

Extrait de :



La décentralisation : 1982, acte I **Approche historique et critique**

Intervention de Philippe ESTEBE

Un certain nombre d'évolutions intervenues dans le système politico-administratif territorial depuis une vingtaine d'années permettent d'éclairer la situation actuelle. En effet, la réforme de 1982, plus connue sous l'appellation de lois Deferre, tout en introduisant un certain nombre d'innovations décisives dans l'administration des territoires en France, a laissé inchangés un certain nombre de piliers fondateurs de notre rapport politique au territoire: les invariants du système politico-administratif français, qui font référence à notre culture politique et à notre conception de la démocratie, du territoire et de l'action publique.

Les invariants du système politico-administratif français sont constitutifs de notre rapport au territoire. Toute évolution du système politico-administratif territorial – évolution en cours actuellement avec la mise en œuvre de la loi Chevènement¹ et de la loi Voynet² – doit ou devra composer avec eux. Quels sont ces invariants, et pour quelles raisons les lois Deferre ne les ont pas modifiés?

Deuxième point, en exergue de ce propos: le projet de loi organique du gouvernement actuel veut transformer l'article I de la Constitution: «La République française est une et indivisible», en ajoutant: «... et son organisation est décentralisée». En fait, de manière assez paradoxale, cette réforme constitutionnelle est presque plus rétrospective que prospective, au sens où l'un des points extrêmement forts de ces fameux invariants est, justement, qu'ils montrent à quel point la France est un pays historiquement décentralisé, et sans doute beaucoup plus décentralisé que la plupart des pays voisins qui eux sont régionalisés. La différence est essentielle entre la France et les pays européens voisins, et c'est sans doute à ces deux mots, régionalisation et décentralisation, que tient «l'exception politico-territoriale française».

Je propose d'examiner quatre invariants illustrant bien ce régime décentralisé et non régionalisé: le morcellement communal, la non-hiérarchie des collectivités territoriales, le principe de cogestion du territoire entre l'État et les collectivités locales, enfin, l'extraordinaire imbrication du niveau central et du niveau local.

Les quatre invariants du système politico-administratif français

Le morcellement communal

La première question qu'il faut se poser est la suivante: quelle est la nature exacte du morcellement communal en France ? Concernant la population, 75 % de la population française vivent dans 5 000 communes urbaines. Avec ce ratio, la géographie politique, politico-territoriale des communes est finalement assez proche de celle des pays voisins. Chaque commune urbaine a en moyenne de 10 000 à 11 000 habitants. Ce n'est pas tellement différent de l'Italie (8 000 communes), de l'Allemagne (15 000 communes) ou de la Grande-Bretagne (4 000 communes). En termes de population urbaine, les chiffres sont donc dans la moyenne des autres pays européens.

Ce qui fait la spécificité française, c'est l'existence de 31 000 communes rurales habitées par 25 % de la population. Le morcellement communal en France n'est pas urbain, il est d'abord rural. Les autres pays européens, qui avaient dans les années 1960 une organisation territoriale assez proche de celle de la France, ont fait disparaître leurs communes rurales. Les logiques de fusion autoritaire de communes conduites notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne dans les années 1970, en Italie dans les années 1990, ont consisté à fabriquer de vastes communes en agrégeant autour d'une commune urbaine, d'une agglomération, d'une métropole, les communes rurales jusqu'alors associées d'une manière ou d'une autre, sur le principe de l'aire urbaine.

Dès lors que l'on considère que la France est trop morcelée par rapport aux autres pays européens, que l'on concède que ce morcellement est plutôt rural qu'urbain, la question qu'il faut se poser est: pourquoi n'a-t-on

¹ Loi du 12 juillet 1999 appelée loi sur l'intercommunalité ou loi Chevènement.

² Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), du 25 juin 1999, dite loi Voynet.

pas fait disparaître les communes rurales?

Dans leurs travaux, Jean Viard³ et Bertrand Hervieux⁴, respectivement politiste et sociologue du monde rural, ont essayé de comprendre la raison de la permanence de 31 000 communes rurales en France. Ils ont constaté que, depuis 1870, la carte communale de la France n'a pratiquement pas bougé. Autrement dit, jusqu'en 1870, les communes rurales sont, tout naturellement, absorbées par les communes urbaines qui grandissent. Paris par exemple absorbe progressivement les villages alentour (Belleville, Ménilmontant, Neuilly-sur-Seine, Auteuil, Passy).

