

Extrait de :



Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ?

Daniel BEHAR
Philippe ESTEBE

Dès la promulgation de la loi du 13 août 2004 on pouvait affirmer que l' « Acte II de la décentralisation » promu par le gouvernement Raffarin représenterait un échec au regard de la volonté affichée de recomposer et de simplifier le paysage institutionnel et territorial français. Cela ne signifie pas pour autant que ce dernier ne soit pas en pleine transformation.

La fiction juridique du partage des compétences

Cet échec prévisible tenait au choix stratégique d'inscrire cette réforme dans la logique de la « défaisance » de compétences sectorielles de l'État. Des lois Defferre (1082) à la loi de 2004, 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. Aux régions, le transfert des compétences relevant du développement économique, aux départements celles participant de la solidarité.

Outre que cette logique de transferts a suscité, comme on l'a vu à propos des personnels ATOS de l'Éducation nationale, des craintes syndicales quant à la préservation des acquis statutaires, elle a pour premier inconvénient majeur, loin de bousculer le paysage, de le conforter en ne choisissant pas entre les niveaux d'administrations, régional et départemental notamment, en concurrence autour des compétences dont l'État se défait. Plus grave, cette logique, en apparence simple et lisible, 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 cela qu'à l'instar du modèle industriel tayloriste . auquel elle se réfère, cette rationalité conjugue parcellisation des fonctionnalités et merise du jeu par l'État-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. On peut à cet égard s'attendre à ce que ces nouvelles compétences transférées contribuent certes à conforter les prés carrés respectifs des institutions départementales et régionales, mais surtout à renforcer leurs stratégies territoriales globales en démultipliant leur capacité d'action. La prise en mains de la majorité des régions et départements par l'opposition nationale a amplifié cette dynamique.

Le mythe de la pertinence

En réalité, la transformation probablement la plus durable du paysage local a été déjà largement engagée. Fortement accélérée par l'effet incitatif des lois Voynet et Chevènement de 1999, elle se donne à voir au travers de la généralisation de l'intercommunalité que la loi du 13 août 2004 a négligée, en lui attribuant seulement une délégation optionnelle en matière d'aide à la pierre pour le logement social. Plus de 140 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 2 200 communautés de communes, regroupant près de 85 % des Français, vivaient, début 2005, sous le régime de l'intercommunalité [voir article p. 001. À première vue, cette transformation concrétise l'appel récurrent à une modernisation du pouvoir local, en dilatant le périmètre de ses institutions. Il s'agit de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « pays réel en tenant compte du fait que le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et que celui-ci a débordé des frontières de la ville. La généralisation de l'intercommunalité s'intégrerait alors dans le double mouvement de la simplification du paysage territorial (du département à la région, de la commune à l'intercommunalité) et de sa transposition aux échelles «

pertinentes ».

Pourtant, la réalité diffère quelque peu de cette vision idéale privilégiant les territoires pertinents, au travers un mouvement de dilatation des niveaux institutionnels historiques. Le succès inespéré des nouvelles institutions intercommunales, de l'agglomération notamment, ne correspond généralement pas à l'objectif affiché : placer la nouvelle institution à l'échelle pertinente de l'« aire urbaine », (ensemble des communes dont 40 % des actifs travaillent dans le même système territorial). Moins du tiers des communautés d'agglomération, les plus modestes, ont répondu à cette intention, en étendant le plus possible leur périmètre pour atteindre le seuil fixé par la loi (50 000 habitants).

La plupart des agglomérations moyennes se sont constituées sur un périmètre limité, approximativement celui de l'« unité urbaine » (le tissu urbain continu). Parce que la couronne périurbaine a ainsi été laissée de côté dans une soixantaine de cas au moins, le dispositif des « pays » a été utilisé sous le vocable de « pays urbain » pour figurer l'aire urbaine. Enfin, sur les grandes aires métropolitaines françaises, de Nice à l'Île-de-France en passant par Marseille, Toulouse ou Grenoble, plusieurs intercommunalités se sont mises en place, constituant ainsi des « blocs » correspondant plus ou moins aux grandes spécialisations socioéconomiques du territoire. La distinction entre territoire légitime et territoire pertinent paraît donc s'inscrire durablement dans un paysage institutionnel renouvelé. 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. Nul n'a trouvé la solution à cette équation impossible. On peut d'ailleurs interpréter ainsi le mouvement de balancier réformateur des 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 spécialisation des fonctions politiques

