

État et collectivités locales : sortir des convergences parallèles

Alors que les débats de l'automne-hiver 2008-2009 marquent le pas, ne serait-il pas – enfin – venu le temps de revisiter les rapports entre l'État et les collectivités locales ? De ne pas (ou ne plus) cantonner la réflexion à l'exercice du pouvoir local ? En changeant de focale et en élargissant l'angle de vue, chacun des grands acteurs pourrait opérer un véritable aggiornamento en alliant celui-ci à l'adaptation au progrès, à l'évolution du monde actuel. La question que pose ici Jean-Luc Bœuf est celle d'une véritable mise à jour de la « pensée territoriale » française. Les collectivités locales – et leurs acteurs politiques et administratifs – pourraient cesser de se considérer comme le bras armé de toute réforme. L'État – et son administration centralisée – abandonnerait ne serait-ce qu'un court instant sa morgue historique envers les « gardes-champêtre » de l'administration. Pour leur part, les élus renonceraient à ce grand écart permanent entre l'accomplissement de leur mandat local et leur rôle de parlementaire « faisant » la loi. L'angle d'analyse proposé par l'auteur est historique, par coups de projecteurs ponctuels ; juridique et jurisprudentiel, en revisitant le droit des services publics notamment ; macroéconomique et financier, par la mise en perspective de l'apport de chacun des deux blocs au bien commun ; politique et opérationnel, au sens de la volonté de formulation de propositions concrètes pour l'action.

Pour un *risorgimento* territorial

Constats

La décentralisation a été conçue en France comme un processus historique de modernisation de l'action publique et d'approfondissement de la démocratie. Elle a permis la mise en place d'une gestion de proximité et l'essor de politiques locales de développement attractives et dynamiques. Celles-ci ont accompagné les mutations de l'espace, tout en assurant une maîtrise des politiques publiques par une gestion locale efficace.

Or, tout se passe aujourd'hui comme si le *leitmotiv* « la décentralisation, toujours la décentralisation et encore la décentralisation ! » était devenu purement incantatoire. Trouvant son pendant négatif dans la métaphore usée du « millefeuille territorial », elle a depuis longtemps tourné à l'inquiétant monstre marin, tour à tour cétacé engloutissant les – éventuelles – annonces de réforme, poids lourd de l'investissement relevant les défis de la relance économique et sociale, serpent de mer des finances publiques condamné à avaler les conséquences du désengagement continu de l'État.

La décentralisation comme progrès univoque

Selon la vision linéaire et quasiment téléologique qu'en a la *doxa*, la décentralisation constituerait un progrès incontestable, une révolution conceptuelle définitive et un processus irréversible, en marche depuis plus d'une génération, portant la promesse d'autant de bienfaits encore à venir. Véhiculant la représentation binaire d'un État impécunieux qui se défausserait de ses compétences sur des collectivités, nécessairement braves et bienveillantes, aptes à assurer un relais non seulement efficace mais aussi de qualité.

La vision d'une meilleure allocation des ressources et d'une optimisation des moyens par rapport aux besoins n'est bien évidemment pas fautive. Mais elle vaut uniquement pour les spécialistes. En effet, le « citoyen – usager – électeur – contribuable » n'opère aucune distinction. Au quotidien, sa « carte mentale » s'affranchit de tous les découpages administratifs, de toutes les circonscriptions. Il ne se vit pas successivement comme « l'administré » ou le « bénéficiaire » de telle collectivité locale, telle administration d'État, tel ministère régaliens. Que son RER soit en retard, que le guichet de La Poste ferme à 15h45 ou que les professeurs des

par
JEAN-LUC BŒUF,
administrateur territorial

écoles soient en grève, sa préoccupation unique se résume à la fiabilité (ponctualité, sécurité...), à l'accessibilité (horaires, ergonomie...) à la qualité (normée et subjective) et au coût du service public (coût moyen, coût marginal).

Les aspirations profondément contradictoires des usagers – électeurs – contribuables – citoyens

État et collectivités participent tous deux au Service Public, au bénéfice final du citoyen – usager – électeur – contribuable, ce quatuor infernal, pétri de contradictions, dont peu lui chaut qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales qui administrent son quotidien. En effet, la décentralisation n'est pas une fin en soi. Le service public se retrouve et s'exerce à l'échelle d'un territoire, quelle que soit la taille de celui-ci et de celui qui le gère.

