

# L'état

Société

Culture

Économie

Politique

Territoires

Union européenne

# de la

# France

## Édition

## 2009 - 2010

LA DÉCOUVERTE



## Décentralisation : la fin du millefeuille territorial ?

Daniel Béhar, Philippe Estèbe  
*Coopérative Acadie*

Il n'est pas certain que le Comité pour la réforme des collectivités territoriales installé le 22 octobre 2008 et présidé par Édouard Balladur résiste aux pressions contradictoires des multiples lobbies politiques et débouche sur une réforme à hauteur des ambitions affichées. En revanche, la commande que lui a passée le président de la République Nicolas Sarkozy répond à un constat partagé. Après vingt-cinq ans de décentralisation, le paysage des pouvoirs locaux est complexe et illisible : c'est le fameux « millefeuille territorial ». Il faut donc le simplifier, en réduisant le nombre d'échelons institutionnels, ou, à tout le moins, en les regroupant en « binômes » (région et département d'un côté, commune et intercommunalité de l'autre). Il est aussi nécessaire de le clarifier, en spécialisant chaque échelon dans un domaine de compétences ou, plus modestement, en nommant un chef de file dans chaque domaine (économique, social, etc.).

### Les constantes de la réforme territoriale

Ce cahier des charges s'inscrit dans la continuité des intentions de réforme institutionnelle des pouvoirs locaux, en quête d'un territoire pertinent pour organiser l'action publique et d'une méthode, la spécialisation des compétences selon les niveaux territoriaux. Dès les années 1960, la perspective d'une modernisation de l'administration territoriale autour de deux niveaux pertinents, celui de la région et celui, intercommunal, de l'agglomération, a fait consensus, donnant lieu à la création des régions et des communautés urbaines.

En 1999, la même hypothèse a guidé les lois Chevènement et Voynet en renforçant le niveau régional et en généralisant l'intercommunalité. Il y a, de même, continuité entre les lois Defferre instaurant la décentralisation en 1982, sur la base d'une spécialisation des compétences entre le département et la région, la loi Chevènement de 1999 organisant les intercommunalités urbaines autour de compétences spécifiques d'« intérêt communautaire » et les lois Raffarin de 2004, transférant des compétences d'État entre la région et le département.

La seule nouveauté introduite par les débats lancés en 2008 serait l'affectation exclusive de ces compétences, par la suppression de la clause dite « de compétence générale » dont dispose chaque échelon territorial. Pourtant, une telle permanence des deux grands principes de la réforme territoriale pose question.

En premier lieu, la recherche de la simplification du paysage politico-administratif territorial autour des niveaux les plus « pertinents », en l'occurrence la région et l'agglomération, incite à s'interroger sur la validité du postulat qui la fonde : un bon gouvernement territorial serait conditionné par la superposition exacte entre son périmètre institutionnel et celui d'un bassin de vie. Il faudrait en quelque sorte faire coïncider géographie institutionnelle et pays réel.

Cette hypothèse est-elle adaptée à une société marquée par l'explosion des mobilités de tous ordres ? Comment définir la géographie des bassins de vie ? Lorsque chaque individu pratique la multi-appartenance territoriale et que les liens entre ter-

ritoires deviennent plus importants que les territoires eux-mêmes, peut-on encore espérer identifier le niveau à même d'appréhender globalement les réalités territoriales ? Faire coïncider organisation institutionnelle des territoires et réalités socioéconomiques relève de l'injonction paradoxale. Il faut à la fois dessiner des périmètres de plus en plus vastes, au titre de l'efficacité, et, au nom de la lisibilité démocratique, être toujours plus près du citoyen. À cette équation impossible, nul n'a trouvé la solution.

En second lieu, l'hypothèse de la simplification repose sur la proposition d'une mise en œuvre effective du principe originel de la décentralisation autour de la spécialisation des compétences : aux uns le social, aux autres l'économique... Cette hypothèse fonctionnaliste avait probablement du sens dans les années 1960, dans le contexte de la société industrielle, lorsque les réformateurs du Club Jean-Moulin inventaient la décentralisation. Un tel partage des rôles entre un niveau régional chargé de la fonction de « locomotive économique » et un niveau départemental garantissant, à travers ses prestations sociales, la répartition équitable des fruits de la croissance régionale était cohérent avec la réalité d'un fonctionnement intégré des territoires.

Mais lorsque les emboîtements territoriaux se disloquent, lorsque les pôles de développement voisinent sans effet d'entraînement avec les poches de pauvreté, est-ce encore d'actualité ? Peut-on simultanément faire du développement durable une injonction à maîtriser les contradictions entre développement économique, solidarité et protection des ressources, et spécialiser les collectivités locales sur l'un ou l'autre de ces champs ?

On comprend mieux dès lors que les pratiques de la gouvernance territoriale évoluent, se transforment profondément, mais en décalage avec les intentions de réforme institutionnelle exprimées au niveau national.

