

Faire de la France le pays le plus prospère d'Europe

Nouvelles Visions

Démocratie, gouvernance et
réduction de la dépense
publique dans les territoires

Libérons l'esprit critique et
l'initiative des décideurs locaux

Fondation Concorde

Nouvelles Visions

Pour une société de la connaissance

Une étude de la FONDATION CONCORDE (*)

Démocratie, gouvernance et réduction de la dépense publique dans les territoires

Libérons l'esprit critique et l'initiative des
décideurs locaux

Septembre 2008

(*) Avec le concours d'universitaires, d'élus et d'hommes et de femmes de l'entreprise.

Dossier édité par la Fondation Concorde

Toute correspondance est à adresser au :

9, rue de Téhéran – 75008 Paris

Tél : 01.45.61.16.75

Fax : 01.45.61.15.19

Email : info@fondationconcorde.com

www.fondationconcorde.com

Directeur de la publication : M. Rousseau

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE :	9
DÉMOCRATIE, GOUVERNANCE ET RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES	
Chapitre I	9
<i>Le pays des 36 000 communes, force ou faiblesse ?</i>	
Chapitre II	13
<i>Une opportunité offerte aux conseils municipaux : Le regroupement de petites communes autour d'un même budget</i>	
Chapitre III	18
<i>Fusion région/département : priorité à la bonne gestion</i>	
Chapitre IV	21
<i>Le grand chantier de la réforme des services sur un même territoire ou la clef des réformes et des économies : création de commissions tripartites pour la réorganisation</i>	
DEUXIÈME PARTIE:	27
LIBÉRONS L'INITIATIVE DES DÉCIDEURS LOCAUX	
Chapitre I	27
<i>Création de postes de « médiateur départemental »</i>	
Chapitre II	30
<i>Créons des "fondations territoriales" pour renforcer la respiration du tissu social et pour créer des emplois</i>	

Chapitre III	35
<i>Refonder l'action économique : mise en place des « territoires performants »</i>	35
CONCLUSION	39
PRÉCÉDENTES PARUTIONS DE NOUVELLES VISIONS ÉDITÉES PAR LA FONDATION CONCORDE	41

INTRODUCTION

Un Président de Conseil général qui, depuis trente ans, a suivi les dérives de la gestion publique dans les territoires, constaté l'empilement des nouvelles structures sans jamais voir disparaître les anciennes, subi la montée des nouvelles dépenses et des nouveaux recrutements, toujours engagés avec les meilleures raisons, disait voici peu : « Je ne pourrai partir la conscience tranquille en laissant nos administrations locales dans un tel désordre ». Il n'est certainement pas le seul.

Communes, agglomérations, pays, communautés de communes, départements, régions et services de l'Etat ont prospéré. Près de deux millions d'emplois ont été créés en moins de 3 décennies dans les structures locales, sans réflexion globale et sans évaluation des conséquences à moyen et long terme sur les impôts et l'endettement et donc sur notre pouvoir d'achat.

Il est vrai que la pression des habitants sur les élus n'a cessé de croître si bien que peu d'entre eux sont en mesure de refuser de réaliser de nouveaux équipements, même s'ils sont surdimensionnés, ou même s'ils existent déjà à proximité. D'ailleurs, les maires se sentent encouragés par la possibilité de rechercher les subventions auprès des différents niveaux au moins lorsqu'il s'agit de l'investissement. L'étude des coûts futurs de fonctionnement de ces nouveaux équipements est trop souvent reportée dans le temps !

C'est un fait que la France des collectivités locales s'est modernisée à grande vitesse pendant ces trois dernières décennies. Les décalages du passé par rapport au modernisme des pays du Nord ont disparu. Celui entre la ville et le village s'est estompé. Rien n'est refusé à nos concitoyens. C'est l'honneur de notre république. Mais cette atmosphère du « tout est possible » est devenue un réel danger à l'heure des déficits qui minent notre compétitivité.

Les chiffres parlent, ils sont inquiétants. Or, il n'y aura pas de recettes nouvelles et providentielles comme en 1980, lorsque l'Etat prospère décida de reverser aux communes une grande part de la T.V.A. payée sur les dépenses d'investissements. Ainsi, pour contribuer au rééquilibrage de nos finances et revenir à plus de cohérence, nous n'avons pas d'autre choix, et c'est une chance, que d'engager ce grand chantier de modernisation de la gouvernance de nos territoires préalable à la maîtrise de nos dépenses. C'est une formidable chance pour le pays d'avoir élu des dirigeants résolus à le mettre en œuvre.

Plusieurs objectifs doivent être fixés à cette grande réforme :

- Obtenir la transparence des flux financiers – qui paie quoi ?
- La désignation de vrais responsables pour la gestion des organisations et des missions publiques. Il faut des « décideurs » bien identifiés.
- La simplification qui doit conduire à service égal à la réduction des dépenses.

C'est une réforme enthousiasmante si toutefois l'Etat joue pleinement le jeu jusque dans les détails de l'application des réformes. Comme dans toutes les organisations humaines, les meilleures solutions seront trouvées par la rencontre et la discussion entre les partenaires sur le terrain et pour être plus précis, entre les deux partenaires clefs du territoire : le Préfet et l' élu local ou du moins leurs plus éminents représentants. Toute autre solution dictée d'en haut échouerait encore.

