

NOTE

La réforme des collectivités locales : entre électoralisme et recentralisation

Par Bernard RULLIER et Karine MARTIN,

Le 20 octobre 2009

Membres du groupe de travail de Terra Nova sur les collectivités territoriales¹

Sept mois après la publication du rapport du Comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, « Il est temps de décider », le conseil des ministres s'apprête à adopter et à déposer sur le bureau du Sénat plusieurs projets de loi portant sur le volet institutionnel de la réforme, dont un texte de modifications des structures territoriales du pays et un texte spécifique aux conseillers territoriaux.

Sur les quatre projets prévus, le calendrier parlementaire, particulièrement encombré, ne permettra, au mieux, que le vote du projet organisant la concomitance du renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux. Pour que ce texte soit applicable en mars 2014, selon la volonté du Gouvernement, il devra être promulgué avant la convocation des électeurs aux élections régionales de mars 2010.

Ces textes sont extrêmement importants pour la démocratie en France. Cette réforme, si elle est adoptée, modifiera en profondeur les équilibres territoriaux, sans pour autant apporter d'instruments nouveaux pour renforcer l'efficacité de leur action, et ce, au moment même où les collectivités locales sont fortement sollicitées comme amortisseurs des effets de la crise pour améliorer la vie quotidienne des Français et agir à tous les niveaux pour le développement des territoires.

*La création des **conseillers territoriaux** est le principal objectif de la réforme. Au prétexte de réduire le nombre d'élus locaux, cette mesure ne parvient pas à masquer le but réel de cette « réforme » : regagner du terrain sur la gauche lors des prochains scrutins locaux. Elle institutionnalise un cumul des mandats déraisonnable ; elle rend plus opaque la prise de décision politique. Le dispositif proposé par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne le mode de scrutin mixte, nouveauté absolue en France, reste **extrêmement obscur**. Du reste, la constitutionnalité de cette invention reste à vérifier et le Gouvernement serait bien inspiré de communiquer dans le débat parlementaire, comme il est libre de le faire, l'avis que le Conseil d'Etat a rendu sur le projet : la libre administration du département d'une part, de la région d'autre part, est clairement en cause alors qu'il s'agit d'un principe constitutionnel encore renforcé par la révision constitutionnelle de 2003.*

*Par delà ce premier volet, le **projet de loi de réforme des collectivités territoriales**, en retrait par rapport aux discours très volontaristes du chef de l'Etat de l'automne dernier, reporte à un texte ultérieur le règlement de la question de la clarification des compétences, alors même que le Gouvernement multiplie*

¹ La rédaction de la présente note a bénéficié de l'aide précieuse d'un groupe de hauts-fonctionnaires d'Etat et territoriaux

les effets d'annonce sur la suppression de la clause générale de compétence, censée conduire à une simplification du paysage institutionnel. Ainsi, le Gouvernement laisse-t-il de côté les vrais sujets qui devront nécessairement être traités au profit d'une opération politique qui doit être combattue.

Deux autres volets de la réforme territoriale soulignent, par ailleurs, l'inspiration très recentralisatrice de la réforme proposée par le Gouvernement :

- Le volet fiscal, et, notamment **les mesures relatives à la suppression de la taxe professionnelle**, portées par le **projet de loi de finances initiale pour 2010** marquent la volonté du Gouvernement d'affaiblir durablement les contre pouvoirs locaux (de gauche comme de droite) en les asphyxiant financièrement et en recentralisant la prise de décision financière à Bercy.
- Le **projet de loi sur le Grand Paris** enfin achève de marquer cette volonté de l'Etat de reprendre la main sur l'aménagement et la gouvernance du territoire francilien. Il confie à un nouvel établissement public majoritairement contrôlé par l'Etat, la Société du Grand Paris, la réalisation d'un métro automatique permettant, en principe, de mieux mailler le territoire francilien ou de relier entre eux certains pôles, ainsi que l'aménagement des quartiers entourant les futures stations. Les élus franciliens, pourtant désignés par le suffrage universel, perdent ici une compétence importante pour la cohérence du développement du territoire francilien.

A rebours d'un mouvement continu qui, depuis 1982, vise à accroître la décentralisation pour une meilleure efficacité des services publics, exercés à un niveau plus proche des usagers, cette réforme marque une réelle volonté de recentralisation du pouvoir : il s'agit, au final, d'une réforme dépourvue de toute ambition réformatrice réelle, qui vise uniquement à affaiblir durablement non seulement la gauche, mais également, plus largement, l'ensemble des pouvoirs locaux.

