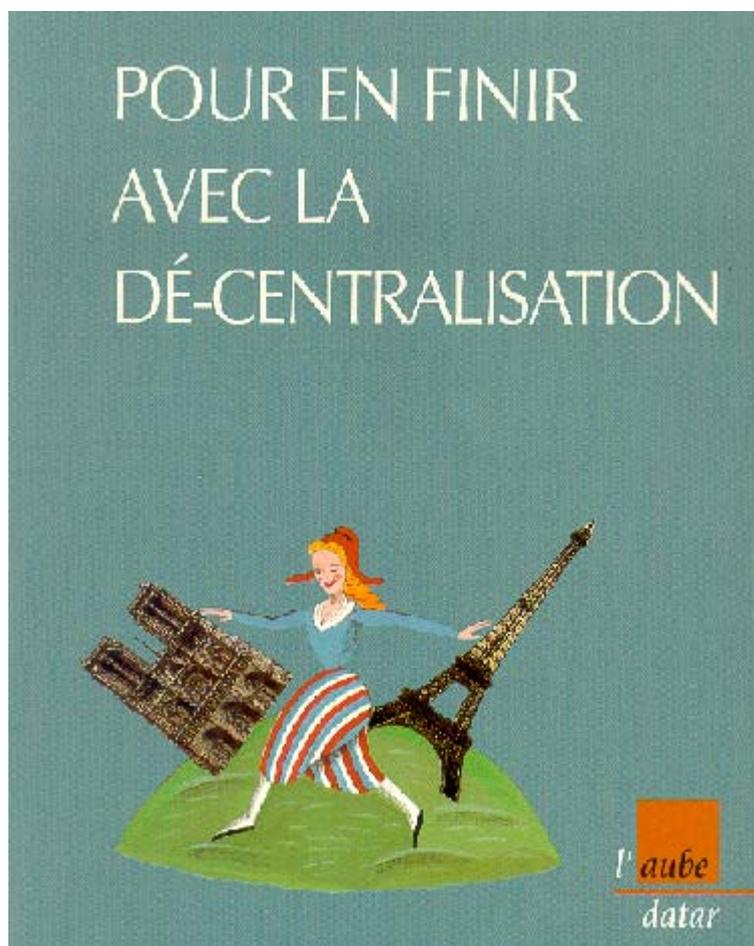


Extrait de :



CHARLES FLOQUET

2002

Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local

Daniel BEHAR

Moderniser le jacobinisme local ?

Les débats relatifs à la décentralisation, en se focalisant sur la question des relations entre le national et le local, n'ont guère porté jusqu'à présent sur la nature même du pouvoir local. Celui-ci semble avoir conservé ses traits originels, à la fois relais et figure mimétique du jacobinisme national.

La commune accapare ainsi l'ensemble des fonctions politiques, qu'il s'agisse de la représentation électorale —au point qu'on a pu parler de «présidentialisme municipal»¹— de la délibération, au travers du Conseil municipal, et de l'action, le Maire étant à la fois « entrepreneur économique, animateur culturel et chef de clan politique »². Au niveau méso-territorial, le département reproduit ce modèle communal et s'organise aussi comme le reflet et le relais du jacobinisme central.

Sur la base de la concentration des fonctions politiques autour de ce duopôle —la commune et le département— s'est ensuite développée la décentralisation par blocs de compétence, processus progressif de défaisance du national vers le local, et de taylorisation techniciste, au travers d'une spécialisation des niveaux et des fonctions.

C'est en regard du paysage ainsi structuré —concentration des fonctions politiques et spécialisation des compétences sectorielles— qu'est posée la question de la modernisation du pouvoir local. De façon récurrente, celle-ci s'inscrit dans une logique visant à conformer ce dernier à la modernisation socio-économique.

Au début du vingtième siècle³, comme aujourd'hui, cet impératif de réforme s'appuie sur le même constat : la non-pertinence des institutions politiques pivots du pouvoir

¹ C. SORBETS, « Est-il légitime de parler d'un présidentialisme municipal ? », *Pouvoirs Le Maire*, n°24, 1983

² J. JULLIARD, « La ville – lieu politique », in *Histoire de la France urbaine*, Tome 5, Ed. Seuil, 1985.