Libérer enfin l'esprit critique des élus et les mobiliser serait un progrès considérable réalisé par notre pays ; cette réforme des structures doit permettre l'éclosion d'initiatives et libérer les « entrepreneurs ».

Il existe, en effet, un gisement d'économies à notre portée qui doit résulter d'une meilleure gouvernance de nos collectivités et d'un renforcement de l'exercice local de la démocratie.

Quelques données :

54 % du P.I.B. est aujourd'hui consacré à la dépense publique. Cette dépense est à 45 % une dépense de rémunération de fonctionnaires pour l'essentiel dans les territoires, l'Education Nationale, le ministère des Finances.

Le budget des collectivités représente 16,5 % du budget de l'Etat. Leurs dépenses sont environ de 200 milliards d'euros. Le rythme de croissance de ces dépenses est de 7 %.

Il y a cinq régions en France qui comptent trois fonctionnaires d'Etat pour 100 habitants tandis que de nombreuses autres régions sont à 5,5 fonctionnaires pour 100 habitants.

La disparité est encore plus nette concernant la fonction publique territoriale : trois régions comptent un fonctionnaire territorial pour 100 habitants, tandis que d'autres en ont 4,5 pour 100 habitants.

Ces chiffres sont symptomatiques du mal qui ronge notre pays : l'absence de réflexion en termes d'efficacité des structures publiques. Il faut voir là, à notre sens, l'une des principales causes de l'accumulation de la dette publique. Dans les pages qui suivent, nous proposons des solutions pour créer les conditions d'une nouvelle efficacité de nos institutions.

Première partie :

Démocratie, gouvernance et réduction de la dépense publique dans les territoires

Chapitre I

Le pays des 36 000 communes, force ou faiblesse ?

La France est connue comme le pays aux 36 000 communes. Beaucoup trop, entend-on dire régulièrement comme s'il existait une norme internationale exprimant la sagesse, que nous aurions dépassée. Il n'en n'est rien évidemment.

Pour l'identité, la mémoire collective, la démocratie, cette multitude est une force. Pour l'efficacité en termes de gestion c'est une faiblesse à laquelle il nous faut remédier. C'est d'ailleurs un effort depuis longtemps engagé. Les communes ont beaucoup évolué, elles ont su préserver leur identité et s'associer entre elles pour gérer des services. Il existe désormais près de 13 000 syndicats intercommunaux.

Les communautés de communes

L'élément nouveau est venu de la création des communautés de communes décidée en 1999. Constituées assez rapidement, elles ont bénéficié d'un a priori favorable : « à plus on peut faire mieux » ; les réticences des élus ont été vaincues par la menace de ne plus bénéficier de subventions pour les communes qui voudraient rester en dehors, tandis que tout serait possible dans la communauté ; y compris l'accès à des taux supérieurs de subvention. L'incitation était forte.

Un constat :

Les communautés de communes, ont été des structures dépensières dès leur conception.¹ La question n'est pas tant que cette structure se soit organisée pour travailler, ce qui est naturel, mais une fois encore, qu'elle n'ait rien remplacé qui aurait disparu.²

Sa mission sera de réaliser des équipements qu'aucune commune n'aurait pu réaliser seule (ce qui d'ailleurs reste à voir diront les esprits critiques).

¹ Les exemples sont courants de communautés de communes créées en une soirée avec en « dot » 100 000 euros de frais de fonctionnement qui deviendra mécaniquement après plusieurs années deux ou trois fois plus.

² Il faut bien entendu faire disparaître les « pays » et reporter leurs activités et les salariés vers les communautés ou les conseils généraux.

Les communautés de communes ont contribué à aggraver la dépense locale sans contrepartie. Elles ont établi de « nouvelles solidarités à la dépense ».

Lors de leur installation, la plupart de ces communautés de communes ont choisi comme source de financement la taxe professionnelle, enfonçant d'un cran supplémentaire, dans cette période d'internationalisation, l'absurdité de cet impôt qui déresponsabilise les élus et les électeurs et affaiblit nos entreprises, contribuant à en faire les plus imposées d'Europe.

L'Etat, qui pour soulager les entreprises a pris en charge une part de cet impôt, redevient, par ce contour, un partenaire financier encore plus décisif de la gestion des collectivités.

Nos propositions:

Nous proposons d'encadrer la montée de leurs dépenses de fonctionnement par la mise en application de « contrats de développement ».

Les dépenses de fonctionnement des communautés de communes ne pourraient augmenter que dans la limite des économies de fonctionnement réalisées au total par les communes de la communauté.

Le niveau des subventions en provenance des autres collectivités et de l'Etat serait lié au respect de cette règle, afin de créer une exigence d'économie.

Ces mesures seraient directement applicables par les préfets comme l'étaient les mesures incitatives pour créer les communautés de communes.

Au plan national il est urgent de proposer un modèle unique de fiscalité pour les communautés de communes qui soit en adéquation avec le défi mondial de compétitivité auxquelles nos entreprises industrielles sont confrontées. **Nous proposons dans le cadre d'une politique nationale d'appui à nos exportations, mais aussi des activités locales³ la réduction de 75 % de la taxe professionnelle pour nos manufactures.** Il faut en effet conserver le lien entre l'entreprise et la collectivité et récompenser les mairies qui ont fait les efforts nécessaires pour accueillir les industries. Nous proposons de libérer l'Etat (qui n'en a plus les moyens) de son intervention en complément de cette réduction de la recette fiscale en répartissant la différence entre les entreprises non industrielles d'une part et les autres taxes.

