débat

CITOYENS ET INTERCOMMUNALITÉS : LES DEUX NIVEAUX MANQUANTS

VERTIGO

Jacqueline Lorthiois *

LES DEUX NIVEAUX LES PLUS MALMENÉS PAR LA LOI LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES SONT À L'ÉVIDENCE LE PREMIER, LE COLLECTIF DES CITOYENS, CE QU'ON APPELLE LA SOCIÉTÉ CIVILE LOCALE ; ET LE TROISIÈME, CELUI DES GROUPEMENTS DE COMMUNES, C'EST-À-DIRE L'INTERCOMMUNALITÉ [1].

Si l'on en croit la désormais célèbre formule *« France d'en bas »* de notre premier ministre, la loi libertés et responsabilités locales devait décliner la mise en pratique du délestage des pouvoirs exercés par la « France d'en haut » vers celle « d'en bas ». Ce qui signifie la volonté affirmée du gouvernement de déposer de larges brassées de compétences aux pieds du citoyen du « ras du bitume »... au plus près de sa vie quotidienne, comme l'indique l'expression *« République des proximités »* invoquée par Jean-Pierre Raffarin en 2003 lors de la présentation de ce qui devait être une inversion du fonctionnement administratif français. Il s'agissait de ne pas laisser à Jean-Marie Le Pen le monopole du « petit » et du « sans-grade », fortement courtisés un certain 21 avril... Mais où est donc passé le niveau des « Français du bas » ? Dans l'acte II de la décentralisation, on cherche vainement sa place. Comment concevoir un édifice sans rez-de-chaussée ? Où sont les espaces d'information et de dialogue pour que le citoyen puisse se forger un jugement et débattre avec d'autres, où sont les délais indispensables pour mûrir une co-décision ? Où est le calendrier de rendez-vous entre élus et citoyens permettant des comptes-rendus de mandats ? Où sont les dispositifs de contrôle de l'exercice de ces nouvelles compétences (tout comme des anciennes, d'ailleurs) ? Où sont les interdits de cumuls de mandats qui permettraient aux élus d'être pleinement disponibles, au service de la société locale ? En résumé, est-ce qu'une loi passée en force – avec un 49-3 autocratique – va pouvoir changer la face de la décentralisation des pouvoirs, uniquement par l'affirmation de principes, mais sans déclinaison d'une quelconque mise en œuvre ? Passons au troisième niveau, celui de l'intercommunalité. Ce n'est guère plus brillant. Avant la loi Chevènement, plusieurs tentatives de groupements avaient échoué. 80 % du territoire communal est aujourd'hui regroupé. Pourquoi tant de succès cette fois-ci ? Parce que la loi était extrêmement prudente et

* Socio-économiste, administratrice de l'Adels

1 Le 2e niveau étant la commune, le 4e le département, le 5e la région et le 6e l'État.

que les bénéfices qu'on pouvait en tirer faisaient taire les résistances. Dans la nouvelle loi, l'État a été encore plus réservé vis-à-vis de ces intercommunalités : il ne les a tout bonnement pas reconnues ! Il s'agit donc de territoires suspendus, en lévitation. La nouvelle organisation territoriale représente une fantastique régression par rapport au degré de coopération auquel nous étions parvenus. Certes, il y a à redire sur ces groupements qui sont loin d'être parfaits. On constate des effets de repli défensif (les « *boudins étanches* » [2] qui prospèrent dans certaines périphéries d'agglomération), ou des effets d'aubaine (les « *coquilles vides* » [3] dans certaines zones rurales). Effectivement, un des objectifs de la loi Chevènement de 1999 – qui était de réduire les inégalités par une mutualisation des ressources, notamment de la taxe professionnelle – a « *réduit les écarts sans les effacer* ». Mais il s'agit quand même là d'une avancée considérable par rapport aux essais précédents qui avaient tous échoué. Comment peut-on abandonner un tel édifice en construction, alors que, pour la première fois, la mayonnaise intercommunale avait l'air de prendre ?

Ne pas confondre réformer et refonder

Le problème de la décentralisation, c'est bien qu'elle ait été présentée comme une réforme. Or, réformer signifie changer la forme. La décentralisation n'est jamais qu'un déshabillage du centralisme. Elle se contente de déplacer le centre, du haut vers le bas, dans une vision descendante. Or, la question n'est pas de changer la forme, mais le fond. On n'a pas besoin de réformer l'organisation territoriale, mais de la refonder, en partant justement du bas vers le haut. Et c'est là que le principe de subsidiarité exposé par Jean-Claude Boual et Philippe Brachet dans un précédent numéro de *Territoires* [4] présente une piste fructueuse.