D'après Bertrand Hervieux et Jean Viard, ce gel de la carte communale à partir de 1870 correspond à un enjeu politique extrêmement fort pour les Républicains. Ces derniers arrivent au pouvoir portés par les villes dont les maires, pour la plupart, sont républicains. Si le régime veut durer, il doit également s'attirer le soutien des campagnes, d'autant plus que l'Assemblée nationale, élue en 1870 par «la France d'en bas», comme toutes les assemblées nationales d'ailleurs, est si fortement marquée à droite qu'elle est à deux doigts en 1875 de rétablir la monarchie!

En fait, l'équation est simple: pour avoir le soutien des campagnes, il faut leur garantir qu'elles ne vont pas être menacées par la ville. Dans ce dessein, les Républicains concluent un pacte implicite, voire parfois explicite, avec les notables ruraux, en leur accordant un poids politique plus que proportionnel à leur importance dans la population, ce qui explique aussi d'ailleurs la politique agraire de la Troisième République. Le protectionnisme agricole de la Troisième République, appelé tarif Méline⁵, consiste à rassurer la masse rurale de la population.

Ce pacte républicain fondateur entre la République et les campagnes a trois conséquences:

- premièrement, la carte communale ne bouge pas. Encore aujourd'hui, 40% des maires sont agriculteurs, alors que les agriculteurs représentent moins de 5 % de la population active;
- deuxièmement, la discrimination positive est moins liée à la carte communale qu'au découpage de la carte électorale: dans cent circonscriptions, les agriculteurs représentent encore aujourd'hui 20 % de la population active. Ce chiffre leur donne un poids déterminant aux élections. Ainsi, une centaine de députés liés au monde agricole siègent à l'Assemblée nationale;
- troisième conséquence, le système sénatorial lui-même: au nom de la représentation de tous les territoires de la République, les petites communes et les départements sont massivement représentés, en dépit des réformes récentes du mode d'élection des sénateurs.

Le morcellement rural est un héritage historique qui est encore fonctionnel à bien des égards. En effet, la masse des petites communes alimente une filière de représentations politiques particulières, celle du conseil général et du Sénat, qui constitue un élément de stabilité dans le système politique français par rapport aux risques de retournement politique que tentent ou que tenteraient de faire courir des évolutions un peu brutales de majorité à l'Assemblée nationale. C'est donc un élément de stabilité territoriale lié à la discrimination positive démocratique en faveur des campagnes.

Le morcellement rural a permis également d'asseoir le poids de l'État central vis-à-vis des grandes villes. L'État central, avec ses corps techniques déconcentrés, s'est assuré de la clientèle des petites communes, permettant ainsi de faire contrepoids à l'influence des maires des grandes villes et notamment à leurs velléités ou à leurs volontés territoriales un peu hégémoniques. Il a constitué un garde-fou à l'édification d'une République des villes et, notamment, à l'émergence de pouvoirs urbains forts, susceptibles de contester, sur le territoire, l'influence et l'importance des corps techniques de l'État et de la légitimité démocratique centrale.

Les lois Defferre de 1982 ne procèdent à aucune réorganisation territoriale. Elles se font à géographie politique constante et c'est même, d'une certaine manière, leur condition d'acceptabilité par les communes rurales, dans la mesure où elles craignaient de perdre, avec la décentralisation, la béquille de l'État central. Ce qui renvoie à un autre élément, le troisième invariant, la cogestion du territoire par l'État et les collectivités territoriales.

³ Directeur de recherche au Cévipof (Centre d'études de la vie politique française, CNRS).

⁴ Président de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique).

⁵ Protection tarifaire pour l'agriculture instaurée en 1892.

Le principe de non-hiérarchie des collectivités territoriales

L'empilement territorial des juridictions ne constitue pas en France une hiérarchie au sens où le département serait supérieur à la commune et la région supérieure au département. Les règlements élaborés par le département ne s'imposent pas à la commune, ceux de la région ne s'imposent ni au département ni à la commune. La hiérarchie n'est ni normative, ni politique entre ces niveaux de collectivités territoriales. Autrement dit, le département prend des délibérations pour ses propres compétences, mais n'a pas la compétence de prendre des délibérations pour les compétences de la commune. Il en est de même pour le conseil régional vis-à-vis du conseil général...