³ Les industries tirent directement plus de 50 % des autres activités dans les territoires.

Chapitre II

Une opportunité offerte aux conseils municipaux : Le regroupement de petites communes autour d'un même budget

De 36 000 à 12 000 budgets communaux - Encouragement à la mutualisation des moyens dans le respect des identités locales.

L'Etat doit encourager les « regroupements de communes voisines » autour d'un budget commun.

Il s'agit de réactualiser la loi Marcellin sur la fusion-association après l'avoir rendue plus attractive d'une part grâce aux amendements présentés par l'Association des maires de France, et à d'autres mesures qui assouplissent le dispositif sans remettre en cause l'objectif de réduction des dépenses.

En effet, cette loi de 1971 avait un inconvénient majeur pour les conseils municipaux ; elle faisait quasiment disparaître la petite commune qui fusionnait et transformait son maire en supplétif (maire délégué).

Le moment est donc venu de proposer à nos petites communes les « regroupements volontaires » autour d'un même budget que nous appellerons « regroupement communal de moyens » pour bien marquer leur vocation à réduire en priorité la croissance des dépenses de fonctionnement en recherchant en commun et systématiquement les économies possibles autour des lignes d'un budget ; elles sont nombreuses.

Nous proposons cependant la préservation de l'identité des communes. C'est avant tout la conservation d'un maire de plein droit, avec un conseil réduit de moitié (par exemple de 11 à 6 conseillers) pour suivre les affaires communales et répondre dans la proximité aux besoins des habitants du village. Le maire et deux ou trois conseillers étant élus pour siéger au conseil de regroupement où se trouve géré un budget commun.

Cette formule nous paraît susceptible d'entraîner l'adhésion des petites communes. Les maires choisissant entre eux le président du regroupement.

Une incitation forte : une fiscalité constante sur 5 ans

5 ans de stabilité de la pression fiscale seraient garantis par l'Etat pour les communes qui accepteraient ce regroupement de moyens. Les économies de structures et de fonctionnement permettraient cet engagement de stabilité sur 5 ans, très appréciable aujourd'hui pour les ménages soucieux de leur pouvoir d'achat.

Les sous-préfets accompagneraient les nécessaires ajustements fiscaux entre les communes du regroupement.

C'est un changement de comportement des élus et des administrations que nous recherchons ; alors que la création de communautés de communes a montré que les maires suivaient avec bonne volonté les directives de l'Etat, il est dommage qu'on ne leur ait proposé, jusqu'à ce jour, que l'établissement de solidarités autour de nouvelles dépenses. La réduction de la dépense publique doit devenir un objectif toujours présent avant toutes les décisions.

Résumé de nos propositions

Nous proposons, pour de petites communes qui ont l'habitude de travailler ensemble, de se fondre en un « regroupement communal de moyens » défini par :

- un même budget pour plusieurs communes ;
- un conseil de regroupement composé de représentants élus dans les différentes communes ;
- chaque commune élit son maire ;
- le président du regroupement est élu par les maires ;
- chaque conseil et chaque maire poursuivent leur rôle dans chacune des communes, au moins aussi longtemps que les habitants l'exigent : entretien des bâtiments communaux, maintien des traditions et surtout contact avec les gens les plus modestes et les plus isolés (un avantage de nos petites communes qu'il faut conserver).

Modalités de réalisation

Entre deux élections, chaque conseil désignerait une délégation composée du maire, des adjoints et d'un ou deux conseillers qui iraient former, avec leurs collègues des autres communes, le conseil du regroupement pour mettre en place le « budget » commun.

L'accompagnement d'un sous-préfet et d'un expert des finances communales sera nécessaire pour ajuster sur 5 ans les différentes fiscalités.

Un plan de recherche d'économie sera préparé par le conseil regroupé. L'objectif affiché sera de stabiliser la pression fiscale sur 5 ans ou 10 ans, à investissement constant avec garantie de l'Etat.

Nous pensons réellement que les 36 000 communes de France pourraient assez rapidement se rassembler autour de 12 000 budgets.

Des regroupements de 3, 4, 5, 6 communes habituées à travailler ensemble s'organiseront rapidement dans les départements ruraux.

L'objectif de stabilité de la fiscalité sur 5 ans, pour les habitants des communes regroupées, permettrait d'entraîner leur adhésion.

Des retombées directes

Des possibilités d'obtenir des meilleurs prix et des interventions plus rapides des entreprises en regroupant les travaux : une entreprise fait un effort pour un marché de 300 000 € qu'elle ne ferait pas pour 70 000 €.

Un seul budget pour plusieurs communes soulagera les services de l'Etat qui verront le nombre de leurs interlocuteurs se réduire d'un tiers.

L'utilisation du personnel communal sera optimisée.

Ce regroupement tiendrait compte de nouvelles réalités

Il est de plus en plus difficile dans de petites communes de trouver 9, 11, 13 conseillers motivés et présents pendant la durée d'un mandat.

Actuellement, trop de temps est perdu en réunion pour trop de conseillers à tous les niveaux.

