



Vers un Etat sans territoire ?

DANIEL BEHAR

PHILIPPE ESTEBE

La France serait-elle le nouvel homme malade de l'Europe, empêtrée dans un modèle d'administration de la société qui ne voudrait pas mourir, en dépit de son inadaptation manifeste aux enjeux de l'époque ? Le débat, récurrent, sur l'administration territoriale et l'enjeu de la réorganisation des relations entre l'échelon « local » et l'échelon « national » offre une illustration caricaturale de l'affrontement manichéen entre « républicains » partisans du maintien d'une structure pyramidale fondée sur la hiérarchie historique où les communes et les départements s'emboîtent dans la nation et les « modernes » zélés d'un principe coopératif et subsidiaire associant les agglomérations, les pays, les régions et l'Union européenne. Le débat territorial peut-il se résumer à l'opposition d'un schéma contre un autre (la pyramide contre l'autonomie des échelons) ? Et à l'affrontement d'un principe contre un autre (l'intégration hiérarchique, sous la main ferme de l'Etat central contre la subsidiarité orchestrée par un banquier central en fonction des projets locaux) ? Une relecture de l'histoire récente des enjeux de l'administration territoriale permet de voir plus clair dans ce débat et d'en tracer d'autres lignes de force.

La fin du modèle pyramidal et hiérarchique

Dans les années soixante, l'Etat moderniste déployait une vision globale du territoire : au nom d'une division spatiale du travail, censée propulser la France vers la modernité, les villes et les territoires étaient appelés à se couler dans le moule préétabli d'une hiérarchie nationale, dans lequel chacun avait sa place : au sommet de la pyramide, Paris ; au rang inférieur, sept aires métropolitaines ; un cran en dessous, les métropoles d'équilibre. La Loi d'orientation foncière de 1967 inscrivait cet ordre territorial régi par l'Etat dans le droit en stipulant l'équivalence entre taille et rang de la ville, entre fonctions territoriales et instruments d'urbanisme (SDAU, POS). Notons au passage que cette conception pyramidale du territoire se fondait, en même temps, sur une méfiance permanente du centre envers les institutions périphériques traditionnelles et leurs notables : les gouvernements successifs ont cherché à promouvoir de nouvelles institutions d'administration territoriale (les districts en 1959, la Région en 1964, les communautés urbaines en 1966).

Ce modèle n'a eu qu'un temps : dès le début des années soixante-dix, l'Etat abandonne cette vision globale (totale ?) des enjeux territoriaux pour, progressivement, se concentrer sur les territoires en crise : la DATAR et les pôles de conversion, le Ministère de l'Equipement, puis le Ministère de la Ville et les grands ensembles d'habitat social. Pour le reste, la montée en puissance des grandes villes et des villes moyennes tend à donner aux élus locaux — et notamment aux maires des grandes villes — un rôle croissant dans le développement économique et urbain. Les nouvelles institutions d'administrations territoriales peinent, aujourd'hui encore, à trouver leur place dans le paysage politique local.

Les limites du modèle contractuel

La décentralisation ne fait que confirmer, dans les années 1980 et 1990 cette tendance amorcée lors des années 1970 : il revient, de plus en plus, aux collectivités locales d'être les acteurs du développement, alors que l'Etat resserre toujours plus la géographie de ses interventions, dans une logique de solidarité, comme en témoigne le défunt pacte de relance pour la ville. Pourtant, ce partage des rôles lui-même semble trouver ses limites. S'agissant des territoires en crise,

l'usage du contrat Etat/collectivités locales paraît avoir au pire brouillé le paysage politique local, sans résultats patents sur le fond, au mieux fait la preuve de la force politique et de la maturité technique des collectivités locales, de leur capacité d'absorption des procédures nationales. Il semble donc que, dans l'ensemble, l'Etat a perdu la bataille politique des territoires face aux collectivités locales.

