

Extrait de :

L'état de la France
Un panorama unique
et complet de la France
2001-2002

EDITION LA DECOUVERTE - 2001

L'ETAT, ENTRE TERRITOIRE NATIONAL ET GOUVERNANCE TERRITORIALE

DANIEL BEHAR

PHILIPPE ESTEBE

Pendant une dizaine d'années, de 1982 à 1995, la question territoriale est restée en sommeil dans le débat public. Comme si les différents protagonistes se donnaient le temps de prendre leurs marques en digérant les conséquences des réformes Defferre de 1982-1984. Cette question paraissait si peu centrale que, Jacques Chirac étant premier Ministre, la DATAR a bien failli disparaître. À partir du milieu des années 1990 cependant, la question territoriale opère un retour sur la scène politique nationale, à la fois par des initiatives centrales (débat national sur l'aménagement du territoire et loi Pasqua) et par des pressions locales (manifeste de l'association des maires des grandes villes de France). Depuis, ce thème n'a pas quitté le devant de la scène, avec les lois Chevènement et Voynet et, plus récemment, le débat sur l'acte II de la décentralisation qui a donné lieu au rapport Mauroy.

Les signaux donnés par les pouvoirs publics semblent largement contradictoires. D'un côté -et la Corse en constitue l'exemple le plus controversé sinon le plus abouti- le débat porte sur l'autonomie et la diversification des modes de gouvernement territorial (avec cette idée du " droit à l'expérimentation législative " accordé aux régions par exemple). De l'autre, les élus territoriaux dénoncent à plaisir les recentralisations rampantes dont celles qui, symboliquement, touchent à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Sommes-nous, une fois de plus devant une polémique politique et intellectuelle bien française, opposant les tenants de l'autonomie et de la différenciation des régimes territoriaux aux partisans d'un " retour " (éternel) de l'État central revenant mettre de l'ordre dans une architecture territoriale passablement brouillée par deux décennies de pratiques décentralisatrices ?

Une représentation unifiée du territoire français ?

Dans les années 1970, la représentation gaullienne du territoire avait volé en éclats : l'idée d'un territoire organisé comme une manufacture où chaque échelon tenait un rôle spécialisé en fonction de sa taille démographique avait fait long feu sous l'effet conjugué de l'essoufflement du modèle fordiste d'organisation économique et de la fronde des élus territoriaux. Pendant 20 ans s'installe la conception d'un territoire morcelé, fracturé en abîme entre les régions qui " gagnent " et les " régions qui perdent ", l'urbain et le rural, les villes centre, les quartiers de banlieue et les périphéries pavillonnaires. Le débat portait sur l'impossible consensus entre développement et solidarité : les politiques publiques oscillant entre le soutien accordé aux métropoles branchées sur l'économie mondialisée et les compensations en direction des régions, des villes ou des quartiers qui ont raté le train des mutations économiques. Les représentations territoriales de niveau européen accentuent ces fractures " emboîtées " : à la " banane bleue " s'opposent la " diagonale aride " ou la " façade atlantique ".

Récemment, pourtant, les représentations territoriales s'infléchissent. Les travaux de prospective engagés à la demande de la DATAR à partir du début des années 1990 et des travaux comme ceux de l'Oeil (laboratoire d'économie territoriale de l'université de Paris XII) mettent en cause la vision d'un modèle unique de développement : si les écarts entre les produits intérieurs bruts (PIB) des régions se creusent, distinguant les territoires " productifs " des autres, les écarts de revenu, en revanche, diminuent, par l'effet des puissants mécanismes redistributeurs de l'État social. Plus récemment, les résultats du recensement de 1999 montrent la redistribution territoriale des cartes : ce sont les régions du sud, du littoral et les espaces périurbains autour des grandes agglomérations qui gagnent le plus d'habitants. Simultanément, les données relatives à l'emploi soulignent, y compris au cours des années de crise économique les plus profondes, le dynamisme des territoires considérés comme " hors-jeu " par rapport aux mécanismes de l'économie mondialisée. Les territoires relevant cette économie ne sont plus les seuls " modèles " : ils doivent désormais compter avec des territoires moins exposés, tirant leurs ressources des revenus des ménages (salaires, retraites) avec un niveau de création d'emploi supérieur à la moyenne.

Ces analyses macro économiques rencontrent les travaux européens conduits autour du schéma de développement de l'espace communautaire (publié en 1999) prônant une organisation polycentrique de l'Europe : la " banane bleue " n'apparaît plus comme le seul espace de référence, ni même comme le seul modèle de développement. Les documents publiés par la DATAR au cours de l'année 2000 entérinent cette nouvelle vision du territoire : le

polycentrisme et la diversité des modèles de développement constituent peu à peu les bases d'une représentation partagée.

L'État complète ses instruments territoriaux

Depuis 5 ans, l'État central semble pourtant émettre des signaux contradictoires. Il faut dire que l'équation à résoudre n'est pas simple : comment, à la fois, être " plus près du terrain " pour suivre la diversité des modèles de développement et des enjeux de cohésion tout en maintenant les grands principes d'égalité de traitement ? Trois lignes d'évolution semblent se dégager en parallèle.