Chapitre III

Fusion région/département : priorité à la bonne gestion

La capacité de maîtrise et de modération de la fiscalité locale doit être un objectif des réformes.

Entre régions et départements la question posée est l'utilité. Fallait-il, voici près de 30 ans, créer ces collectivités régionales indépendantes pour remplir de nouvelles missions ? Etions-nous si handicapés par rapport à nos grands partenaires et concurrents européens ? « Il nous faut des régions grandes comme la Catalogne, la Lombardie, le Bade-Wurtemberg », entendait-on alors sans se poser la question clef : pour y faire quoi ? Le complexe européen de la France a coûté cher.

En 1986, les assemblées régionales élues à la proportionnelle ont essentiellement servi à prolonger les carrières politiques des députés de la vague rose de 1981 menacés par le renouvellement de l'Assemblée Nationale et l'alternance politique.

Voilà donc trois décennies d'existence d'un niveau politique qui n'arrive pas à s'imposer en dépit d'un appétit de nos hommes politiques pour se glisser dans les habits et les commodités d'un président de région ; bien qu'en réalité ses prérogatives soient bien limitées.

Sur le strict plan de la démocratie, de la gouvernance et des critères de gestion, une association de départements aurait rempli les mêmes missions au final en dépensant moins. Il est donc urgent aujourd'hui d'organiser le couple département-région dans un souci d'efficacité

et de réduction de la dépense publique. Depuis trois décennies nous sommes rentrés dans la mondialisation, les décisions d'alors ne peuvent être celles d'aujourd'hui. A service égal nous devons désormais garantir une meilleure maîtrise des dépenses.

Nous devons en particulier avoir la sagesse de laisser de côté à ce niveau les jeux politiques pour ne rechercher que la bonne gestion.

Nos propositions

Une même élection et les mêmes élus pour gérer les deux niveaux.

C'est la première évidence. Pour plus de clarté, pour une meilleure visibilité des responsabilités, pour une gestion optimisée, il faut les mêmes élus que l'on appellera « conseillers territoriaux », élus lors d'une même élection avec un scrutin majoritaire et une proportionnelle départementale associée.

Nous préconisons un scrutin majoritaire uninominal dans des cantons rénovés, accompagné d'une proportionnelle à l'échelle départementale liée aux résultats obtenus par les candidats du même parti, ou du même groupe, dans les cantons.

Pour la stabilité des exécutifs, pour privilégier la gestion et non les débats politiques stériles à l'échelon local, les élus à la proportionnelle ne pourront représenter plus de 25% des élus au scrutin majoritaire.

Les nouveaux conseillers territoriaux élus au scrutin majoritaire et à la proportionnelle siégeront au département. Une partie d'entre eux, élus par leurs pairs, siégeront à l'Assemblée régionale : au total le nombre des élus devra être inférieur à ce qu'il était dans l'organisation passée.

Chapitre IV

Le grand chantier de la réforme des services sur un même territoire ou la clef des réformes et des économies : création de commissions tripartites pour la réorganisation

Cette fusion des deux exécutifs entraînera de facto une gestion plus cohérente des moyens. Les ressources fiscales devront être mieux utilisées avec des glissements s'il le faut d'un échelon à l'autre en fonction des priorités. Il est en effet inacceptable que certaines missions de service public soient difficilement finançables par les départements, tandis que les régions s'engagent dans des dépenses pour des missions discutables, en s'adressant aux mêmes contribuables.

Travaux d'organisation et de simplification

Dès maintenant, sans attendre les réformes nécessaires décrites au chapitre précédent, les élus régionaux, départementaux et représentants de l'Etat (sous-préfets et préfets) doivent créer des commissions dans le cadre de la R.G.P.P. dans les territoires. En effet, pour tout responsable politique soucieux de bonne gestion, la première urgence est de passer ensemble à la critique :

- Les missions de chacune des institutions.
- Les moyens employés (effectifs et financements)

- Et enfin, de planifier pour chacune des missions le niveau pertinent d'efficacité. Il faut alors réorganiser et fusionner les services qui accomplissent les mêmes missions et désigner un responsable unique pour chacune d'entre elles. Aucune mission, aucun service appartenant à l'une des trois autorités actuelles (qui ne seront plus que deux après la réforme) ne doit échapper à une remise en cause.

Pour être vraiment efficace ces commissions doivent se réunir dans chaque département et les décisions doivent être appliquées immédiatement, avant qu'une synthèse et des textes nationaux viennent entériner ces réformes si cela s'avérait nécessaire.

Le rôle de l'Etat : désigner des préfets chargés de la réorganisation

Dans cette réorganisation, l'Etat a bien sûr le rôle moteur. Le gouvernement doit désigner des « préfets en mission » qui auront pour instructions de réunir les grands élus et de rechercher avec eux les voies de l'économie et de la simplification secteur par secteur.

Les sous-préfectures doivent être vendues et les sous-préfets rassemblés à la préfecture pour conduire leur mission⁴.

Ces sous-préfectures seront localement remplacées par des boutiques en centre ville qui délivreront les pièces officielles en s'autofinçant.

Les fonds obtenus, souvent patrimoines des conseils généraux, devront faire l'objet d'un débat avant toute utilisation.

