

Extrait de :

L'état de la France
Un panorama unique
et complet de la France
2000-2001

EDITION LA DECOUVERTE - 2000

DECENTRALISATION : L'ACTE II EST DEJA JOUE

DANIEL BEHAR
PHILIPPE ESTEBE

Le retour de la gauche aux affaires en 1997 ne semble pas avoir entraîné, s'agissant de l'action territoriale, le même consensus que sa gestion d'ensemble produit dans l'opinion. À l'occasion de la préparation du XII^e plan, le gouvernement s'est trouvé en butte, de la part des élus, à une double critique. Les élus dénoncent d'abord l'immobilisme institutionnel et fustigent le refus du gouvernement de faire évoluer l'apparent statu quo issu des lois de 1982-1983. Les élus, d'autre part, dénoncent l'autoritarisme politique du gouvernement, notamment à propos de la négociation des contrats de plan, où les préfets de région se seraient comportés avec une rigueur toute républicaine. Cette double critique -immobilisme et autoritarisme- débouche sur la revendication unanime d'un " acte II " de la décentralisation, clarifiant à la fois les compétences des pouvoirs locaux et simplifiant les relations entre ceux-ci et le gouvernement. La commission présidée par Pierre Mauroy, installée en 1999, doit préciser la dramaturgie de cet " acte II ".

Si la question semble faire consensus, les réponses divisent les " anciens " et les " modernes ". Du côté des anciens, se tiennent les défenseurs du maintien en l'état du système local. La loi Chevènement qui ouvre la possibilité de création de " communautés d'agglomération " se situe dans ce courant, soucieux de préserver l'intégrité des découpages hérités, notamment les communes et les départements. Aux côtés des modernes, se rangent les partisans d'une mise des territoires politiques à hauteur des nouveaux territoires " vécus ". La loi Voynet, qui ouvre la possibilité de conclure des contrats de " pays " et " d'agglomération " se situe résolument dans ce camp.

Ainsi posé, le débat sur l'organisation des pouvoirs territoriaux n'a guère de chance de trouver une issue positive : on peut toujours reprocher aux découpages traditionnels leur archaïsme, alors que l'on peut craindre que la volonté " moderne " de faire coïncider les territoires vécus aux territoires politiques ne se solde au final par une fuite en avant dans l'instabilité institutionnelle, loin du but initial poursuivi. Ce débat apparaît donc comme une impasse, ce qui laisse craindre une certaine déconnexion dans la mise en œuvre simultanée des deux lois. Déjà, l'on perçoit une certaine division des tâches au sein des services de l'État : les directions de l'équipement se mobilisent autour de la loi Voynet, pendant que les Préfectures mettent en chantier les dispositions de la loi Chevènement. La querelle des anciens et des modernes risque donc de se résoudre manière pragmatique par la mise en application simultanée et cloisonnée des deux textes, au moins du côté de l'État.

Au delà des querelles de préséances entre une loi du Ministère de l'Intérieur et une loi du

Ministère de l'aménagement du Territoire, il semble que, dans la pratique, le débat entre les anciens et les modernes soit déjà tranché et l'acte II de la décentralisation déjà bien entamé. Trois signes donnent à penser que la pratique de la gestion publique territoriale a pris les devants par rapport aux réflexions institutionnelles, dans la grande tradition du pragmatisme français. Il s'agit de la déconnexion entre statut institutionnel et rôle politique ; de la territorialisation des principales politiques publiques nationales ; de l'émergence de nouveaux " intercesseurs territoriaux ".

La fin de l'équivalence entre statut institutionnel et rôle politique

Autant les collectivités territoriales que les services de l'État se trouvent confrontées, depuis une dizaine d'années, à une sorte de compétition politique. Alors que l'ancien modèle de gestion locale voyait se développer la compétition entre notables pour accéder, via l'intercession préfectorale aux ressources financières, techniques et réglementaires du Centre parisien, le nouveau modèle de gestion publique territoriale voit apparaître des confrontations " horizontales " qui visent à s'assurer du leadership politique sur un territoire ou sur un domaine donné. Ces confrontations horizontales font éclater les cadres institutionnels établis. L'existence d'une communauté urbaine, par exemple, ne constitue plus une garantie pour la construction d'une politique d'aménagement et de développement à l'échelle des agglomérations. Ainsi, l'agglomération bordelaise, pourtant dotée d'une communauté urbaine a-t-elle laissé passer plusieurs occasions, pendant que l'agglomération toulousaine, pourtant morcelée et batailleuse, a pu, depuis 15 ans, engranger des succès fructueux, tant en termes d'infrastructures (métro) qu'en termes d'implantations industrielles.

Les échelles soi-disant obsolètes du canton et du département trouvent ou retrouvent, y compris en milieu urbain, des pertinences inattendues : le cumul d'un mandat de conseiller municipal avec un siège de conseiller général permet à certains élus urbains de se tailler de véritables territoires à l'échelle des cantons urbains ce qui, dans certaines grandes villes, leur confère un quasi statut d'adjoint de quartier, disposant implicitement d'une délégation politique ; dans des territoires aussi métropolisés que l'Île-de-France, les départements apparaissent comme des échelons intermédiaires efficaces entre l'échelle régionale et les communes.

