

Cosmopolitiques: Qu'en est-il des avocats? Comment s'y prennent-ils avec les dossiers environnementaux?

Roger Ribault: Comme pour les journalistes, Il y a très peu de bons avocats en matière d'environnement. Les bons ont fait leur classe aux cotés des défenseurs de la nature. C'est le cas de Mme Lepage, dont il faut cependant dire en passant, que s'il lui arrive désormais de défendre des pollueurs, elle est l'une des plus fines analystes des problèmes environnementaux et de la propension qui conduit des opérateurs publics ou privés à polluer. Elle est restée fidèle aux idées qui l'ont conduite à forger l'image qu'elle donne. Il y a individuellement de bons connaisseurs du droit de l'environnement, mais ce n'est pas cette qualité qui est déterminante dans le procès, comme je lui ai indiqué en début d'entretien. Défendre un pollueur devant les tribunaux, c'est facile. Il s'inscrit dans une logique économique admise par les pouvoirs publics et l'opinion. Il bénéficie de la complaisance des autorités locales ou nationales, et souvent de la sympathie secrète des juges dont l'inculture écologique est immense. Le pollueur est généralement un notable dans le monde économique. La tâche est plus rude pour le défenseur du milieu. Il a certes la loi pour lui, mais compte tenu du contexte, elle sera appliquée de façon vétilleuse et parcimonieuse, car la condamnation d'un pollueur contient en filigrane la condamnation d'un système de production très répandu. Seuls sont condamnés de façon significative, les producteurs marginaux et les pollutions si voyantes ou si anciennes qu'une absence de condamnation ajouterait au scandale de l'impunité chronique. Là encore, il faut parler de vaccine. Les tribunaux acceptent d'inoculer un peu de mal pour mieux immuniser une filière, un mode de production, une catégorie sociale. Alors que la France dispose d'un corpus législatif et réglementaire pour défendre l'eau, ses écosystèmes remarquables, elle a des rivières et des nappes polluées pour de très longues décennies. Il faut dire qu'il y a un décalage immense entre l'effet d'affichage, que sont la production des lois et des règlements, et la réalité. C'est ce contre quoi nous nous battons.

*Entretien réalisé par Christelle Gramaglia  
(École des Mines – Centre de Sociologie de l'Innovation).*

Jean-François Collin

## Décentraliser ou démocratiser la République?

Les idées reçues en matière de qualité démocratique du pouvoir local méritent d'être réexaminées. L'empilement des niveaux de responsabilité, les délégations de services divers rendent d'autant plus improbable l'exercice démocratique au niveau local. Pourtant des avancées ont été tentées, et d'autres solutions sont ici proposées.

La droite et la gauche vont-elles se retrouver pour communier dans une même « grande réforme » permettant de décentraliser la France? Le Premier ministre J.P. Raffarin a présenté ce projet comme la grande œuvre de son mandat à Matignon, et il a fait passer en force devant les deux Assemblées le projet de réforme constitutionnelle qu'il a préparé, écrasant sans ménagement toutes les réticences qui pouvaient s'exprimer dans son propre camp. Certes, le projet est pour le moment bien vague. Il consiste pour l'essentiel à inscrire l'existence des régions dans la constitution et à reconnaître le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales, c'est à dire, en pratique, la possibilité d'une répartition des compétences entre les collectivités à géométrie variable. Reste à faire approuver cette réforme constitutionnelle. J. Chirac avait promis de consulter le peuple par référendum pendant la campagne présidentielle. Les élections passées, il oublie ses promesses, comme de coutume, et décide de soumettre au Parlement réuni en congrès, le soin d'approuver la réforme de son Premier ministre, c'est moins risqué.

La gauche en général, qui a fait de la décentralisation un des éléments de son programme depuis les années 70 et les écologistes en particulier qui ont affirmé depuis longtemps leur régionalisme en même temps que leur attachement à l'Europe, ont du mal à trouver une contenance et la principale critique adressée au gouvernement porte sur l'insuffisance des transferts de moyens accompagnant les transferts de compétences. Vieux discours qui fait partie de la traditionnelle négociation de marchands de tapis entre le gouvernement et les collectivités territoriales, mais qui ne constitue pas une remise en cause de l'orientation décentralisatrice du gouvernement Chirac/Raffarin.