Les sous-préfets en mission devront désormais jouer un rôle de « conseil et de contrôle ».

Une autorité partagée entre élus et représentants de l'Etat sur plusieurs services.

Il nous semble logique que les élus puissent avoir une autorité sur les services de l'Etat tels que la D.D.E. ou les gendarmeries. Dans un premier temps, un droit de véto doit être accordé aux présidents de département concernant les candidatures des grands directeurs des administrations locales (y compris la gendarmerie), à l'exception des

⁴ Les fonds récupérés pourraient être orientés vers la maintenance des services de santé locaux. En général, les réductions d'effectifs des administrations obtenues grâce à ces réformes pourraient permettre aux collectivités locales dans chaque département de prendre en partie en charge les personnels non médicaux des hôpitaux et cliniques auxquels nos concitoyens sont très attachés. Cette contribution serait cohérente et appréciée par les habitants ; elle répondrait en partie aux besoins chroniques de recettes de la sécurité sociale, tout en étant contrôlée sur place.

services financiers et fiscaux. Ceci avant qu'un équilibre définitif soit trouvé tenant compte de l'expérience.

Ainsi, une coopération systématique sera organisée entre la gendarmerie et les élus : la gendarmerie devra accepter la double autorité de l'Etat (au moins pour les missions).

Dans chaque canton un conseil de sécurité, composé de quelques élus de confiance, rencontrera les responsables de brigade tous les deux mois. Objectif : suivre ensemble les problèmes liés à la sécurité. Cette mesure doit être bien claire et appliquée.

Les élus doivent être consultés et écoutés par les services techniques avant toute réalisation⁵.

Cette nouvelle organisation, légitimant l'autorité du représentant local des élus, serait un progrès qui permettrait de sortir nos principaux élus d'une dépendance devenue ridicule.

Création de « comité de la simplification » : un exercice démocratique nécessaire.

Pourquoi autant d'exemplaires à produire pour tel dossier, pourquoi tant d'attente et d'aller retour pour tel autre ? Autant de données exigées inutiles à tel stade de l'instruction... Tous les cinq ans des groupes de responsables fonctionnaires et élus de hauts niveaux

⁵ Il n'est plus acceptable que les priorités des élus pour les aménagements routiers ne soient pas prises en compte par les directions de l'équipement.

devraient se constituer localement pour remettre en cause certaines procédures bureaucratiques qui n'apparaissent pas utiles, qui retardent les décisions et font perdre du temps aux fonctionnaires de tous côtés.

En continu, comme certaines grandes entreprises le proposaient, une boîte à idées permanente devrait être tenue par le Préfet et recevoir les suggestions des élus pour améliorer les relations entre collectivités et administrations.

Si la qualité générale de cette relation n'est pas en cause, on peut toujours l'améliorer. Par exemple, il nous paraît de bonne gestion de revoir les différentes procédures concernant l'obtention des permis de construire, les possibilités extravagantes de remise en cause de P.O.S. ou P.L.U. et de garantir, une fois les décisions prises, des conditions rapides de réalisation des projets.

Nous proposons aussi la mise en place dans chaque département d'un groupe d'étude sur la « dématérialisation » des actes administratifs.

Réformer la fiscalité locale ?

Les recettes locales devraient désormais être réparties en deux blocs : le niveau « commune » et le niveau « région/département ».

La fusion région/département accomplie, la réforme de la fiscalité locale devrait être moins urgente et le slogan « à chaque niveau son impôt » devenir simpliste et décalé.

Les vieilles taxes sont acceptées, elles ne sont pas parfaites mais assurent sans difficulté les recettes nécessaires au fonctionnement de nos collectivités.

Toute réforme de ces taxes, si elle était décidée, devrait permettre de réduire la charge de travail des services fiscaux, ne susciter qu'un minimum de mécontentement et laisser ouverte une éventuelle évolution des structures.

Seule la révision de la taxe professionnelle (déjà décrite chapitre I) nous paraît urgente et justifiée : les entreprises exportatrices, celles directement concernées par la compétitivité mondiale, doivent voir leur Taxe professionnelle réduite. Nous préconisons néanmoins une Taxe professionnelle minima qui puisse exprimer le lien entre les entreprises et la collectivité et récompenser les collectivités qui ont fait les efforts nécessaires pour les accueillir.

Deuxième partie:

Libérons l'initiative des décideurs locaux

Chapitre I

Création de postes de « médiateur départemental »

Une autre manière de renforcer les droits des citoyens

Notre administration est globalement excellente. Néanmoins, elle est si vaste qu'il peut y avoir quelques anomalies. Dans une société évoluée, il faut admettre l'existence de ces dysfonctionnements inévitables et mettre en place les dispositifs de protections pour venir en aide aux usagers, spécialement pour les plus faibles facilement broyés par les grandes machines administratives. En 25 ans, les pouvoirs publics se sont lancés dans de nouvelles missions et ont fait voter des milliers de textes nouveaux. Il est donc compréhensible que de nombreux Français isolés puissent se trouver impuissants face à une administration qui ne peut être partout parfaite. Le médiateur local (qui paraît-il existe déjà) devra aussi intervenir exceptionnellement pour résoudre des différends avec les banques, les assurances, les grands fournisseurs de services qui sont des oligopoles à la clientèle captive. Sans pouvoir juridique particulier, la simple démarche de médiation et la crainte d'une mauvaise publicité pour les institutions concernées devrait permettre d'aplanir des différends.