La relation de l'Etat aux territoires fait alors, aujourd'hui, face à une alternative : soit le processus amorcé depuis 20 ans va à son terme, soit il faut que l'Etat adapte son modèle de gouvernement à la nouvelle donne territoriale.

La tentation fédéraliste

Une prolongation des tendances actuelles pourrait conduire à un alignement sur le modèle dominant en Europe : l'Etat prend acte de la maturité des collectivités territoriales et se retire des territoires. Les collectivités territoriales sont reconnues comme les principales responsables du développement et de la solidarité à l'échelle locale. L'Etat adopte un rôle de facilitateur : il fait de bonnes finances et les collectivités locales font de bonnes politiques. Il se recentre sur des programmes nationaux et des grandes politiques sectorielles redistributrices, laissant aux acteurs locaux le soin de les ajuster et de les agencer en fonction de leurs propres enjeux. Modernisant l'Etat-Providence, l'Etat se positionne en providence des territoires, il se met à leur service. La contrepartie de ce libéralisme territorial fondé sur le principe de subsidiarité cher aux institutions bruxelloises consiste à réserver l'intervention directe de l'Etat pour les territoires les plus en difficulté. Dans cette optique, l'Etat propose, soit des dotations compensatrices, soit des dérogations fiscales selon un zonage déjà à l'oeuvre dans les fonds structurels communautaires. Sur la base de calculs d'écart à la moyenne nationale et communautaire (chômage, revenus...) des périmètres stricts sont tracés dans lesquels l'action publique se justifie par une logique de rattrapage et d'assistance aux territoires en crise, selon le même principe de discrimination positive qui gouverne les politiques sociales, distinguant telle ou telle catégorie de la population en fonction de son degré de handicap. Cette logique a déjà émergé à travers le pacte de relance pour la ville en 1996. La ligne de fuite de ce scénario tendanciel, c'est le fédéralisme, qui supposerait, pour être efficace, un bouleversement institutionnel : des institutions d'agglomération élues au suffrage universel, mais surtout, un principe strict de subsidiarité par lequel l'action nationale se trouve distinguée de l'action locale, ce qui signifierait, notamment, la disparition de l'Etat local —et de sa figure emblématique, le Préfet— dans sa configuration actuelle de projection territoriale du gouvernement. Ce scénario est en gestation : l'objectif d'institutions d'agglomération dotées de compétences élargies est porté par un nombre croissant d'acteurs locaux et nationaux ; la notion de projet local se trouve de plus en plus mise en avant comme solution globale aux enjeux économique et sociaux, aussi bien en milieu urbain, avec les agglomérations qu'en milieu rural avec la dynamique des pays. L'annonce par Dominique Voynet, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, de sa volonté de promouvoir des projets de Pays et par Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de favoriser des projets de territoire peut être interprétée dans le sens d'un désengagement territorial de l'Etat, de son recentrage sur ses « métiers de base », c'est à dire la solidarité nationale, s'exprimant par de grandes politiques sectorielles (les 35 heures, les 350 000 emplois jeunes) avec quelques compensations territoriales.

Ce scénario est crédible, d'autant qu'il va dans le sens des tendances actuellement repérables. Il est souhaité par de nombreux élus et certains hauts fonctionnaires ne le considèrent pas d'un mauvais oeil. Pour autant, ce scénario est-il pertinent, au delà des mutations institutionnelles qu'il suppose ? Il pose deux questions qui, aujourd'hui, n'ont plus de réponse claire : que sont « les métiers de base de l'Etat » ? et comment distinguer des enjeux et des objets en fonction des niveaux territoriaux ?