³ M. RONCAYOLO, « Le département », in P. NORA, *Les lieux de mémoire*, Gallimard 1993.

local en regard de la dilatation des réalités socio-économiques, sous les coups hier de la rétraction du territoire (le chemin de fer) et aujourd'hui de l'expansion urbaine généralisée. La logique est constante. Il s'agit de translater vers le haut, à l'identique, les deux figures du jacobinisme local : de la commune à l'intercommunalité, du département à la région. A cela s'ajoute le souci d'agrèger au mieux les fonctions techniques —en étoffant les blocs de compétences— autour de ces instances « modernes ».

Autrement dit, on peut affirmer que la modernisation du pouvoir local consiste davantage à en déplacer les niveaux d'action qu'à en questionner la nature « jacobine » voire monopolistique.

Pourtant, ainsi définie, la modernisation du pouvoir local apparaît impossible. La volonté de translation vers le haut soulève deux questions insolubles.

En premier lieu, quels sont les niveaux pertinents à substituer à ceux qui paraissent aujourd'hui obsolètes ? A première vue évidente, la réponse l'est de moins en moins. La pertinence territoriale s'éloigne à mesure qu'on s'en approche. Ainsi les agglomérations ont été mises en avant avec un objectif précis : faire coïncider l'institution politique avec l'espace pertinent de l'aire urbaine (l'extension des déplacements domicile-travail). Que constate-t-on aujourd'hui ? D'une part le succès politique des institutions d'agglomération est patent, mais il s'est joué pour l'essentiel à périmètre constant (celui des anciennes intercommunalités syndicales). D'autre part, l'objectif s'est encore éloigné ; l'aire urbaine définie à l'issue du recensement de 1999 est bien souvent plus étendue qu'après le recensement de 1990.

Le même raisonnement vaut pour le niveau méso-territorial. L'échelle régionale constitue une géographie dont la pertinence est relative. Chacun s'accorde à constater que le niveau régional est plus pertinent que celui du département mais que cette pertinence est pourtant discutable dans l'absolu : certaines régions apparaissent trop réduites et globalement, à l'heure européenne, c'est « l'inter région » qui constituerait l'espace pertinent ⁴.

Seconde interrogation, comment concilier cette exigence de dilatation des territoires institutionnels avec l'impératif simultanément pour l'action publique de la proximité, du rapprochement des territoires vécus ? Là encore, cette question était déjà posée au début du siècle dernier pour le département, pris en tenailles entre le territoire de l'identité⁵ —le pays— et celui de la modernité —la région—. Elle est encore plus aiguë aujourd'hui.

⁴ DATAR, *France 2020*, Ed. Documentation Française, 2000.

⁵ M. RONCAYOLO, déjà cité.

Ces deux interrogations font de cette volonté de recombinaison géographique du jacobinisme local une aporie qui trouve son expression actuelle dans la tentation de démultiplication de la commune. Une super-commune à l'échelle de l'agglomération⁶, des micro-communes à l'échelle du quartier⁷, toutes pourvues des mêmes attributs politiques —notamment électifs et délibératifs— comment imaginer la viabilité d'une telle recombinaison ? Toujours plus de globalité macro-géographique au nom de l'efficacité, toujours plus de proximité micro-géographique au nom de la démocratie, voilà bien l'injonction paradoxale qui hante les réformateurs territoriaux.

Est-on alors aujourd'hui confronté à une question ne pouvant être abordée que sur le registre de l'incantation —à quand la pertinence territoriale des institutions locales ?— ou assiste-t-on à un changement, plus discret, mais plus radical de la nature même du pouvoir local, sous les coups de la transformation des enjeux territoriaux ?