Des inquiétudes apparaissent toutefois sur l'idée d'expérimentation, certains y voyant un risque de démantèlement progressif et non contrôlé des services publics nationaux.

Sommes-nous au début d'un processus qui verra l'idée décentralisatrice passer de la gauche à la droite, comme hier la défense de la toute puissance de l'État central fût l'apanage de la droite avant qu'elle ne devienne le chantre de l'État minimal et de la privatisation de l'action publique ?

Nous n'en sommes encore pas là, mais la confusion politique dans laquelle nous nous trouvons est le produit d'une grande confusion intellectuelle. Les affirmations tiennent lieu de démonstration, l'intuition l'emporte sur le besoin de démonstration et tout le monde se trouve prisonnier d'un discours qu'il n'est pas possible de contester sauf à passer pour un affreux réactionnaire hostile aux libertés locales et à la démocratie.

I- Dictionnaire des idées (fausses) reçues.

Des idées fausses et non discutées servent souvent de justification aux projets de réforme institutionnelle. Nous proposons de faire un examen critique de certaines d'entre elles.

« Le pouvoir local est plus démocratique que le pouvoir central ». C'est en général l'argument majeur employé en faveur de la décentralisation, et il l'est depuis longtemps : depuis que Tocqueville et d'autres ont présenté la commune comme l'école de la démocratie et de la responsabilité. Cet argument est pourtant très contestable si l'on considère qu'en France le maire dispose de pouvoirs considérables, supérieurs à ceux dont disposent les responsables d'organes exécutifs aux autres niveaux de la République. Le « présidentielisme municipal » vaut largement celui qui prévaut au niveau national. De plus, la passion des français pour la politique locale n'est pas plus établie que celle qu'ils accordent à la politique en général si l'on considère le taux de participation aux élections cantonales ou régionales. Enfin, le découpage électoral des cantons qui détermine la représentation des conseils généraux, profondément injuste, a été soigneusement revu par Charles Pasqua en 1995, et n'a pas été modifié depuis en dépit de l'obligation faite par la loi de

prendre en compte les résultats des recensements intervenus depuis lors. On ne peut d'ailleurs manquer d'être frappé par la stabilité du pouvoir politique local, dans les régions, les départements et les communes en comparaison de l'alternance entre la droite et la gauche qui prévaut au niveau national depuis vingt ans. Faut-il en conclure que cette domination de la droite sur la politique locale, assurée de façon continue, correspond à l'aspiration réelle du pays et à l'expression de la véritable démocratie qui serait dévoyée par les élections nationales ? Ne faut-il pas plutôt y voir l'effet combiné d'un clientélisme, qui s'exprime d'autant mieux qu'il est de proximité, et d'un régime électoral taillé sur mesure pour prolonger cette domination ? En tous cas, donner plus de pouvoirs aux collectivités locales sans modifier les conditions qui assurent cette domination n'est pas sans danger.

« L'administration locale gère mieux que l'administration centrale ». On cite souvent à l'appui de cette affirmation l'amélioration de l'entretien et des équipements des lycées et collèges après que la responsabilité en a été transférée aux départements et aux régions. On oublie de rappeler les nombreux scandales financiers liés à l'exercice de cette compétence, par exemple dans la région Île de France, dans laquelle les travaux dans les établissements scolaires étaient devenus la source principale de financement des partis politiques et le surcoût que cela a pu représenter pour le contribuable. Il suffit de feuilleter les rapports des Chambres Régionales des Comptes pour mesurer que la gabegie n'est pas du côté de l'État et la vertu du côté des collectivités territoriales. Les mêmes causes produisent les mêmes effets : absence de démocratie véritable et de contrôle des citoyens sur leurs mandants, monopole du pouvoir par des élus dont la conception du développement reste largement réduite à la construction de grandes infrastructures « structurantes », domination des administrations locales par des fonctionnaires et des ingénieurs dont la formation n'est pas différente de ceux qui occupent des responsabilités dans l'administration de l'État. Et que ne pourrait-on dire de l'inefficacité des collectivités locales dans l'exercice des responsabilités qui leur sont confiées : inachèvement des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères et absence de toute anticipation dans la mise en œuvre de moyens adaptés à leur traitement en dehors de projets d'incinérateurs souvent mis en échec par les populations locales ; permis de construire délivrés à tort et à travers dans les zones inondables ou à risques... Enfin, l'exemple récent du naufrage du Prestige a démontré l'incapacité de régions très autonomes comme elles le sont en Espagne, à faire face à ce type de catastrophes dans de bonnes conditions, faute de moyens, d'expérience et de capacités à accumuler ces derniers.