Refonder les mécanismes d'intégration territoriale

La culture politique française est celle d'un Etat unitaire, dans lequel pouvoir local et pouvoir national sont étroitement imbriqués. Le Commissariat du Plan, dans un rapport récent, considère même que les collectivités territoriales peuvent constituer un substitut efficace à l'affaiblissement des grands « corps intermédiaires » qui avaient régi le jeu politique et social au cours de la période industrielle. Mais pour jouer ce rôle qui contribue à « situer le citoyen » dans un espace politique et social, ces collectivités territoriales doivent pouvoir participer à

l'élaboration d'un cadre politique commun, et donc contribuer à l'énonciation des politiques nationales. L'édifice politique français, notamment par le jeu, tant décrié, du cumul des mandats, favorise de manière imparfaite et, reconnaissons-le, guère transparente cette intégration territoriale.

Mais surtout, l'hypothèse d'une séparation stricte entre le local et le national se trouve contredite par l'évolution des enjeux sociaux et économiques qui met en lumière une interdépendance croissante des territoires. Une séparation du niveau national et du niveau local avait du sens il y a trente ans. Aujourd'hui, nul n'est en mesure d'énoncer a priori quelle est la bonne échelle de traitement des problèmes. Nul ne sait délimiter de façon nette ce qui relève des questions « locales », « nationales » voire européennes. La constitution des agglomérations en collectivités territoriales de plein exercice n'est, à ce titre, qu'une illusion rationaliste : les territoires varient selon les thèmes, ils font l'objet d'une reconstruction permanente ; il faut donc accepter le découpage politique pour ce qu'il est, un arbitraire nécessaire, procurant une stabilité salutaire face à la dissolution des communautés de vie, terroirs, villages ou quartiers. L'art du politique consiste désormais à susciter les regroupements pertinents nécessairement variables en fonction du thème à traiter. Ceux-ci ne peuvent émerger sans l'assistance d'un tiers, capable de proposer des enjeux délivrés de la stricte représentation locale. Le rôle de l'Etat, comme compositeur de politiques publiques, négociées en permanence avec les collectivités locales, redevient alors essentiel. Ceci suppose deux conditions : d'abord, une capacité d'énonciation politique conférée aux services locaux de l'Etat qui, pour l'heure, s'épuisent à mettre en oeuvre les directives nationales qui se succèdent à un rythme accéléré ; ensuite, d'imaginer des formules démocratiques telles que la négociation entre Etat et collectivités locales ne se résume pas, comme c'est trop souvent le cas, à un jeu d'écriture discret entre fonctionnaires. Ceci supposerait, notamment, de trouver un mode national de représentation des territoires pour trancher dans l'oscillation actuelle entre le Sénat (le lobby des notables) et le cumul des mandats (la prééminence des grandes villes).

Ce scénario amorcerait une refondation du système politique français, en donnant une légitimité nouvelle à l'Etat central : ni Etat « creux », évidé par le bas (les collectivités territoriales) et par le haut (l'Union Européenne), ni Etat instituteur mais Etat intégrateur dont l'action permettrait à chacun de conjuguer son identité avec les enjeux nationaux, européens et mondiaux. Ainsi, l'animation des territoires pourrait-elle donner corps à l'objectif de « gouverner autrement ». Dans cette perspective, le système français d'administration territoriale, trop souvent taxé d'archaïsme, pourrait au contraire enrichir le débat communautaire sur l'administration territoriale.

Références :

- P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, le Seuil, Paris, 1974.
O. GUICHARD, *Vivre ensemble*, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, la Documentation française, Paris, 1976
Commissariat du Plan, *Cohésion sociale et territoires*, rapport du groupe de travail présidé par JP. Delevoye, la Documentation française, Paris, 1997.
JC. NEMERY, S. WACHTER (dir.) *Gouverner les territoires*, DATAR, l'Aube, Paris, 1994.
J. LECA, « Gouvernance et institutions publiques ». In : DE FOUCAULD JB. et FRAISSE R. (dir.), *La France en prospectives*. Paris : Odile Jacob, 1996
GUIGOU, *France 2015 : recomposition du territoire national*, l'Aube, Paris, 1993
-