Le pouvoir local à l'heure de la dissociation territoriale

Le constat d'une dilatation du fonctionnement socio-économique des territoires est à l'origine de ces tentatives récurrentes de modernisation de l'architecture du pouvoir local. Le phénomène est incontestable, mais il en masque un autre, davantage perturbateur : l'ordonnancement emboîté des territoires tend à se disloquer.

L'architecture institutionnelle est déstabilisée non seulement parce qu'elle ne se situe plus aux niveaux pertinents mais parce que le principe même de « commandement » du développement territorial, en cascade, par tel ou tel niveau géographique et institutionnel, n'est plus opérant. Quelle que soit l'échelle considérée, l'emboîtement est mis en cause. Au niveau des relations inter-urbaines, la représentation d'une armature urbaine hiérarchisée, organisée à partir d'une métropole régionale devient de plus en plus discutable. La capacité de développement d'une ville n'est plus nécessairement liée à son rang dans la hiérarchie urbaine régionale. La dynamique de l'agglomération troyenne n'a aucun rapport de dépendance avec celle de Reims. Il en est de même de Beauvais vis-à-vis d'Amiens.

Les capitales régionales n'assurent plus mécaniquement une fonction locomotive d'entraînement de l'armature urbaine. Ainsi la métropolisation caennaise tend à dissocier cette ville du réseau urbain de Basse Normandie.

⁶ Cf. rapport P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Ed. Documentation Française, 2000.

⁷ Cf. projet de loi Vaillant relatif à la démocratie de proximité (juin 2001).

A une autre échelle, entre villes et territoires les relations sont aussi de plus en plus complexes : ainsi le développement de Montpellier tend à diffuser sur son environnement tandis que celui de Toulouse distingue de plus en plus la ville de son hinterland.

Il en est de même au sein des agglomérations. Certaines ont des développements vertueux tandis que d'autres sont plus problématiques. Ainsi la performance économique de l'agglomération orléanaise accentue sa dualisation sociale et la dynamique métropolitaine de l'Île de France creuse les écarts en son sein.

Autrement dit la modernisation du territoire change de nature : là où, de la révolution industrielle aux Trente Glorieuses, le progrès et le développement renforçaient l'intégration territoriale par des effets d'entraînement en cascade, la modernisation contemporaine fait du développement même une source de risques pour la cohésion territoriale⁸.

D'un point de vue géographique, ce changement de nature des processus de développement se traduit par une recomposition du rapport entre les échelles : selon le point de vue —l'échelle— considéré, une même dynamique socio-économique peut produire des effets territoriaux divergents. Du point de vue francilien le développement économique via l'attractivité de l'immobilier de bureaux de la Plaine Saint Denis et sa spécialisation sociale dans l'accueil des immigrés nécessaires à l'économie métropolitaine, est efficace. Du point de vue de la Seine Saint Denis, ce développement signifie la dualisation de ce territoire.

Sous l'angle de la gestion territoriale, cette singularisation des dynamiques selon l'échelle considérée change la donne. Lorsque le développement encastrait les échelles territoriales, « comme des ronds dans l'eau », certains niveaux —tendanciellement les plus globaux— étaient plus pertinents que les autres. Aujourd'hui, chaque niveau a sa propre pertinence, en raison de la configuration singulière des enjeux qui s'y organisent.

Cette combinaison spécifique de dynamiques sociales, économiques et environnementales à chaque niveau de territoire a d'ores et déjà une conséquence directe sur les modes de gestion publique : le modèle tayloriste de répartition des rôles sur une base sectorielle implose.

Nul ne peut prétendre spécialiser certains niveaux dans le développement économique, d'autres dans la réparation sociale, alors que tout l'enjeu consiste à organiser la combinaison de ces différentes politiques sectorielles, adaptée au niveau considéré.

⁸ U. BECK, *La société du risque*, Ed. Aubier, 2001.

Chacun le sait bien : aujourd'hui la spécialisation des niveaux institutionnels selon des blocs de compétences constitue une fiction juridique. La plupart des institutions s'en sont affranchis. Tout le monde fait tout ; non seulement dans une logique de concurrence inter-institutionnelle, mais par souci de l'intérêt local.