« Il faut décentraliser la France pour réformer l'État ». Les critiques contre l'administration de l'État sont nombreuses et souvent justifiées.

Ses institutions fonctionnent mal, les castes qui les dominent contribuent à leur paralysie, leur neutralité est de plus en plus douteuse à mesure que s'est instauré un système des dépouilles qui ne dit pas son nom, qui permet de parler de l'instauration en quelques mois d'un État UMP, mais en l'absence de tous les contrôles qui devraient être instaurés sur une administration fonctionnant selon ces règles. Pourtant, la décentralisation ne résoudra aucun des problèmes qui affectent le fonctionnement de l'État et qui tiennent à la formation des fonctionnaires, à leurs conditions de recrutement d'avancement et de mutation, aux relations entre l'administration et les politiques, aux lois et règlements qu'ils doivent mettre en œuvre qui contiennent nombre d'incohérences et de facteurs de paralysie souvent parce que les autorités politiques n'ont pas voulu arbitrer entre les lobbies qui faisaient pression sur elles.

« La France est le pays le plus centralisé d'Europe, celui dans lequel les collectivités locales ont le moins d'autonomie financière ». S'il est vrai que la France n'est pas un État fédéral, l'autonomie financière des collectivités locales, si l'on considère que c'est un critère important pour juger de leur liberté, est très comparable à ce qui se pratique dans le reste de l'Europe. Une étude récente de la banque DEXIA sur les finances locales dans l'Union européenne montre que la part des recettes fiscales locales dans les ressources propres des collectivités locales, soit un peu plus de 40 %, était supérieure pour les collectivités locales françaises à celle des *Länder* allemands, comparable à celle des «autonomies» espagnoles et plus de deux fois supérieure à celle des collectivités locales britanniques (pays présumé de l'autonomie locale). Ce n'est donc sans doute pas là-dessus que devrait porter l'essentiel des débats à venir.

On peut contester les arguments souvent avancés en faveur de la décentralisation tout en étant favorable à celle-ci, c'est mon cas. Mais il ne faut se tromper ni sur le diagnostic ni sur les objectifs si nous voulons que la décentralisation soit un outil de démocratisation de la société et non un pas en avant dans le démantèlement des services publics camouflé derrière une opacité plus grande encore du pouvoir.

## II- Sortir de la confusion

Plus que d'un rapport déséquilibré entre pouvoir central et pouvoir local, notre pays souffre de la confusion dans la répartition des responsabilités et de l'impossibilité dans laquelle se trouve le citoyen de savoir qui est responsable de quoi. Il y a plusieurs raisons à cela.

La première, c'est que la réalité des compétences confiées à chaque niveau de collectivité dépasse souvent les limites des découpages administratifs. Les communes sont responsables de l'alimentation en eau potable de la population, mais la protection de la qualité des ressources

en eau nécessite des actions sur des aires géographiques qui dépassent souvent celle d'une région toute entière, et les investissements nécessaires au traitement avant consommation de l'eau et à l'épuration après son utilisation dépassent de beaucoup les capacités financières de la plupart des 36 000 communes. Il en est de même pour le traitement des ordures ménagères et beaucoup d'autres sujets. Pour surmonter cette inadéquation entre la trop petite taille des communes et leurs responsabilités les structures intercommunales se sont multipliées, dans lesquelles vivent plus de 75 % des Français, qui gèrent une part croissante des budgets locaux sans que les organes qui les gèrent soient élus au suffrage universel direct.