La logique de l'organisation des collectivités territoriales qui prévaut en France est celle de la spécialisation des échelons, avec un principe régulateur qui est celui de la notion de bloc de compétences.

C'est une exception notable par rapport à tous les pays voisins, dans la mesure où ceux-ci ont tous défini un niveau de collectivités territoriales comme étant supérieur aux autres, même la Grande-Bretagne récemment. Un niveau particulier a une compétence générale de type législatif susceptible de fabriquer des lois ou de quasi-lois qui s'imposent aux autres niveaux. En règle générale, c'est le niveau régional ou l'équivalent des régions dans les États fédéraux, les États fédérés (les cantons en Suisse, les Länder en Allemagne, etc.), qui dispose d'un pouvoir normatif lui permettant, notamment en termes d'organisation territoriale et d'organisation des pouvoirs territoriaux, de légiférer pour les autres niveaux. En Italie, le niveau régional s'est vu doter dans les années 1990 d'un pouvoir d'organisation sur les agglomérations. Par exemple, c'est à ce niveau que sont arrêtés les périmètres d'agglomération. En Allemagne, chaque Land a la capacité d'organiser ses pouvoirs territoriaux comme il le souhaite. Il dispose d'un domaine législatif très étendu. En Espagne, les autonomies, qui ont des noms différents selon les régions (la Généralité de Catalogne, le Gouvernement d'Euskadi, etc.), ont elles aussi un pouvoir normatif sur les collectivités de niveau inférieur.

Ce n'est pas pour autant, et c'est important, qu'il y a moins de niveau de collectivités territoriales dans les autres pays qu'en France. Les trois niveaux de collectivités territoriales et l'État sont présents dans tous les pays. En Italie, ce sont les communes, les provinces, les régions. En Espagne, ce sont les communes, les provinces, les autonomies. En Allemagne, c'est un peu plus compliqué, car il y a les communes, les arrondissements, les régions mais également des villes arrondissements, comme Paris qui est aussi un département. Avec ses deux niveaux de collectivités territoriales, l'Angleterre fait exception: il n'y a pas de niveau intermédiaire entre la région et la commune.

La France se distingue des autres pays européens par la non-hiérarchie des différents niveaux. D'où vient cette spécificité française de non-hiérarchie des collectivités territoriales et pourquoi le législateur n'a-t-il pas privilégié un niveau sur les autres? Une exception cependant, le niveau privilégié de la commune. La commune est en effet la seule collectivité territoriale qui, en France, dispose de ce que l'on appelle la compétence territoriale générale, c'est-à-dire la possibilité de délibérer et de décider sur la totalité des questions qui intéressent le territoire communal. La commune n'est pas bridée par ses blocs de compétence. La compétence territoriale générale de la commune est logique, dans la mesure où elle ne s'impose à personne. Elle ne s'impose qu'à la commune, puisqu'il n'y a pas de collectivité territoriale de niveau inférieur. En revanche, ni le département, ni la région ne dispose de cette compétence territoriale générale. Ils ont des compétences de spécialité. Le législateur a donc, d'une certaine manière, privilégié un niveau, mais, de fait, en le privilégiant, il laisse intact le principe de non-hiérarchie des collectivités territoriales ou, plus exactement, la hiérarchie est inversée, puisque c'est le niveau le plus petit, en termes d'espace territorial, qui a le plus de pouvoirs juridiques. Ce qui, somme toute, est parfaitement conforme au principe de subsidiarité dont on nous rebat les oreilles comme étant le nec plus ultra de la modernité communautaire.

Il y a deux raisons qui fondent l'organisation territoriale non hiérarchique: une raison historique structurelle et une raison historique conjoncturelle.

• La raison historique structurelle

La République est une et indivisible. Les échelons de collectivités territoriales ne sont pas des gouvernements au sens où ils disposeraient de la puissance publique et de la souveraineté, ou d'une

partie de la souveraineté. Ce sont des échelons administratifs, démocratiques, avec élection de conseils, etc. Il ne s'agit pas de concevoir une organisation de la République avec des entités autonomes disposant de la souveraineté, mais bien d'une logique d'administration rationnelle du territoire, avec des échelons de proximité liés à des enjeux – notamment pour le département – d'accessibilité des services. Ce premier élément structurel correspond bien à un État unitaire et non à un État fédéral.