Préparée dans l'opacité la plus complète soit par Bercy (taxe professionnelle), soit par le ministère de l'Intérieur sans jamais associer les élus locaux, leurs associations et le public, malgré les assurances sur la « recherche du consensus » et la « nécessaire concertation » (Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, Le Monde, 26 mars 2009), cette réforme se résumera à une piteuse nouvelle manœuvre électorale, après un redécoupage contestable des circonscriptions législatives.

Du discours à l'action, que reste-t-il de la grande réforme des collectivités locales annoncée ? Une autre politique est possible en la matière. A la suite des réflexions conduites dès le printemps 2009². Terra Nova a créé un groupe sur la réforme territoriale, dont les travaux seront rendus publics dans les prochains mois.

² <http://www.tnova.fr/index.php/component/content/article/3-essais/628-pour-un-nouveau-pacte-territorial-propositions-pour-une-reforme-progressiste-des-collectivites-locales>

1 – LA FOCALISATION DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LA CREATION DE CONSEILLERS TERRITORIAUX SIGNE UNE NOUVELLE MANŒUVRE ELECTORALE

1.1. TROP D'ELUS LOCAUX ?

« *Nous ne nous déroberons pas devant la réduction du nombre des élus régionaux et départementaux* » : en prononçant ces phrases devant le Congrès, le 22 juin 2009, Nicolas Sarkozy a clairement indiqué que l'objectif principal de la réforme territoriale était non pas la simplification des structures ou encore l'amélioration de l'efficacité de l'action publique locale, mais bien la diminution du nombre d'élus locaux.

A cette question, posée de telle manière que l'enjeu de la réforme territoriale se mesurerait au nombre d'élus, le Gouvernement répond par la création de conseillers territoriaux qui siègeraient à la fois au Conseil Général et au Conseil Régional.

Pour justifier la création de ces conseillers territoriaux, le Gouvernement avance deux arguments : la simplification de l'architecture territoriale (sans pour autant aller jusqu'à la suppression d'un niveau de collectivité, autrement audacieuse... et difficile) et les économies générées grâce à la diminution du nombre des élus, jugé trop important, mais aussi grâce à la réduction des frais de fonctionnement d'un échelon territorial.

Or une étude récente de KPMG, commandée par l'Association des Départements de France, montre que **le coût global de la fonction politique des pouvoirs locaux représente 1,2% de leurs charges de fonctionnement** : 28 millions d'euros pour une dépense publique locale de 220 milliards selon le Président du Sénat (Le Monde, 16 septembre 2009). Rappelons également que l'immense majorité des 500 000 élus locaux est constituée de bénévoles non rémunérés.

En réalité, c'est l'augmentation des effectifs des exécutifs intercommunaux, incontestable, qui est visée.

Outre le fait que les économies engendrées par la diminution du nombre d'élus seraient très faibles, réduire le nombre d'élus ne reviendrait pas pour autant à diminuer le nombre de mandats puisque, les départements et les régions restant intacts, les 3000 conseillers territoriaux exerceraient, par définition, le même nombre de mandats que les actuels conseillers généraux et régionaux. Certains doutent même que l'objectif puisse être atteint, les affaires départementales ne pouvant pas être sérieusement délibérées dans des assemblées comptant, pour les départements les moins peuplés, moins d'une dizaine d'élus. Or, le format des futures assemblées n'est pas connu. Et, si l'on suit le Président du Sénat (Le Monde, 16/09/2009) qui refuse de descendre au dessous de 12 à 15 conseillers territoriaux par département, **on risque de se retrouver avec des conseils régionaux plus pléthoriques qu'actuellement.**

1.2 - LA CREATION DU CONSEILLER TERRITORIAL

Le Parlement est invité à voter une loi organisant la concomitance des renouvellements des conseillers régionaux et généraux en mars 2014 afin que les premiers, élus en mars 2010, ne siègent que 4 ans et les seconds, qui seront élus au printemps 2011, 3 ans. Le vote de cette loi doit intervenir avant la convocation des électeurs pour les élections régionales de mars 2010.

Toutefois, lorsque le Parlement sera invité à voter ce raccourcissement de la durée des mandats locaux, il ignorera à la fois leur futur mode de scrutin, le nombre d'élus et leurs circonscriptions, ce qui laisse présager des débats constitutionnels intéressants. Si le Conseil constitutionnel a déjà admis que le législateur pouvait abréger des mandats pour prévoir les modalités d'entrée en vigueur d'une réforme, le présent cas de figure est unique par l'absence dans le projet de loi des règles qui permettront aux électeurs d'être représentés au sein de l'assemblée délibérante des collectivités. Il y a là un pari constitutionnel fragile.