Mais il y a d'autres formes plus subtiles de transfert effectif de l'exercice d'une compétence d'une collectivité locale à une autre instance. Reprenons l'exemple de l'eau. La loi confie à la commune la responsabilité de l'approvisionnement en eau potable de sa population. Or, en France, 80 % de l'eau est gérée par des entreprises privées, contre 20 % aux États Unis par exemple, dans le cadre de contrats de concession ou d'affermage. La responsabilité théorique reste bien à la commune, mais en pratique il y a longtemps qu'elle a perdu tout pouvoir réel, étant liée à son concessionnaire par des contrats de longue durée, quinze à vingt ans, et ayant perdu toute compétence propre pour intervenir.

Ce mode de délégation de compétence n'est pas nouveau, puisque la création de la Compagnie générale des eaux, pour répondre au déficit de l'expansion urbaine du Paris Haussmannien, remonte à 1853 et celle de la Lyonnaise à 1880. Mais le vrai développement de ces sociétés date des années 60 lors du développement du tout à l'égout, puis de la décentralisation consécutive aux lois de 1982 qui a permis à ces deux sociétés de doubler leur nombre de contrats en France avant d'entreprendre une expansion internationale, qui pour l'une d'entre elles a failli se terminer avec les aventures de J.M. Messier.

Le rôle joué par les trois partenaires que sont l'État, les communes et les sociétés privées dans cette évolution mérite une rapide analyse. Les communes voulaient bénéficier de l'eau courante et du tout à l'égout, mais elles n'avaient souvent pas les moyens de réaliser les investissements et de mettre en place les moyens de fonctionnement nécessaires. Elles en avaient d'autant moins les moyens que l'État leur a imposé un cadre législatif très pénalisant. Les règles de la comptabilité publique interdisent aux communes qui gèrent des services publics en régie de pratiquer des financements croisés entre différentes régies ou de confier à une même régie la gestion de plusieurs services publics, à la différence des régies municipales allemandes, les *Stadtwerke*, qui peuvent intégrer au sein d'une seule entreprise plusieurs services publics (eau, énergie,

chauffage, déchets, transports...). À la différence aussi de la situation qui prévaut dans les sociétés privées concessionnaires des réseaux d'eau, qui cumulent la gestion de plusieurs services publics dans nombre de villes françaises. La loi a ainsi méthodiquement organisé la faiblesse des communes face à leurs partenaires, sous le contrôle vigilant du Conseil d'État qui a toujours veillé à limiter l'intervention économique des communes au nom de la liberté de commerce et de l'industrie. En revanche, le même État a pris soin de mettre en place les moyens financiers qui allaient permettre le développement des sociétés privées concessionnaires de services publics, en faisant financer l'essentiel des investissements à réaliser, non par les entreprises concessionnaires elles-mêmes, ce qui aurait paru logique, mais pas les contribuables au nom de la solidarité, via le Fonds national d'adduction d'eau par exemple, qui collecte des taxes d'origines diverses pour subventionner les travaux à réaliser.

On voit au travers de cet exemple que la réalité des relations entre État et collectivités locales ne se résume pas à une lutte pour le pouvoir de l'un sur l'autre, mais qu'elle doit être examinée sous l'angle d'une relation au moins triangulaire avec le pouvoir économique.