Le médiateur départemental au cœur de la société

Les gens les plus modestes sont parfois victimes de la complexité des textes et parfois peu écoutés par l'administration.

Il en résulte des désespoirs, des révoltes, à propos de problèmes qui pourraient trouver sans doute des solutions simples avec un peu plus d'attention et de bonne volonté. Il est du devoir de nos sociétés de tenir compte des réalités et de ne pas s'installer dans un « confort intellectuel » intouchable, une sorte d'infailibilité de principe qui joint le ridicule à l'arrogance. Une société où il fait bon vivre est une société qui souhaite s'améliorer et qui veut s'assurer que personne n'est oublié.

Le domaine d'intervention de ce « médiateur » comme nous venons de le préciser devrait toucher toutes les administrations, mais aussi les « institutions » contrôlées en tout ou partie par l'Etat – EDF /GDF / France Telecom / les hôpitaux / les hospices / La Poste / la Sécurité sociale et pourquoi pas les services obligatoires, banques et assurances, etc.

Pour un dispositif à la fois souple et performant

Un premier filtre

La mairie ou les représentants du maire pourraient résoudre, quand cela est possible, le problème posé et éviter ainsi les interventions non justifiées auprès du médiateur. Il ne serait dérogé à ce premier « *filtre municipal* » que dans le cas où la mairie serait elle-même partie

au litige. Le conseiller général (territorial) serait alors saisi pour palier tout risque de partialité dans la résolution du différend opposant le citoyen à la municipalité.

Le profil du Médiateur

La mission de ce médiateur départemental serait assimilable à un rôle étendu de l' élu local. Ce doit donc être un élu très connu et respecté pour son profil « société civile » sans complaisance pour les bureaucraties, les autorités et les grandes entreprises de services défaillantes. Il devrait être entouré d'une petite équipe de conseillers, en mesure de préparer le traitement des dossiers, et spécialement sélectionnée pour sa capacité d'écoute et d'accueil.

En installant, comme nous l'avons souligné, un filtre qui pourrait être le maire ou l'un de ses représentants, en soi sorte de « médiateur naturel », tout Français qui se trouverait devant des difficultés insolubles pourrait, à travers ses élus, être entendu.

Il faut admettre que nul n'est infaillible y compris dans l'administration. La République s'honorerait en créant une institution de proximité à visage humain susceptible de renforcer le lien dans une société compliquée et les droits des citoyens.

Cette institution locale devrait bénéficier d'une large publicité.

Chapitre II

Créons des “fondations territoriales” pour renforcer la respiration du tissu social et pour créer des emplois

Des dizaines de milliers de missions pour des dizaines de milliers de jeunes, un nouveau souffle pour le tissu associatif

L'objectif des « fondations territoriales » est de libérer les énergies, servir l'intérêt général, en régionalisant le traitement des grandes causes. Il s'agit de mobiliser de nouveaux moyens humains et financiers en sommeil dans les territoires. Il s'agit d'intéresser et de sensibiliser directement nos concitoyens et de donner des missions à la jeunesse.

Des grandes causes traitées dans la proximité

Les services publics ont besoin de trouver des relais pour démultiplier leurs missions sans puiser dans les finances publiques.

La Fondation Concorde pense que cette fonction importante de consolidation au service de l'intérêt général peut incomber à une nouvelle génération de fondation, les « fondations territoriales », qui viendraient s'ancre dans les territoires, pour répondre efficacement à des besoins locaux spécifiques.

Les fondations territoriales peuvent représenter un outil particulièrement adapté pour conduire une action de proximité concrète dans un bassin de vie en mobilisant localement les

ressources humaines, matérielles et financières au service de projets contribuant au bien-être de nos concitoyens.

Les missions possibles sont nombreuses : l'aide à domicile, le soutien aux personnes âgées en milieu rural, la mise en valeur du patrimoine, le mécénat culturel, la défense de l'environnement, la formation professionnelle, la coopération avec les pays en voie de développement, l'entrepreneuriat, la formation, l'accueil des étudiants étrangers, etc. Le champ d'action est ouvert !

Ces fondations viendraient renforcer et amplifier le rôle des associations.

Les avantages de la Fondation territoriale

De manière générale, les fondations territoriales devraient utiliser la formidable puissance de mobilisation du partenariat privé / public quand il est bien équilibré (les fonds publics ne devant pas dépasser 49 % du total du budget de la fondation).

Elles auraient un rôle à jouer dans le développement de la vie économique et sociale de nos régions:

- Construire une demande sociale puissante par le jeu des réseaux et des affinités ;
- Produire une offre répondant à cette demande ;
- Etablir des relations étroites avec les entreprises, les collectivités et les associations.

Au-delà de la création d'emplois, les fondations devraient jouer un rôle dans la consolidation du lien social.

Les fondations permettraient de mobiliser des ressources dans des conditions exonérées des contraintes traditionnelles d'engagement des fonds publics, et d'assurer le financement de projets locaux dans des conditions d'exécution efficaces tout en en garantissant la pérennité des actions d'entreprises.