### L'interterritorialité plus que le bon périmètre

Assurément, la transformation la plus notable du paysage politique local en France depuis les années 1980 est la généralisation de l'intercommunalité. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec 2 573 intercommunalités regroupant plus de 90 % des communes, 85 % des Français vivaient sous le régime intercommunal. Pourtant, le succès inespéré des nouvelles institutions intercommunales, de l'agglomération notamment, ne correspond généralement pas à l'objectif affiché de 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, celles dont la taille est la plus modeste, 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, 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 échelon politique et territoire pertinent paraît donc s'inscrire durablement dans un paysage institutionnel renouvelé.

Par contrecoup, l'efficacité de l'action publique locale semble tenir davantage à la capacité de chaque collectivité territoriale à se projeter au bon niveau, variable selon les enjeux à traiter. Cela donne lieu à la construction *sui generis* de dispositifs de





## Références

- P. Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, coll. « La ville en débat », Paris, 2008.
- J.-M. Offner, *Les Territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart*, *Revue française de science politique*, n° 56-1, févr. 2006, p. 27-47. ♦
- M. Vanier, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 2008.

gouvernance interterritoriaux. Il peut s'agir ici de programmes de travail interrégionaux, comme entre la Haute et la Basse-Normandie, là d'une instance de concertation entre agglomérations et départements, comme la Région urbaine de Lyon, mettant en cohérence offres de transports, schémas logistiques... On peut aussi observer des formes de coopération entre territoires, à un niveau intramétropolitain : les Assises du pôle d'Orly entre les conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne ou la Vallée scientifique de la Bièvre entre les intercommunalités de la banlieue sud de l'Île-de-France.

La question du Grand Paris, relancée par le président de la République en 2007, est particulièrement révélatrice de ce décalage entre la logique de réforme institutionnelle et la transformation de la gouvernance territoriale. Il s'agissait au départ de recomposer le cadre institutionnel de l'Île-de-France en mettant en place une Communauté urbaine du Grand Paris. Or il a été impossible de s'entendre sur le périmètre pertinent – la zone desservie par le métro, celle délimitée par la petite couronne, l'A86 ? En revanche, les collectivités locales se sont accordées pour créer une instance interterritoriale de projet sous forme du syndicat mixte Paris métropole.

### **Spécialisation des fonctions politiques plutôt que des compétences**

Puisque le partage des compétences sectorielles constitue davantage un garde-fou juridique qu'un mode opératoire, chaque

institution prend en charge tous les champs d'intervention : l'économique, le social et l'environnement. Le statut et les compétences fournies par la loi ne permettent plus de lire le paysage local. Chaque institution territoriale intervient « globalement ». On peut alors faire l'hypothèse qu'à la spécialisation technique des compétences sectorielles succède une spécialisation plus politique.

En dépit des espoirs des « modernistes », les régions doivent ainsi partager leurs responsabilités économiques avec les départements et les agglomérations. Elles ne prétendent pas davantage imposer, à travers leurs schémas régionaux, une planification de l'aménagement du territoire, mais tentent d'établir un cadre de référence, une identité régionale, à travers des travaux prospectifs, l'animation du débat public...

Quant aux départements, lorsqu'ils s'éloignent de leur fonction traditionnelle d'instituteur du 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 par exemple. Ils essaient de reformuler leur fonction politique fondatrice consistant à garantir l'égalité territoriale par des prestations de tous ordres en intercédant de façon inédite entre ces projets de territoires de plus en plus concurrentiels.

Il en va 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. L'intercommunalité n'est donc pas en mesure de constituer une alternative moderniste à la commune, en accaparant toutes les fonctions politiques. Il lui faut partager ses responsabilités politiques avec la commune et l'« espace de projet », aux dénominations les plus diverses (« pays urbain », « conférence territoriale », etc.). L'intercommunalité va alors assurer une fonction de « représentation » des intérêts communs d'un territoire plutôt homogène, nouvelle figure du « gouvernement local ». Mais pour énoncer une stratégie territoriale, elle devra débattre avec les territoires complémentaires (périurbains, etc.) au sein de ces espaces de projet inédits, organisant à chaque fois des figures singulières de la « gouvernance territoriale ».

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

Les recompositions tendant à spécialiser les fonctions politiques des différentes instances territoriales font 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 renoncé au mythe d'une Europe fédérale, la question 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 les grandes instances de régulation mon-

diale (OMC [Organisation mondiale du commerce], protocole de Kyoto, etc.).

### **Feu les 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 la commune, qui exercent chacun un monopole des fonctions politiques sur un territoire donné. On assiste à l'évidence à la déstabilisation de ce modèle. Mais son renouvellement ne passera pas par un « Grand Soir territorial » et une translation à l'identique vers les niveaux pertinents de l'Europe, des régions et de l'intercommunalité.

La complexité de la société donne le jour à une nouvelle donne 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 ?

Il n'existe pas de « bon » système institutionnel qui réponde à l'ensemble des problèmes posés par le gouvernement local. Il faut en prendre acte et faire le deuil du fétichisme institutionnel qui aiguise les appétits réformateurs. Reconnaître que l'institution territoriale n'est que l'une des ressources (mais pas la moindre) sur lesquelles se fondent les stratégies et les politiques publiques territoriales. Accepter que la gouvernance, parce qu'elle cherche à répondre à la vie même, déborde par essence les cadres juridiques et institutionnels du gouvernement local. ■