état, avoir bien peu de chances de recueillir les suffrages du Sénat. Volontairement floues, ces propositions risquent de susciter une hostilité proportionnelle à leur ambiguïté, et de provoquer l'opposition conjuguée des élus départementaux et des élus régionaux, chacun redoutant que les logiques adverses ne l'emportent à terme.

De ce point de vue, il convient d'envisager les modes de scrutin comme des « institutions redistributives »³² qui fonctionnent comme des jeux à somme nulle dans lesquelles les avantages bénéficiant à certains sont nécessairement retirés aux autres. Envisagée sous cet angle, la proposition n° 3 relative au changement des règles électorales paraît avoir très peu de chances d'être adoptée : elle suscite des anticipations négatives de

31. Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, op.cit., p. 102.

32. Tsebelis (George), *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, 1990 Berkeley, UCP, p. 104.

la plupart des sénateurs sortants, qu'ils détiennent des mandats régionaux, départementaux ou même communaux.

De nombreux acteurs craignent en effet qu'une modification de la règle électorale n'entraîne une profonde restructuration des carrières politiques, dont ils seraient les victimes. L'idée de supprimer l'élection au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre cantonal et de la remplacer par un scrutin de liste dans une circonscription de plus grande magnitude, dont le périmètre correspondrait en réalité aux circonscriptions législatives en cours de redécoupage, suscite tout d'abord l'hostilité d'un grand nombre de conseillers généraux sortants. Ces derniers considèrent que ce changement de la règle électorale impliquerait une perte de maîtrise sur leurs propres carrières électives, les rendrait davantage dépendants des formations politiques distribuant les investitures, voire contraindrait certains d'entre eux à une retraite forcée. L'élection au scrutin de liste est appréhendée comme un facteur de démonétisation de leurs ressources individuelles propres (notoriété personnelle, relations individualisées avec les électeurs souvent fondées sur les services rendus, *etc.*) susceptible de faire reculer la proportion d'entre eux élus sans soutien des partis politiques et d'accroître leur dépendance vis-à-vis des partis politiques distribuant les places en position éligible. Sachant que l'on dénombre aujourd'hui 27 % de conseillers généraux élus sans étiquette, divers droite ou divers gauche, on mesure l'étendue l'ampleur du changement projeté et l'opposition qu'il risque de susciter. Les acteurs anticipent également que l'usage du scrutin de liste entraînerait également l'application d'une règle de parité dans la constitution des listes, et conduirait les partis politiques à refuser leur investiture à une fraction non négligeable des 86,9 % conseillers généraux sortants de sexe masculin. Certains d'entre eux conserveraient, bien sûr, la possibilité de constituer des listes autonomes mais auraient des difficultés à être élus dans une circonscription de plus grande magnitude, faute de notoriété personnelle suffisante. L'impact global serait d'autant plus négatif pour les sortants que le Comité a, par ailleurs, proposé une diminution globale du nombre cumulé de conseillers généraux et de conseillers régionaux.

Les présidents de conseils généraux y sont d'autant plus opposés qu'ils redoutent de subir une *diminutio capitis* au profit du président du conseil régional, préluant à une suppression, fréquemment évoquée dans le débat et les propositions, des institutions qu'ils président.

L'idée de coupler les élections départementales et régionales nourrit des anticipations tout aussi négatives de la part d'un grand nombre d'élus régionaux. Les conseillers régionaux, dénués d'ancrage territorial propre, élus principalement grâce à leurs ressources partisans, craignent que la diminution de la magnitude de la circonscription ne leur permette pas d'être réélus, faute de notoriété personnelle suffisante. Cette crainte, et l'hostilité qui en découle, est maximale au sein des formations politiques, comme les Verts et à moindre degré comme le Modem, dont les chances d'obtenir des élus diminuent globalement avec la magnitude des circonscriptions utilisées.

Les présidents de conseils régionaux ne sont, dans l'ensemble, pas plus enthousiastes vis-à-vis de ces perspectives de changement de la règle électorale et ce, pour deux motifs, au moins. Certains d'entre eux redoutent qu'un affaiblissement de leurs alliés Verts ne compromette leur réélection. Tous craignent que l'application des propositions du Comité ne minent leur propre autorité et ne réintroduisent dans les assemblées régionales les problèmes de gouvernabilité dont ces collectivités ont souffert jusqu'en 2004. Ils agitent le spectre d'une « néo-cantonalisation des régions » et d'un retour vers un modèle institutionnel comparable à celui des établissements publics régionaux de la loi de 1972 : celui d'assemblées émiettées, privées de la cohésion partisane que peut générer l'élection dans

une circonscription unique. Ils redoutent que le renforcement de l'ancrage territorial des conseillers régionaux ne se paie par une recrudescence des pratiques de saupoudrage budgétaire, caractéristiques du fonctionnement des conseils généraux et par une perte de cohérence de l'action publique régionale.

Les députés, qui ne détiennent pourtant ni mandat départemental et régional, redoutent également cette réforme du mode de scrutin, craignant que leurs circonscriptions législatives (en cours de redécoupage) ne servent de cadre à l'élection des conseillers siégeant dans les assemblées départementales et régionales. La superposition des circonscriptions envisagée exacerberait la concurrence. Selon un député, « cette réforme serait une catastrophe pour les députés, déjà peu présents, qui ne pourraient même plus mettre les pieds à l'Assemblée. Ils devraient en permanence surveiller les faits et gestes des autres conseillers élus dans la même circonscription qu'eux ».

