



L'Économie politique

Trimestriel - octobre 2015

La nouvelle donne
territoriale

L'Économie politique n° 68

La nouvelle donne territoriale

Les métropoles, creusets de l'innovation ?

Le dernier acte de la décentralisation

Le modèle territorial allemand

Gouverner des sociétés durables

Pierre Veltz, Frédéric Gilli

Daniel Béhar

Henrik Uterwedde

Pierre Calame

Changes fixes : le bon régime ?

Histoires d'entreprises, entre vices et vertus

Réforme territoriale : la fin d'un cycle ?

Daniel Béhar,

géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris Est) et consultant à la coopérative Acadie

LA PROMULGATION, LE 7 AOÛT 2015, DE LA LOI PORTANT SUR LA nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vient clore une longue séquence législative débutée dès 2013 avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ^[1] et prolongée avec celle portant sur le redécoupage régional ^[2]. Ces trois textes structurent une réforme territoriale sans équivalent depuis les lois de décentralisation de 1982-1983 : en trente ans, aucune réforme engageant une telle recomposition du paysage institutionnel (périmètres, statuts et compétences) n'a été initiée.

Leur portée doit cependant être relativisée, en raison même de l'ambition affichée par le gouvernement à l'orée de cette séquence. Ainsi, le Premier ministre Manuel Valls n'a pas hésité à affirmer que la réforme territoriale est « *la mère des réformes* » ^[3]. Mais en plaçant la barre aussi haut, les résultats ne pouvaient que décevoir. De tous bords, quel que soit le point de vue, c'est le sentiment qui domine aujourd'hui : pour les commentateurs comme pour les parties prenantes

[1] Promulguée le 27 janvier 2014.

[2] Loi relative à la délimitation des régions, promulguée le 16 janvier 2015.

[3] Dans un discours du 10 octobre 2014 au congrès de l'Association des régions de France.

(élus locaux...), voire pour ses initiateurs, il ne s'agit pas de LA grande réforme de décentralisation attendue [4].

Peut-on repenser la décentralisation au travers d'une réorganisation institutionnelle de l'architecture des pouvoirs locaux ? C'est bien là la logique qui guide ces trois lois et leur donne une cohérence, en dépit d'un découpage incertain entre elles. Elles s'organisent autour de trois objectifs fortement articulés. Il s'agit en premier lieu de redessiner le paysage institutionnel local en substituant au couple fondateur de la République commune/département un binôme plus adapté aux réalités contemporaines : un niveau régional élargi et un niveau local centré sur les intercommunalités, avec une déclinaison particulière pour les grandes villes autour des métropoles. Le second objectif consiste à accompagner ce redéploiement géographique d'une réorganisation fonctionnelle fondée sur une clarification des responsabilités respectives de ces nouveaux échelons confortés. Et, enfin, le dernier objectif est de stabiliser cette nouvelle architecture en confortant la légitimité démocratique de ces pouvoirs locaux redéfinis.

POUR LES COMMENTATEURS COMME POUR LES PARTIES PRENANTES, VOIRE POUR SES INITIATEURS, IL NE S'AGIT PAS DE LA GRANDE RÉFORME DE DÉCENTRALISATION ATTENDUE

En réalité, cette logique de modernisation n'est pas nouvelle. Bien au contraire, elle s'inscrit dans la continuité des réformes territoriales engagées avant même la décentralisation. Le binôme régions/intercommunalités – y compris avec sa déclinaison métropolitaine – était au cœur des réformes des années 1960 [5]. La spécialisation des compétences entre les régions, les départements et les communes organise les lois de décentralisation de 1982 et 1983. La loi Chevènement, en 1999, installe véritablement l'intercommunalité en France, notamment pour organiser le pouvoir urbain autour des communautés d'agglomération. La loi de 2004 visait à renforcer le pouvoir régional tout en amplifiant le transfert spécialisé des compétences de l'Etat vers les différents échelons territoriaux. Et, enfin, la réforme avortée de 2010 avait pour ambition de simplifier le paysage institutionnel et de renforcer le pouvoir régional autour de la figure unifiée du « conseiller territorial ».

Simplification du paysage selon un principe de « pertinence » territoriale aux bons niveaux (régional/intercommunal), spécia-

[4] Voir, par exemple, « Réforme territoriale : le gouvernement a perdu sa boussole », par Béatrice Jérôme, *Le Monde*, 15 juillet 2015, ou « Le grand raté de la réforme territoriale », par Michel Feltin-Palas, *L'Express*, 18 juillet 2015.
[5] Création des circonscriptions d'action régionale en 1960, des métropoles d'équilibre en 1963 et, enfin, des communautés urbaines en 1966.



