

Pouvoirs Locaux N° 62

Titre : Quand l'intercommunalité prend le pas sur la commune.

Indications : Pierre Maille est président (PS) du Conseil général du Finistère

Pouvoirs Locaux : La décentralisation a-t-elle été cette grande réforme de l'Etat et de la démocratie qu'avait rêvée Gaston Defferre ?

Pierre Maille : S'agissant de la réforme de l'Etat, qui constitue un bel objectif, il y a encore sûrement des progrès à faire. Il est vrai que ce sont des questions qui demandent beaucoup de temps pour que les institutions, les hommes, les mentalités évoluent ou s'adaptent. J'ai l'impression, en revanche, que la démocratie a tout de même progressé : c'est un peu mieux, en tout cas, que ça ne l'était il y a vingt ans. Il me semble que les citoyens, contrairement aux idées reçues, ont une meilleure connaissance des mécanismes de décision et des compétences locales. Ils commencent à savoir que leur maire, leur intercommunalité, leur conseil général, leur région ont des responsabilités importantes, et dans quels domaines... Leur engagement électoral n'en est pas plus important pour autant, mais je crois quand même que cette connaissance-là a bien avancé. Les lois créant les conseils de développement, de ce point de vue, ont fait progresser les choses.

Comment trouver un nouvel équilibre, aujourd'hui, entre les améliorations à apporter à notre démocratie de représentation et de délégation et toutes les expériences de démocratie "participative" qui semblent répondre à une certaine demande sociale, même si elles peuvent parfois laisser perplexe ou inquiéter ?

Pierre Maille : La dimension de notre société rend difficile l'*agora* où tout le monde se rassemble, discute, donne son avis et décide. Pour certaines décisions, pour des communes de petite taille ou à l'échelle des quartiers dans les grandes villes, la démocratie directe ou du moins très participative est envisageable. Mais la taille de notre société rend indispensable un bon fonctionnement de la démocratie de représentation, et les élus ont comme principale mission d'essayer de dégager l'intérêt général, c'est-à-dire de prendre des décisions qui donnent du sens sur le long terme. La démocratie directe, c'est l'instant présent, l'émotion. Dans les expériences de démocratie participative, on constate d'ailleurs très souvent le rôle essentiel qu'y jouent certaines minorités agissantes — et il s'agit souvent de gens qui ne sont pas arrivés à entrer dans les circuits de la démocratie représentative. Je ne disconviens pas que c'est une façon de faire progresser des idées qui est parfaitement légitime dans un processus démocratique, mais je ne crois pas que la démocratie participative soit facilement compatible avec la recherche de l'intérêt général.

Cette réserve explique mon attachement à la démocratie représentative, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne doit pas être améliorée dans la construction du processus de décision : il faut chercher à organiser le débat public, à éclairer l'opinion honnêtement et dans la transparence, à distinguer la parole de l'expert et du militant, bref essayer de construire le consensus que portera la décision. Le débat public est sans cesse à construire et à organiser. Mais malgré tout, je crois qu'à un moment donné, il faut qu'une assemblée, qui a été mandatée par les citoyens, prenne la décision dans la clarté.

Cette amélioration de cette démocratie de représentation passe-t-elle aussi selon vous par des comptes-rendus de mandat, une meilleure explicitation et une évaluation des politiques publiques ?

Pierre Maille : Le débat électoral doit être le moment des engagements. Ce qui ne veut pas dire qu'ils soient nécessairement intangibles, car les circonstances peuvent exiger

qu'ils évoluent. Néanmoins lorsque des engagements ont été pris, il faut en rendre compte, et si l'on doit changer ce qui avait été prévu, il faut s'en expliquer. Je crois à l'engagement, au compte-rendu, à l'explication, et bien sûr aussi à la nécessité de l'évaluation des politiques publiques, qui doit pouvoir aller jusqu'à l'arrêt d'un certain nombre de politiques. Je dis souvent à mes collègues — et en général c'est assez mal compris, surtout par l'opposition — que toute politique publique qui a réussi, doit être arrêtée, car l'objectif fixé est atteint. Il faut alors en tirer la leçon sinon nous prenons le risque de provoquer des effets pervers, de consolider des situations acquises ou de créer de nouvelles inégalités qu'il faudra ensuite corriger par d'autres politiques. Cela, aujourd'hui, nous savons rarement le faire, par manque d'évaluation et de courage. L'exemple caricatural, c'est la politique agricole commune où l'on continue à apporter des aides même quand l'objectif est atteint — avec les résultats que l'on connaît : surproduction, distorsions de la concurrence, dégradation de la qualité de l'eau et difficultés des agriculteurs dont le revenu dépend en partie des aides qui leur sont allouées et qui ne savent plus travailler autrement. À une autre échelle, il en va de même pour les politiques publiques locales, et j'incite mes collègues à créer des dispositifs à durée limitée, avec un objectif à 4 ou 5 ans, afin d'en comparer les résultats avec les objectifs fixés.