Le mode de scrutin combine à hauteur de 80%, le scrutin uninominal majoritaire à un tour dans le cadre des cantons redécoupés, et à hauteur de 20%, le scrutin de liste proportionnel dans le cadre départemental, au plus fort reste et excluant les listes qui n'ont pas obtenu 5%. Ces listes doivent être paritaires. Nul ne peut se présenter à la fois dans un canton et sur une liste. Cette part de proportionnelle vise à assurer la représentation des petites formations mais surtout à s'assurer de leur soutien pour l'adoption de la réforme territoriale.

Les candidats dans le cadre cantonal doivent déclarer se rattacher à une liste départementale pour que celle-ci puisse bénéficier de l'attribution des restes et ces listes départementales détermineront un nombre d'élus en fonction du nombre de suffrages obtenus par les candidats non élus. Cela revient à dire qu'**un cinquième des conseillers territoriaux va être élu en fonction des suffrages obtenus par les candidats non élus**. Ce mode de scrutin mixte, qui est une innovation en France, est extrêmement complexe.

Des dispositions spéciales sont relatives, d'une part, à **Paris** : les conseillers territoriaux, élus au scrutin de liste à un tour à la proportionnelle, siègent uniquement au conseil régional et, d'autre part, à la **Corse**, qui maintient deux conseils généraux élus selon les règles traditionnelles.

1.3 - LES ZONES D'OMBRE DE LA CREATION DU CONSEILLER TERRITORIAL

Le conseiller territorial n'est pas l'instrument d'une simplification de la carte territoriale mais l'outil d'une manœuvre électorale qui institutionnalise le cumul des mandats.

- La manœuvre électorale est patente puisque le redécoupage cantonal s'opérera par le Gouvernement selon la même méthode que le redécoupage des circonscriptions législatives.

Les effectifs des conseillers territoriaux seront fixés par une **ordonnance** qui sera soumise à la commission de l'article 25 de la Constitution, déjà sollicitée pour le redécoupage des circonscriptions législatives, et qui procédera au **redécoupage intégral de tous les cantons**, dans un délai d'un an après la promulgation de la nouvelle loi électorale.

La seule limite fixée par le législateur pour habiliter le Gouvernement à procéder à ce redécoupage est que les nouveaux cantons devront respecter la délimitation des circonscriptions législatives et que toute commune de moins de 3 500 habitants devra être comprise dans un seul canton pour éviter l'émiettement de la carte cantonale.

Ainsi, le discours franchement populiste du « moins d'élus » masque avec peine un **objectif électoral**. N'hésitant pas à rompre avec la tradition républicaine des scrutins à deux tours, permettant de garantir aux gagnants une assise électorale suffisamment large, le mode de scrutin envisagé, à un tour, vise clairement à affaiblir la gauche, qui a du mal à se rassembler dès le premier tour. Au contraire, la droite, qui n'a pas de réservoir de voix pour un second tour, en sortirait avantagée. Il s'agit d'un simple scrutin de complaisance vis-à-vis de l'UMP qui bénéficie ici d'une adaptation « sur mesure » du mode de scrutin à l'organisation actuelle de ses forces.

Une vérification empirique permet ainsi de constater que si ce mode de scrutin avait été appliqué aux 35 élections cantonales partielles organisées depuis le 1er janvier 2009, le candidat UMP ou divers droite arrivant en tête dès le premier tour l'aurait emporté dans 8 cantons acquis au deuxième tour par un candidat socialiste, soit une modification du résultat dans 22 % des cas, avec une moyenne de 34,6 % des voix. **Le risque d'affaiblissement de la légitimité démocratique des conseils locaux est donc fort.**

- La création du conseiller territorial est également un contresens.

Le fait de mettre des mêmes élus à la tête de deux collectivités différentes révèle une méconnaissance profonde de la spécificité de ces deux échelons de collectivités : la région est l'échelon de la stratégie, de l'aménagement du territoire, des équipements structurants. Au contraire, le département est l'échelon des politiques de proximité, principalement sociales. Dès lors, comment un même élu peut-il passer d'une casquette à l'autre sans confondre le rôle des deux échelons ? Elu dans le cadre d'un super-canton, le conseiller territorial sera-t-il en mesure de dégager l'intérêt général régional ? Pour l'administré, en quoi l'action publique locale sera-t-elle plus lisible avec le conseiller territorial ?

