

# L'état de la France

2011-2012

Société - Culture

Économie - Politique

Territoires

Union européenne



# Réforme territoriale : la révolution silencieuse du gouvernement local

Daniel Béhar, Philippe Estèbe

Coopérative Acadie

La réforme territoriale votée en 2010, annoncée comme un « grand soir » (encore un), a semble-t-il, fait long feu. Si l'on excepte l'innovation que représente la création de conseillers territoriaux, cumulant les fonctions de représentation départementale et régionale, le législateur, sous la pression des différents groupes représentant le milieu politique local, s'est montré extrêmement prudent : les nouvelles institutions de « métropole » et de « pôle métropolitain » ressemblent à s'y méprendre aux communautés urbaines et aux syndicats mixtes. Seuls les appels de compétences (la possibilité pour une métropole d'obtenir du conseil général et du conseil régional la dévolution de certaines compétences) modifient l'ordonnement des pouvoirs territoriaux. La réforme a été tellement débattue, négociée, amendée que les intentions de départ (rationaliser et simplifier) paraissent fort lointaines. Cet échec relatif alimente les commentaires désabusés : à l'instar de la société dans son ensemble, le système territorial ne serait pas réformable.

### **Le compromis historique : grande nation et petites patries**

L'organisation des pouvoirs territoriaux repose, en France, sur un consensus paradoxal, qui plonge ses racines dans l'histoire. Les forces politiques s'accordent sur un compromis qui donne la prééminence à l'État unitaire, jacobin, tout en valorisant les « petites patries », l'ensemble des terroirs et localités, comme autant de gouvernements locaux. Une exception en Europe.

La conjonction du jacobinisme et du localisme conduit à une situation particulière, dans laquelle le modèle de l'État-nation s'im-

pose à tous les étages du système politico-administratif territorial, sans qu'aucun échelon ne prévale sur les autres, puisque la souveraineté nationale appartient au peuple et que nulle section ne peut s'en octroyer l'exercice. La loi communale de 1884 attribue à la commune la célèbre clause de compétence territoriale générale par laquelle la municipalité peut traiter toute question qui surgit dans son périmètre. Le gouvernement municipal dispose ainsi d'une forme de souveraineté territoriale qui se traduit notamment par le maintien d'un très grand nombre de communes, là où les pays voisins ont procédé, dans les années 1970, à des fusions plus ou moins autoritaires.

Tant que les communes constituaient le seul échelon décentralisé, cela ne posait pas de problème particulier, d'autant que la tutelle préfectorale, exercée à l'échelon départemental, restait ferme et étroite. Le problème apparaît en 1982, lorsque le législateur étend le statut communal aux autres institutions locales, conseils généraux et conseils régionaux. Le gouvernement local se trouve soudain doté de trois étages, chacun construit à partir du modèle initial de la « petite patrie », disposant de la forme de souveraineté territoriale initialement réservée à la commune. Dans le même temps, pour des raisons juridiques et politiques, les lois de 1982 à 1984 empilent trois couches « souveraines » qui n'ont aucune autorité les unes par rapport aux autres. En droit, la plus petite commune est équivalente à la région Île-de-France.

Le législateur a tenté de réguler les relations entre ces petites nations en attribuant à chacune des blocs de compétences. Dans l'ensemble, le système a plutôt bien fonc-

tionné : la majeure partie des budgets régionaux et départementaux est consacrée aux compétences dévolues par la loi (contrats de plan, lycées et transports régionaux pour les régions ; action sociale, collèges, routes et équipement rural pour les conseils généraux, aménagement et urbanisme pour les communes). Mais, simultanément, chaque échelon peut se saisir de toutes les questions qui concernent son territoire : dès lors, il intervient hors de son champ de compétence privilégié, d'autant que certains domaines comme la culture ou l'environnement ne sont pas spécifiquement dévolus. D'où l'inflation des financements croisés entre collectivités dans un même domaine, la multiplication des guichets, la concurrence des équipements et des événements.

Cette situation est fortement critiquée par les observateurs. Les acteurs eux-mêmes, qui en usent, en déplorent l'opacité et la complexité. À dire vrai, ces redondances ne pèsent pas beaucoup sur les finances publiques, au regard des compétences obligatoires et de l'inflation des normes techniques et environnementales que les collectivités territoriales se sont trouvées contraintes d'appliquer. Cependant, l'argument porte d'autant plus que les collectivités et leurs groupements apparaissent comme la principale source d'augmentation des dépenses publiques (dont les dépenses de personnels, au-delà des transferts opérés par l'État). Depuis les années 1980, les réformateurs proclament leur volonté d'en finir avec le compromis contradictoire, pour rationaliser le système local. Ils s'accordent généralement sur le trop grand nombre d'échelons et une répartition des compétences trop floue.