Les critiques se focalisent aujourd'hui sur le fonctionnement de la démocratie départementale, et sur la question délicate de la légitimation démocratique du niveau territorial émergent de l'agglomération. Vous êtes aujourd'hui à la tête d'un département, mais vous avez été aussi maire d'une grande ville et responsable d'une agglomération. Quel est votre regard sur ces deux institutions, sur leur fonctionnement démocratique et sur leur évolution ?

Pierre Maille : En ce qui concerne les modes d'élection, je trouve bon le mode d'élection municipal même s'il repose un peu, comme celui de la région d'ailleurs, sur une "illusion" puisque les électeurs croient élire leur maire ou leur président de région, alors qu'en réalité ils élisent une liste. Mais les choses sont quand même assez claires et surtout le scrutin permet à la fois de dégager une majorité et de représenter l'opposition, ce qui est important. S'agissant du scrutin régional, je trouve toutefois que le retour à des sections départementales est une hérésie. La région est un territoire unique : à chaque liste d'assumer sa représentation territoriale, en ayant à cœur de représenter toutes les parties de la région — mais le système actuel est incompréhensible.

Quant au département, soyons clairs, son mode d'élection est totalement archaïque, notamment sur deux points : d'abord le renouvellement de l'assemblée départementale par moitié tous les trois ans, qui rend l'enjeu départemental de ces élections totalement invisible ; mais aussi le découpage cantonal qui ne représente plus rien.

L'Assemblée des départements de France est aujourd'hui unanime sur l'idée d'obtenir le renouvellement complet tous les six ans, comme la plupart des autres assemblées et de donner au président du Conseil général, comme à tous les autres exécutifs, une durée plus conforme au temps de préparation et de réalisation de ses projets. Quant au canton, il n'est qu'une circonscription électorale. Il est par ailleurs bousculé par l'intercommunalité. Une assemblée composée de 30, 40, 50, 60 conseillers généraux élus dans leur canton, chacun sur sa personne, en ayant dit ce qu'il voulait, sans aucune obligation de référence à un programme départemental, est une assemblée dont le fonctionnement naturel, si on n'y met pas beaucoup d'énergie, est profondément clientéliste... Dans la mesure où je ne crois pas que la suppression du département soit à l'ordre du jour, il me semble que la solution, c'est la modernisation du scrutin départemental : un seul rendez-vous électoral tous les six ans, avec des listes départementales.

Quand vous notez que la suppression du département n'est pas envisagée, on n'est pas sûr que vous ne le regrettiez pas un peu... ?

Pierre Maille : Je ne suis pas un défenseur inconditionnel du département, c'est vrai. Mais si le département n'existait pas, cela voudrait dire plus de pouvoir aux agglomérations et aux intercommunalités. Or, les agglomérations ce sont les villes, ce n'est pas le tissu rural. L'intercommunalité en France s'est réalisée de façon volontaire ce qui veut dire qu'elle n'est pas forcément rationnelle ou logique : il y a des intercommunalités qui ont des moyens et d'autres qui n'ont que de faibles capacités. Donc nous avons besoin d'une action volontariste d'aménagement du territoire pour maintenir et créer des solidarités et des services là où ils n'existent plus ou s'affaiblissent. Le département apporte une capacité de péréquation que par nature l'agglomération ne peut pas avoir. Et la région est trop vaste pour le faire bien.

Faut-il concevoir, à terme, une relative diversification de la carte institutionnelle locale – par exemple une suppression des départements dans les grands ensembles urbains une fois que ce niveau aura été démocratisé ?

Pierre Maille : Il faut concevoir une bonne articulation entre agglomérations et départements, mais il faut surtout veiller à ne pas isoler l'agglomération de son « arrière-pays » plus rural. Certains ont pu imaginer un partage des rôles entre les agglomérations et le Conseil général, au point même d'envisager un mode d'élection des conseillers généraux, différent en agglomération et en zone rurale — par exemple qu'en ville, on élise les conseillers sur liste et qu'en zone rurale ils soient toujours élus au scrutin uninominal ; ou bien que les agglomérations s'occupent d'action sociale et de politique du logement sur leur territoire et que le département s'occupe de la zone rurale. Ce système ne me paraît guère viable. Si personne ne cherche à maintenir un équilibre entre l'agglomération et la zone rurale, c'est-à-dire une qualité de service comparable dans l'une et dans l'autre, c'est toujours la ville qui sera la plus attractive, les inégalités se creuseront et le territoire rural se videra. Le département est peut-être bien le garant de cet équilibre du territoire. Je n'en suis pas moins un fervent partisan de l'élection de l'intercommunalité au suffrage universel direct.