La création d'un conseiller territorial prive les électeurs du débat démocratique qui doit accompagner toute élection. A partir du moment où les départements et les régions continuent de disposer de compétences spécifiques, l'élection doit être l'occasion d'un véritable débat démocratique, centré sur les projets et les politiques que portent soit la région, soit le département. La fusion des élections priverait nécessairement l'une de ces collectivités d'un débat qui seul donne du sens et de la réalité à notre démocratie. Plus fondamentalement encore, ce mécano institutionnel pose de sérieuses

questions de constitutionnalité : alors que le principe de libre administration des collectivités territoriales a été renforcé dans la Constitution, en 2003, le projet de texte revient à donner à un même élu, au titre du même mandat, le droit de décider pour deux collectivités différentes, le département et la région. Or, ces collectivités doivent s'administrer librement, au sens de l'article 72 de la Constitution. Ce mélange des genres distend le lien entre l'électeur et l'élu, et entre l'élu et l'assemblée délibérante de la collectivité qu'il est censé représenter. La question de la constitutionnalité de ce dispositif méritera, le moment venu, d'être posée.

- La création du conseiller territorial institutionnalise enfin le cumul des mandats.

Il s'inscrit à contresens des réflexions actuellement en cours pour parvenir à une plus grande clarification des compétences de chacun des échelons territoriaux, puisqu'il organise, de manière institutionnelle, la **confusion des élus** et donc des politiques portées par ces deux assemblées.

Loin de simplifier la carte territoriale, cette réforme électorale renforce la confusion.

2 – UNE REFORME TERRITORIALE PEU AMBITIEUSE

Alors que la suppression de la taxe professionnelle remet en cause les équilibres financiers des territoires, **le volet organisationnel** de la réforme territoriale apparaît très en retrait par rapport aux discours fortement réformateurs du chef de l'Etat de l'automne dernier. Le procédé n'est pas nouveau, les effets d'annonce laissant la place à des résultats autrement moins impressionnants.

2.1 – UN STATUT DE L'ELU LOCAL TROP TIMIDE

Plusieurs mesures éparses sont prévues :

- extension du congé électif aux candidats des communes de 500 à 3500 habitants,
- renforcement du droit des élus à la formation,
- nouveau mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints (défini désormais en fonction du nombre théorique maximal d'adjoint),
- extension de l'allocation de fin de mandat aux maires des communes de moins de 1000 habitants,
- réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat (titre honorifique qui bénéficie aux anciens élus !) de 18 à 12 ans.

La majoration du régime indemnitaire par rapport au barème actuel devra être précisément chiffrée par l'étude d'impact pour évaluer le montant exact des économies réalisées. Enfin, concession à l'air du temps, la réduction des indemnités est prévue pour lutter contre l'absentéisme des élus locaux mais elle est plafonnée à 20%...

On est encore loin d'un statut de l'élu local lui donnant les moyens réels d'exercer ses mandats ou même d'une modernisation de la démocratie locale telle que préconisée par Terra Nova (notamment par la

distinction entre l'exécutif et la présidence de l'assemblée délibérante), ce qui s'explique par la logique de consolidation du cumul des mandats qu'inspire la création du conseiller territorial : la fin du député-maire n'est pas pour demain.

2.2 – UNE STRUCTURE TERRITORIALE RETOUCHEE A LA MARGE

Le grand soir de la refonte de la gouvernance locale n'est pas non plus en route.

- **L'abandon de la simplification de la carte territoriale.** Le rapport Balladur était déjà mesuré face à l'intention mise en avant par N. Sarkozy d'une simplification importante de la carte territoriale. Sur ce sujet, le projet de loi suit le rapport Balladur, lequel proposait de **faciliter les regroupements volontaires de régions et de départements** en assouplissant la loi (plus de vote législatif sanctionnant une initiative des collectivités). Ainsi laissée à l'initiative des Conseils Généraux et Régionaux, la simplification de la carte régionale, des 22 régions actuelles aux 15 souhaitées par le Comité Balladur, a peu de chances de devenir réalité. Dont acte.
- **La réforme territoriale risque de se résumer à une remise en ordre de l'intercommunalité.** Le projet de loi suit les propositions du comité Balladur quant aux objectifs : achèvement et rationalisation de la carte des intercommunalités à échéance 2014, si nécessaire par l'action correctrice des préfets. Le texte leur permet de supprimer les syndicats de communes existants et, en parallèle, rend impossible la création de nouveaux pays ; il simplifie les procédures de fusions de syndicats. En revanche, la possibilité de transformer l'EPCI en commune est assortie de telles conditions³ qu'il est peu probable qu'un vaste mouvement s'enclenche dans cette direction. La transformation des intercommunalités en collectivités dotées de la compétence générale et l'autonomie financière dépendra d'un mouvement ascendant et du souhait unanime des conseils municipaux⁴.