- *La raison historique conjoncturelle*

Les deux échelons fondateurs sont la commune et le département. La région a été ajoutée après coup, en 1955. Elle intervient tard dans le système politico-administratif et sur un mode plutôt régalien et centraliste, avec cette logique gaullienne qui consiste à dire: «je vais me fabriquer une circonscription à ma main», en quelque sorte, «pour administrer le territoire de manière rationnelle en passant par-dessus la tête de ces notables locaux qui empêchent la modernisation», c'est-à-dire les présidents de conseils généraux, les maires.

La régionalisation «à la de Gaulle» est l'organisation d'un face à face entre les représentants de l'État et les forces vives, c'est-à-dire les syndicats, les chefs d'entreprise. Au départ, la région était administrée par le secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région (SGAR) et les CODER⁶ qui sont devenues les conseils économiques et sociaux régionaux. C'était un organe consultatif dans lequel étaient représentées toutes les forces vives et les élus et où les gens siégeaient par ordre alphabétique. Il n'y avait pas de collègue. Les élus étaient des représentants du territoire parmi d'autres. La région était un outil fonctionnel du pouvoir central et non une collectivité territoriale autonome. Les lois Defferre lui ont conféré le statut de collectivité territoriale alors qu'elle était essentiellement d'ordre administratif. Gaston Defferre lui a attribué ce statut sans doute par un souci de symétrie avec les autres collectivités territoriales, mais ce statut n'a pas réussi, en tout cas jusqu'à présent, à donner aux régions une position éminente, surplombante, sur les autres collectivités territoriales.

La non-hiérarchie des collectivités territoriales est donc bien réelle et fonctionne avec une logique inversée par rapport à d'autres pays pour des raisons historiques, à la fois structurelles et conjoncturelles. Régions fortes, communes faibles en Europe en général; communes fortes, régions faibles en France.

Les conséquences

Deux versants sont à évoquer concernant les conséquences de cette organisation territoriale non hiérarchique :

- *La conséquence négative*

La régulation par bloc de compétences ne fonctionne pas. Les collectivités sont en principe spécialisées par secteurs de politiques publiques, mais elles interviennent dans tous les secteurs parce qu'elles ont toutes (la commune, le département, la région) une légitimité démocratique de type territorial et que, de fait, elles se sont attribuées la compétence territoriale générale, alors même qu'elles ne l'ont pas au plan juridique. En d'autres termes, le conseil général ne peut pas se désintéresser des affaires de son territoire même si elles n'entrent pas formellement dans ses blocs de compétences. Par exemple, en matière culturelle, le conseil général s'occupe, théoriquement, des archives départementales et de la bibliothèque centrale de prêt. Existe-t-il un exemple de conseil général qui se soit limité à ces deux compétences ? Les conseils généraux ont tous développé des politiques culturelles de niveau départemental, avec des traits de politique culturelle qui ressemblent beaucoup à ceux des communes et à ceux des régions, avec des équipements, des événements, etc. Même chose en matière économique, en matière d'aménagement du territoire, etc.

Finalement, sur un même territoire, les collectivités locales sont en compétition pour obtenir une visibilité politique et sont conduites à cette nécessité de devoir répondre à tout ce qui vient s'inscrire sur leur agenda territorial. De ce point de vue, la logique de spécialisation par bloc de compétences ne fonctionne pas, ou fonctionne très mal comme système de régulation permettant de délimiter des territoires d'intervention spécifiques à chacun des échelons.

Mais ce côté négatif l'est-il vraiment?

⁶ Commissions de développement économique régional, créées en 1964, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale.

• *L'aspect positif*

Le système politico-administratif français est tout sauf monolithique comparé à ce qui se joue dans d'autres pays, par exemple en Espagne et en Allemagne. Du fait de la centralisation régionale bien plus poussée qu'en France, ces pays ont un mode de lecture et d'aménagement du territoire bien plus univoque que la France. Un seul point de vue s'exprime. Même si, par exemple, la pensée aménagiste allemande est fondée sur la notion de polycentrisme (et a fini par gagner l'Hexagone), son mode d'élaboration à l'intérieur de chaque «Land» est sans doute bien plus hiérarchique et vertical que ce qui se joue en France.