### **L'hyperdécentralisation**

En dépit de ce consensus, les tentatives successives (Acte II de la décentralisation en 2004 et réforme territoriale en 2010) ne parviennent ni à introduire une hiérarchie juridique entre les collectivités ni à supprimer un échelon. La réforme de 2010 conso-

liderait plutôt le département (aux dires des défenseurs des régions) tout en ajoutant une couche supplémentaire (les métropoles et pôles métropolitains).

À l'évidence, cet échec s'explique par le corporatisme des élus territoriaux qui ne veulent pas disparaître (lors de la fusion de communes, par exemple), ni voir leur pouvoir rogné (si la clause de compétence générale était limitée). Mais il s'explique aussi, plus profondément, par une incapacité collective à considérer le gouvernement local autrement que comme du national en réduction. Raisonner ainsi, c'est se condamner, durablement, à une « hyperdécentralisation », sans doute inflationniste et inefficace.

La France est en effet hyperdécentralisée au sens de l'équivalence des échelons ; dans les pays voisins, l'organisation territoriale privilégie un échelon par rapport aux autres : en Suisse et en Allemagne, le canton ou le *Land* sont des niveaux d'États fédérés dont la législation s'impose aux échelons inférieurs ; en Italie et en Angleterre (le Royaume-Uni est différent), les villes jouent un rôle prépondérant dans le développement territorial ; en Espagne et en Belgique, les régions gagnent des parts croissantes de la souveraineté nationale. La fragmentation politique française garantit paradoxalement l'égalité territoriale, puisqu'elle laisse au gouvernement et au Parlement national un rôle central dans la répartition des prestations. En même temps, elle maintient les entités locales dans une fonction mineure – elle sont plus prestataires de services que partenaires du développement territorial, dépendantes juridiquement et politiquement de l'État. Les autorités locales, parfois en révolte (comme les régions gouvernées par la gauche), le plus souvent soumise, semblent toujours en retard d'une initiative par rapport au gouvernement central.

### **Un fédéralisme à la française ?**

À mesure que se développent les territoires et que le poids de la région parisienne



## Références

- P. Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, coll. « La ville en débat », Paris, 2008.
- « Loi relative à la réforme des collectivités territoriales », *Journal officiel*, 17 déc. 2010.
- J.-M. Offner, *Les Territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts*, *Revue française de science politique*, n° 56-1, févr. 2006.
- M. Vanier, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 2010 (2<sup>e</sup> éd.).

diminue (on ne parle plus de « désert français » depuis longtemps), le modèle national comme modèle unique d'administration du territoire montre ses limites. D'une part, l'autonomie fiscale, l'un des piliers de ce modèle, est largement fictive. Dans les années 1980, le contribuable local acquittait sur place environ 70 % de la fiscalité locale ; il n'en apporte plus désormais que 30 % environ, le solde dépendant de transferts nationaux, de fonds de péréquation, de compensation, etc. La fiscalité locale disparaît. D'autre part, la dimension démocratique des petites nations est de fait contestée par la mobilité des personnes ; la démocratie locale devient, selon l'expression du sociologue Jean Viard, « la démocratie du sommeil » : seuls ceux qui « dorment » quelque part y votent, à l'exclusion de ceux qui y travaillent (près de 80 % des actifs ne travaillent pas dans la commune de leur domicile), de ceux qui y consomment (53 % des Français partent en vacances ou en courts séjours de loisirs), ou de ceux qui y étudient. Enfin, le maintien de la souveraineté territoriale d'échelle communale, qui se traduit par l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), pose des problèmes de solidarité, lorsqu'on souhaite établir des continuités vertes ou construire des logements sociaux. Dans un pays dont les habitants sont mobiles et les territoires de plus en plus interdépendants, il n'est plus possible d'administrer le territoire en juxtaposant des milliers de petites nations.

Dès lors, le véritable « grand soir » consisterait à donner la prééminence à l'un ou

l'autre des pouvoirs locaux. Autrement dit, à sortir d'une logique jacobine pour passer à une forme de fédéralisme privilégiant soit les régions soit les grandes villes (ou les deux, comme l'avait suggéré le rapport Balladur), pour affirmer et consolider des *leaderships* territoriaux susceptibles de devenir des acteurs reconnus localement et nationalement. La véritable réforme consisterait à concevoir des pouvoirs locaux partenaires de stratégies nationales de développement en matière d'éducation, de recherche, d'enseignement supérieur, de culture, d'innovation, etc.