L'identification démocratique des élus communautaires progresse mais la réforme ne va pas jusqu'à la transformation des intercommunalités en collectivités locales. Pour les communes de plus de 500 habitants, les délégués communautaires seront élus par « fléchage », selon le système PLM (Paris-Lyon-Marseille), tandis que dans les autres communes, le maire et les conseillers municipaux seront désignés comme délégués. Chaque commune disposera d'au moins un délégué, les sièges supplémentaires seront répartis en fonction de la population communale. La gouvernance des EPCI sera harmonisée. Rappelons que Terra Nova avait proposé l'achèvement de l'intercommunalité

3 Des EPCI peuvent devenir des communes à l'unanimité des conseils municipaux, à la majorité qualifiée (2/3 des communes représentant 2/3 de la population) ou à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI (avec validation de 2/3 des communes représentant 2/3 de la population). Dans ces deux derniers cas, la population doit être consultée. Si ces conditions sont réunies, les communes fusionnent et l'EPCI disparaît. Il est cependant prévu le maintien de communes déléguées, uniquement chargées de l'état-civil, et la création de maires délégués, des adjoints et des conseillers communaux.

4 Le projet de loi prévoit que si la majorité des conseils municipaux y est favorable, les populations peuvent être consultées : si elles se prononcent à la majorité, représentant 25% des électeurs inscrits, la création d'une commune nouvelle est possible.

dès 2011 ainsi que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans les intercommunalités devenues des collectivités locales de plein droit, ce qui entraînait une redéfinition du rôle des communes.

- Sur les métropoles, le texte donne le sentiment d'un rendez-vous manqué. Le projet de loi prévoit la création de métropoles, mais s'en remet, pour cela, à une démarche volontaire des communes.

En outre, les métropoles n'ont qu'un statut d'EPCI au sein desquels l'intégration des compétences est simplement renforcée. Aux côtés des métropoles, des « pôles métropolitains » seront des syndicats mixtes composés exclusivement d'EPCI représentant 450 000 habitants dont au moins un comportant 200 000 habitants. Si les compétences des métropoles seront plus larges que celles des communautés urbaines, elles ne recevront de compétences supplémentaires régionales ou départementales qu'en fonction de l'accord de ces derniers, avec un régime de conventions.

La logique de métropole doit être encouragée. La constitution de métropoles doit donner aux villes françaises les moyens de peser dans la compétition européenne, voire internationale, sur l'attractivité des territoires. Mais, dans le projet de loi présenté par le Gouvernement, la notion de métropole est complètement vidée de son sens, Le texte ne crée pas les conditions pour faire émerger de vraies métropoles européennes. Il leur manque un statut permettant de peser véritablement, il leur manque ensuite la définition de politiques à conduire à l'échelle métropolitaine ; il leur manque enfin les outils de leur gouvernance.

- Autre occasion manquée, le projet de loi ne fait aucune place à la **gestion différenciée des territoires** qui aurait pourtant apporté une véritable souplesse au dispositif pour que des solutions adaptées aux réalités locales soient mises en œuvre par les élus. Cette orientation était soutenue par Terra Nova.
- Enfin, alors le projet de loi sur la réforme territoriale n'aborde absolument pas le rôle de l'Etat. Le message est clair : l'Etat ne se sent que peu concerné par la simplification territoriale alors que le maintien de ses administrations déconcentrées, en doublon, constitue l'une des causes de la confusion des politiques locales. Là aussi, Terra Nova avait souligné l'importance d'un Etat fort, recentré sur ses compétences mais les assumant pleinement, un Etat « stratège ». Terra Nova avait également souligné la nécessité d'un partenariat, d'un « pacte de confiance » entre l'Etat et les collectivités territoriales, reposant sur l'affirmation d'un respect mutuel des rôles et des responsabilités entre l'Etat.

3 – L'IMPOSSIBLE CLARIFICATION DES COMPETENCES ?