En France, l'aménagement et le développement du territoire ne se font jamais selon un seul point de vue. À chaque fois, il faut fabriquer de la négociation, de la discussion, de l'accord entre une très grande diversité de points de vue, ce qui crée sans doute des coûts de transaction considérables. On est peut-être moins économe des deniers publics, mais, du point de vue de la qualité des produits, d'un certain pluralisme, même si c'est celui des notables et d'une relative qualité démocratique du débat, cette logique présente des avantages certains. En tout cas, il est sûr que les autres pays ont un côté un peu militaire, très rationnel et hiérarchisé, alors qu'en France c'est vraiment l'anarchie: chacun y va de son point de vue, y compris l'État d'ailleurs.

L'État à tous les étages: la cogestion des territoires entre l'État et les collectivités territoriales

Certes, les lois Defferre ont introduit une dimension juridique tout à fait essentielle: le contrôle a posteriori. Mais elles n'ont pas touché à cette symétrie qu'elles ont, d'une certaine manière, renforcée, entre l'organisation de l'État et l'organisation des échelons de collectivités territoriales, avec un personnage unique au monde (sauf en Turquie), le préfet de région⁷. Un certain nombre de pays comme l'Espagne et l'Italie ont des représentants de l'État dans les provinces, mais ce sont des gouverneurs civils qui ont essentiellement des pouvoirs de police. Alors qu'il existe en France un chef des services de l'État dans le département, la région et même à l'échelle de l'arrondissement, qui est en outre un être trinitaire, représentant de l'État dans son ensemble, du gouvernement et du ministre de l'Intérieur. Cette trifonctionnalité quasi magique n'existe nulle part ailleurs !

Cette présence de l'État à tous les étages a été renforcée par les lois Defferre, même si depuis certains secteurs d'activité sont passés des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et des directions départementales de l'équipement (DDE) aux conseils généraux. Aujourd'hui, 80 % des effectifs ministériels sont déconcentrés. L'État centralisé est un État très présent sur le territoire, ce qui est une caractéristique française; à la différence de l'État britannique qui n'a pratiquement aucun service sur le territoire et qui est très centralisé, y compris au sens physique.

Cette présence de l'État à tous les étages est, historiquement, une conséquence directe du principe d'unité de la République, à savoir cette idée selon laquelle seul l'État est en capacité de maintenir et de garantir l'unité de la République. Une idée qui est tout à fait incompréhensible pour certains de nos voisins, mais qui n'est pas un non-sens quand on voit jusqu'où mènent certaines logiques régionalistes: par exemple, en Espagne ou en Italie, les principes de péréquation et de redistribution entre les régions riches et les régions pauvres sont en permanence remis en cause par les régions riches. Dernier exemple en date: l'Euskadi; le Pays basque a imaginé non seulement d'être indépendant mais surtout de rapatrier toutes les cotisations de sécurité sociale au Pays basque, alors qu'il prélève déjà pratiquement tous les impôts. Il a bien compris quel enjeu représentaient les cotisations de sécurité sociale. La région parisienne représente 25 % de la population et produit 28 ou 29 % du PIB français. Les transferts de l'Île-de-France vers la province représentent environ 7,5 milliards d'euros par an, alors que l'idée généralement véhiculée est que la province paie pour Paris! Si l'Île-de-France demandait à rapatrier les cotisations de sécurité sociale de Paris pour les gérer seule, le reste du territoire serait bien en difficulté !

⁷ Les décrets du 14 mars 1964 créent vingt et un préfets de région. La création des préfets date de 1800. La Constitution du 22 frimaire an VIII maintient le département, mais son administration est profondément modifiée. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Chargés de l'administration, les préfets sont l'organe exécutif unique du département. Ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5000 habitants et proposent au Premier Consul, puis à l'Empereur, la nomination des autres maires. Secondés par des sous-préfets dans les arrondissements, et en partie par les maires dans les communes, ils constituent la clé de voûte efficace d'un État centralisé qui voit son aboutissement sous l'Empire.

Cette cogestion État-collectivités territoriales est donc fortement liée à cette idée: l'unité nationale, que seul l'État est en mesure de garantir.

Les conséquences

Là aussi, deux conséquences :

- *La conséquence négative* : cette présence permanente de l'État au côté des collectivités territoriales maintient un certain infantilisme politique de la part des élus, qui consiste à dire aux administrés: «Bien sûr, nous ne voulons pas le faire. Bien sûr, vous ne voulez pas le faire ; mais l'État nous l'impose.» De ce point de vue, la présence de l'État dans le jeu politique local est fonctionnelle, puisqu'elle est présentée comme arbitraire, qu'il faut alors se révolter... Mais c'est quand même très utile de pouvoir faire appel à cet arbitraire !