**AU TRAVERS DE LA RHÉTORIQUE DU
« MILLEFEUILLE », LA DÉCENTRALISATION
EST MISE EN CAUSE COMME UNE SOURCE
MAJEURE DE DÉSÉCONOMIES,
VOIRE DE DYSFONCTIONNEMENTS**

lisation fonctionnelle au travers du partage des compétences et démocratisation électorale constituent donc des antiennes de la réforme territoriale. Plus que par une volonté de rupture ou d'innovation, la séquence récente se caractérise par le volontarisme affiché, volontarisme qui relève d'un argument inédit et puissant : la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Pour la première fois, au travers de la rhétorique mobilisée à plus soif du « millefeuille », la décentralisation est mise en cause comme une source majeure de déséconomies, voire de dysfonctionnements. De là découlent les mesures phares qui vont donner leur marque propre à ces intentions réformatrices : redécoupage régional, suppression des départements, création des métropoles, en

particulier à Paris, Lyon et Marseille, et élargissement des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie (plus de 20 000 habitants).

En adoptant cette posture de « jardinier comptable »^[6], le Premier ministre conjugue à la fois un volontarisme de rupture sur le registre des enjeux – la décentralisation a épuisé ses effets vertueux, il faut en redessiner l'architecture – et une permanence des réponses proposées – simplification, spécialisation et démocratisation des pouvoirs locaux.

Dès lors, le postulat implicite de ce train de réformes – la crise de la décentralisation nécessite une refonte de l'architecture des pouvoirs locaux – ne pouvait que heurter de plein fouet lesdits pouvoirs locaux et leurs représentants, dont la puissance politique est à l'apogée après trente ans de décentralisation. Visant l'ensemble des échelons territoriaux, cette réforme a mécaniquement cristallisé les conservatismes et les oppositions. Cette convergence d'intérêts contradictoires a imposé des compromis de toutes sortes dont le plus significatif a été le maintien des départements, ce qui ne pouvait que conduire au jugement de déception, voire d'échec qui domine aujourd'hui.

Il ne s'agit donc ici ni de conforter le procès fait à cette réforme territoriale, ni de tenter d'en prendre le contre-pied, mais d'examiner la dynamique de changement induite par cette combinaison de permanences et de ruptures, d'ambition réformatrice et de compromis. Une double hypothèse émerge alors : l'impact de la réforme tiendrait moins aux compromis qu'elle contient

[6] Voir « Manuel Valls, jardinier comptable », par Daniel Béhar, Philippe Estèbe et Martin Vanier, *Libération*, 13 avril 2014.

qu'aux effets rebonds qu'elle engendre, mais, simultanément, cette réforme marque sans doute la fin du long cycle réformateur centré sur le « Meccano » territorial.

L'impossible optimum dimensionnel

C'est là le socle de la réforme, la dimension qui peut être le mieux appréhendée par le grand public : il faut « alléger le millefeuille », simplifier l'organisation des pouvoirs locaux et placer ceux-ci aux bons niveaux. Fondée sur les travaux de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), la carte de la France ainsi modernisée fait depuis longtemps consensus. Si les contours varient, cette carte combine toujours trois éléments : quelques grandes régions, les principales aires urbaines et un maillage interstitiel de territoires ruraux et de villes moyennes. C'est une telle carte qui est dessinée au travers des intentions affichées par les trois lois : une douzaine de régions, autant de métropoles et moins de 1 000 intercommunalités pour la France entière [7].

Cette France administrative et politique en taille XXL est fondée sur un principe, celui de la pertinence territoriale, c'est-à-dire de l'optimum dimensionnel à atteindre pour faire coïncider géographie institutionnelle et réalité des pratiques sociales et économiques d'une société toujours plus mobile. Par contrecoup, ce principe signe la fin des départements, fondés historiquement sur un découpage égalitaire faisant fi des réalités territoriales.