Je pense, pour ma part, qu'il faut s'interroger sur la commune. Il y a en France plus de 36 000 communes, dont certaines n'ont plus d'habitants, mais qui existent toujours sur le papier et ont un conseil municipal. Nous avons inventé l'intercommunalité parce que la commune était considérée comme intouchable, et parce qu'il fallait bien surmonter les effets pervers de cette excessive fragmentation communale. Mais le fait que nous soyons tous attachés à la commune, qu'elle constitue la forme la plus sympathique de démocratie — c'est la proximité —, n'empêche pas de reconnaître que, bien souvent, la commune, à elle seule, n'a plus aucune capacité d'action.

Une telle avancée ne suppose-t-elle pas ou n'implique-t-elle pas une transformation des EPCI en collectivités locales ?

Pierre Maille : Ce n'est pas un préalable, mais je crois que cela se fera un jour. Il faut un peu de temps, ne pas effaroucher les élus communaux. La démocratie intercommunale s'imposera parce qu'il n'est pas sain que l'intercommunalité gère des politiques de plus en plus importantes et lève l'impôt sans contrôle direct des citoyens. L'intercommunalité répond aujourd'hui aux besoins essentiels de la vie quotidienne, les budgets intercommunaux sont bien souvent plus importants que ceux des communes membres et les élus intercommunaux n'en rendent jamais compte électoralement. Je crois qu'il faut en finir et que les citoyens votent réellement pour ceux qui vont organiser leur cadre de vie quotidien.

Sur le principe, un certain consensus n'est pas loin de s'établir, même si de nombreux maires sont encore réticents. Mais sur la « formule », les avis divergent...

Pierre Maille : C'est compliqué, effectivement. Je pense pour ma part qu'il faut *deux élections distinctes* qui aient lieu en même temps. Parce qu'il faut quand même essayer de maintenir de la cohérence et de la légitimité entre les élus. Il faut qu'ils se parlent et il faut éviter les situations de blocage entre les communes et les intercommunalités. Le fait que l'élection ait lieu en même temps permet d'espérer une cohérence de la part de l'électeur. Sur des listes séparées, on pourrait donc voter pour sa commune et pour son intercommunalité. Les listes des candidats de l'intercommunalité pourraient être composées à partir des listes de candidats aux conseils municipaux. On voit tout de suite les avantages de cette formule : une bonne articulation entre commune et intercommunalité, mais aussi l'émergence d'une véritable assemblée intercommunale, porteuse des intérêts communautaires, et non pas un lieu de marchandage au sein d'une fédération de communes. J'ai présidé une communauté urbaine, caractérisée par un déséquilibre fort entre la ville centre de 160 000 habitants et les communes alentour qui en faisaient ensemble 60 000. Mais j'ai toujours tenu à ce que l'intercommunalité soit une « vraie » intercommunalité, c'est-à-dire qu'on parle de l'agglomération et de son intérêt général — sans être dans une négociation permanente, où tantôt le Nord, tantôt l'Est ou l'Ouest va bénéficier de tel ou tel avantage, où les maires vont négocier leur adhésion à une majorité en fonction de telle ou telle politique clientéliste... Je suis donc très soucieux de voir émerger un réel conseil d'agglomération élu au suffrage universel. Je sais que d'autres formules sont envisageables. L'idée de « séparer » l'exécutif — le maire ou le président - et l'assemblée délibérante, à l'instar de ce que connaissent les Allemands ou les Japonais dans leur système électoral municipal, me laisse toutefois un peu perplexe, car ce mode d'organisation n'est pas vraiment dans nos habitudes. Je ne suis pas convaincu qu'il faille changer notre système d'un exécutif élu par l'assemblée pour faire fonctionner l'intercommunalité. Mais l'essentiel est de parvenir à une vraie légitimité démocratique, c'est-à-dire à une assemblée et un exécutif soucieux avant tout de l'intérêt communautaire, et appelés à en rendre compte devant les électeurs.

Autrement dit, cela veut dire que, pour vous, les évolutions en cours font que nous allons arriver à ce moment historique où la cellule de base de la démocratie ne sera plus nécessairement l'échelon communal mais l'intercommunalité ?

Pierre Maille : Oui, c'est l'intercommunalité qui remplacera la commune, un peu comme certaines communes, dans le passé, se sont constituées par regroupement de plusieurs hameaux. Nos intercommunalités ressemblent beaucoup à ces bourgs centres autour desquels gravitent des hameaux.