- *La conséquence plus positive* : la France est devenue le paradis des politiques contractuelles. Pour réguler cette relation État-collectivités locales à tous les étages, les politiques contractuelles ont été inventées... à tous les étages : contrat de plan État-région, contrat d'agglomération, contrat de ville. Cette logique contractuelle est décriée parce qu'elle constitue un principe de contrôle et un maintien de tutelle sur les collectivités territoriales. Mais c'est cependant aussi une façon intéressante de relier intérêt national et intérêt local. La politique de la ville l'illustre parfaitement. On peut y distinguer des actions au jour le jour qui sont effectivement peu gratifiantes, difficiles à mesurer – et on a parfois l'impression qu'on ne voit jamais le bout du tunnel. Mais, en même temps, la politique de la ville a permis d'inscrire le principe de solidarité territoriale dans l'agenda des collectivités locales et de construire un lien entre le centre et la périphérie sur ces enjeux-là. Au moins, ce partage du souci existe ! Évidemment, on peut stigmatiser ou fustiger toutes les déviations que l'on imagine...

L'extraordinaire imbrication entre le pouvoir central et le pouvoir local qui caractérise la France. Trois éléments déterminent l'imbrication du niveau central et du niveau local :

- Le premier élément est un mécanisme qui a été mis au jour dans les années 1960: la légitimation croisée entre le préfet et les élus. C'est Pierre Grémion⁸ dans un ouvrage célèbre qui y fait référence: le représentant de l'État, pour être bien vu du ministère de l'Intérieur, doit entretenir de très bonnes relations avec les élus et donc doit satisfaire leurs revendications... Inversement, les élus, pour être réélus, doivent entretenir de très bonnes relations avec le préfet pour pouvoir bénéficier des financements. Par cette analyse très simple, Pierre Grémion montre que le système politico-administratif français organise un jeu de «Je te tiens, tu me tiens par la barbichette» entre le représentant du centre et les élus de la périphérie. C'est un système historique qui est, sans doute, en place depuis 1792, ou, en tout cas, depuis l'invention des préfets en 1800. Il a évidemment évolué avec la logique du député maire qui donne l'accès direct au pouvoir central, mais il reste d'actualité, notamment avec les 31 000 communes rurales.

- Deuxième élément l'existence de cette filière de représentation territoriale particulière (du conseil général vers le Sénat) qui est, là aussi, très spécifique au système français, puisque, dans les pays fédéraux, seuls les territoires disposant de la souveraineté sont représentés. En Allemagne, le Bundesrat est un système de représentation des Lander mais pas de l'ensemble des territoires; le Conseil fédéral en Suisse pour les cantons, le Sénat aux États-Unis pour les États fédérés. La France est le seul pays où tous les échelons des collectivités territoriales sont en principe représentés.

- Troisième élément: le cumul des mandats. Quand on étudie la composition du Parlement, l'imbrication forte du niveau central et du niveau local, via cette filière particulière de représentation territoriale, autorise à penser que les grandes villes sont représentées à l'Assemblée nationale et le reste du territoire au Sénat, par le biais du cumul des mandats. Le cumul des mandats locaux et nationaux a très peu évolué, même avec les dernières législations, et il donne un poids extrêmement fort au local, y compris jusqu'au cœur de l'élaboration de la norme nationale. C'est le paradoxe d'un État qui est censé être très centralisé et dans lequel la périphérie est présente en permanence, y compris dans les organes les plus souverains de l'élaboration de la norme.

⁸ Pierre Grémion est docteur es lettres et directeur de recherche au CNRS. 11 a publié notamment en 1976 au Seuil *Le Pouvoir périphérique* (épuisé).

Les lois Deferre n'ont pas touché à cette logique d'imbrication entre central et local, ni au cumul des mandats, ni à la filière de représentation territoriale; et évidemment, comme elles n'ont pas transformé la présence de l'État à tous les étages, elles n'ont pas touché non plus à la logique de légitimation croisée entre les notables et les préfets.

Conclusion

Ces quatre invariants, ces quatre spécificités françaises renvoient profondément à la fois à l'histoire et à la culture politique françaises.