Bien que Nicolas Sarkozy ait indiqué au Congrès, le 22 juin 2009 « *nous ne nous déroberons pas devant le problème de la répartition des compétences* », cette délicate question est bel et bien renvoyée à une loi ultérieure, et sans doute au quinquennat suivant.

- Le projet de loi sur la réforme territoriale ne clarifie pas plus la répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités que le rapport Balladur ne l'avait fait⁵. Il renvoie (quelle curieuse méthode...) à une seconde loi, qui devrait être votée dans un délai de 12 mois, ce qui est optimiste quand on connaît l'agenda parlementaire, afin de définir précisément la répartition des compétences entre catégories de collectivités locales, qui devra s'appuyer sur les principes suivants :
 - l'exclusivité de l'exercice d'une compétence par une seule catégorie de collectivités, ce principe étant toutefois assorti d'une exception permettant des initiatives régionales ou départementales dès lors qu'elles sont « justifiées par l'intérêt local »,
 - en cas de compétence partagée, la désignation, par la loi ou les collectivités intéressées d'un chef de file,
 - la limitation des financements croisés, tout maître d'ouvrage devant assurer au moins 50% de financement d'un projet, comme Terra Nova le proposait.

Alors même que le Gouvernement semble vouloir maintenir ses effets d'annonce sur la suppression de la clause générale de compétences (qui permet aux collectivités d'intervenir sur tous les sujets qui intéressent leur territoire), la démonstration a été faite **qu'il n'existe que très peu de chevauchements** entre les départements et les régions. Ainsi, 90 % de leurs budgets respectifs sont consacrés à des politiques que les départements où les régions portent seuls. Surtout, le principe de libre administration implique que chaque collectivité dispose de **compétences effectives**. Comment vérifier qu'une collectivité locale, dont la compétence générale aura été supprimée, s'administre librement au sens de la Constitution si la question de la répartition des compétences est repoussée à des jours meilleurs ?

- Le principal reproche que l'on peut faire à la réforme préparée par le Gouvernement réside dans **l'absence totale d'instrument nouveau de coordination de l'action publique locale. Pourtant, plusieurs rapports récents ont insisté sur cette nécessité. On peut ainsi citer le** « conseil régional des exécutifs » chargé d'organiser la coordination des interventions des acteurs locaux, proposé par le rapport sénatorial Krattinger-Gourault du 17 juin 2009, lequel évoquait également le droit à l'expérimentation ou l'attribution d'un pouvoir réglementaire lié aux compétences locales. Aucune de ces propositions, pourtant de nature à faire progresser la gouvernance des pouvoirs locaux, ne se retrouve dans le projet de loi.

De la vaste ambition annoncée par le chef de l'Etat, il ne reste pas grand-chose en termes de simplification, de mise en cohérence, de dynamisation des territoires. La défiance envers les élus locaux et les collectivités locales, ancrées majoritairement à gauche, les inquiétudes sur l'impact de la réforme

⁵ Voir Pierre SADRAN, « La répartition des compétences entre les collectivités : quelle clarification ? », Regard sur l'actualité, n°351, mai 2009.

quant à un éventuel basculement du Sénat en 2011, les divergences profondes au sein de la majorité en sont sans doute la cause.

Pas plus que le rapport Balladur ne préconisait la suppression de l'un des quatre niveaux de l'action publique territoriale (communal, intercommunal, départemental et régional), le projet de loi ne simplifie la carte territoriale. **Il la complique même** avec l'insertion d'intercommunalités plus ou moins intégrées et surtout avec la création des métropoles ou des pôles métropolitains, dotées de compétences à la carte, mettant fin définitivement à l'objectif de « rationalisation » et de « simplification », sans pour autant créer les instruments de gestion de la complexité locale.

Secondaire par rapport à la vraie réforme des finances locales, recentralisatrice, la réforme territoriale portée par le Gouvernement marque **une réelle rupture par rapport au mouvement de décentralisation enclenché depuis 1982**. Il constitue une réforme régressive. Avec le Grand Paris, les projets d'extension de l'EPAD, la recentralisation des contrôles budgétaires locaux vers la Cour des comptes, le retour d'une culture préfectorale activiste, l'Etat promet, pour la première fois en vingt ans, une recentralisation du pouvoir, à son profit, et au détriment des collectivités locales. Il casse la dynamique impulsée par les collectivités locales et cherche à assujettir les contre-pouvoirs locaux. Une occasion est ainsi ratée de rendre l'action publique locale plus efficace pour nos concitoyens.