

Vincent Aubelle ■ François Bayrou ■ Daniel Béhar ■ Jean-Pierre Bel ■ Michel Biard ■ Stéphane Cadiou ■ Pierre-Yves Chicot ■ Hugues Clepkens ■ Alistair Cole ■ Gwladys David ■ Robin Degron ■ Philippe Estèbe ■ Guillaume Gourgues ■ Paul Graziani ■ Laurine Herpin ■ Alain Houlou ■ Antoine Houlou-Garcia ■ Patrick Jouin ■ Philippe Laurent ■ Laurence Lemouzy ■ Marie Lermoud ■ François Magnien ■ Félicité Mandrin ■ Pierre Mauroy ■ Emmanuel Négrier ■ Laurent Nowik ■ Élise Ortis ■ Romain Pasquier ■ Jérémie Peltier ■ Xavier Pérez ■ Philippe Richert ■ Gwendal Rouillard ■ Pierre Sadran ■ Vincent Simoulin ■ Pierre Stussi ■ Alain Thalineau ■ Aurélie Troupel ■ Jean-Pierre Troussot ■ Adrien Zeller (†)

ISSN 0998-8289



9 782909 872681

Trimestriel N°92 I/2012 (mars)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Vers la République des territoires
Un ancrage *hic et nunc*



La gémellité par le droit
Vrais et faux jumeaux

1982-2012 Décentralisation

Stop ? Encore ? Pour quoi faire ?



Décentralisation : sortir du local et s'émanciper de l'État

Bien que trente ans de décentralisation aient entraîné des bouleversements considérables dans l'architecture institutionnelle du pays, ces transformations s'inscrivent dans une permanence : par mimétisme, les pouvoirs locaux ont largement reproduit la figure et les modes de faire de l'État nation, en cascade à toutes les échelles. Dans le champ institutionnel, la décentralisation a multiplié le modèle des « petites patries » et avec lui les souverainetés concurrentes. Dans le champ des politiques publiques, le territoire fonctionne en « circuit fermé » ; les richesses produites ou captées localement sont transformées en argent public à la même échelle pour produire leurs effets sociaux redistributifs sur le même périmètre. Daniel Béhar et Philippe Estèbe soulignent combien avec l'âge I de la décentralisation, nous avons en quelque sorte « enfermé » les territoires dans le local, munis de formes de gouvernement plutôt archaïques ». Et si le local était plus globalisé que le national ? C'est cette lecture du territoire qui devrait guider la réflexion autour d'un âge II de la décentralisation. Il s'agit en quelque sorte de passer de la question du local comme bassin de vie à la question du territoire comme système, multi-scalaire.

Le paradoxe de la décentralisation : rupture institutionnelle et reproduction du modèle étatique

Trente ans de décentralisation ont entraîné des bouleversements considérables dans l'architecture institutionnelle du pays, l'organisation des pouvoirs et la conduite des politiques publiques territoriales. Chacun peut constater aujourd'hui combien les pouvoirs locaux occupent une place déterminante au sein de l'action publique. Pourtant, paradoxalement, ces transformations institutionnelles s'inscrivent dans une permanence : par mimétisme, les pouvoirs locaux ont largement reproduit la figure et les modes de faire de l'État nation, en cascade à toutes les échelles.

Dans le champ institutionnel : l'empilement des souverainetés

Le modèle républicain français a historiquement valorisé le local, au travers de la figure de la commune comme une « petite patrie », composante en modèle réduit de l'État nation. Le pouvoir y est exercé sur un mode étatique. Le maire dispose d'un pouvoir présidentiel et exerce en quelque sorte un monopole politique à l'intérieur de limites administratives

des anciennes paroisses, qui constituent, à la fin du XIX^e siècle de véritables bassins de vie. Le jacobinisme local et le jacobinisme national sont indissociables, l'un équilibrant l'autre en quelque sorte. Mais alors que la Révolution française avait prudemment évité, lors du découpage des départements de reproduire ce modèle pour les niveaux intermédiaires, en dissociant territoires politiques et « territoires vécus », la décentralisation a fait le choix inverse de multiplier ce modèle des « petites patries ». Cela conduit à un empilement de souverainetés concurrentes et fait, paradoxalement, de la France le pays le plus décentralisé du monde du fait de cette indifférenciation des fonctions politiques entre des échelons institutionnels, tous fondés sur le même mode d'exercice du pouvoir, et égaux en capacité.