Sans le savoir, notre « quarteron infidèle » (le citoyen – usager – électeur – contribuable) revisite les éléments clé de la définition du service public, que l'école française du droit public de la fin du XIX^{ème} siècle a portée si haut. Il est entendu à la fois comme la somme de services collectifs de natures variées, soumis aux principes d'égalité et de continuité, et comme un droit-créance, c'est-à-dire une exigence résumée par le « sens du service », le service public. Cette expression mérite sans doute des majuscules, tant la notion conditionne nos activités quotidiennes. Elle ne s'analyse pas selon une opposition binaire entre État et collectivités locales. Elle échappe aux lois de l'économie marchande et s'apparente à un contrat tacite dont les clauses exorbitantes se multiplient continuellement, au bénéfice exclusif des individus.

« Toujours plus, toujours plus vite, toujours mieux ». Ainsi se résument les enjeux de la modernisation et de la performance pour les collectivités locales. Dès lors, et sans verser dans l'angélisme béat, il convient d'analyser les positions et postures respectives des collectivités locales et de l'État, pour s'interroger sur la pertinence d'une opposition clivée en permanence. Et, à condition de renoncer aux présupposés doctrinaux au profit d'une analyse pragmatique, l'analyse de l'action publique locale permet de mesurer ce que État et collectivités locales peuvent faire ensemble, font ensemble, et même devraient faire ensemble.

L'État ou la puissance de la norme

À grands traits, on peut démontrer qu'à la puissance normative de l'État s'oppose la capacité financière des collectivités locales. De manière plus nuancée, l'Union européenne encadre fortement la production normative de l'État, tandis que les collectivités ne bénéficient pas d'une réelle autonomie financière.

L'État dispose toujours, aujourd'hui, du pouvoir de la norme, bien que souvent supplanté par l'Union euro-

péenne. Hier, il disposait en sus d'une véritable vision de long terme et de moyens d'action financiers significatifs. Aujourd'hui, il ne peut que se concentrer sur une activité normative aussi inflationniste que bavarde, qui obligera bien un jour le législateur à codifier dans de nombreux domaines (droit de l'Outre-mer, etc.). Et en préfecture s'observe une production parfois fébrile de circulaires pointilleuses, dont la rédaction occupe les cadres quelque peu désœuvrés du fait du manque d'agents à encadrer, déjà transférés, pour leur part, aux collectivités...

Les collectivités locales ou la force des financements

Les collectivités représentent plus des trois quarts de l'investissement public civil en France, contribuant à singulariser fortement le modèle institutionnel français en Europe : cela n'est point une nouveauté ! Répété à satiété, ce chiffre ne fait plus rêver. Il permet tout au plus à l'État de solliciter, encore et encore, les collectivités pour le financement concret de telle ou telle annonce. Et pourtant si, il devrait. Les collectivités locales s'affirment chaque jour comme les principaux, légitimes et indéniables acteurs de l'action publique en France.

En temps normal, le gouvernement ne manque pas d'accuser les collectivités locales de « creuser » le déficit et l'endettement de la Nation, au regard des critères de Maastricht. En réalité, c'est l'endettement de l'État qui a fait exploser la dette publique, passée, rappelons-le, d'un quart aux deux tiers du PIB entre 1982 et 2009. Dans la période de récession économique actuelle, l'État va jusqu'à s'affranchir explicitement de ces critères pour financer sa politique de relance par le déficit, tandis que des réflexions sont menées pour imposer aux collectivités une nouvelle norme : un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

Aussi l'État s'est-il naturellement tourné vers les collectivités locales, pour recenser puis cofinancer mille projets sur deux ans (2009-2010) dans le cadre du Plan de relance de décembre 2008. Après avoir contribué à refinancer une grande banque franco-belge touchée par la crise des *subprimes*, et en avançant d'un an l'échéance du remboursement du FCTVA (Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée) il savait qu'elles n'auraient aucune difficulté à investir !

Mais c'est sur la force des financements des collectivités que l'État s'est appuyé, davantage que sur cette incitation. Les collectivités locales ont en effet la possibilité de recourir à l'emprunt, contrairement au financement de leurs dépenses de fonctionnement ; c'est la règle du « petit équilibre » budgétaire. Elles peuvent ainsi s'enorgueillir d'avoir conservé, sur la longue durée, un besoin de financement proche de zéro, affichant toujours des déficits faibles, voire un léger excédent, limitant de la sorte le déficit public de la



Crédit photo : L.L.