Enfin, le dernier élément, et non le moindre, de la complexité de notre organisation administrato-politique, tient à l'affirmation de l'absence de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités locales, selon lequel la plus petite commune de 390 habitants est l'égale d'une région de plusieurs millions d'habitants; il ne peut donc y avoir, au moins officiellement, de tutelle d'une collectivité sur une autre. L'idée du contrat pour régler les relations entre les différents niveaux de collectivités publiques s'est imposée en France, avec au sommet de cet édifice les contrats de plan dits «État/Régions», qui sont, dans les faits, de plus en plus contresignés également par les départements et les villes importantes. Avec ces contrats se sont généralisés les financements croisés qui conduisent l'État à solliciter les régions pour financer des Universités qui sont encore de sa compétence exclusive ou des lignes de TGV, tandis que le moindre investissement communal ou départemental fait intervenir des fonds régionaux, départementaux et européens. Ces montages sont sources de négociations et de procédures interminables dans lesquelles ne se retrouvent que les élus les mieux initiés à ces arcanes, et les mieux introduits dans les cercles spécialisés, notamment ceux qui gravitent autour de DATAR. L'avantage des opérations croisées c'est que plus personne n'en est vraiment responsable lorsque les choses se passent mal, le procès en responsabilité est en tout cas très difficile à instruire. À l'inverse, tout le monde se sentira légitime à revendiquer les succès sous l'œil sceptique du citoyen qui n'en peut mais.

### III- Les tentatives de la gauche plurielle au pouvoir

Le gouvernement Jospin et la majorité sur laquelle il s'appuyait à l'Assemblée nationale ne sont pas restés inactifs dans le domaine de la réforme de l'organisation administrative, même si cet aspect du bilan de l'action gouvernemental est souvent peu évoqué.

Sans remettre en cause la mécanique à beaucoup d'égards critiquable des contrats de plan, le gouvernement en a fait évoluer profondément le contenu en abandonnant un certain nombre d'investissement routiers et autoroutiers ruineux pour donner une place plus grande au transport ferroviaire et multimodal. L'avenir dira si les engagements pris en 2000 seront respectés en 2006, mais on peut en douter au vu des orientations de la nouvelle majorité.

La loi Chevènement créant les communautés d'agglomérations a donné une forte impulsion au développement de l'intercommunalité.

La Loi Voynet a modifié profondément les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire et donné une vigoureuse impulsion à la création de «pays» dont nous dirons quelques mots.

La loi Gayssot dite «solidarité, rénovation urbaine», ne faisait pas qu'imposer aux communes de compter 20 % de logements sociaux dans leur parc immobilier, mais a redéfini profondément les règles d'urbanisme.

Enfin, la loi relative au «renforcement de la démocratie de proximité», a élargi les conditions du débat public sur les grands projets d'infrastructures et renforcé le rôle de la Commission Nationale du Débat Public dans leur organisation.

La loi Chevènement a simplifié les structures de regroupement intercommunal en donnant le choix entre trois formules possibles: communautés de communes, communautés d'agglomération (pour les ensembles urbains de plus de 50000 habitants avec une ville centre d'au moins 15000 habitants) et communautés urbaines au-delà de 500000 habitants. Les communautés d'agglomération (150 constituées aujourd'hui) doivent mettre en commun leur taxe professionnelle et exercer à titre obligatoire un certain nombre de compétences définies par la loi, mais elles y sont incitées par des recettes de transfert de l'État notablement majorées. La formule a connu un grand succès, même si dans beaucoup de cas ces communautés d'agglomérations correspondent à des établissements publics intercommunaux qui préexistaient.

Les «pays» promus par la loi Voynet sont d'inspiration très différente. La vision n'est pas d'abord institutionnelle puisque les pays ne constituent pas un nouvel échelon de collectivité locale mais un cadre de coopération entre collectivités, sur un territoire considéré comme adapté à la mise en œuvre d'un projet de développement local, élaboré par un conseil de

développement associant élus et non élus, traduit dans une charte et donnant lieu à un contrat avec différents partenaires pour son financement. Développement local, démocratie locale et renforcement de la démocratie participative, dépassement des limites institutionnelles pour la mise en œuvre de projets correspondant à la demande effective de services d'intérêt collectif exprimée par les populations d'aujourd'hui et non par des cartes arrêtées il y a plusieurs décennies, tels étaient les principaux objectifs de cette loi. Si elle a ouvert des portes, elle reste inaboutie.