Si cette situation est aujourd'hui remise en cause d'un point de vue fonctionnel et juridique, avec le débat relatif à la fameuse clause générale de compétence, la logique qui la fonde n'est-elle guère discutée, bien au contraire. Depuis trente ans, toutes les réformes successives ont cherché, au travers de la quête de « l'optimum dimensionnel » et des territoires pertinents à actualiser et renforcer cette assise identitaire des pouvoirs locaux, cette équivalence entre territoires politiques et bassins de vie.

par
DANIEL BÉHAR,
PHILIPPE ESTÈBE
Coopérative Acadie

Paradoxe, ce modèle unique d'exercice du pouvoir – celui de l'État nation et du monopole de souveraineté – s'installe aux échelons locaux, alors qu'il est fortement entamé par la consolidation d'institutions supra nationales (construction européenne, instances de régulation mondiale...).

Dans le champ des politiques publiques, le modèle du développement redistributif

Conséquence logique de cette posture politique, les institutions territoriales se sont données comme mandat le « développement local », là encore en décalque du modèle de développement étatique. Chaque territoire doit se développer pour lui-même et sur lui-même en « captant » des ressources (capitaux, actifs, revenus, subventions...) et en favorisant la production de richesses locales. En incitant ainsi à l'enrichissement du territoire, on alimente les finances locales, ce qui permet aux institutions territoriales de reproduire à leur échelle une forme d'État providence ou redistributif : les finances collectées fournissent la ressource pour l'investissement et le fonctionnement d'équipements et de services censés bénéficier à chacun et contribuant à accroître « l'attractivité » de ce territoire.

D'un point de vue local, ce modèle d'action publique transposé de celui en vigueur au niveau national a assurément produit des succès remarquables (notamment l'émergence des grandes villes, la modernisation des infrastructures...), mais il est inflationniste, lourdement consommateur de ressources et infini : il faut toujours capter, pour alimenter la machine redistributive interne. Par-dessus tout, pour que ce modèle de développement redistributif soit efficace, une condition est impérative : le territoire doit fonctionner en « circuit fermé » ; les richesses produites ou captées localement sont transformées en argent public à la même échelle pour produire leurs effets sociaux redistributifs sur le même périmètre.

La consolidation de cette approche se fonde sur l'hypothèse que la somme des développements locaux produit mécaniquement le développement national. Or ce n'est pas le cas, dans la mesure où tous les territoires, selon leur catégorie, entrent en compétition pour attirer des ressources, sans aucun souci des externalités, dans une logique de jeu à somme nulle (ce que le voisin gagne, je le perds). C'est la démultiplication locale de la logique nationale de développement qui a constitué un ressort essentiel de l'exacerbation des concurrences territoriales tant décriées aujourd'hui. Paradoxalement, ce faisant on a amplifié une dynamique de basculement entre deux conceptions de l'égalité entre les territoires. Durant les trente glorieuses, lorsque l'État mettait en œuvre à l'échelle nationale son projet de développement redistributif, il visait à réduire les inégalités entre les

places occupées par les territoires locaux. Lorsque les acteurs locaux s'emparent de ce modèle et s'alignent autour de l'injonction « un territoire/un projet/un contrat », ils induisent *de facto* un renversement de cette conception de l'égalité des places vers une logique d'égalité des chances (Dubet, 2010). Tous les territoires disposent d'un potentiel de développement équivalent. Ils se doivent de produire un projet à même de le concrétiser pour être accompagné au travers du contrat par les collectivités supra locales et l'État.

La décentralisation comme défaisance de l'État

Résultante de ce double mimétisme – sur le plan institutionnel et sur celui des politiques publiques – la décentralisation a construit le rapport des territoires et de l'État autour d'une logique de sous-traitance. Puisque les pouvoirs locaux constituent chacun un État en modèle réduit fonctionnant sur le même mode que ce dernier, ils sont en situation d'agir pour son compte. La relation dominante est alors celle de collectivités prestataires, qui mettent en œuvre les politiques décidées au niveau national sur leur territoire. Seule restriction à cette logique, puisqu'on a empilé des souverainetés locales aux responsabilités politiques équivalentes, donc concurrentes, il faut organiser cette délégation de mise en œuvre sur le mode de la spécialisation technique, sectorielle : c'est le partage des compétences qui s'impose, en dépit de toute logique politique (la globalité du mandat électif) et fonctionnelle (les interdépendances croissantes entre les sphères du développement durable).

