

Extrait de :



De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique

Daniel BEHAR

Deux questions animent de façon concomitante le débat public. La première a trait à la décentralisation et à l'avenir de nos collectivités territoriales, la seconde au futur de l'Europe.

Apparemment déconnectés, ces deux débats évoquent les mêmes enjeux, ceux de l'efficacité de l'action publique et de sa lisibilité démocratique. Tous deux s'appuient sur un même constat. La vie sociale et économique s'inscrit dans des espaces toujours plus vastes : au niveau local, l'étalement urbain dissout les appartenances communales, plus largement, la mondialisation met à mal la régulation nationale.

Autrement dit, à tous les niveaux, le diagnostic est identique : les cadres territoriaux de l'action publique ne correspondent plus aux réalités socioéconomiques. Ce constat expliquerait en grande partie à la fois la crise globale d'efficacité de l'action publique et la désaffection démocratique.

La rhétorique mobilisée transcende alors les échelons territoriaux : il s'agit de rapprocher le pays légal du pays réel, de moderniser l'architecture institutionnelle, de redonner à celle-ci une lisibilité aux yeux du citoyen.

Ainsi énoncées, les finalités font consensus. Pourtant, trois lignes de modernisation coexistent et transcendent les clivages politiques. L'une tient du mythe, l'autre de la fiction et la dernière d'une révolution aussi discrète que radicale qui se joue de l'Europe au local.

I • Le mythe de la simplification

Le mythe, tout d'abord : c'est celui qui scande les tentatives de réforme de l'architecture territoriale française depuis son origine. Il répond à un impératif : la simplification.

Il faut réduire le nombre de niveaux d'administration du territoire, mettre un terme à une « exception française » (l'existence de trois ou quatre niveaux), dont nul n'a véritablement vérifié la réalité.

Cette réduction du nombre des échelons territoriaux doit alors permettre de globaliser l'action publique aux « bons niveaux » : les territoires « pertinents ». La notion de « pertinence territoriale » est donc au cœur de cette logique simplificatrice. *A priori*, la définition de ces territoires pertinents relève de l'évidence.

Trois échelons agréent aujourd'hui à cette injonction simplificatrice moins les régions que les interrégions (l'idéal allemand), moins les intercommunalités que les agglomérations et les pays (en ce qu'ils correspondent aux territoires vécus, chers aux géographes).

Ainsi redessinée, la carte de France est séduisante : six ou sept grandes régions, cent cinquante agglomérations, trois à quatre cents pays. Appuyée sur le concept valise de subsidiarité, elle trouve un écho plus large dans une perspective fédéraliste : l'Europe des régions.

De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique

Mais, si la pertinence territoriale paraît aisée à définir globalement, du point de vue de Sirius pourrait-on dire, il est beaucoup plus délicat de lui donner corps en situation. Quel que soit le territoire, quelle que soit l'échelle, il n'y a pas de pertinence absolue.

La pertinence territoriale varie selon le point de vue et met structurellement en tension deux logiques antagoniques : s'agit-il de raisonner en termes de pertinence administrative et technique ? Il faudra alors privilégier les échelons les plus larges, les plus « globaux ».

S'agit-il, à l'inverse, de rechercher l'ajustement à l'identité locale, et donc plutôt la pertinence sociale et politique ? On sera alors davantage attentif aux niveaux géographiques les plus réduits, ceux de la proximité.

Les impératifs d'efficacité de l'action publique et de renforcement du lien démocratique ne décrivent pas les mêmes territoires, loin s'en faut.

Ainsi, à l'échelle européenne, l'efficacité de l'action publique, l'inscription dans la concurrence territoriale plaident sans doute pour une affirmation de l'Europe des régions.

Mais cette perspective fait l'impasse sur la logique sociale et politique de ce point de vue, la pertinence des États-nations - au travers de leur fonction majeure de redistribution et de réduction des inégalités territoriales - persiste durablement.

Autre exemple, si chacun s'accorde à privilégier les régions au détriment des départements en matière de pertinence pour le développement territorial, cette pertinence reste « relative ». Leur pertinence absolue est introuvable.