- Concernant le morcellement communal, l'importance du rural dans notre culture et dans notre imaginaire n'est plus à prouver. Il faut néanmoins souligner une contradiction. Tout en louant les mérites de la ruralité, tout en la vénérant de façon permanente, la question se pose de la suppression des communes rurales. Ce rapport à la ruralité qui fait partie de la culture politique française est un point de blocage dans l'histoire du morcellement communal, mais également pour la réforme de la politique agricole commune. Quant aux pays, ils ne suppriment pas les communes rurales et ne constituent pas une collectivité territoriale supplémentaire.

- Deuxième élément, cette idée de non-hiérarchie des collectivités territoriales est très liée à notre culture de l'égalité. La question sous-jacente au débat sur la notion d'expérimentation, de régionalisation engagé par le projet de loi du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, est celle des inégalités territoriales. Or, introduire un principe de hiérarchie des collectivités territoriales avec une forte légitimité législative des régions, par exemple, c'est évidemment introduire une forte différenciation entre les politiques régionales et les organisations territoriales régionales. C'est donc bien le couple différenciation-égalité qui est en débat. Et cette question de la non-hiérarchie des collectivités territoriales renvoie bien à cette contradiction française: une volonté de différenciation et, dans le même temps, un souci d'égalité.

- Le troisième point, c'est l'attachement à l'unité nationale. La France est attachée à l'unité nationale et s'inquiète, en permanence, du risque de désagrégation de cette unité. Le bouc émissaire et le garde-fou sur cette question, c'est l'État. Traiter la question de l'État à tous les étages, c'est engager le débat sur ce qui fonde l'unité nationale, la nation. Est-ce un organe administratif? Est-ce une culture? C'est le propos fameux d'Ernest Renan sur la nation⁹.

- Enfin, dernier élément: l'imbrication du niveau central et du niveau local est la soupape de sécurité du système. C'est à cette condition qu'une centralisation forte est acceptée. Cette présence permanente du local au centre est la condition même de la légitimité de l'État comme garant de l'unité nationale.

Au sujet de l'efficacité du système

Comparer l'efficacité du système politico-administratif territorial français en matière d'équipements et de services avec celui de différents pays démontre que le système est loin d'être inefficace. La France est un des États le mieux équipé du monde. Elle soutient parfaitement la comparaison avec les pays voisins, y compris l'Allemagne. Le niveau d'équipement en milieu rural est inégalé. La France est le seul pays au monde où une aussi faible densité de population est conjuguée avec une aussi grande densité de services — ce qui prouve la très grande efficacité du système par rapport à la configuration géographique du territoire. Cependant, d'autres éléments viennent en contrepoint: les coûts de transaction, les redondances...

- Ce système bride-t-il le dynamisme des échelons décentralisés ? Au contraire, le régime est plutôt libéral, avec une concurrence assez forte entre les différents échelons, et donc entre des collectivités locales plutôt dynamiques; d'autant plus dynamiques d'ailleurs qu'elles sont riches, avec des capacités de construction de politiques locales et territoriales qui sont au moins aussi fortes, aussi bonnes, aussi intéressantes et aussi discutables que celles des pays voisins.

- Ce système est-il anti-démocratique ? Tout dépend de la définition donnée à démocratie ! Si la démocratie est représentative, la France est la championne du monde de la démocratie représentative. 500 000 élus, un élu pour 1 000 habitants: c'est le ratio le plus élevé du monde ! Si, en revanche, la

⁹ Ernest Renan (1823-1892), *Qu'est-ce qu'une nation?*, conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1892.

démocratie est participative, le bilan est moins positif, probablement parce que la logique de démocratie représentative, très fortement ancrée, bride la participation des habitants. Cette proximité des élus est typiquement française.

- Ce système est-il illisible ? Probablement oui comparé aux autres pays ; le sentiment d'anarchie est souvent évoqué. Mais cette illisibilité a ses avantages, notamment par la diversité des points de vue.
- Ce système est-il coûteux ? Que doit-on calculer: Les coûts de l'empilement et les coûts du morcellement ? Des théories libérales, comme la théorie du choix public, expliquent que, plus un territoire est morcelé, mieux il est géré, parce qu'il produit de la concurrence et de l'émulation entre les collectivités. Ce qui n'est pas forcément le cas en France, parce que, depuis la décentralisation, les impôts locaux n'ont pas fortement diminué — si c'est à cette aune que le coût des collectivités territoriales est mesuré.