Cette logique de la défaisance, par laquelle le pouvoir central se déleste de morceaux de ses activités en « faveur » des différents échelons alimente par contre-coup un procès permanent et réciproque sur le coût, les moyens et l'efficacité des compétences dévolues. Autrement dit, après trente ans de décentralisation, le bilan et le débat ne portent pas sur la valeur ajoutée politique de cette dernière – a-t-elle ou pas fait évoluer la conception de l'action publique ? – mais exclusivement sur son efficacité technique : y a-t-il eu dérive des coûts salariaux et/ou amélioration du service rendu, à propos des lycées ou des transports régionaux par exemple ?

Des lieux aux liens : l'invention de l'action publique territoriale

La situation actuelle peut s'apparenter à une impasse : avec l'âge I de la décentralisation, nous avons en quelque sorte « enfermé » les territoires dans le local, munis de formes de gouvernement plutôt archaïques. Il faut y voir une forme de « pêché originel » de la décentralisation qui s'est arrêtée à une conception du local comme simple « envers » ou symétrique du



Crédit photo : Tommi-Fotolia.com

Chacun peut constater aujourd'hui combien les pouvoirs locaux occupent une place déterminante au sein de l'action publique. Pourtant, paradoxalement, ces transformations institutionnelles s'inscrivent dans une permanence : par mimétisme, les pouvoirs locaux ont largement reproduit la figure et les modes de faire de l'État nation, en cascade à toutes les échelles.

national et ne s'est pas accompagnée d'une pensée stratégique des territoires, de la façon dont ils fonctionnent et s'agencent, et partant de la nature particulière de l'action publique territoriale.

La question territoriale ne se pose pas dans les mêmes termes que la question nationale. La décentralisation a idéalisé le local comme un « bassin de vie », en quasi autarcie, or, en forçant le trait, on peut penser que le local est plus globalisé que le national. Plus globalisé, parce que chaque espace local, quel que soit le périmètre considéré est plus soumis aux mobilités des biens et des personnes ; plus globalisé parce qu'il est intégré dans des chaînes de valeur économique qui le dépassent largement ; plus globalisé parce qu'il est en interdépendance constante avec ses voisins et inscrit dans des réseaux de plus longue portée. Par comparaison, la nation apparaît comme un espace relativement plus « fermé » que le local. C'est cette lecture du territoire qui devrait guider la réflexion autour d'un âge II de la décentralisation. Il s'agit en quelque sorte de passer de la question du local comme bassin de vie à la question du territoire comme système, multi-échelle. On le comprend, ce changement d'objet conduit à une distinction croissante entre l'action publique nationale, qui reste malgré tout fondée sur une communauté inscrite dans un périmètre géographique et l'action publique territoriale qui doit composer entre périmètre institutionnel et intervention systémique, ou pour le dire plus simplement gérer des liens à partir des lieux.

De l'empilement au partage des souverainetés politiques

La lecture des territoires comme des « petites patries » empilées évolue par l'effet de deux phénomènes.

Le premier tient à la montée en puissance de l'intercommunalité. Les législateurs successifs ont inventé et organisé ce dispositif politique dans une logique strictement conservatrice, avec le souci de préserver l'intégrité communale, alors que les modernes imaginent, finalement dans la même logique, pouvoir en faire le tremplin vers une nouvelle géographie pertinente, supra communale. En réalité, cela a conduit à produire un objet hybride, profondément postmoderne, où la question de la souveraineté et du modèle étatique ne se pose plus dans les mêmes termes qu'auparavant. Les intercommunalités ne sont pas les nouvelles petites nations, ce sont des formes institutionnelles tournées vers l'action et surtout tournées autant vers l'extérieur que vers l'intérieur. On souhaitait faire de l'intercommunalité un point de suture de la fragmentation institutionnelle, elle est devenue un point d'appui des alliances territoriales à géométrie variable, où s'inventent des formes inédites de relation entre gouvernement et gouvernance. Le récent succès des pôles métropolitains, symétrique de l'échec probable du statut de métropole, d'esprit supra communal, confirme cette tendance, et l'amplifie en suscitant d'une part la création d'agencements territoriaux discontinus et d'autre part la multiplication de tels dispositifs de coopération à partir d'un même espace.