La décentralisation n'est pas une fin en soi. Cessons de nous gargariser et d'en faire un *leitmotiv*. Pour une compréhension partagée des enjeux de toute politique publique et une mise en œuvre cohérente du service public, osons, au-delà des divisions, un regard local (du praticien local) pour une vision nationale.

France dans son ensemble. Ce n'est que très récemment que leur déficit a dépassé les 0,2 point de PIB. L'endettement des collectivités locales mesuré en points de PIB devrait même s'élever à 6,8% à la fin de l'année 2009, soit 2 points de moins qu'en 1993, année de récession (8,8%) !

La porosité des champs d'intervention de l'État et des collectivités locales

C'est la règle. La convergence de l'État et des collectivités locales semble condamnée à mettre en regard les unes des autres, sans hiérarchie possible, des finalités inclassables sur une échelle de valeur, qui miroitent alternativement. La lumière verticale de la norme fondamentale s'y diffracte plus qu'elle ne s'y reflète ; la cohérence vacille ; la complexité règne ; la dispersion menace ; les forces centripètes s'essoufflent. Au prisme de la théorie, c'est une convergence parallèle qui s'opère.

Tout d'abord, l'État. Il va de soi que l'État n'est pas à opposer aux collectivités territoriales : l'État est tout à la fois national et territorial dans ses réflexions et dans ses actions. De même que la décentralisation n'est pas, non plus, à opposer à l'État central. La décentralisation et la déconcentration constituent deux versions de

l'action publique, mises en œuvre dans un souci, entre autres, de simplification et de rationalisation. Soyons donc utopistes et lucides : l'intérêt national et les intérêts locaux ne sont pas – et ne devraient pas l'être – en opposition irréductible par essence ; veillons plutôt à faire coïncider la logique des territoires et celle des politiques publiques, celle des institutions politiques et des structures administratives. Là encore, des propositions floues et fragmentées sortent du processus de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), dont la mise en œuvre étalée dans le temps repousse le moment d'une véritable évaluation globale.

Ensuite les collectivités. On mentionne souvent la décentralisation comme processus de modernisation de l'action publique, ce qu'elle a vocation à être, à condition à surmonter de nombreux écueils. Les bienfaits de la décentralisation seraient davantage visibles si elle avait été bien conçue et bien menée. Et si la décentralisation n'était pas « ce » phénomène historique d'aboutissement ? La décentralisation n'est pas une fin en soi. Cessons de nous gargariser et d'en faire un *leitmotiv*. Pour une compréhension partagée des enjeux de toute politique publique et une mise en œuvre cohérente du service public, osons, au-delà des divisions, un regard local (du praticien local) pour une vision nationale.

Nécessité d'une mise à jour

Concilier la nécessaire vision d'ensemble nationale et un regard local

L'intérêt général constitue la finalité ultime de l'État et des collectivités locales simultanément. Mais la convergence autour de cette finalité est, aujourd'hui, en partie inopérante. En effet, de chaque côté existent des finalités secondaires difficilement conciliables.

Du côté de l'État, garant de l'unité et de l'indivisibilité de la République, ces finalités secondaires – autrement dit la déclinaison de la finalité ultime de l'intérêt général – pourraient se résumer à : l'ordre (la production et l'application de la norme, par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) et l'égalité (la triple garantie d'une application uniforme, ubiquiste et organisant une véritable péréquation des décisions de la puissance publique). En cela se prolonge la tendance séculaire au centralisme jacobin, autrement dit une dynamique centripète facteur d'unité. Ce souci d'égalité apparaît en particulier dans l'absence de mandat impératif des parlementaires, qui ne représentent plus tant les électeurs de leur circonscription que le peuple réuni, une fois élus.

Du côté des collectivités locales, où s'exercent et s'épanouissent les libertés individuelles, l'intérêt général se traduit par deux finalités secondaires : l'autonomie locale (théorisée en droit avec le principe de libre administration, se déclinant lui-même dans l'autonomie administrative, de gestion, etc.) et la subsidiarité, sous l'acception limitée de la « clause générale de compétence », ou « clause de compétence générale ». En

effet, progressivement reconnues aptes à gérer les « affaires » les intéressant depuis la loi fondatrice du 5 avril 1884, les collectivités locales se sont vues, par niveau, transférer des compétences obligatoires. Au « noyau » de ces compétences s'ajoutent donc des compétences optionnelles, évolutives voire aléatoires, qui sont de facto partagées entre tous les niveaux les exerçant (par exemple la culture ou le sport). Ainsi, contrairement au dessein initial des lois « Defferre », il n'existe pas de

« blocs » de compétences distincts et strictement délimités, mais quelques compétences « phare » et une myriade d'initiatives, de dispositifs et de financements enchevêtrés.