Récemment, de façon brutale, la montée en puissance de l'intercommunalité a rendu visible cet épuisement de la spécialisation sectorielle des compétences. On l'a dit précédemment : l'intercommunalité n'a pas, comme attendu, changé la donne d'un point de vue géographique. Le périmètre des agglomérations est globalement constant. Elle a en revanche bouleversé le paysage institutionnel en passant d'une configuration syndicale —cantonnée à des prérogatives techniques— à une fonction politique.

Si l'on élargit le regard à l'ensemble des « nouveaux territoires » de l'action publique, agglomération et pays, là encore la surprise est de taille. Ceux-ci ne viennent pas dessiner une nouvelle géographie rationnelle du pouvoir local où deux institutions politiques dilatées et dominantes organiseraient un puzzle juxtaposant agglomérations et pays. Fait inattendu, les pays ne sont pas seulement apparus « à côté » des intercommunalités et notamment des agglomérations mais « avec », ou « au-dessus », sous la forme des pays urbains ou conférences territoriales aux appellations les plus diverses.

Pays et agglomérations viennent s'inscrire dans un processus de recomposition où les prérogatives sectorielles sont transgressées, où tout le monde revendique de fait toutes les compétences mais où chacun esquisse un rôle politique particulier. L'emboîtement hiérarchique et tayloriste se disloque mais la géographie politique qui apparaît tient moins du puzzle que de l'empilement. Chacune tente de traiter à son niveau la globalité des problèmes qui se posent à ce niveau.

Vers une recomposition des fonctions politiques ?

Quelle perspective émerge de ce constat ? La modernisation du jacobinisme local par translation de ses figures emblématiques —la commune et le département— vers des niveaux supérieurs apparaît d'autant plus illusoire qu'elle est battue en brèche de facto par la multiplication d'instances territoriales à tous les niveaux géographiques.

Chacune de ces instances bouscule —de façon légitime— son assignation à telles ou telles compétences techniques et toutes revendiquent une fonction politique, de la commune à la région, en passant par le département, le pays ou l'intercommunalité.

Doit-on en conclure à une ingouvernabilité croissante des territoires ou y voir davantage l'esquisse d'une nouvelle géopolitique locale ? En effet, si on y regarde de plus près, se dessine une amorce de répartition pragmatique des fonctions politiques jusqu'alors monopolisées par les deux figures idéal-typiques du jacobinisme local, commune et département. Une telle perspective suggérerait alors l'émergence d'un nouvel ordonnancement politique du local : au modèle construit sur une concentration des fonctions politiques, conjonctuellement amendé par une spécialisation des compétences sectorielles lors du « moment » de la décentralisation, succéderait un modèle défini par la diffraction des principales fonctions politiques du pouvoir local : la représentation, la délibération et l'action.

Ainsi au niveau local, l'intercommunalité se développe comme un mouvement d'en bas, calé non sur la « pertinence » géographique, rationnelle du périmètre constitué mais sur sa validité politique. Que l'on soit en milieu urbain ou rural, communautés d'agglomération et de communes reflètent d'abord l'appartenance à un même territoire, expriment et portent une identité, tant au-dedans qu'au-dehors. C'est la fonction politique de « représentation » qui les décrit sans doute le mieux et les identifiera encore davantage à terme si l'on en croit le rapport Mauroy. Si le processus est assurément moins avancé, il peut être envisagé de la même façon pour l'ensemble des niveaux intermédiaires. A l'évidence, c'est à l'échelon régional que la fonction de représentation politique revient, en ce qu'il est le mieux à même de tenir le double enjeu d'expression identitaire au-dedans et de visibilité au-dehors.