Mais j'irais plus loin que les auteurs : la subsidiarité n'est pas « *l'opposé* » de la décentralisation, elle en est la véritable alternative. Dans le souhait d'une « autre » organisation territoriale, le mot « autre » contient plusieurs sens [5]. La décentralisation n'est jamais que l'inverse de la centralisation, elle subvertit le système de l'intérieur : elle prend l'envers, mais garde le décor. C'est l'organisation territoriale « autrement ». Alors que la véritable subsidiarité sort du cadre de référence (le centre) et campe un nouveau décor, une autre règle du jeu. Elle est l'organisation territoriale « ailleurs ». Elle s'affranchit du nombrilisme du centralisme, elle se construit sur d'autres repères.

Les limites d'une démarche de décentralisation, c'est cela. Elle repose sur le diagnostic discutable d'un seul et même système, un « corps » unique – doté d'une tête trop grosse – qu'il s'agit de mieux irriguer en donnant plus de liberté aux bras et aux jambes. Mais le cerveau reste aux commandes et les choix stratégiques sont toujours pris par le sommet de l'organisation. Le centre s'allège, mais il ne se déplace pas, il conserve ses fondamentaux.

Il décide de se décharger lui-même et décide aussi du contenu de cet allègement. Le centre est compris comme l'essentiel et le local comme l'accessoire. C'est donc un mode de décision descendant du niveau central.

---

2 Selon la terminologie utilisée dans *La Gazette de la société et des techniques* n° 24, janvier 2004.

3 Idem.

4 « La subsidiarité : un principe complexe qui rendrait la politique plus simple ! », *Territoires* n° 443, décembre 2003.

5 Voir les quatre sens du mot alternative dans « Économie solidaire, oui, mais pas sans alternative », Jacqueline Lorthiois, revue *Mouvements*, n° 21/ 22, mai-juin 2002.

La décentralisation corrige le système sans le transformer. D'une certaine façon, on repousse le problème : cela permet de conserver le pouvoir en lâchant un peu de lest. On en profite pour se débarrasser de ce qui coûte cher et ne rapporte pas gros, par exemple le social, les populations en difficulté (RMI / RMA) ou les routes dont l'entretien est ruineux... mais on se garde bien de jeter par-dessus bord les gros enjeux économiques (la santé, les hôpitaux...), surtout en pleine réforme de la Sécu. C'est une thérapeutique pour soulager le centre.