Dès lors, en paraphrasant ce qu'André Fontaine expliquait au sujet des relations américano-soviétiques du temps de la guerre froide : « Les deux superpuissances dorment dans le même lit, mais ne font pas les mêmes rêves ». Alors, sans doute, l'État et les collectivités locales devraient, l'un comme l'autre, faire des concessions à certains principes. Sacrifiant à l'hymne de l'unité républicaine, l'État accepterait

“ Sacrifiant à l'hymne de l'unité républicaine, l'État accepterait que la norme se plie à la diversité mettant fin à un certain nombre d'hypocrisies ”

que la norme se plie à la diversité (et non plus l'inverse), mettant fin à un certain nombre d'hypocrisies (comme sur le traitement des territoires ultramarins). Renonçant à saturer les domaines de l'action publique au motif de leur clause générale de compétence, les collectivités locales seraient incitées à se recentrer sur leurs compétences phares, affichant sans honte ni fausse pudeur leurs nobles « cœurs de métiers », censés répondre à des besoins essentiels de la population.

Commencer, de part et d'autre, par changer de référentiel et partager une nouvelle vision

• Au niveau de l'État : sortir de l'agitation et des effets d'annonce

« Refonder l'action publique locale » rendu en 2000 par la Commission pour l'Avenir de la Décentralisation, « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » présenté en 2006 au Conseil Économique et Social, « Les relations entre l'État et les collectivités locales » du décembre 2007 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, le rapport Warsmann sorti en 2008 ; l'installation de la Commission Balladur par le Président de la République le 23 octobre 2008, parallèlement à la création de la mission Belot au Sénat et la constitution de groupes de travail à l'Assemblée Nationale. Le rythme national s'est considérablement accéléré, de façon indéniable, s'agissant de préfigurer une réforme globale du système institutionnel local.

Un premier défaut est à souligner : la complaisance généralisée qui accompagne ces discours (souvent accompagnée de démagogie), avec pour exemple concret le débat autour des pays. Le rapport Balladur laisse accroire que des modifications institutionnelles ou des redécoupages administratifs apporteront des changements significatifs dans le quotidien des Français. Mais qui acceptera de croire que la suppression pure et simple des « pays » apportera une simplification notable dans le paysage administratif, permettra d'économiser l'argent public et renforcera la démocratie locale ? Un autre défaut irrite : le leurre de la simplification, qui cache la réintroduction de la complexité. Pour preuve, le statut spécifique de « métropole » annoncé dans le rapport du Comité Balladur débouche sur un projet de statut de « mégapole » (pour Paris, Lyon, Marseille – villes déjà concernées par la loi « PLM », auxquelles s'ajouterait Lille) et de « métropole » pour les grandes agglomérations restantes, qui ne sont autres que... les principales communautés urbaines actuelles !

Retrouvons une vision d'ensemble. L'échelon national doit produire le cadre. Que cesse cette logique à l'œuvre de fragmentation permanente. Entre un secrétariat d'État à l'Outre-Mer et celui à l'aménagement de la région capitale, pourquoi pas un ministère de la province ? Ou des méga-/métropoles ?

• **Au niveau des collectivités locales : cesser d'invoquer une autonomie financière factice**

L'hypothèse d'un deuxième souffle pour l'autonomie financière et fiscale se fonde sur une possible vision commune partagée au plan national de ce que devraient être le contenu, le niveau, la qualité de l'offre publique en général, et de l'offre publique locale en particulier. Osons réformer afin de placer la question de l'autonomie financière au sein d'une vision globale de la sphère publique nationale.

Pour cela, une vision commune partagée entre l'État et les collectivités locales est nécessaire pour accomplir une profonde réforme de leurs relations financières, à commencer par celle de la fiscalité locale, celle-ci ayant une incidence sur la question des concours financiers de l'État, et, par effet de cascade, sur celle de la péréquation.

Une certitude autant qu'un souhait est qu'un cadre législatif stable, une répartition claire des compétences ainsi qu'une affectation équilibrée des moyens contribueraient à poser la question de l'autonomie financière des collectivités locales en des termes apaisés. Pouvoir disposer de moyens adéquats et suffisants pour assurer ses missions, être en mesure d'en ajuster le montant selon l'évolution des compétences et la réalisation des opérations, pouvoir s'assurer des marges de manœuvre pour la mise en œuvre des politiques locales, dégager des crédits pour expérimenter et répondre aux besoins spécifiques des territoires sont des enjeux constitutifs de la notion d'autonomie financière pour les collectivités locales.