La répartition des compétences par blocs, issue de la loi de 1982, n'a pas résisté à l'épreuve des faits. La pratique montre que toute institution, pour autant qu'elle en ait les ressources, est susceptible d'intervenir dans n'importe quel champ thématique, si celui-ci émerge sur son agenda. Ainsi, les régions ont-elles de manière très variable fait fructifier leurs compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire : ce rôle se trouve souvent contesté par les grandes villes et par certains ... Conseils généraux qui souhaitent occuper ce terrain.

Enfin, on assiste plus récemment à l'émergence d'objets territoriaux sui generis, liés à un enjeu ou à une situation territoriale particulière qui, pendant un temps, jouent un rôle de fédérateur des institutions locales autour d'une identité territoriale (conseil de développement du Pays Basque) ou des efforts d'un " entrepreneur politique " (comité de développement du Val-de-Marne).

Ce n'est donc pas nécessairement à la dissolution des formes gouvernementales dans un système indifférencié de " gouvernance " qui caractérise la pratique récente en matière de gestion publique territoriale mais, bien plus, la compétition entre les différentes institutions pour tenir une position dominante sur un territoire, quitte à bâtir un " territoire virtuel ", comme c'est le cas dans nombre de démarches de Pays.

La territorialisation des grandes politiques nationales

Dans le même temps, à la suite des contrats de Plan État-Régions et, sans doute, sous l'influence indirecte de la politique de la ville, nombre de Ministères ont entamé une large territorialisation de leurs principales politiques. Ainsi, le Ministère de l'Intérieur, avec les Contrats locaux de sécurité, reconnaît, depuis 1997, un rôle central aux collectivités locales, aux côtés des services de police et de l'autorité judiciaire, en matière de sécurité publique. Le Ministère de l'éducation nationale a proposé aux villes des contrats éducatifs locaux, destinés à agencer l'offre éducative périscolaire avec les contenus de l'enseignement dispensé dans les écoles primaires et, souvent, dans les collèges (compétence théorique des conseils généraux) ; nombre de grandes villes en ont profité pour bâtir des projets éducatifs, véritables manifestes de politiques éducatives locales. Sans être aussi explicite, la loi contre les exclusions (juillet 1998), stipule que les politiques de santé publique, d'insertion et d'accès au logement peuvent trouver une coordination à l'échelle urbaine, ce qui confère, de fait, aux grandes villes, un rôle d'animation par rapport à des thèmes d'obédience départementale (logement, insertion) ; les services publics de l'emploi se trouvent, progressivement eux aussi, entraînés dans un processus de territorialisation.

Cette profusion contractuelle est bien le signe que l'enjeu territorial n'est plus un thème spécialisé, limité à l'aménagement et au développement local mais qu'il concerne désormais l'ensemble des politiques publiques, y compris les plus régaliennes (police et justice). Il n'est plus, désormais, d'activité publique qui ne soit pas placée sous le signe du " partenariat ", du contrat et, surtout, des financements croisés. Cette évolution de fond marque bien la perte du monopole de l'État central dans la conception et la mise en œuvre des politiques nationales et l'accession des acteurs territoriaux au rang de coproducteurs des politiques publiques. Si, d'un point de vue constitutionnel, le pouvoir local demeure résiduel, il y a longtemps qu'il apparaît comme un acteur central des politiques nationales.

L'apparition d'une fonction d'intercession territoriale

Ces deux processus (déconnexion du statut institutionnel et du rôle politique d'une part, territorialisation des politiques nationales d'autre part) induisent des recomposition des fonctions territoriales. Jadis, le Préfet jouait le rôle d'intercesseur entre la périphérie et le centre ; plus tard, le député maire s'est imposé comme le médiateur obligé entre le local et le national. Désormais, les jeux sont beaucoup plus ouverts. Le problème n'est plus seulement d'obtenir l'accès aux