Une première ligne consiste dans la (re) construction d'un État déconcentré. Après des années d'hésitation entre les niveaux régional et départemental, on semble s'orienter vers un nouveau partage des tâches. L'échelon régional s'est vu récemment confirmer un rôle, non seulement de négociation et de suivi des contrats de plan avec les Régions (collectivités territoriales) mais surtout d'administration des fonds européens. L'argent européen constitue désormais le levier principal des SGAR (secrétariats généraux aux affaires régionales) dans leurs relations avec les acteurs locaux. Les volets territoriaux des contrats de plan État - Régions doivent, en principe, constituer le creuset d'une cohérence territoriale entre les projets des villes et des pays d'une part et les grandes orientations du développement régional de l'autre. Simultanément, l'échelon départemental voit confirmée sa vocation de mise en œuvre des politiques publiques. En 1999, le Ministère de l'Intérieur a créé un nouveau gadget, le " projet territorial de l'État ". Les résultats de cette expérience sont inégaux, mais, ici ou là, elle a permis aux services départementaux de l'État de partager une lecture commune des enjeux territoriaux, ceci conduisant -on l'espère du moins- à une certaine cohérence face à des collectivités territoriales en plein essor.

Une deuxième ligne consiste dans la relance d'une activité normative en direction des phénomènes territoriaux. Le plus spectaculaire a été, au cours de l'année 2000, le vote de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) qui, à l'initiative du ministre du logement et du ministre de l'équipement, prétend transformer en profondeur les concepts et les règles de l'urbanisme : l'obligation pour toute aire urbaine de plus de 50 000 habitants de se doter d'un schéma de cohérence territoriale, le respect (une fois de plus) de " quotas " de logements sociaux par commune, les dispositions visant à l'intégration des plans de déplacement urbain, des programmes locaux de l'habitat et des projets de développement urbain paraissent relever, sinon d'une volonté de " reprise en main " de l'urbanisme par l'État central, du moins d'une

tentative pour mettre la norme urbaine au niveau des phénomènes (étalement, ségrégation) et des échelles de la ville.

Une troisième ligne d'évolution touche les finances locales. Il ne s'agit pas de dispositions directement territoriales, mais plutôt macro économiques : la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle vise les entreprises (l'offre), tandis que la suppression de la vignette vise les ménages (la demande). Elles ont, l'une et l'autre un impact territorial important, aux dires des élus : elles diminuent d'autant l'autonomie fiscale des collectivités locales, dans la mesure où le manque à gagner est pris en charge, puis redistribué, par l'État. La suppression de la vignette, en plein milieu de la réflexion sur l'acte II de la décentralisation, conduite par Pierre Mauroy, a d'ailleurs provoqué une fronde des élus de droite qui ont quitté la commission alors que certains demandaient que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales fasse l'objet d'une révision constitutionnelle.

L'État renouvelle ses instruments territoriaux : le contrat, avec le renforcement et la spécialisation de ses échelons déconcentrés ; la norme avec la transformation du code de l'urbanisme ; les finances, avec l'intégration toujours croissante des finances locales au budget de l'État. Ces trois dimensions sont-elles convergentes ? Et vers quoi ?

La différenciation des régimes territoriaux

Les difficultés de la réforme " Corse " montrent bien l'obstacle actuel : peut-on accepter que soit officialisée une différenciation des régimes territoriaux, alors que, jusqu'à présent, on s'était fort bien accommodé d'un pragmatisme qui, derrière les alignements du " jardin à la française ", faisait coexister une infinité de situations locales singulières. La Corse doit-elle rester une insularité institutionnelle, ou bien annonce-t-elle une évolution plus générale du gouvernement local ? On ne saurait, ici, faire des paris sur ce que sera l'évolution institutionnelle, tant de questions restent pendantes. En revanche, on peut tirer de ce qui précède une hypothèse d'évolution du rôle territorial de l'Etat.

D'une part, le " centre " conserve, voire renforce ses prérogatives financières et juridiques. Cette puissance assure la base d'une redistribution juridique et financière considérable (près de 50 % du produit intérieur brut est désormais recyclé dans les différents budgets nationaux). Ceci au passage montre combien la puissance communautaire reste marginale par rapport à celle des Etats (1,4 % du PIB européen est prélevé par l'Union). L'État central se montre ainsi garant de la solidarité à l'échelle du territoire national. D'autre part, avec des échelons spécialisés et une

panoplie complétée (la norme et le contrat), l'État local paraît disposer des moyens nécessaires pour participer de l'organisation d'agencements locaux producteurs de cohésion territoriale: ici distribuant des procédures, là conduisant une démarche de diagnostic, ailleurs jouant un rôle de modérateur du débat local.... L'État local deviendrait-il un agent de la gouvernance territoriale ?

Si celle-ci est en marche, la césure avec le centre ne se fait pas là où on l'attendait : elle ne sépare pas " l'État " des " collectivités locales " -distinction qui, on le sent bien maintenant, est de moins en moins pertinente- pas plus qu'elle ne s'inscrit dans le débat opposant les décentralisateurs aux recentralisateurs. Cette césure met en tension les acteurs nationaux- gouvernement, élus, corps constitués, systèmes paritaires- et les acteurs territoriaux -où l'on retrouve souvent les mêmes mais dans des configurations hétérogènes, liées aux analyses, implicites ou explicites, de la différenciation des modèles de développement et de cohésion. ■

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- DATAR, *Aménager la France de 2020*, La Documentation Française, 2000.
- D. Behar, P. Estèbe, " L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? ", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, mars 1999.
- J.-P. Gaudin (sous la dir. de), *La négociation des politiques contractuelles*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- P. Duran, J.-C. Thoenig, " L'État et la gestion publique territoriale ", *Revue française de sciences politiques*, n°46/4, Paris, août 1996.
- Pouvoirs Locaux, *Quels préfets pour quel Etat ?*, n°44, Paris, mars 2000
- D.E. Ashford, " L'étude des relations entre gouvernement central et collectivités locales, un essai de recension ", *Annuaire des collectivités locales*, CNRS-GRAL, 1994.