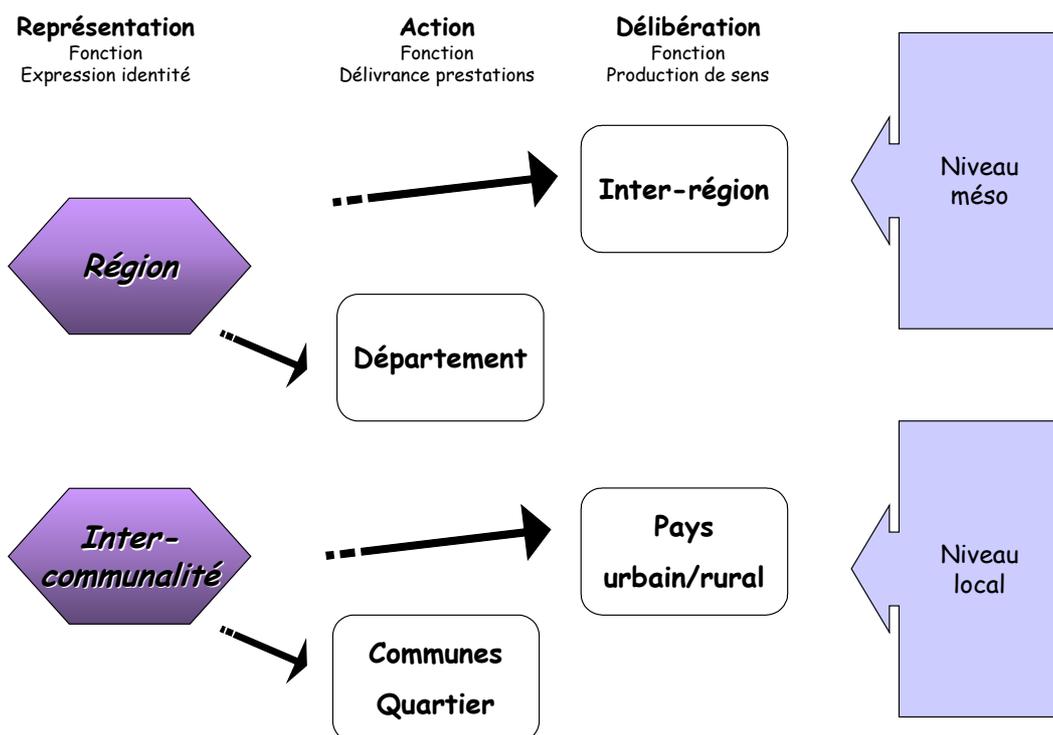
Pour autant, si l'on revient à l'ensemble local, le développement de l'intercommunalité n'a pas aspiré l'ensemble du paysage institutionnel local. Bien au contraire, il a entraîné dans son sillage l'émergence d'un niveau et d'une fonction politique inédits. Pays, conférences territoriales, les appellations sont multiples pour décrire cette réalité : des configurations plus ouvertes à la société civile, via notamment la création des conseils de développement, qui s'ajustent à la complexité des mécanismes

systemiques socio-économiques, là une aire urbaine, en Ile de France un quadrant angulaire radial, ailleurs une interdépendance urbain/rural pour fabriquer un « référentiel d'action publique » ; autrement dit donner le sens de l'action locale au travers d'un processus public de délibération collective.

Dans le même esprit, pour les ensembles intermédiaires, la capacité à peser sur les grands mécanismes socio-économiques, dans une perspective européenne exigera, selon les configurations territoriales, des agencements plus étendus, tels qu'ils s'esquissent, avec là encore une vocation délibérative, autour des inter-régions.

Dernières instances de ce paysage au niveau de l'ensemble local, la commune et le quartier, qui loin de disparaître, s'affirment en se spécialisant sur une fonction politique de plus en plus délicate : celle de la mise en œuvre de l'action publique. En effet, il ne suffit pas aujourd'hui d'énoncer un Projet pertinent en regard de la complexité socio-économique, d'assurer l'adhésion collective à ce Projet, encore faut-il garantir l'opérationnalité et la recevabilité locale des projets qu'il induit : c'est sur ce registre — lui aussi politique de la fabrication négociée d'un intérêt général local— que sont de plus en plus convoqués la commune et le quartier.