D'une part, sur ce registre de l'efficacité, le découpage régional prête le flanc à toutes les critiques. D'autre part, les régions sont loin de rivaliser avec les départements du point de vue de la pertinence sociale et identitaire.

Le caractère introuvable de la pertinence territoriale absolue a déjà été démontré il y a plus d'un siècle.

Déjà à l'époque, sous les coups de la révolution industrielle et de la réduction des distances par le chemin de fer, la pertinence territoriale du département était contestée.

Mais quel niveau pertinent lui substituer ? La région au nom de l'efficacité ou le pays au nom de l'identité ? Déjà, le débat était posé en ces termes et non résolu.

Dernière illustration en date, la mise en œuvre des agglomérations. Le succès quantitatif incontestable (près de cent cinquante communautés d'agglomération et communautés urbaines) pourrait néanmoins autoriser un jugement négatif en regard des objectifs poursuivis.

Les pouvoirs publics avaient en effet pris le soin de définir explicitement la pertinence territoriale recherchée au travers de cette refonte institutionnelle : l'agglomération devait se constituer à l'échelle de l'aire urbaine ¹. Les résultats sont loin de correspondre à cette intention.

Trois cas de figures sont observables.

En premier lieu, moins du tiers des agglomérations constituées, les plus modestes répondent peu ou prou à l'objectif d'ajustement à l'aire urbaine. Il s'agit des petites agglomérations qui ont dû dilater au maximum leurs périmètres pour atteindre le seuil de 50 000 habitants.

De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté politique

Deuxième cas de figure, les agglomérations de taille moyenne se sont en général constituées en référence à la « première couronne » d'urbanisation continue, laissant de côté la seconde couronne périurbaine.

Mettant à mai l'objectif de simplification, les acteurs locaux ont alors - dans une soixantaine d'agglomérations - inventé un « ovni territorial » inattendu, le pays urbain visant à tenir l'échelle de l'aire urbaine.

Troisième cas de figure, les grandes aires métropolitaines françaises, de Toulouse à Nice, en passant par Lille, Paris ou Grenoble, ont vu l'émergence de deux, trois ou quatre intercommunalités à fiscalité, propre.

Que conclure de ce rapide tour d'horizon ? Là encore, au niveau des agglomérations, à l'exception des plus modestes, la pertinence absolue est introuvable.

Dans la plupart des cas, les intercommunalités mises en place constituent un « compromis politique » entre logique d'efficacité (globalité) et logique d'identité (proximité).

Autrement dit, il faut à la fois, au nom de l'efficacité économique, dessiner des périmètres de plus en plus vastes et être toujours plus près du citoyen, privilégier les échelles de la proximité.

À cette équation impossible, nul n'a trouvé la solution.

II • La fiction des blocs de compétences

Puisque la simplification relève de l'aporie, une seconde ligne de modernisation, plus réaliste, est mise en avant. Des lois Defferre aux projets actuels de décentralisation, 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, avec « l'acte II de la décentralisation », de l'amplifier, par la voie expérimentale pour les uns, de façon plus encadrée pour les autres.

Une telle évidence 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 ce qu'à l'instar du modèle industriel « tayloriste » auquel elle se réfère, cette rationalité conjugue parcellisation des fonctionnalités et maîtrise du jeu par l'État-nation, au nom de la cohérence et de la souveraineté.

Mais, surtout, cette logique de spécialisation fonctionnelle fait fi des dynamiques territoriales contemporaines. La spécialisation fonctionnelle avait du sens lorsque les territoires s'organisaient autour du double principe de la contiguïté et de l'emboîtement.

Contiguïté, le développement territorial diffusait de proche en proche, les territoires s'ajustant tel un puzzle. Emboîtement, le développement territorial était commandé par « en haut ». Les territoires s'organisaient « en poupées russes », des niveaux les plus globaux aux plus locaux.

Ces relations « organiques » entre les territoires pouvaient alors justifier une spécialisation fonctionnelle des niveaux d'action publique.