Vous avez détenu et détenez d'importants mandats exécutifs locaux sans être parlementaire. Etes-vous favorable par principe au non-cumul entre un mandat exécutif local important et mandat parlementaire — et de manière plus globale quelle est votre vision de la « bonne » articulation des représentations ?

Pierre Maille : Personnellement, je suis très favorable au mandat unique — hostile au cumul des mandats. Les fonctions de responsabilité d'exécutif dans des régions, les départements ou de grosses agglomérations constituent un « travail » à temps plein. On peut discuter sur la question de savoir s'il faut fixer ce principe de non-cumul à partir d'un seuil de population, mais la règle devrait, par principe, être celle-là. Je ne disconviens pas que le cumul des mandats a une utilité. Je reconnais bien volontiers que les parlementaires, amenés à voter des lois sur des questions qui touchent la vie quotidienne des citoyens, ont tout intérêt à avoir une bonne connaissance des réalités locales et l'expérience du « terrain ». Les partis politiques peuvent répondre à cet enjeu en organisant mieux le choix de leurs candidats. Dans une « carrière » d' élu, on peut imaginer que quelqu'un qui a été maire à un moment donné devienne ensuite conseiller régional, départemental ou parlementaire ultérieurement. Ces mandats uniques, différents et successifs permettraient aux élus de « capitaliser » leurs expériences et de se consacrer pleinement à leur charge. Par ailleurs, et afin de mieux

gérer le risque électoral qui pèse sur les élus ayant choisi d'abandonner leur profession pour se mettre au service des autres, il devient aujourd'hui indispensable d'élaborer un statut de l'élu. En effet, l'absence de statut des élus peut conduire certains à oublier leur mission principale pour privilégier leur réélection, et donc à devenir l'assistante sociale locale, celui qui « intercède » et qui est conduit à laisser croire aux gens qui viennent le solliciter que ce qui normalement est un droit, devient une faveur. Je trouve que c'est dramatique pour notre démocratie !

Faut-il réformer le Sénat et comment ?

Pierre Maille : Je ne suis pas sûr que l'on comprenne aujourd'hui à quoi sert le Sénat — plus exactement à quoi sert ce mécanisme de deux assemblées. Une assemblée qui a une durée de vie courte, dont la majorité peut changer brutalement — c'est le cas de l'Assemblée nationale — peut voter des lois dans l'émotion, et l'existence d'un Sénat plus « serein », moins soumis à la pression et aux passions politiques peut avoir son intérêt. Il faut, à l'évidence, donner plus de poids, dans l'élection sénatoriale, à la représentation des nouvelles collectivités. Les régions mériteraient d'avoir une meilleure représentation, de la même façon que les intercommunalités — ce qui veut dire affaiblir le poids des communes dans le collège des grands électeurs.

On pointe souvent la « complexité » de notre système territorial comme l'une des causes de la mauvaise identification des responsabilités locales par le citoyen, et on en rend souvent responsable les élus eux-mêmes. Mais le citoyen « passif » n'a-t-il pas aussi une part de responsabilité ?

Pierre Maille : Cette complexité est une donnée objective : on parle de « millefeuille » institutionnel et fiscal, et l'on souligne, à raison, la difficulté qu'ont les citoyens à saisir qui est responsable de quoi et qui paye quoi. La tentation fréquente est d'organiser la répartition des compétences de manière à supprimer cette complexité, par exemple en spécialisant strictement les compétences. C'est malheureusement un rêve. Mais nos concitoyens sont capables de comprendre que la vie est complexe, qu'on ne peut pas demander par exemple à un département de s'occuper de l'insertion sociale s'il n'a aucune relation avec ceux qui agissent dans le domaine économique, ou avec ceux qui ont des responsabilités en matière de logement, de déplacements, de transports, ou encore avec ceux qui font dans la formation. Une gouvernance moderne implique une coopération entre des échelons qui ont chacun des responsabilités ou des compétences propres, mais qui ont besoin les uns des autres. Si nous ne voulons pas avoir des politiques qui se heurtent ou qui s'ignorent les unes les autres, il faut beaucoup de partenariat et donc un peu de complexité. C'est peut-être ce que le thème à la mode de « développement durable » est en train d'introduire : il y a forcément une transversalité à réinventer. Je ne suis pas sûr qu'il faille entretenir l'illusion qu'on va simplifier la démocratie, au contraire il faut essayer d'éduquer le citoyen, effectivement, à la globalisation de la réflexion, à la transversalité des problèmes. Chacun est capable de comprendre que quand il prend une décision pour lui, il a plusieurs paramètres. Pour les pouvoirs publics c'est la même chose...