Au total, la désignation par une même élection des conseillers généraux et régionaux selon des modalités inspirées de la loi PLM et le remplacement des cantons par des circonscriptions redécoupées sur la base des circonscriptions législatives sont aujourd'hui perçus comme un jeu à somme globalement négative par les acteurs politiques : elle fait aujourd'hui quasiment l'unanimité contre elle chez les élus sortants. Les acteurs susceptibles de soutenir les propositions du Comité se comptent essentiellement dans les rangs de l'UMP. Le parti majoritaire au niveau national a procédé à des simulations des effets de la réforme sur la base d'un projet de redécoupage des circonscriptions législatives. Il peut espérer qu'une relocalisation des élections régionales induite par le vote dans de petites circonscriptions (redécoupées) limite la nationalisation des débats électoraux, favorise un gain en sièges et permette la reconquête de quelques exécutifs. Ceux qui anticipent un bénéfice politique paraissant cependant beaucoup moins nombreux que ceux qui anticipent une perte, la probabilité est très forte qu'une telle proposition soit directement repoussée par le Sénat si ce texte lui était soumis, sans avoir été préalablement fortement amendé. Il est donc peu probable que le Président de la République accepte de l'endosser politiquement et de la soumettre au Parlement, sans l'avoir préalablement modifié. On peut s'attendre à ce que le Sénat, dont 30 % des membres sont actuellement conseillers généraux, refuse de voter la suppression des cantons et l'abandon du scrutin uninominal. En l'état actuel du système parlementaire, si une imbrication des assemblées départementales et régionales devait être réalisée par l'adoption d'une règle unique, c'est la logique départementale actuelle, celle du scrutin uninominal majoritaire dans des circonscriptions de faible magnitude, qui devrait l'emporter sur la logique régionale, du scrutin de liste dans des circonscriptions de grande magnitude. Il est également peu probable que la proposition de hiérarchiser élus régionaux et départementaux, préconisée par le Comité Balladur, soit également adoptée par le Sénat tant il est vrai que les départementalistes y dominent les régionalistes.

Au terme de cette analyse, la démarche engagée par le chef de l'État à travers la création d'un Comité sur la réforme des collectivités locales soulève un certain scepticisme, dès lors qu'elle relève de l'injonction contradictoire. La volonté exprimée d'engager une réforme de grande ampleur des structures locales devant déboucher sur une réduction substantielle des dépenses locales a peu de chances d'aboutir dans le cadre d'un processus législatif empruntant la voie parlementaire. Tout indique que la procédure choisie, une loi votée par le Parlement, sans remise en cause du cadre constitutionnel préexistant, n'est pas compatible avec les objectifs affichés. Une approche volontariste de la réforme ne pourra pas se concrétiser tant que les points de véto que constituent le cumul des mandats et le Sénat ne seront pas préalablement réformés. Or rien n'indique que le Président de la République soit disposé à endosser le coût politique de telles réformes institutionnelles.

L'histoire du précédent processus de révision constitutionnelle semble en témoigner. La suppression du cumul des mandats, la transformation de la composition du collège sénatorial et l'assouplissement du droit de veto du Sénat en matière de révision constitutionnelle avaient déjà largement été évoquées comme autant de solutions souhaitables par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, créé à l'initiative du Président de la République le 18 juillet 2007. Après avoir envisagé un temps, puis renoncé à proposer que l'élection des sénateurs se fasse désormais dans le cadre de circonscriptions régionales, pour ne pas provoquer inutilement les membres de la Haute assemblée, éprouvés par les auditions, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République n'avait pas hésité à formuler plusieurs recommandations dans son rapport visant à « instituer le mandat parlementaire unique » (proposition n° 56) et à « démocratiser la procédure de révision de la Constitution » (proposition n° 68)³³. Ce Comité, déjà présidé par Édouard Balladur, avait déjà clairement diagnostiqué les problèmes posés par le pouvoir de blocage du Sénat dans les matières constitutionnelles. Il avait formulé le vœu « que l'article 89 de la Constitution soit modifié pour permettre qu'en cas de refus d'une révision constitutionnelle par l'une des deux assemblées tandis que l'autre a adopté le texte à la majorité des trois cinquièmes, il soit organisé un référendum, de telle sorte que le peuple souverain soit appelé à trancher (Proposition n° 68) ». Cette suggestion aurait permis de créer les conditions d'une réforme ambitieuse des collectivités territoriales. Le Président de la République avait cependant refusé d'endosser ces orientations en novembre 2007, jugeant probablement leur coût disproportionné avec le bénéfice politique attendu à court terme. Leur mise en œuvre aurait certes nécessité l'engagement d'une révision constitutionnelle par la voie référendaire de l'article 11. Mais, il n'est pas interdit de penser que s'il avait osé recourir à l'article 11, fort d'une popularité intacte dans un contexte postélectoral, le Président de la République aurait eu de fortes chances de l'emporter, tant il est vrai que les électeurs sont généralement moins tentés de répondre à la question qui leur est posée qu'à leur auteur. Le sort d'une réforme de grande ampleur des collectivités territoriales s'est largement (re-)joué à ce moment-là. Seuls l'abandon de la procédure parlementaire classique et l'adoption d'une procédure de réforme référendaire, inutilisée depuis 1969, nous semblent en effet susceptibles de permettre aux réformateurs de se dégager du sentier de dépendance institutionnelle³⁴.

33. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République, *Une Cinquième République plus démocratique*, La documentation française, octobre 2007, 181 pages.

34. Je tiens à remercier François-Mathieu Poupeau pour sa lecture critique d'une première version de ce texte. Il va de soi que les erreurs ou imperfections qui subsistent sont de l'entière responsabilité de l'auteur.