ressources financières des échelons supérieurs, il est aussi d'aboutir à des agencements gouvernementaux pertinents pour traiter des questions sociales, économiques ou territoriales qui ne se laissent plus enfermer dans une seule échelle. Par exemple, l'organisation des transports urbains ne peut plus se satisfaire des modes d'organisation (autorités d'agglomération) et de financements (taxe perçue auprès des entreprises) traditionnels : les déplacements ne se font plus à la seule échelle de l'agglomération et exigent des articulations de plus en plus fines entre les échelles urbaines, métropolitaines, régionales voire nationale ; les trajets domicile-travail sont devenus marginaux dans l'ensemble des déplacements. Aussi, la construction de politiques " locales " de transports terrestres, pour les grandes villes notamment, ne peut-elle se concevoir qu'à différentes échelles, impliquant à la fois les autorités d'agglomérations, les départements (transports interurbains), les régions (TER) et les institutions nationales (Ministère, SNCF). Nul n'est en mesure d'être à lui seul le maître d'ouvrage de tels agencements ; en revanche, certains acteurs -villes, agglomérations, conseils généraux ou autres- jouent un rôle d'intercession en opérant les connexions qui s'imposent entre des opérateurs intervenants à diverses échelles. Toutes les politiques publiques se trouvent saisies par cet enjeu d'articulation des échelles et de production d'agencements dont la pertinence est tout aussi horizontale (territoire d'intervention élargi) que verticale (articulation des échelles d'intervention). Cette fonction d'intercession devient aussi essentielle que celle d'accès aux ressources financières. Bien souvent d'ailleurs, c'est la position d'intercesseur qui conditionne l'accès aux ressources, bien plus que la position institutionnelle. Certains conseils généraux l'ont bien compris qui, pour parer au risque que représente pour eux le développement des " pays " se posent en organisateur et animateurs de ces démarches, jouant un rôle d'interface obligé entre les projets de territoires et les instances nationales et européennes.

Un grand désordre ou un renouveau du gouvernement local ?

Face à ce foisonnement d'initiatives qui donnent aux politiques publiques un goût de jeu d'entreprise, on peut comprendre que certains réclament des réformes qui redonnent une relative lisibilité au système local. Mais cette volonté de réforme semble, à l'analyse, plus régressive que prospective. En effet, la volonté de donner une structuration institutionnelle aux agglomérations peut constituer une sorte de retour en arrière par rapport aux innovations qui ont surgi de la pratique locale. Le problème, on le voit, réside moins dans la taille des autorités locales, ni même dans les compétences qui leur sont explicitement dévolues : les collectivités locales ont largement fait la preuve de leur capacité à se saisir des enjeux quels qu'ils soient et à concevoir les systèmes d'alliances pour les traiter. Tenter de figer le paysage politique territorial par l'instauration d'autorité d'agglomération puissante risque, dans les faits de rajouter une couche de complexité sans aboutir à une once d'efficacité supplémentaire. Il est plus urgent de construire les espaces démocratiques où peuvent se débattre les enjeux qui concernent diverses échelles.

Cette impossible stabilisation de l'échelle d'intervention redonne paradoxalement un rôle important à l'État, et ceci, sous deux aspects, procédural et substantiel.

Au plan procédural, l'État retrouve une légitimité pour mettre en débat les enjeux territoriaux : il dispose, avec les différents outils contractuels, de scènes publiques potentielles qu'il lui revient d'animer. Il peut devenir l'opérateur d'un développement de la démocratie locale alors que les enjeux ne sont plus maîtrisables dans le seul cadre des territoires électifs

préexistants.

Au plan substantiel, l'État, s'il n'est plus le maître des horloges, reste (ou peut redevenir) celui des échelles : il n'a pas d'échelle propre, sinon nationale (et encore) ; il est à toutes les échelles. Le fameux " projet territorial de l'État " que le Ministère de l'intérieur demande désormais à chaque Préfet d'établir doit se situer résolument dans cet espace : indiquer aux différents entrepreneurs politiques locaux une place possible de leur territoire dans l'imbrication des échelles, du local à l'Europe.

Dès lors, les lois Chevènement et Voynet peuvent apparaître comme les éléments d'un dispositif gouvernemental entérinant cet Acte II. La loi Chevènement opère un compromis, dans la grande tradition de l'intercommunalité pragmatique française, entre les revendications hégémoniques des maires des grandes villes et le souci des communes périphériques de préserver leur autonomie ; la péréquation de la taxe professionnelle apparaît alors comme un lien symbolisant la solidarité des agglomérations. La Loi Voynet peut dès lors constituer un " mode d'emploi " de la loi Chevènement, donnant l'occasion à l'Etat de (re)trouver un rôle actif au sein du système local. Avec ce paradoxe (une loi Chevènement " localiste " et une loi Voynet plus " étatique "), l'acte II de la décentralisation semble bien engagé. ■

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Duran (P.) ; Thoenig (J.C.), (1996) " *L'État et la gestion publique territoriale* ", Revue française de sciences politiques, 46/4.
- Ashford, D. E., (1994), " *l'Étude des relations entre gouvernement central et collectivités locales, un essai de recension* ", Annuaire des collectivités locales, CNRS-GRAL.
- Bagnasco, A., Le Galès, P. (1997) (dir.), *Villes en Europe*, éditions La découverte.
- Commissariat Général du Plan (1997), *Cohésion sociale et territoires*, La Documentation française.
- Gaudin, J.P. (dir.), (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan.
- Gelizal, J. J. (dir.), (1995) *Le retour des Préfets ?*, Presses universitaires de Grenoble.
- Leca, J. (1997), " Gouvernance et institutions publiques, l'État entre sociétés nationales et globalisation ", in De Foucault, J. B. (dir.), *La France en prospective*, éd. Odile Jacob.