La structure des fondations territoriales permettra de bénéficier dans la conduite des projets de l'expérience des professionnels du secteur privé, tout en échappant aux exigences capitalistiques et statutaires de l'entreprise. Elle deviendrait un cadre utile pour faciliter les partenariats public / privé.

Trois catégories de fondations territoriales

Nous envisageons la création de trois catégories de fondations territoriales :

- Des fondations territoriales « opérationnelles » dont le champ d'intervention serait limité géographiquement.
- Des fondations territoriales « distributrices », sur le modèle des « Grant-giving foundations » anglo-saxonnes, exerçant une activité d'intermédiaires philanthropiques. Elles s'occuperaient des campagnes de fonds et permettraient d'amplifier les moyens du secteur associatif.

- Des fondations territoriales « abritantes » (sur le modèle de la Fondation de France) qui hébergeraient des fondations opérationnelles (« abritées ») qu'elles subventionneraient selon des critères bien déterminés.

A l'initiative du conseil régional ou du conseil général notamment, ce système permettrait la création de plusieurs entités et la multiplication de réseaux locaux de fondations sous la coupe d'une fondation régionale ou départementale.

S'assurer des conditions du succès

La Fondation Concorde estime indispensable le recrutement de jeunes « entreprenants », managers de haut niveau, pour animer et gérer ces Fondations pour des missions de 2 ou 3 ans.

Une formation au « management des fondations territoriales » devrait être organisée dans plusieurs universités.

Un système local de volontariat devrait être précisé pour assurer les missions locales.

En dehors d'un renouveau de la vie locale lié au rassemblement des moyens, le nombre des missions dans les territoires qui peuvent résulter de l'institution des « fondations territoriales » dans notre pays donnerait lieu à la création de plusieurs dizaines de milliers de nouveaux emplois.

Des comparaisons avec des pays qui utilisent le système des fondations montrent que la France se prive d'un outil fort de création d'emplois. De parisien et élitiste, le système français des fondations doit devenir local et populaire. Il doit s'appuyer sur le système associatif qui, dans certains domaines, a besoin d'être renforcé et valorisé.

Chapitre III

Refonder l'action économique : mise en place des « territoires performants »

Aux menaces de la globalisation, nos tissus économiques doivent répondre par des stratégies mobilisatrices à l'échelle de « territoires » organisée autour de programmes faisant appel à toutes les ressources et compétences dont nous disposons. La fusion région/département doit permettre de mettre fin à l'éparpillement des initiatives et à la dispersion des moyens. Ce doit être l'occasion de mettre en place les modèles les plus modernes et efficaces de stimulation des activités et de remettre au centre des projets les entreprises et les représentants des entrepreneurs.

Emulation et concurrence entre les territoires : « organisation des territoires performants »

Il sera désormais possible de mettre en œuvre ce que la configuration actuelle, faite de rivalité entre les structures, ne permet pas c'est-à-dire une action économique cohérente reconnue ou chaque niveau jouera un rôle complémentaire.

Tous les observatoires reconnaissent aujourd'hui que l'action économique véritablement efficace, c'est-à-dire celle qui stimule nos petites et moyennes entreprises et spécialement nos industries, s'organise, à densité d'activités comparable, dans les territoires ; entre 300 000 et 500 000 habitants, là où les partenaires se

connaissent, là où il est possible de conduire des projets à effet de levier mesurable.

Le département correspond dans deux cas sur trois à ce type de territoire. Pour les grandes agglomérations, cette question de la stimulation ne se pose pas. Pour les pôles plus petits, des projets spécifiques sont imaginables.

La région doit être le niveau de propositions, d'organisation de la concurrence entre les projets et de la diffusion des bonnes pratiques dans les différents départements pour mettre en place ce que nous appelons des « territoires performants »⁶.

Au-delà des « pôles de compétitivités » qui ne concernent qu'une très petite minorité des entreprises industrielles (moins de 10 %) nous devons aménager les dispositifs qui existent dans les pays et les régions les plus dynamiques d'Europe et qui ont pour objectif d'optimiser l'utilisation des ressources et des moyens dont nous disposons.

⁶ Voir les fascicules de la Fondation Concorde Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries et Propositions d'actions régionales ainsi que Réseaux d'entreprises et développement économique local, aux éditions Economica

Ces dispositifs reposent sur des méthodes qui ont fait leur preuve et qui définissent un « territoire performant »

- La création d'une fédération ou d'un conseil des acteurs dans un territoire.
- Des objectifs à 5, 10, 15 ans fixés pour le territoire par ce conseil des acteurs, objectifs qui peuvent être mesurés en emplois créés ou en réduction du chômage.
- Des stratégies partagées, arrêtées par les conseils des acteurs, appuyées sur de nouveaux programmes et de nouveaux projets où chaque partenaire joue son rôle.
- La création d'une cellule de coordination de haut niveau pour gérer :
 - > La stratégie et la mise en place des programmes
 - > L'appel à toutes les compétences, celles de la grande entreprise mais aussi celle de l'Enseignement Supérieur qui doit se concrétiser par des partenariats permanents faisant appel aux meilleurs des étudiants et aux universitaires intéressés.

Ce sont ces rencontres permanentes entre entrepreneurs, experts et consultants, ce foisonnement intelligemment organisé qui favorisent le développement et les nouveaux projets.

