

De l'Europe au local : Vers un partage de la souveraineté territoriale ?

*Daniel BEHAR
Philippe ESTEBE*

Deux questions animent de façon concomitante le débat public. La première a trait à la décentralisation et à l'avenir de nos collectivités territoriales, la seconde au futur de l'Europe.

Apparemment déconnectés, ces deux débats évoquent les mêmes enjeux, ceux de l'efficacité de l'action publique et de sa lisibilité démocratique, en regard de la complexité territoriale. Tous deux font appel à la même rhétorique. Il s'agit de « rapprocher le pays légal du pays réel », de moderniser l'architecture institutionnelle, de redonner à celle-ci une lisibilité aux yeux du citoyen.

Ainsi énoncées, les finalités font consensus. Pourtant, trois lignes de modernisation coexistent et transcendent les clivages politiques. L'une tient du mythe, l'autre de la fiction et la dernière d'une révolution aussi discrète que radicale qui se joue de l'Europe au local.

Le mythe de la simplification

Le mythe tout d'abord : c'est celui qui scande les tentatives de réforme de l'architecture territoriale française depuis son origine. Il répond à un impératif : la simplification. Il faut réduire le nombre de niveaux d'administration du territoire, mettre un terme à une « exception française » (l'existence de trois à quatre niveaux institutionnels), dont nul n'a véritablement vérifié la réalité.

Trois instances agréent aujourd'hui à cette injonction simplificatrice : moins les régions que les inter-régions (l'idéal allemand), moins les intercommunalités que les agglomérations et les pays (les territoires vécus chers aux géographes).

Ainsi redessinée, la carte de France est séduisante et semble faire consensus : six ou sept grandes régions, cent cinquante agglomérations, trois à quatre cents pays. Appuyée sur le concept valise de subsidiarité, elle trouve un écho plus large dans une perspective fédéraliste : l'Europe des Régions. Mais cette vision idéale privilégiant les « territoires pertinents », au travers d'un mouvement de dilatation des niveaux institutionnels historiques, a un inconvénient majeur. Quelle que soit la période, tant à la fin du 19^{ème} siècle lorsque le débat public prônait, déjà, la disparition du département au profit des pays et des régions, qu'aujourd'hui, et aussi bien localement qu'au niveau européen, personne n'est prêt à accepter cette substitution.

Le conservatisme notabiliaire n'est pas seul en cause. A l'échelle européenne, cette perspective fait l'impasse sur l'enjeu majeur de la redistribution via les Etats-nations. A tous les niveaux, faire coïncider institutions publiques et pays réel relève

de l'injonction paradoxale. Il faut à la fois au titre de l'efficacité dessiner des périmètres de plus en plus vastes et dans le même temps, au nom de la lisibilité démocratique, être toujours plus près du citoyen, privilégier les échelles de la proximité.

A cette équation impossible, nul n'a trouvé la solution.

On peut interpréter ainsi le mouvement de balancier réformateur des deux derniers gouvernements. Après avoir affirmé leur volonté de moderniser l'administration territoriale, au détriment d'un maillage départemental obsolète, tous deux sont revenus au statu quo, les vertus de proximité et d'égalité du département étant subitement redécouvertes.

La fiction des blocs de compétences

Puisque la simplification relève de l'aporie, une seconde ligne de modernisation, plus réaliste, est mise en avant. Des lois Defferre aux projets actuels de décentralisation, en passant par la montée en puissance de l'Union Européenne (charbon, acier, agriculture...), la continuité est totale. Le transfert de blocs de compétences sectorielles, la définition de « chefs de file » constituent une voie pragmatique de transformation. La spécialisation fonctionnelle des niveaux institutionnels serait la garantie à la fois d'une efficacité administrative et d'une lisibilité politique. Cette solution sage a déjà fait ses preuves ; il s'agit maintenant, de l'amplifier, par la voie expérimentale pour les uns, de façon plus encadrée pour les autres.