On sait ce qu'il est advenu au terme des débats législatifs successifs de cette intention modernisatrice et de sa cohérence. Pour chaque niveau, le dessin a bougé, mais selon des périmètres résultant avant tout de compromis politiques. C'est le cas d'abord de l'échelon dont le redécoupage a été le plus radical : les régions. Certes, on passe de 22 régions métropolitaines à 13. Mais, d'une part, certaines reconfigurations sont plus brutales que d'autres (par exemple, les fusions du Grand Ouest et du Sud, *versus* le statu quo de la Bretagne, du Centre et des Pays-de-la-Loire), sans explications autres que politiques. Et, surtout, le principe d'addition sans restructuration fait fi de l'objectif de pertinence territoriale [8].

On ne s'étendra pas sur le sort des départements, d'abord condamnés dans leur totalité, puis partiellement, exclusivement

[7] Voir « Rapport sur la taille des EPCI. La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires », Commissariat général à l'égalité des territoires, janvier 2015.

[8] Voir la carte alternative produite par Jacques Lévy et le laboratoire Chôros sur <http://choros.epfl.ch/cms/lang/fr/pid/116338>



en situation urbaine, ensuite transformés en « Sénat des intercommunalités » et, enfin, pérennisés sans changement.

La création du statut de métropole constitue sans aucun doute une des principales innovations de cette réforme. Mais, là encore, le principe de pertinence territoriale est mis à mal. La liste des 14 grandes villes concernées – en englobant Brest, Grenoble ou Rennes – renvoie davantage à la logique égalitaire historique des « métropoles d'équilibre » qu'à l'objectif contemporain de montée en puissance de locomotives pour le territoire national. Mais, surtout, leurs périmètres correspondent avant

LA CRÉATION DU STATUT DE MÉTROPOLE

CONSTITUE SANS AUCUN DOUTE UNE
DES PRINCIPALES INNOVATIONS DE CETTE
RÉFORME. MAIS, LÀ ENCORE, LE PRINCIPE
DE PERTINENCE TERRITORIALE EST MIS À MAL

tout à des soucis d'ordre géopolitique plutôt que socioéconomique. Le cas des trois métropoles à statut particulier est éclairant. Celle du Grand Paris est confinée à la petite couronne, excluant les aéroports et Saclay de son périmètre, alors

qu'une région métropolitaine francilienne aurait sans doute davantage de pertinence mais viendrait concurrencer directement le poids politique de l'Etat. A Lyon, le résultat est identique – une métropole assise sur son territoire historique, très limité, excluant là aussi l'aéroport et les grandes fonctions logistiques métropolitaines de l'est lyonnais –, mais en raison d'accords locaux : il fallait laisser un territoire au conseil départemental du Rhône résiduel tout en ne débordant pas des frontières départementales sur l'Isère ou l'Ain. Enfin, si Aix-Marseille Métropole a de loin le territoire le plus étendu (quatre fois celui du Grand Paris), c'est pour « casser » les féodalités constituées entre Aix, Marseille et l'étang de Berre. Mais, curieusement, cette quasi-métropole des Bouches-du-Rhône – seul le pays d'Arles est exclu – ne vient pas épouser les limites départementales, afin de ne pas entrer en conflit frontal avec le président du conseil général de l'époque ^[9].

C'est sans doute à propos des reconfigurations du niveau local autour des intercommunalités que les oppositions ont été les plus vives. Alors que la référence aux bassins de vie justifiait, pour les initiateurs de la réforme, de s'attacher à un seuil de 20 000 habitants afin de réduire le nombre d'intercommunalités à moins de 1 000, la loi prévoit finalement un seuil de 15 000 habitants, assorti de multiples dérogations pour les territoires montagnards et peu denses.

[9] Soit Jean-Noël Guérini.

S'agit-il de conclure de ce rapide tour d'horizon que l'objectif affiché de simplification au bon niveau n'est pas atteint ? Probablement. Mais la conjugaison d'une reconfiguration XXL de tous les niveaux et d'une introuvable pertinence territoriale a un effet inattendu. Loin d'épuiser « la petite fabrique des territoires »^[10], la réforme l'a relancée. Faute de trouver les bons périmètres statutaires de façon définitive, on part à leur recherche dans l'informel. La dilatation généralisée de tous les périmètres institutionnels a un effet mécanique : il faut partout réinventer la proximité. C'est ainsi qu'à Paris, Marseille ou Grenoble, la création des métropoles induit le redéploiement de territoires inframétropolitains qui reprennent, recomposent ou généralisent les anciennes intercommunalités. De même, la création des super-régions suscite des intentions de recomposition infrarégionale, qu'il s'agisse de la fusion des deux départements savoyards ou de leurs homologues alsaciens. De façon générale, c'est la question de l'organisation – formelle ou pas – d'un niveau intermédiaire entre le local et ces nouveaux métapouvoirs, métropolitains ou régionaux, qui est posée.