Une thérapeutique pour soulager le centre

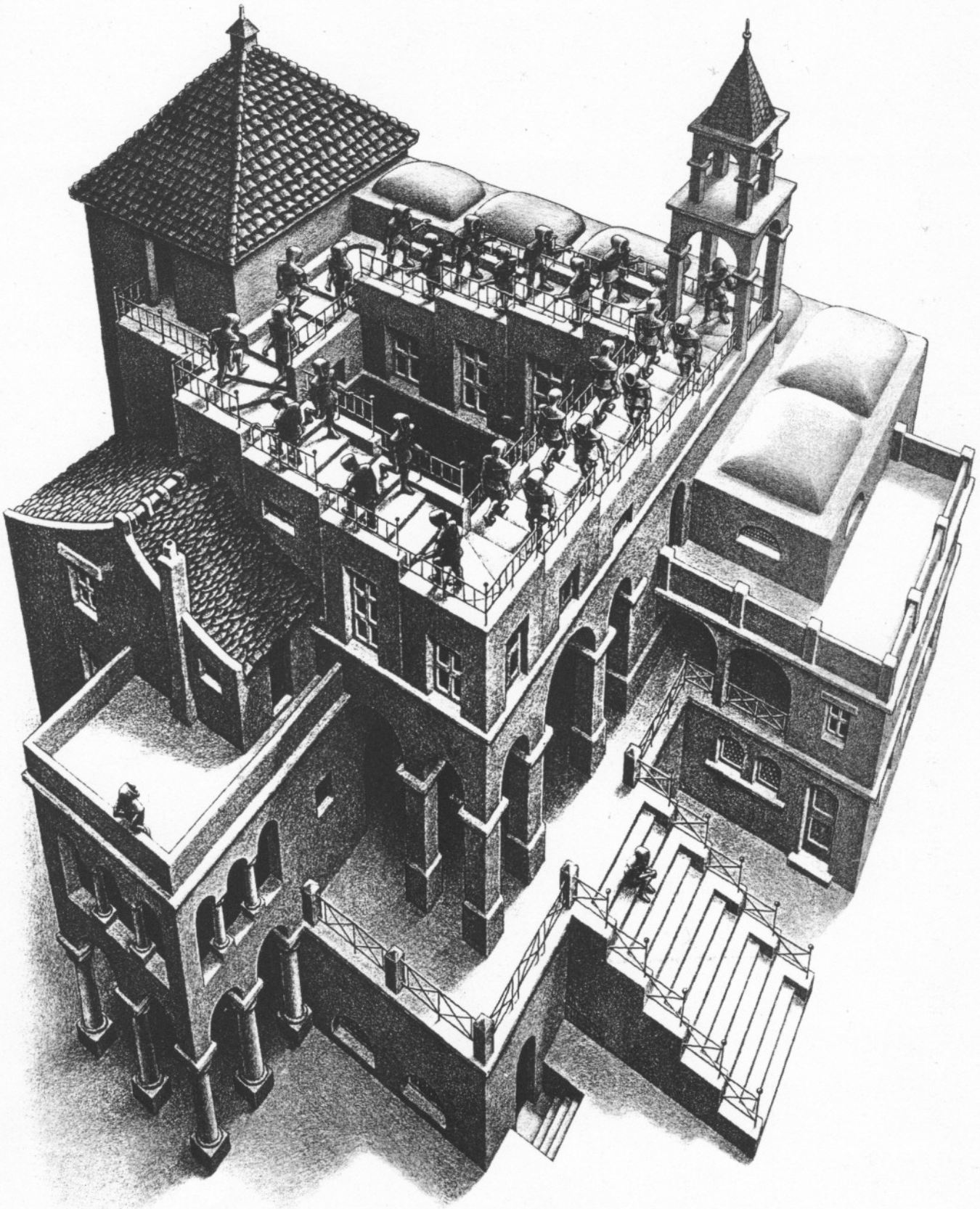
Les compétences transférées le sont-elles dans l'intérêt de l'État ou des collectivités territoriales ? La méthode qui consiste à transférer des compétences par « blocs entiers » est également éminemment discutable. Elle signifie que les questions sont examinées verticalement, sujet par sujet. Et qu'on s'interdit donc de voir comment les combinaisons et les emboîtements entre questions s'entremêlent au niveau territorial, comme s'il n'y avait qu'une seule vérité sur chaque question, sans nécessité de confrontation des points de vue. Or, le citoyen, dans sa vie quotidienne, ressent les choses globalement. S'il est précaire, il aimerait qu'on examine sa situation dans son ensemble, à la fois sociale, économique, aussi bien du point de vue de l'emploi, du logement ou de la santé. Il va devoir s'adresser à la commune pour se loger, à l'État pour se soigner, à la région pour se former, au département pour toucher son RMI... C'est illisible et invivable. Le citoyen n'a pas fini de monter et de descendre dans les étages... Je n'aime pas le mot centre, qui sous-tend forcément un système hiérarchique. Je me souviens d'un congrès du Réseau de l'économie alternative et solidaire (Réas) qui avait transformé le slogan « *Jouer au centre, pas dans les marges* »... par « *Jouer au cœur...* ». C'était d'ailleurs les femmes qui l'avaient proposé. Elles trouvaient le terme « *centre* » trop dominateur, trop viril (image de football). Pas assez alternatif.

Du polycentrisme au « polycardisme » ?

Peut-on transformer le mot « polycentrisme » de la Datar, qui suggère de passer d'une royauté à plusieurs féodalités, par « polycardisme » (« plusieurs cœurs »)... Un modèle totalement différent du polycentrisme : plusieurs lieux de pouvoir à égalité, qui obligeraient à négocier horizontalement les projets entre pairs. Et des « chefs de file » par sujets qui devraient conduire des négociations verticales avec les autres niveaux concernés... On se rappelle l'extraordinaire « escalier impossible » du graphiste Escher [6], dans cette célèbre lithographie intitulée *Montée et descente*, où, par une savante organisation de l'espace, les personnages sont pris dans la nasse d'un mouvement perpétuel et ne font que monter ou que descendre, sans pour autant arriver à un point plus haut ou plus bas. De même, la pyramide de l'organisation territoriale française piège les citoyens, qui ne parviennent pas à accéder aux étages les plus « proches » ou les plus « modernes » (les quartiers, les intercommunalités, les régions) et tournent comme des papillons autour d'une flamme, dans une rencontre impossible. On est pris de vertige devant ce numéro d'illusionniste, comme James Stewart terrorisé dans l'escalier de *Vertigo* d'Hitchcock.
L'acte II de la décentralisation, c'est le vertige de l'impuissance devant la tour de Babel héritée de Bonaparte... moins le talent. ●

jacqueline.lorthiois@adels.org

6 Se reporter à l'analyse de Bruno Ernst, *Le miroir magique de Maurits Cornelis Escher*, Medea, 1987.



202. *Montée et Descente,* lithographie, 1960.