Une telle évidence relève en fait largement de la fiction, d'ordre juridique. Dès 1983, on a observé un décalage radical entre le cadre législatif et la pratique : quel Conseil Général a limité ses interventions culturelles aux compétences dévolues de la lecture publique et des archives départementales ?

Quelle que soit l'institution, la légitimité politique – le territoire – prime sur la légitimité technique – les compétences sectorielles.

Cette spécialisation fonctionnelle est dépassée en ce qu'à l'instar du modèle industriel « tayloriste » auquel elle se réfère, cette rationalité conjugue parcellisation des fonctionnalités et maîtrise du jeu par l'Etat-nation, au nom de la cohérence et de la souveraineté.

Elle fait fi de la réalité actuelle des dynamiques territoriales. Face à la dislocation des territoires, on ne peut espérer rétablir la cohésion territoriale en concevant le développement économique aux niveaux géographiques les plus vastes tout en accroissant toujours davantage la réparation sociale au plus près du terrain. C'est à chaque niveau qu'il faut tenter de concilier développement et solidarité

Encore une fois, c'est pourtant ce cadre conceptuel qui semble prévaloir pour organiser « l'acte II de la décentralisation » : aux régions le transfert des compétences relevant du développement économique, aux départements celles participant de la solidarité. On peut cependant faire le pronostic que ces nouvelles compétences transférées contribueront moins à conforter les prés

carrés respectifs des institutions départementales et régionales qu'à renforcer leurs stratégies territoriales globales, en démultipliant leur capacité d'action.

La fin des monopoles territoriaux ?

Au niveau local, les élus en ont d'ores et déjà pris acte : loin de spécialiser leurs compétences sectorielles, ils engagent à chaque niveau des projets globaux de territoire et en revanche, esquissent, au travers de leurs pratiques, une répartition inédite de leurs fonctions politiques. Ainsi les régions, en dépit des injonctions rationalisatrices de l'Etat, ne prétendent guère imposer une planification régionale de l'aménagement du territoire, mais tentent, tant bien que mal, de fabriquer un cadre de référence, une identité régionale, aux travers de travaux prospectifs, de l'animation du débat public... Quant aux départements, lorsqu'ils s'éloignent de leur fonction traditionnelle d'instituteur du rural, sous la pression des nouveaux pouvoirs locaux (agglomérations, pays), ce n'est pas pour énoncer un projet de territoire concurrent mais pour assurer une fonction politique inédite d'intercession entre le global et le local.

Ces recompositions politiques font ainsi écho à ce que l'on observe entre l'Europe et les Etats-nations. Après avoir épuisé les vertus du transfert de compétences sectorielles, et définitivement renoncé au mythe d'une Europe fédérale, la question aujourd'hui posée est celle d'une nouvelle répartition des fonctions politiques entre l'Etat-nation (lieu de la représentation identitaire), l'Europe élargie (espace d'énonciation des perspectives) et le « noyau dur » (niveau de la stratégie).

Il en est de même localement entre des intercommunalités construites sur des fonctions de représentation, des espaces de projet (pays, conférences territoriales...), toujours plus nombreux et des communes en charge de fabriquer au cas par cas, un intérêt général local, au-delà des particularismes sociaux.

Le modèle français ne se caractérise pas seulement par son jacobinisme centralisateur. Il est fondé sur une symétrie entre ses deux piliers, l'Etat-nation et son reflet local en modèle réduit, la commune, en ce qu'ils exercent tous deux un monopole des fonctions politiques sur un territoire donné.

Les deux débats actuels, la décentralisation et l'avenir de l'Europe, mettent en évidence la déstabilisation de ce modèle. Son renouvellement ne passe ni par le mythe d'une translation à l'identique vers les niveaux de l'Europe et des régions, ni par la fiction d'une spécialisation technique de leurs rôles respectifs.

Pendant que les stratèges de la décentralisation oscillent entre ces deux pôles de la simplification et de la spécialisation, on assiste en réalité à une refondation radicale du modèle français d'administration publique, dans une perspective de partage de la souveraineté territoriale entre des instances politiques démultipliées

■