Autrement dit, en regard de la montée en puissance de ces configurations de projet (pays, inter-régions) et de représentation politique (intercommunalités, régions), la nécessité d'un cadre stable d'intervention se fait de plus en plus sentir. C'est là aussi la nouvelle chance des périmètres et instances du niveau départemental : autour de la délivrance des prestations de services publics, assurer une fonction d'intercession à la fois « verticale » entre les ensembles intermédiaires et locaux, et « horizontale » en dégageant les termes là aussi d'un intérêt général local, entre territoires urbains et ruraux notamment.



Quelle modernité pour l'action publique territoriale ?

Une telle perspective —dont on a volontairement ici forcé les traits— ne prétend pas opposer un meccano institutionnel à un autre. Elle a davantage pour ambition de questionner le sens même du processus de modernisation de l'action publique sur les territoires.

Ce que l'on a nommé ici le jacobinisme local avait un sens lorsque les fonctionnements sociaux et économiques s'inscrivaient dans des cadres géographiques stables. Lorsque l'urbain coïncidait avec la ville, lorsque le citoyen équivalait au citadin, le monopole communal avait sa pertinence.

Au plus fort du processus de mutation territoriale —les Trente Glorieuses— la modernisation de ce modèle pouvait consister à en ajuster les périmètres aux « débordements territoriaux » observés tout en adaptant ses modalités opérationnelles à l'élargissement des champs d'intervention de l'action publique. C'était là l'actualité des tentatives de réforme régionale⁹, puis, en fin de période, des lois de décentralisation.

⁹ O. GUICHARD, *Vivre ensemble*, Ed. Documentation Française, 1976.

L'heure n'est plus à ces ajustements auxquels faisait écho l'expression même de décentralisation. Aujourd'hui la réalité de l'inscription territoriale des rapports sociaux ou des interdépendances économiques, fait imploser ces cadres territoriaux unitaires, rompt l'équivalence entre le citoyen et le citoyen. Ce constat —ici développé pour le niveau local— affecte en réalité l'ensemble des niveaux territoriaux. Ce sont toutes les institutions construites sur un monopole des fonctions politiques vis à vis d'un territoire — de l'Etat nation au modèle communal— qui sont déstabilisées. Le basculement d'une Europe syndicale —pour faire le parallèle avec l'intercommunalité— à une Europe politique redistribue les cartes non pas sur le plan technique : il ne s'agit plus de se répartir les compétences sectorielles, là l'agriculture, ici l'éducation. Est en cause un éclatement des fonctions politiques jusqu'alors monopolisées par l'Etat Nation : à l'un le lien représentatif, à l'autre l'énoncé de valeurs partagées vis à vis du dedans et du dehors. A d'autres encore probablement, « avant garde », « noyau dur »...¹⁰, la fonction d'élaboration stratégique, sans oublier le rôle régulateur croissant des agences mondiales (OMC...) qui semble constituer le pendant du développement des agences locales (agences hospitalières, de bassins...).

On comprend donc —au travers de ce parallèle— que la question du pouvoir local ne peut être limitée à un enjeu de « réglage de curseur » : le baisser d'un côté (la décentralisation), le remonter, de l'autre (les Modernes, agglomération et région, contre, les Anciens commune et département). Il s'agit bien davantage de repenser la nature du pouvoir local.

On veut croire ici que s'inscrire dans cette perspective ne relève pas seulement du principe de réalité : cette transformation constitue une chance politique.

Au moment où chacun déplore le hiatus grandissant entre la sphère politique et la société civile, cette implosion des institutions monocratiques, la redistribution de leurs fonctions politiques ouvre de nouvelles perspectives, permet de dépasser l'antienne de la « nécessaire articulation entre démocraties représentative et participative ».

Selon des modes et des formes différentes —ici un conseil de développement coproduisant une représentation partagée du territoire, là un conseil de quartier négociant les conditions d'installation d'un projet urbain majeur dans son environnement, ...— c'est un processus de diffusion du politique au sein de la société qui s'amorce aujourd'hui et qu'il s'agit d'amplifier. ■

¹⁰ J. DELORS, « La France et l'Europe », in *Esprit*, n°6, juin 2001.