Second processus, insensiblement, les rôles politiques des échelons se différencient, non pas tant au plan juridique des compétences – la plupart des champs du développement et de la cohésion territoriale sont nécessairement partagés – mais au plan du mode d'exercice du pouvoir. Les départements, par la force des choses, évoluent vers des fonctions d'agence de moyens et de services (population et territoire), certaines régions assument le fait qu'elles sont un pouvoir faible, aux capacités d'action indirectes, alors que la plupart des grandes villes sont en train de constituer des espaces politiques plus ou moins larges qui deviennent des arènes de négociation entre les territoires. Ainsi, tendanciellement et à bas bruit se dessine un paysage de l'action publique territoriale au sein duquel se partagent les responsabilités politiques qui organisaient précédemment le monopole de la souveraineté locale.

De la redistribution locale à la régulation interterritoriale

Du point de vue des politiques publiques territoriales aussi, la mutation est entamée. Comme dans le champ institutionnel, les acteurs de politique publique ont découvert le « dehors » comme une dimension essentielle de leur action. Un dehors où il ne s'agit pas seulement de « capter des ressources » pour gagner des places, mais d'optimiser sa place au sein de systèmes et de réseaux territoriaux. Toute politique territoriale (logement, économie, mobilité, environnement, éducation, culture) est d'emblée interterritoriale : la question des externalités (dans les deux sens) devient centrale pour la conception et la conduite des politiques territoriales.

Ces interdépendances avec l'extérieur remettent en cause le modèle classique du développement local redistributif en multipliant les fuites dans le « circuit fermé » de la redistribution locale (attraction d'actifs extérieurs, évasion résidentielle...). Il faut alors combiner cette logique avec un autre modèle d'action publique, où les acteurs s'intéressent à des instruments et des méthodes de régulation des marchés, en pensant de plus en plus flux et pas seulement stocks (de population, d'activité, etc.) : régulation des marchés de l'habitat, régulation (encore timide) du marché du travail dans le souci de faciliter les trajectoires et les carrières des individus qui peuvent passer leur vie dans le territoire où n'y vivre qu'un moment de leur existence.

Dans cette perspective, s'esquissent semble-t-il, deux transformations majeures de l'action publique territoriale. En premier lieu, le souci croissant d'indexer l'efficacité de l'action publique sur sa capacité à réguler les marchés et à organiser des systèmes, tend à relativiser la course au développement et l'obses-

sion de la concurrence entre les territoires, au profit d'une logique de « coopétition ». Au-delà, c'est sans doute le modèle de l'égalité des chances dont l'hégémonie paraît déstabilisée, au profit d'une recherche, plus pacifique, d'une plus grande égalité des places entre les territoires. Toutefois, il ne s'agit plus comme au temps des politiques nationales d'aménagement du territoire, de places octroyées par le projet de l'État, mais de places négociées avec les autres au travers d'arrangements entre territoires.

De la prestation à la contribution aux politiques nationales

Le chantier de la relation entre les territoires et l'État n'est lui qu'à peine ouvert. L'opposition partisane entre le gouvernement national et les pouvoirs territoriaux, depuis dix ans, fait perdurer la relation de prestation et de sous-traitance et le procès réciproque qu'elle sous-tend. À l'évidence, celle-ci trouve ses limites et s'essouffle, ne serait-ce que parce qu'elle finit par apparaître contre productive face à la globalisation. Celle-ci incite à une déconnexion des politiques territoriales et des politiques nationales. Les collectivités mènent des politiques de plus en plus autonomes, et l'État se désintéresse de plus en plus de la question territoriale. L'évolution récente des politiques dites « d'aménagement du territoire » montre qu'en réalité les politiques nationales cherchent surtout à extraire des ressources du local pour s'alimenter, comme avec les initiatives relatives aux pôles de compétitivité ou au Grand Paris. Le local apparaît soit comme un empêchement de mener des politiques nationales stratégiques (lorsque les maires par exemple, se cramponnent à leur PLU face à un établissement public d'aménagement) soit disposant un gisement à exploiter pour (par exemple) mener à bien des grands projets.

Pour sortir de cette oscillation contre productive, il faudra bien refonder le rapport des territoires aux stratégies et aux politiques publiques nationales. Les territoires devraient (re)devenir contributeurs des politiques publiques nationales, pour autant qu'ils soient associés à leur conception. D'une certaine façon, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a ouvert une piste, en faisant évoluer une politique qui apparaissait, à l'origine, comme plutôt autoritaire (Epstein, 2008), vers une forme de compromis stratégique entre les engagements du gouvernement et les enjeux locaux des villes destinataires des crédits. Les contrats de projet État-région, au lieu du catalogue – qu'ils sont pour l'instant, pourraient (re)devenir l'instrument d'une telle convergence stratégique pour autant que a) ils fassent l'objet d'une négociation à l'échelle nationale avec l'ensemble des régions et que b) ils associent aussi les grands territoires métropo-

litains. On pourrait ainsi envisager que certains territoires s'associent pour s'inscrire plus particulièrement dans des expérimentations nationales dans le champ de l'habitat, ou des mobilités, de l'animation de certaines filières industrielles, de la croissance verte – un peu comme c'est aujourd'hui le cas avec le label « éco-cités » : cahier des charges national, expérimentations multi-niveaux, évaluation et généralisation éventuelle des principaux résultats.