Symétriquement, cette dilatation institutionnelle n'a pas épuisé l'exigence d'élargissement des périmètres d'intervention. On en veut pour preuve le succès qui ne se dément pas des « pôles métropolitains »^[11]. Ainsi, la « petite » métropole lyonnaise déploie son action sur un périmètre de coopération qui associe Saint-Etienne, Vienne et le Nord-Isère.

On pourrait voir dans cette recombinaison permanente des territoires une preuve supplémentaire de l'échec de la volonté de simplification. En réalité, en prenant appui sur la réforme, c'est une autre dynamique qui se développe, inédite dans le cadre français : celle de la différenciation territoriale. La loi initie la recombinaison territoriale et multiplie les statuts spécifiques (métropoles de droit commun, à statut particulier...). En s'en saisissant, les acteurs amplifient le processus de différenciation des configurations et agencements territoriaux nécessaires pour agir localement.

De la spécialisation fonctionnelle à la coproduction des politiques publiques

Comment cette dynamique est-elle alors compatible avec l'autre ressort majeur de la réforme : la rationalisation via la spécialisation fonctionnelle ? Ce second volet de la réforme,

[10] « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », par Martin Vanier, *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, 1995.

[11] Depuis leur reconnaissance par la loi du 16 décembre 2010, plus d'une dizaine de ces structures de coopération entre intercommunalités ont été créées ou sont en projet. Voir sur www.poles-metropolitains.fr



moins lisible pour le grand public et plus technique que le précédent, n'en a pas moins suscité de multiples controverses et d'intenses négociations politiques. Il constitue la condition de mise en œuvre effective de l'objectif premier de simplification de l'architecture institutionnelle. A chaque niveau renforcé par une assise territoriale élargie (les régions, les métropoles, les intercommunalités) doit correspondre un champ d'action clairement défini et circonscrit. C'est une logique de standardisation, du « jardin à la française », qui vient, en théorie, contrecarrer le processus de différenciation évoqué précédemment.

Le projet de loi NOTRe a formalisé cet objectif de rationalisation autour de deux principes. Le premier consiste à organiser une forme d'emboîtement entre les niveaux territoriaux, sans pour autant instaurer une hiérarchie qui viendrait contredire le principe aujourd'hui constitutionnel de « non-tutelle » entre collectivités territoriales ^[12]. On est là sous l'influence directe de l'idéologie régionaliste portée de longue date par la sphère modernisatrice ^[13]. Cette recherche de l'emboîtement des pouvoirs se manifeste par la revendication, émanant de l'Association des régions de France, d'un « pouvoir réglementaire » attribué aux régions.

Le second principe est donc celui de la spécialisation des compétences de chaque niveau, formalisée par la disposition emblématique de suppression de la clause générale de compétences pour les départements et les régions. On notera que cette suppression, déjà prévue par la réforme de 2010 puis abrogée par la loi Maptam en 2014, fidèle au consensus relatif à l'intangibilité du pouvoir municipal, ne concerne pas les communes.

Sur ces deux principes, l'expression des lobbies représentant les différentes catégories de collectivités a été intense et les négociations entre l'Assemblée et le Sénat très vives. La logique de l'emboîtement est actée de façon emblématique : le schéma régional d'aménagement du territoire – le Sraddet (pour « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire »), à l'instar du schéma régional de développement de la région Ile-de-France (SDRIF) et de ceux de la Corse et des DOM-TOM, qui bénéficient déjà de cette préroga-

[12] Depuis la révision de 2003, l'article 72 de la Constitution prévoit qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

[13] Voir, notamment, l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation et les travaux de Romain Pasquier.

tive – devient prescriptif. Les documents de planification locaux devront donc être compatibles avec ce dernier. L'expérience récente de révision du SDRIF montre cependant que ce pouvoir prescriptif est loin de signifier imposition de la règle régionale aux autres niveaux territoriaux. Il s'agit davantage d'un processus obligé de négociation de la production de la règle avec les autres niveaux, en amont de sa mise en œuvre.