Mais ce double principe de fonctionnement socioéconomique des territoires s'estompe aujourd'hui. À la contiguïté se substitue la connexité : le développement en réseau de territoires disjoints prend la place du développement de proche en proche.

Les emboîtements territoriaux se disloquent. Les territoires les plus vastes ne commandent plus nécessairement les plus modestes. Les métropoles régionales n'organisent pas mécaniquement leurs hinterlands, ni les centres leurs périphéries.

En regard de ces évolutions de ces processus de « dissociation » territoriale, le taylorisme territorial n'a plus de sens.

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.

III • La fin des monopoles territoriaux

Au niveau local, les élus en ont d'ores et déjà pris acte : loin de se spécialiser autour de leurs compétences sectorielles, ils engagent à chaque niveau des projets globaux de territoire.

Les lois récentes ont, à cet égard, rendu visible un processus de grande ampleur : l'énonciation de perspectives stratégiques globales par la plupart des instances territoriales.

Cette généralisation des projets de territoire a un contrecoup : ce n'est plus au travers de son statut que l'on peut lire la fonction politique effectivement assurée par telle ou telle instance territoriale. Le projet politique prime sur le statut réglementaire.

Ainsi, au sein des systèmes politiques locaux, les conseils généraux occupent des places extrêmement diverses.

Là, ils renouvellent leur fonction traditionnelle d'instituteur du rural ; ailleurs, ils vont venir concurrencer les conseils régionaux sur leur fonction d'aménagement du territoire ; dans d'autres cas, ils privilégieront l'animation au service des territoires de projet.

En s'affranchissant de leurs cadres statutaires pour définir leurs rôles respectifs, les instances territoriales esquissent, au travers de leurs pratiques, une répartition inédite de leurs fonctions politiques.

Elles font ainsi écho à ce que l'on observe entre l'Europe et les États-nations.

Après avoir épuisé les vertus du transfert de compétences sectorielles, la question aujourd'hui posée 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 le « noyau dur » (niveau de la stratégie).

Il en est de même localement. Là où la commune agrégeait l'ensemble des fonctions politiques, on voit apparaître aujourd'hui trois instances distinctes la commune, l'intercommunalité et le pays, tant en milieu urbain que rural. Chacune se spécialise alors autour d'une fonction politique dominante.

Les intercommunalités se construisent d'abord à partir d'une fonction de représentation.

On entend par là qu'elles se constituent aujourd'hui non comme un territoire pertinent (cf. *supra*), mais comme une instance porteuse d'intérêts communs au-dedans, une certaine « identité locale », et exprimant un « rapport de force » vis-à-vis du dehors.

Mais parce qu'elles s'inscrivent ainsi davantage du côté de l'identité que de la globalité, elles laissent place à des instances plus larges, des « espaces de projet » (pays, conférences territoriales...) qui prennent davantage en charge une fonction délibérative : animation du débat stratégique, mobilisation de la société locale, énonciation du cadre de référence pour l'action...

Cette redistribution des rôles ne rabat pas la commune sur une fonction technique (l'état civil), bien au contraire.

Plus le niveau de l'énonciation stratégique se dilate, s'éloigne du citoyen, plus se fait sentir le besoin de redéfinir l'intérêt général local en situation, mais au-delà des particularismes sociaux.

C'est la responsabilité politique accrue du niveau communal : garantir au cas par cas, au plus près, le lien civique.

Le modèle français 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.

Les deux débats actuels, la décentralisation et l'avenir de l'Europe, mettent en évidence la déstabilisation de ce modèle.

Son renouvellement ne passe ni par le mythe d'une translation à l'identique vers les niveaux de l'Europe et des régions, ni par la fiction d'une spécialisation technique de leurs rôles respectifs.

Il faut sans doute bien plus penser à une refondation radicale du modèle français d'administration territoriale, prenant acte de la dissociation entre l'institution et la régulation, dans une perspective de partage de la souveraineté politique entre des instances territoriales démultipliées.

NOTE

1. Au sens de la définition INSEE : « Ensemble de communes constitué par un pôle urbain et des communes, dont au moins 40 % de la population résidente travaille dans ce pôle. »