La droite qui compte dans ses rangs un grand nombre de défenseurs des départements et du découpage cantonal qui assure sa domination sur les conseils généraux, a vu dans les pays une menace et a imposé, notamment au Sénat, d'importantes modifications au projet du gouvernement pour en limiter les effets. La multiplication des avis obligatoires et des délibérations des collectivités concernées, directement et indirectement, ainsi que d'innombrables commissions consultatives font de la constitution d'un pays un parcours du combattant harassant. Tout a été mis en œuvre pour éviter que les pays ne deviennent l'amorce d'un re-découpage territorial se substituant aux départements. Aucune incitation financière particulière n'a été prévue pour la constitution de pays, à la différence des agglomérations. Malgré cela, 330 pays sont en cours de constitution à ce jour; 60 % des communes françaises sont concernées et 25 millions de Français, ce qui semble indiquer que le besoin de réorganisation de l'action territoriale est profond.

Ces pays correspondent à des réalités bien différentes les unes des autres. Du côté des bonnes surprises, il y a le constat d'une complémentarité, dans nombre de cas, entre organisation urbaine et pays, alors qu'on aurait pu craindre une dissociation entre communautés d'agglomération pour la ville et pays pour la campagne, plus d'une soixantaine de communautés d'agglomération sont engagées dans des démarches de constitution de pays complémentaires qui permettent de traiter à une autre échelle les questions de solidarité entre la ville et la campagne, les sujets liés aux déplacements, etc... Cependant, tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Les démarches sont très longues et seuls trois pays ont à ce jour signé un contrat de pays... Les chartes proposées par les pays sont constituées de micro-projets de développement local, très loin des « grands équipements structurants » avec lesquels sont habitués à compter et à travailler les administrations locales ou nationales. Du coup celles-ci ne s'y retrouvent pas, ne voient pas quoi faire avec ce qu'elles considèrent comme des catalogues à la Prévert et non comme de solides stratégies de développement.

La carte des pays en cours de constitution correspond largement à celle de la France dans laquelle les traditions de coopération intercommunale existent et comptent de nombreux établissements publics intercommunaux

(Bretagne, Pays de Loire, Poitou Charente, Centre, Ouest du Massif central, Lorraine, Franche Comté), à laquelle s'oppose la France du Sud-Est dans laquelle l'intercommunalité est rare et les pays le sont tout autant.

Et puis sans surprise, le pays est un enjeu de combat politique. Les élus acceptent mal que des conseils de développement dans lesquels ils ne sont pas nécessairement majoritaires puissent élaborer des projets au financement desquels ils seront associés.

Le Pays est devenu parfois un outil de délimitation du territoire entre notables provinciaux. Le paroxysme a été atteint dans l'Aveyron, le département de Jean Puech, président (UMP) de l'assemblée des départements de France: celui-ci a fait voter le gel des subventions aux communes de son département candidates à un regroupement dans le « pays ruthénois » autour de Rodez, ainsi qu'à celles qui voudraient rejoindre le pays Decazville-Figeac-Villefranche de Rouergue. Dans les deux cas, J. Puech y voit des regroupements autour de personnalités politiques susceptibles de porter atteinte à sa domination locale, bien que l'une soit de droite (M. Censi) et l'autre de gauche (M. Malvy). Dans la foulée, J. Puech a demandé au Premier ministre, et obtenu si l'on en croit le propos de ce dernier au congrès de l'ADF, une révision de la loi Voynet dans un sens départementaliste, avec cette affirmation: « le département doit être le lieu où se dessine la carte infra départementale » qui semble annoncer la remise en cause prochaine des Commissions régionales d'aménagement durable du territoire.

#### IV- Décentraliser, oui, si c'est pour démocratiser !

Notre pays a besoin d'une réforme qui permette d'améliorer le fonctionnement démocratique de notre République et non d'un ravaudage qui conduirait surtout à renforcer le pouvoir de potentats locaux qui ne sont pas moins redoutables que ceux que nous ne voyons que de loin.

S'il ne s'agit pas ici de présenter le programme d'un parti politique, cela n'interdit pas d'indiquer les orientations dont devrait s'inspirer une décentralisation réussie.