Le résultat en matière de spécialisation est aussi en demi-teinte. Des compétences majeures ont été sorties de ce principe de spécialisation et d'exclusivité : la culture, les sports, le tourisme... Mais, surtout, pour en assurer l'effectivité, ce partage des rôles a été fragmenté. En matière de développement économique, il est impossible d'imaginer une exclusivité régionale laissant de côté l'intervention des métropoles et des agglomérations. C'est donc uniquement le segment de compétence « aides aux entreprises » qui est dévolu de façon exclusive aux régions. Enfin, avec le maintien des départements, les limites de cette conception tayloriste de la conduite des politiques publiques sont clairement apparues. A qui, par exemple, attribuer la compétence « transports scolaires » ? A la région, pour assurer la cohérence de la politique des transports, ou au département, pour garantir la convergence avec la politique de gestion des équipements scolaires ?

Au final, ce qui ressort de cet exercice de répartition des rôles entre niveaux territoriaux est moins un paysage clarifié par le biais d'un emboîtement et d'une spécialisation, que l'affirmation de deux puissances rivales, parce que toutes deux légitimées dans une fonction généraliste au service du développement territorial. D'un côté, les régions sortent incontestablement renforcées. Elles disposent de larges prérogatives en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de déplacements... Mais, en regard, les intercommunalités, et en particulier celles en situation urbaine, montent aussi en puissance : leurs compétences sont élargies (gestion de l'eau...), leurs statuts sont simplifiés (rapprochement de ceux des communautés d'agglomération et des communautés urbaines) et leur dépendance à l'égard des communes progressivement allégée [44].

Si on partage ce constat, la perspective change. On ne va probablement pas aller vers une répartition des rôles standar-

[44] Il est notamment prévu que l'attribution de bon nombre de compétences à l'intercommunalité soit obligatoire et non plus soumise à la définition locale d'un « intérêt communautaire ».



disée qui viendrait s'opposer à la différenciation des agencements territoriaux évoquée précédemment. Le partage effectif des fonctions sera sans doute davantage le fruit du rapport de force et des négociations au cas par cas entre régions et intercommunalités urbaines. Cette prééminence probable de la négociation sur la règle, induite par l'équilibre entre les puissances régionales et intercommunales, aura un autre ressort, paradoxal. Plus les compétences sont spécialisées, plus il est nécessaire de les coordonner et donc de négocier pour les agencer de façon efficace. Ainsi, lorsque, dans le cas du Grand Paris, la loi prévoit que la métropole détiendra la compétence « habitat » tandis que le conseil régional conservera celle des transports, on comprend que la gestion urbaine passera par un ajustement constant entre ces politiques.

Cela conduit à porter une attention particulière à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), une disposition de la loi Maptam négligée par les commentateurs, alors qu'elle tient à cœur à la ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu^[15]. Cette instance partenariale est chargée, au niveau régional, d'ajuster le partage des compétences entre collectivités territoriales et avec l'État sur la durée d'un mandat, en situation, en fonction des projets mis à l'agenda local. On s'approche ainsi du modèle des conventions collectives dans le droit du travail : une instance représentative produit de la règle négociée qui s'applique ensuite à tous.

On peut donc faire l'hypothèse que cette réforme territoriale, loin de fixer par la règle un cadre standardisé et définitif, va relancer la dynamique contractuelle. Mais il s'agira sans doute moins de l'usage du contrat tel qu'on l'a connu depuis vingt ans, avec pour fonction l'allocation des crédits des uns selon les projets des autres. La raréfaction des budgets tendant à assécher cette pratique. Le contrat à venir aura probablement davantage pour matière la coproduction des politiques publiques.

Le verrou de la démocratisation du pouvoir local

Pour parachever cette réforme, ses initiateurs et la majorité parlementaire avaient envisagé un dernier volet, visant la démocratisation du pouvoir local afin de mettre un terme à la distorsion grandissante entre le lieu de la démocratie locale – la commune – et celui de la conception et de la mise en œuvre des politiques locales : l'intercommunalité. Pour ce faire, la pers-

[15] « La CTAP constitue une grande avancée en ce qu'elle permet de passer d'un modèle territorial unique à une société du contrat. Le droit, à l'initiative du gouvernement et du Parlement, a enfin tenu compte de la diversité des territoires », a-t-elle ainsi déclaré à Nantes le 3 octobre 2014, lors de l'installation de la première CTAP.

pective de l'élection au suffrage universel direct de conseillers communautaires avait été évoquée dès 2000 par le rapport Mauroy ^[16]. Cette perspective a été en partie concrétisée lors des élections municipales de 2014 au travers de la disposition du « fléchage » des élus communautaires prévue par une loi de 2013. La loi Maptam a décidé du principe de l'amplification de cette dynamique via une élection au suffrage universel direct sans fléchage pour les élus des métropoles à partir de 2020, et en fonction d'une loi complémentaire prévue en 2017. Le projet de loi NOTRe a proposé, via un amendement parlementaire, l'extension de cette disposition à l'ensemble des élus communautaires, quel que soit le statut de l'intercommunalité. Cette disposition, à caractère fortement symbolique, s'est heurtée à l'opposition virulente des maires et de leurs représentants au Sénat. Elle a donc été supprimée.