La spécialisation fonctionnelle des institutions territoriales autour des blocs de compétences constitue une fiction juridique. La simplification institutionnelle autour de nouvelles instances, plus modernes, car pertinentes (régions, intercommunalités) relève du mythe. Quel nouveau paysage institutionnel s'esquisse alors sous nos yeux ? À première vue, il présente tous les signes de la concurrence et de la confusion des rôles. Puisque le partage des compétences sectorielles constitue davantage un garde-fou juridique qu'un mode opératoire, on assiste à une prise en charge, par chaque institution, de tous les champs d'intervention : l'économique, le social et l'environnement, autour de l'énonciation d'un « projet global de territoire ». Le statut et les compétences fournies par la loi ne permettent plus alors de lire le paysage local. Chaque institution territoriale intervient „ globalement ». De ce fait, on peut faire l'hypothèse qu'à la spécialisation technique des compétences sectorielles succède une spécialisation plus politique du rôle des uns et des autres.

Ainsi, les régions, en dépit des espoirs des modernistes », doivent partager de fait leurs responsabilités économiques avec les départements et les agglomérations. Elles ne prétendent pas davantage imposer au travers de leurs schémas régionaux une planification 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 rural », sous la pression des nouveaux pouvoirs locaux (agglomérations, pays), ce n'est ni pour cultiver leur pré carré du « social », ni pour énoncer un projet de territoire concurrent de ceux des agglomérations. Ils essaient davantage de reformuler leur fonction politique fondatrice : garantir l'égalité territoriale au travers de prestations de tous ordres en assurant un rôle politique inédit d'intercession entre ces projets de territoires de plus en plus concurrentiels. Il en est de même au niveau plus local. Alors que le législateur avait imaginé la constitution d'intercommunalités de « complémentarité » regroupant territoires riches et pauvres, urbains et périurbains, on a assisté à la multiplication d'intercommunalités de ressemblance, regroupant des territoires plus ou moins homogènes. Par contrecoup, l'intercommunalité n'est pas en mesure de constituer une alternative moderniste à la commune et de se substituer à cette dernière, en accaparant toutes les fonctions politiques. Il lui faut partager ses responsabilités politiques avec deux autres instances : la commune et l'« espace de projet », aux dénominations les plus diverses (pays urbain, conférence territoriale, aire métropolitaine...). L'intercommunalité va alors assurer la fonction de « représentation » des intérêts communs d'un territoire plutôt homogène et constituera la nouvelle figure du « gouvernement local ». Mais pour énoncer une stratégie territoriale, elle devra débattre avec les territoires complémentaires (périurbains...) au sein de ces espaces de projet inédits et organiser ainsi des figures à chaque fois singulières de la « gouvernance territoriale ».

La montée en puissance de l'intercommunalité – si elle réduit l'ampleur des prestations assurées par les communes – ne met pas en cause l'avenir de ces dernières. À l'inverse, pourrait-on dire, plus les niveaux de l'élaboration stratégique s'éloignent, plus la fonction politique du maire consistant à produire un intérêt général local, entre les particularismes sociaux, est réévaluée.

Les recompositions tendant à spécialiser les fonctions politiques des différentes instances territoriales font aussi écho à ce que l'on observe entre l'Europe et les États-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 avec difficultés est celle d'une nouvelle répartition des fonctions politiques entre l'État-nation (lieu de la représentation identitaire), l'Europe élargie (espace d'énonciation des perspectives) et un éventuel noyau dur (niveau de la stratégie).

La fin des monopoles territoriaux ?

Le modèle français d'administration du territoire ne se caractérise pas seulement par son jacobinisme centralisateur. Il est fondé sur une symétrie entre ses deux piliers, l'État-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. On assiste à l'évidence à la déstabilisation de ce modèle. Son renouvellement ne passe pas par un renforcement de la spécialisation tayloriste des compétences de chacune des institutions territoriales. Mais il ne passe pas non plus – au grand dépit des modernes – par une transformation à l'identique vers les niveaux pertinents de l'Europe, des régions et de l'intercommunalité.

La complexité de la société contemporaine donne en effet naissance à une nouvelle donne géopolitique, plus sophistiquée : chaque instance territoriale développe une véritable « stratégie », enrichit ses interventions, sans pour autant être en mesure d'assurer un « monopole territorial », tant fonctionnel que politique. Assisterait-on alors à une refondation radicale du modèle français d'administration publique, dans une perspective de partage de la souveraineté territoriale entre des instances politiques démultipliées ?