Pourtant, outre le corporatisme des élus, fermement défendu au Parlement, deux obstacles « de taille » se dressent sur la route d'un hypothétique fédéralisme à la française.

Le premier est l'incapacité historique des régions à se constituer comme acteurs politiques de premier rang. Si l'on excepte quelques régions identitaires (Alsace), très cohérentes (Nord-Pas-de-Calais), ou disposant de pouvoirs exceptionnels (Île-de-France), la plupart des régions restent des partenaires secondaires dans le concert territorial local, à cause de la faiblesse de leurs compétences et de leurs budgets, mais aussi parce que le fait régional demeure flou et peu pertinent eu égard aux dynamiques territoriales actuelles.

Le second est la taille trop limitée des « grandes » villes. Non pas parce que Paris les écrase, mais parce qu'elles s'inscrivent dans un réseau de villes moyennes et de petites villes que le maillage républicain (préfectures et sous-préfectures) a conservé

alors qu'il a été érodé partout ailleurs (hormis en Italie). Du coup, il serait difficile de délimiter des « villes-États » comme Hambourg ou Berlin, par exemple. À l'instar des régions, le poids des « métropoles » est insuffisant pour qu'elles puissent garantir à elles seules la légitimité d'un leadership territorial.

### ***Intercommunalité, la révolution silencieuse***

Ainsi la voie du fédéralisme semble-t-elle interdite au système territorial français. Pour autant, celui-ci n'est pas aussi bloqué qu'on le dit : les acteurs locaux ont trouvé, depuis le début du *xx*<sup>e</sup> siècle et de façon accélérée depuis les années 1990, des modes d'action et de coopération particulièrement efficaces, par le truchement des différentes formules d'intercommunalité. Réputée fournir des niches à notables, protégés du suffrage universel par l'élection au second degré, considérée comme un substitut à l'impossible fusion des communes, l'intercommunalité a mauvaise presse. C'est pourtant un dispositif bien adapté à la géographie de la France, territoire étendu de faible densité mais dépourvu de zones désertiques. Il maintient le réseau communal, y compris le service de proximité particulièrement utile dans les campagnes.

L'intercommunalité permet avant tout des économies d'échelle et surtout des mutualisations de moyens. Cette fonction technique est – dans le cas des intercommunalités créées depuis la loi de 1999 dite « Chevènement » – complétée par un rôle politique dans le cadre de ce que l'on appelle l'« intercommunalité de projet ». Fondées sur la mise en commun de moyens fiscaux, les nouvelles intercommunalités deviennent de véritables instances gouvernementales qui s'appuient sur un principe de fédéralisme... local. En une dizaine d'années, les communautés de communes, d'agglomé-

rations et les communautés urbaines sont devenues les pivots de l'organisation politique du territoire.

Plus qu'une solution par défaut, nous voulons voir dans l'intercommunalité une formule novatrice de gouvernement local, correspondant aux enjeux de l'époque. Elle ne remet pas en cause la fiction identitaire « de proximité » qui reste du domaine des communes ; elle propose des formes de solidarité territoriales entre communes fiscalement riches et communes fiscalement pauvres qui permettent de réduire les inégalités et d'améliorer le niveau moyen d'équipement local ; enfin, elle ouvre des perspectives d'alliance dans des espaces plus vastes. C'est à partir des intercommunalités centrales, anciennes comme à Lille et Lyon, ou récentes comme à Nantes ou Toulouse, que se constituent peu à peu des alliances politiques à l'échelle des grandes régions urbaines : Nantes et Rennes avec Saint-Nazaire et Angers ; Lille, Tournai et Kortrijk – pivot d'une région urbaine transnationale ; Lyon, Saint-Étienne, Vienne et Bourgoin-Jallieu qui matérialisent un réseau métropolitain déjà bien constitué par les habitants et les entreprises ; Toulouse avec Montauban, Albi, Castres et Foix qui forment un espace métropolitain très dynamique ; Metz, Nancy et Thionville qui redonnent vie au « sillon lorrain », vieux serpent de mer de l'aménagement du territoire.

Les acteurs locaux, politiques, sociaux et économiques, recomposent donc la carte de France à partir des instruments disponibles. Il y a là un pragmatisme de bon aloi qu'il faut accompagner et développer. Plutôt que de rêver à l'impossible « grand soir » institutionnel, les « modernes » devraient imaginer les nouveaux outils juridiques et financiers permettant d'aller plus loin dans la révolution silencieuse du gouvernement local. ■