À ces différents titres, c'est-à-dire en considération de l'ensemble des éléments de la re-fondation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, un étage complémentaire serait associé à tout ce qui donne une assise et un contenu au principe d'autonomie financière des collectivités locales. Ce complément indissociable constituerait même à certains égards le noyau/pivot sur lequel reposeraient le principe d'autonomie et ses déclinaisons, à savoir la transformation culturelle des relations entre l'État et les collectivités locales, par le passage d'une relation assez largement administrée en dépit des apparences, à une relation contractuelle, de portée nécessairement pluriannuelle, qui permettrait de partager une vision d'ensemble des finances publiques, de s'accorder sur des objectifs communs, de s'engager ensemble sur l'exigeant chemin de la performance publique.

Vers une refonte

Un moratoire, le temps de « digérer » les transferts et de poser le cadre d'une gouvernance renouvelée

Décréter un moratoire sur tout nouveau transfert (y compris « déguisé ») apparaît nécessaire à la « diges-

tion » des derniers transferts de compétences. Il permettrait de mesurer de façon objective le coût réel, tant pour l'État que les collectivités, de toutes les grandes compétences transférées aux collectivités locales depuis 2000 (loi du 12/07/1999, mise en place de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie, transferts des Services Départementaux d'Incendie et de Secours, loi du 13/08/2004). En impliquant parlementaires, associations d'élus locaux, ministère des Finances, DGCL et dirigeants territoriaux, on mettra fin aux polémiques inutiles, tout en définissant le point de départ des démarches de performances à venir, à la manière d'une « Révision Générale des Politiques Publiques Locales » (RGPP).

Ce moratoire serait parallèlement un temps dédié au dialogue avec les entreprises – ces grandes oubliées de la décentralisation – sans se limiter à la question des aides économiques. Car l'avènement de la « République des proximités » représente un vrai enjeu pour les entreprises qui ont besoin de voir se réduire les lourdeurs administratives, tout en raccourcissant les circuits de décision, et pas seulement en droit de l'urbanisme (Plan de relance). De fait, la place donnée aux enjeux économiques au sein de la réforme des collectivités locales est minime, pour ne pas dire inexistante, au-delà des débats lassants sur la suppression de la TP (sans d'ailleurs qu'ils portent sur le cœur du sujet : une vraie réforme plutôt que l'abolition de la fiscalité locale). Au-delà des enjeux fiscaux, les entreprises devraient trouver toute leur place au sein du débat en cours, surtout en ce moment de crise économique et de partenariats renouvelés avec l'État en faveur de l'emploi. Rappelons-le au passage : les entreprises, sans bassin de vie, sans bassin d'emploi, en bref, sans un territoire d'implantation, n'existent pas... et réciproquement !

Un nouveau cadre d'action pour une gouvernance renouvelée et une action publique modernisée

• **Concertation : donnons-nous les moyens de véritables dialogues, à tous les niveaux**

Donnons de l'ambition aux conférences des exécutifs (nationale et régionales). La loi du 13 août 2004 crée la Conférence Nationale des Exécutifs (CNE) et prévoit la tenue annuelle d'une « conférence des exécutifs » dans chaque région, rassemblant les présidents du conseil régional, des conseils généraux et des communautés urbaines ou d'agglomération. Que constate-t-on dans la pratique ? Dès qu'une annonce est faite par un représentant de l'État, sur un sujet sensible, la CNE est convoquée dans l'urgence, reçoit une publicité minimale, et apparaît cantonnée dans une posture réactive, plutôt que proactive. Quant aux conférences – régionales – des exécutifs, il y aurait tout intérêt à en faire le rendez-vous annuel de la per-

formance, et une vitrine pédagogique pour les citoyens, au lieu de proposer la création de nouveaux « machins », aussi illisibles que superflus.

Instaurons des conférences de consensus. Sur la réforme des collectivités locales, la tenue d'une conférence de consensus nationale semblerait aller de soi. Chacun aurait donc son mot à dire et un peu de pédagogie ne ferait de mal à personne. Il va de soi que cette conférence se tiendrait en région et pourquoi pas de manière itinérante. Le Comité Balladur, en évoquant l'horizon de 2013, nous laisse le temps nécessaire pour cela. Par son ampleur et son impact sur les Français, la réforme requerra alors l'organisation d'un référendum d'initiative présidentielle. Gageons que, bien préparée en amont, elle n'échouera pas sur les plages de l'incompréhension ou, pire, de l'indifférence générale. Et localement, les expérimentations (évoquées ci-après) méritent l'organisation de conférences de consensus *ad hoc*.