Une autre voie pourrait être de passer d'une logique de compétition par l'appel à projet à une plus large possibilité de délégation de compétences dans des domaines qui demeurent aujourd'hui dans le périmètre national : sécurité, éducation, santé par exemple – un peu comme c'est aujourd'hui le cas avec la délégation des aides à la pierre aux communautés d'agglomération.

Cette évolution souhaitable, particulièrement au moment où s'affirme dans les très grandes villes, une forme de *leadership territorial* élargi, suppose que soient réunies au moins deux conditions :

- La réanimation d'une conférence nationale des exécutifs territoriaux, où la DATAR pourrait jouer un rôle d'animation, regroupant les régions et les territoires métropolitains, destinée à fixer et à suivre les orientations des politiques nationales/territoriales, à en suivre l'exécution et à en discuter de l'évaluation.
- L'élargissement du dispositif prévu par la loi RCT de 2010 permettant d'harmoniser les politiques départementales et régionales, aux principaux acteurs territoriaux à l'intérieur des régions. Cette conférence régionale des exécutifs pourrait élaborer les pactes territoriaux (qui fait quoi, comment et avec qui), notamment dans le fil des accords stratégiques nationaux/territoriaux.

Une telle perspective ne suppose pas seulement une évolution de la posture de l'État central vis-à-vis des collectivités. Elle s'appuie nécessairement sur une évolution de la posture des territoires, régions et grandes villes en particulier. Elles doivent parvenir à redonner du goût pour les territoires aux concepteurs des politiques publiques nationales, et pour cela, faire des propositions de politiques partagées. Les associations d'élus et de collectivités territoriales qui opèrent des rapprochements, pourraient être les instances où de telles propositions s'élaborent – comme elles l'ont déjà fait, par exemple sur l'agence de financement des collectivités territoriales ou sur l'instruction des aides à la pierre pour le logement social. La conduite d'une réflexion de fond sur la « métropole en réseau », selon la belle expression de Pierre Veltz, pourrait constituer l'un de ces chantiers permettant de « ré-enchanter » le territoire.

Les territoires, laboratoire pour l'action publique ?

Avec la décentralisation, les pouvoirs locaux ont reproduit après coup et en modèle réduit le mode d'action publique inventé par l'État au niveau national. Ils se sont ainsi en quelque sorte « coincés dans le local ». Mais la globalisation du local peut être un défi et une chance pour les pouvoirs locaux. Avec la décentralisation, ils sont en première ligne pour inventer l'action publique à l'âge des systèmes autour de deux hypothèses majeures : la première consiste en l'acceptation d'une dissociation structurelle entre les territoires institutionnels et les territoires fonctionnels ou vécus. La seconde, par contre-coup, signifie l'abandon de la logique tayloriste, fondatrice de l'âge I de la décentralisation posant une équivalence entre un échelon et une compétence sectorielle. Parce qu'il n'existe plus de territoire institutionnel « pertinent », ni globalement, ni pour telle ou telle compétence, est plutôt en jeu la différenciation de leurs responsabilités politiques.

Ce double renversement de perspective n'est pas propre aux niveaux infranationaux, il se joue aussi avec l'Europe et les instances mondiales, aux niveaux supra nationaux. S'ils parviennent à s'extraire du local, les territoires pourraient devenir ainsi les laboratoires de la rénovation de l'action publique à toutes les échelles.

D. B. et P. E.

Bibliographie

- DAVEZIES LAURENT, 2008, *La République et ses territoires. Essai sur la circulation invisible des richesses*, Le Seuil.
- DUBET FRANÇOIS, 2010, *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Le Seuil.
- EPSTEIN RENAUD, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires » revue *Esprit*, nov. 2005, p. 96-111.
- VANIER MARTIN, 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'inter-territorialité*, Economica.
- VIARD JEAN, 2011, *Nouveau portrait de la France*, éditions de l'Aube.
- VELTZ, Paris, *France Monde*, à paraître, 2012.