ON PEUT FAIRE L'HYPOTHÈSE QUE CETTE RÉFORME TERRITORIALE, LOIN DE FIXER PAR LA RÈGLE UN CADRE STANDARDISÉ ET DÉFINITIF, VA RELANCER LA DYNAMIQUE CONTRACTUELLE

Sur ce registre, le plus politique, le changement ne viendra donc pas de cette réforme et des trois lois associées. En revanche, il faudra suivre attentivement l'impact d'une mesure portant sur la création de communes nouvelles, issue d'une loi votée sous la précédente législature ^[17] et améliorée récemment par la loi du 16 mars 2015. Serpent de mer de la réforme territoriale, la fusion de communes a fait l'objet de multiples lois incitatives depuis cinquante ans, sans guère de succès. Il semblerait que cette fois, la conjonction de la contrainte budgétaire et des modalités, respectueuses des communes intégrées, de cette fusion amorce une dynamique. En quelques mois, plus de 300 projets ont été recensés, concernant même des situations urbaines (Annecy, Cherbourg...). Si tel était le cas, cela changerait radicalement la donne et ferait de l'intercommunalité une instance délibérative entre élus communaux pesant tous d'un poids significatif, ce qui constituerait une autre façon de démocratiser le pouvoir local.

Réformer les pouvoirs locaux ou repenser la décentralisation ?

Les dynamiques de changement induites ou amplifiées par cette réforme territoriale sont décalées vis-à-vis des intentions affichées. Telle est la thèse ici défendue. Mais la virulence des critiques et la déception qui domine quant aux compromis

[16] Intitulé « Refonder l'action publique locale ».
[17] Loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010.



COMMENT PENSER LA DÉMOCRATIE LOCALE LORSQUE CE N'EST PLUS LOCALEMENT QUE L'ON « FAIT SOCIÉTÉ » ?

effectués par rapport aux objectifs initiaux vont-elles conduire à réactiver ces objectifs dans l'éventualité d'une alternance ? Rien n'est moins sûr. Echaudés par les difficultés également rencontrées en 2010, les responsables de l'opposition expriment leur prudence ^[18].

Cependant, au-delà de la crainte de la convergence des conservatismes, n'est-ce pas la conscience de l'épuisement d'un cycle qui s'esquisse ? Depuis cinquante ans, la décentralisation est apparue comme la condition première de la modernisation de l'action publique, de son adaptation aux transformations de la société. En regard d'une action étatique normative, la proximité était parée de toutes les vertus : davantage de démocratie dans la décision publique, une meilleure adaptation à la diversité des situations. La décentralisation était en quelque sorte, par essence, la solution.

Aujourd'hui, dans la société mobile contemporaine, la situation s'inverse et la décentralisation tend à devenir le problème. Lorsque l'espace local est encore plus globalisé que l'espace national, parce que davantage recomposé par les mobilités et les interdépendances de toutes sortes, l'action publique locale est totalement déstabilisée. Comment agir localement sur les flux sociaux, économiques ou environnementaux qui recomposent en permanence les territoires ? Comment penser la démocratie locale lorsque ce n'est plus localement que l'on « fait société » ?

[18] « Notre pays souffre déjà d'un excès de lois, alors ne bouleversons pas tout à nouveau après 2017 », déclarait ainsi aux *Echos* Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France, le 27 juillet dernier.

[19] Voir le dossier de la revue *Esprit* consacré au pouvoir local (n° 412, février 2015).

Face à ces défis, la logique historique de la réforme territoriale, centrée sur la recombinaison du Meccano institutionnel, de l'agencement des pouvoirs et de leurs compétences, n'est plus véritablement à la hauteur. C'est le sens même de la décentralisation et des formes du pouvoir local ^[19] dans ce monde globalisé qu'il va falloir repenser. ■