En premier lieu, elle devrait permettre d'améliorer les conditions de représentation des citoyens dans les instances élues des collectivités territoriales. Cela passe notamment par:

- la consécration du droit de vote pour tous les étrangers aux élections locales;
- l'harmonisation de la durée des mandats (à cinq ans) et la limitation du cumul des mandats, à la fois de ceux qui peuvent être exercés simultanément et de leur possibilité de renouvellement dans le temps;
- l'instauration d'un mode de scrutin proportionnel pour les élections départementales et la préservation d'un scrutin régional qui garantisse une juste représentation des minorités;

- l'élection au suffrage universel de toutes les instances intercommunales;
- la protection des droits des minorités par l'adoption d'un statut des minoritaires dans les assemblées locales;

• l'élargissement des conditions du recours au référendum populaire;  
Cela suppose également la réforme du Sénat qui est le principal lieu de blocage à toute évolution institutionnelle sérieuse de notre pays.

La démocratisation des institutions locales est au moins aussi importante que la redéfinition de leurs compétences. De ce point de vue, on ne peut qu'être inquiet de l'annonce de réforme du mode de scrutin aux élections régionales et européennes qui vise au contraire à exclure de toute représentation les petites formations politiques au nom de la lutte contre le Front national.

Elle devrait ensuite permettre aux citoyens de situer la responsabilité exacte de leurs élus grâce à:

- la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités et l'abandon des mécanismes de financements croisés;
- le regroupement autour de quelques centaines de pays et d'agglomérations des communes qui en resteraient des subdivisions chargées des services de proximité (état civil, aide sociale). Les régions regrouperaient les compétences actuelles des départements et des régions, les départements n'étant plus que des subdivisions de régions assurant un maillage de proximité, mais plus une instance de représentation politique.

Elle devrait enfin mieux répartir la charge des contributions locales en tenant compte de la crise de la taxe professionnelle et de l'injustice de la taxe d'habitation, en sachant que la liberté fiscale des collectivités sera toujours limitée par l'impératif de solidarité qui doit s'exercer entre territoires riches et pauvres dans une République laïque, démocratique et sociale, dont la décentralisation n'est qu'une modalité de gestion.

Nous sommes donc bien loin du projet du gouvernement Raffarin et de ses expérimentations hasardeuses, pour reprendre une expression de J. Chirac sur un autre sujet. Les propositions qui figurent ici méritent discussion; encore faudrait-il qu'elle ait lieu dans tout le pays, et ne soit pas escamotée par un débat secondaire sur le montant de transferts financiers de l'État en direction des collectivités territoriales suivi d'une ratification en catimini par le Parlement réuni en congrès.

On espère encore que la gauche saura se mobiliser pour exiger que ce débat ait lieu. Une réforme de la constitution, si elle a l'importance que lui prête Raffarin, mérite bien un référendum précédé d'un large débat démocratique. Il est encore temps de rappeler au président de la République ses promesses de campagne.

Michel Balbot

## Décentralisation et régionalisation: comment sortir du particularisme français ?

La plupart des pays européens sont organisés autour de régions fortes. Toute l'histoire de l'État-nation français, malgré les décentralisations, ne conduit pas à leur donner un rôle identique. Une vraie régionalisation qui hiérarchise les collectivités locales au profit de la Région, ne serait-elle pas l'occasion de revitaliser les principes républicains et de réformer l'État?... Sans ignorer les travers politiques de nombreux élus locaux actuels mais en comptant plutôt sur les générations futures!

Cosmopolitiques: Pouvez-vous donner quelques repères historiques pour comprendre comment ces relations de territoires qui participent d'un État-nation se sont constituées?

Michel Balbot: L'État-nation, c'est surtout un état de fait qui s'est créé par conquêtes militaires ou par achat de terres. La Bretagne est la seule région qui ait été adossée à l'État français par consentement mutuel, issue d'un mariage.

Étape importante aussi, Louis XIV et Colbert, qui, avec la puissance des fermiers généraux, se sont mis à prélever au profit de l'État la plus-value économique des provinces, provoquant leur affaiblissement économique très net. Ce qui a provoqué en Bretagne les révoltes des Bonnets Rouges