- **Expérimentation : utilisons pleinement cet outil**

Démarche historique, la décentralisation a été conçue en France comme un processus de modernisation de l'action publique et d'approfondissement de la démocratie. Consacrée par la loi en 2003, l'expérimentation fait partie des moyens appropriés pour la relancer. Des nombreux exemples en témoignent.

La question de l'expérimentation touche de près le débat de la suppression de la clause de compétence générale des collectivités locales, principe terriblement maltraité dans les débats portant sur la réforme de l'organisation territoriale et idée centrale de l'affrontement tempétueux du national contre le local pendant les travaux du Comité Balladur. Or l'enjeu est de rendre

effective la subsidiarité pour adapter l'action publique aux réalités locales, en fonction des spécificités territoriales, en s'attachant à un principe à réinventer d'unité dans la diversité.

- **Evaluation : changeons de culture**

Exercice nécessaire mais délicat, l'évaluation est pourtant indispensable au sein des politiques publiques. Les approches qu'elle recouvre sont diverses, allant des diagnostics aux suivis, des bilans à la modification de

politiques conduites. Le flou des champs d'action de l'évaluation et des objectifs fixés aux différentes politiques est souvent dénoncé. Les finalités sont difficiles à mettre en œuvre, notamment ce qui a trait à la remise en cause des politiques menées. Tout ceci contribue à la difficulté de son application.

Outre sa fonction cognitive, elle comporte pourtant – c'est sa force et sa complexité – une dimension pratique, en ayant pour mission d'éclairer l'action publique, ce qui en fait autre chose qu'un savoir désintéressé.

L'évaluation se positionne ainsi au centre des ambitions des collectivités locales performantes, transparentes, modernes. Elle contraint les collectivités à s'ouvrir sur le monde extérieur ainsi qu'à être au plus près des besoins de ses citoyens. Qu'il s'agisse de mieux connaître les cultures de travail des autres institutions ou d'établir des critères de performance internes (grands axes stratégiques à suivre, objectifs annuels à atteindre, tableaux de bord permettant de suivre l'avancement des dossiers), la dimension évaluative au sein des collectivités apporte une pierre indispensable au service public rendu.

- **Ouverture : fusionnons les fonctions publiques en une seule, celle du service public.**

Pour parachever la réflexion, il importe de se pencher sur le devenir de ces hommes et de ces femmes qui, au quotidien, se font les artisans du service public. Afin de leur garantir les mêmes droits – notamment en matière de mobilité professionnelle et de déroulement de carrière – la fusion des fonctions publiques va dans le sens des recommandations récentes, sans doute moins radicales, du rapport Silicani.

N'oublions jamais de nous placer – et c'est le rôle décisif des cadres territoriaux que de le rappeler – du point de vue de ces citoyens-usagers-contribuables-électeurs à qui s'adresse la « puissance publique » dans son ensemble, à tous les niveaux que ce soit. Jamais il n'a été aussi nécessaire d'avoir une vision de leurs besoins aussi globale (d'aucun diraient « holistique »), incitant à décloisonner les fonctions publiques étatique, territoriale et hospitalière.

Pour un *risorgimento* territorial

Un *risorgimento* territorial : tel pourrait être le mouvement idéologique et non partisan salutaire qui alimenterait le débat français. Ayant déclenché, permis et réalisé l'unification et la démocratisation de l'Italie au XIX^{ème} siècle, le *risorgimento* adapté au cas français saura s'inspirer de cette « renaissance » italienne pour faire profiter l'organisation territoriale d'un débat de sens et de principes, tant au niveau local que national.

Plutôt que la référence facile à Tocqueville, invoquons Félicité de Lamennais. Beaucoup voient en lui le prêtre en délicatesse avec Rome, à l'époque où la papauté contestait la modernité. On préférera retenir ici l'image de celui qui, lors de l'élaboration de la Constitution de 1848, proposait que l'on s'occupât d'abord des pouvoirs locaux avant de définir l'organisation du pouvoir central.

Puisse cette pensée visionnaire nous servir de fil conducteur dans les années à venir.

J.-L.B.

“ « *Toujours plus, toujours plus vite, toujours mieux* ». Ainsi se résument les enjeux de la modernisation et de la performance pour les collectivités locales. ”