Les entrepreneurs et représentants des entreprises doivent être majoritairement représentés pour gérer ces stratégies. Il sera fait appel aussi à des personnalités extérieures, économistes et experts reconnus.

La fusion des exécutifs est une vraie chance pour la prospérité de nos tissus économiques.

CONCLUSION

Ce chantier incontournable de la réforme de l'organisation de nos collectivités territoriales doit être l'occasion pour notre pays et nos décideurs politiques de montrer que la recherche de l'efficacité et de l'économie est devenue prioritaire.

La quasi fusion des exécutifs est une obligation morale au regard de l'impératif national et de l'urgente priorité que représentent la réduction des charges et l'optimisation des effectifs. Bien des missions d'intérêt général auront besoin d'employés compétents dans le futur. Ainsi les suppressions d'emplois obtenues pourront être largement compensées par les besoins futurs des entreprises et bien sûr des services de santé, appelés encore à grossir. Le temps est donc venu de rechercher partout où elles existent les compétences sous-utilisées.

En soi, cet objectif suffirait à justifier ces réformes ; mais nous devons préparer l'avenir. Les décennies à venir doivent voir éclore dans tous nos territoires un foisonnement d'initiatives nouvelles et ceci dans tous les domaines. Or seule la clarification des responsabilités favorisera ces initiatives.

Nous demandons aussi la mise en œuvre de nouvelles formes d'organisation pour encore mieux défendre les intérêts du citoyen. Il s'agit en l'occurrence de la création d'un poste de médiateur, visible dans chaque département, extension du rôle de l' élu local qui serait tenu par une personnalité reconnue et expérimentée ; il s'agit aussi

de créer des activités nouvelles grâce à des fondations territoriales privées/publiques pour relayer les efforts du secteur public ; il s'agit enfin de refonder l'action économique selon des critères d'efficacité et de mobilisation pour répondre dans chaque territoire aux défis mondiaux.

Ces réformes sont attendues ; à l'orée du 21^{ème} siècle, elles sont une étape importante de la modernisation de notre pays.

Précédentes parutions de *Nouvelles Visions* éditées par la Fondation Concorde

En 2001,

Janvier : *La Mondialisation – Un monde nouveau, une chance pour l’avenir.*

Avril : *L’Administration du nouveau siècle – Les nécessaires réformes.*

Mai : *L’Environnement, nouvelle frontière politique.*

Juin : *Une fiscalité pour une France ouverte – Moins d’impôts pour chaque Français.*

Octobre : *Revitaliser l’économie d’en-bas – Décentraliser l’initiative, libérer les énergies.*

Novembre : *Pour un ministère du développement durable – Contribution d’un groupe du Corps des mines pour la réforme de l’Etat.*

En 2002,

Janvier : *Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l’intérêt général.*

Février : *Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001.*

Mars : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (1^{ère} édition)*

Juin : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (2^{ème} édition)*

Octobre : *Caisse des Dépôts et Consignations – Repenser le rôle de l’établissement et sa place dans le secteur financier public.*

Novembre : *Retour à la compétitivité ou régression sociale.*

En 2003,

Janvier : *L'emploi et le travail en France – L'impact des 35 heures.*

Avril : *Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l'économie d'en bas.*

Juillet : *Débat public sur l'énergie : libérer l'énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF.*

Novembre : *Français et Américains : l'autre rive.*

En 2004,

Janvier : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1^{er} fascicule).*

Février : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2^{ème} fascicule).*

Juillet : *Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général.*

Novembre : *L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question.*

En 2005,

Avril : *Baromètre de la confiance.*

Mai : *Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés.*

Juin : *Politique énergétique de la France à horizon 2050. Un atout au service du développement durable.*

Octobre : *Santé et environnement.*

Novembre : *Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France !*

En 2006,

Mars : *Baromètre de la confiance.*

Mai : *Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance. Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans.*

Juin : *Nous ne paierons pas vos dettes, comment s'en sortir ?*

Octobre : *Pour une société de la connaissance. Réussir l'université du XXI^{ème} siècle.*

Novembre : *La mondialisation, notre nouveau monde.*

En 2007 - 2008,

Avril 2007: 2002-2007, remettre la France sur le bon chemin

Mai 2007 : Politique industrielle de défense, quelles pistes pour une refondation

Septembre 2007 : Quelques pistes pour réduire la dépense publique – Pour un grand audit de l'Etat

Mars 2008 : Le nucléaire du futur, un atout de développement durable

Juin 2008 : Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries

Septembre 2008 : Démocratie, gouvernance et réduction de la dépense publique dans les territoires



Il n'existe pas de monopole sur les idées.

La Fondation Concorde a été fondée dans le but de rassembler des femmes et des hommes provenant d'horizons différents pour débattre des grands enjeux. Plusieurs centaines de responsables d'entreprises, d'universitaires, de fonctionnaires, d'élus, de dirigeants politiques s'y cotoient depuis 1998, pour échanger et pour construire.

A l'orée du XXI^e siècle, notre pays a besoin de *nouvelles visions*. La globalisation, les nouvelles technologies, les aspirations des jeunes générations bouleversent le cadre familial pour répondre aux aspirations de renouveau dans les idées et dans les propositions politiques, Concorde publie ses réflexions en espérant qu'elles contribuent à préparer l'avenir, en apportant les réponses qu'attendent les citoyens.