

TERRITORIALISER L'ACTION PUBLIQUE

TERRITORIALISER L'ACTION PUBLIQUE

PIERRE BAUBY

TERRITORIALISER L'ACTION PUBLIQUE

PIERRE BAUBY

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

SOMMAIRE

Introduction	
Vers une nouvelle action publique territoriale	5
L'action publique	6
La territorialisation de l'action publique	10
De fausses évidences à clarifier	15
La France, championne de la dépense publique	15
Il n'y a plus d'argent	17
La France devrait faire comme l'Allemagne	20
L'Europe nous oblige à... ..	22
Le « mille-feuille territorial »	26
Le handicap des 36 000 communes	28
Dix grands rapports	31
Du gouvernement à la gouvernance	31
Du temps court et de l'unité au temps long et à la diversité ...	32
Du cloisonnement à l'articulation	40
De l'identité à la multi-appartenance	42
De l'attractivité à l'entraînement	46
Des péréquations à la cohésion	48
De l'exclusivité au multi-niveaux et au multi-acteurs	52
Du <i>top-down</i> aux partenariats interactifs	56
De la logique technico-économique à la soutenabilité-durabilité	58
De l'exclusivité de la démocratie représentative à l'agrégation de toutes les formes de participation	60

INTRODUCTION

VERS UNE NOUVELLE ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Les projets de « nouvelle organisation territoriale de la République » engagés par le président de la République début 2014, s'ils ont pu être taxés d'impréparation, d'improvisation ou de confusion, ont une qualité indéniable. Ils font bouger les lignes et engagent une évolution attendue, nécessaire pour un renouvellement en profondeur de l'action publique territoriale.

Au-delà des évolutions législatives en cours – instauration des métropoles, renforcement de l'intercommunalité, création des communes nouvelles, agrandissement et renforcement des régions, clarification des compétences –, cette réforme doit en effet être l'occasion de faire évoluer en profondeur la territorialisation de l'action publique. Il s'agit de l'adapter aux nouveaux modes de développement et de régulation qui se mettent en place.

L'ACTION PUBLIQUE

Dans l'histoire longue de la société française et des sociétés européennes, avec une grande diversité de formes et de modalités, l'action publique et les autorités publiques ont progressivement vu le jour pour :

- assurer la sécurité extérieure et intérieure de chaque collectivité humaine ;
- établir et garantir des règles d'échange équitables entre les individus et les groupes ;
- compléter puis corriger les déséquilibres et les inégalités nés du jeu des échanges, garantir des droits à chaque habitant comme certains rapports de solidarité et de cohésion ;
- promouvoir la mise en œuvre des choix collectifs.

Action publique et autorités publiques ont été construites dans des cadres territoriaux adaptés à la fois aux collectivités humaines concernées (appartenance, identité, bassins d'emploi et de vie, proximité), aux défis à relever (territoire pertinent, taille critique, efficacité, attractivité), aux rapports entre les différents échelons d'organisation humaine, du micro au macro, de l'autonomie et des solidarités.

Ces différentes fonctions et territorialisations ont varié dans le temps et dans l'espace mais leurs interactions

caractérisent les valeurs communes des sociétés européennes, le « modèle social » européen, fondé durant un demi-siècle sur les interactions positives de l'économie et du social, l'« économie sociale de marché ».

Lors de la Révolution française, la France a fait le choix d'un dispositif d'action publique territoriale reposant sur l'État, avec comme relais les communes et le département. Il s'agissait d'une part de maintenir l'organisation traditionnelle de proximité, d'autre part d'unifier le territoire en supprimant les particularismes provinciaux et en instaurant un échelon d'administration, le département. Cette organisation territoriale n'a pas bougé durant 190 ans. La commune a assis sa légitimité par l'élection, puis en devenant le lieu du service public de proximité, que le socialisme municipal a marqué de son empreinte. L'action publique est demeurée essentiellement celle de l'État, déconcentrée dans les territoires.

La décentralisation engagée en 1982 a ouvert une nouvelle période. Elle a transformé l'action publique, essentiellement en libérant, à côté de l'État, l'initiative locale. Elle s'est incontestablement avérée une grande réussite : elle a permis de répondre aux besoins et aux nouvelles demandes, elle a amélioré la proximité, elle a permis la poursuite de la modernisation du pays. Mais les lois de 1982-1983 devaient être complétées. En effet, l'aspect financier, les ressources,

n'ont pas évolué. L'organisation générale n'a pas non plus connu de transformation, mise à part la reconnaissance d'un nouvel échelon d'action publique, la région. Des réformes successives se sont certes empilées – constitutionnelles, juridiques, transfert de compétence, réforme des dotations, suppression de la taxe professionnelle, développement des intercommunalités, etc. Mais aucune n'a répondu efficacement aux contradictions initiales de la décentralisation. Pire, ces réformes ont eu pour conséquences de complexifier l'action publique, au détriment de la lisibilité et de l'efficacité.

Au plan institutionnel, quatre échelons se trouvent aujourd'hui en concurrence croissante : la commune, l'intercommunalité, le département, la région. Les compétences se sont enchevêtrées. Tous les échelons interviennent, sans cohérence globale, dans tous les domaines, y compris l'État, même si ce dernier a modifié ses modes d'action (déconcentration, régionalisation...) et s'il se fait moins présent. L'Europe enfin constitue un nouvel acteur.

Au plan financier, les dispositifs sont devenus incompréhensibles. Ils reposent de moins en moins sur une fiscalité locale devenue obsolète, et de plus en plus sur un État aux moyens limités, avec un effet largement inflationniste. Depuis 1980, les dépenses locales ont augmenté nettement plus vite que la richesse nationale en raison des transferts de compétences, de l'apparition de nouveaux services, de

l'accroissement de la population, des besoins de solidarité. Mais la complexité institutionnelle et financière représente un coût pour la collectivité : inefficacité de l'action publique, dépenses inutiles, doublons, ni réelles évaluations ni remise en cause des programmes...

Dans le même temps, notre pays est devenu urbain. Aujourd'hui, 80 % des Français vivent en ville, 80% de l'emploi salarié est concentré dans les pôles urbains¹. La population, même rurale, a adopté un mode de vie citadin dans lequel l'offre de services et la mobilité jouent un rôle essentiel. Cette évolution a des conséquences : gentrification, concentrations des banlieues, développement périurbain, abandon des zones hyper-rurales. Les tensions se développent. La question sociale devient – redevient, pourrait-on dire – territoriale.

Les territoires sont en recomposition accélérée sous l'effet du double mouvement de mondialisation et de recentrage sur le microsocial et le local ; de la dématérialisation et de la déterritorialisation croissantes de la connaissance et des références, avec de nouveaux rapports entre les flux et les lieux ; enfin, des conséquences de la crise, qui est à la fois financière, économique, sociale, environnementale.

1. Référence ?

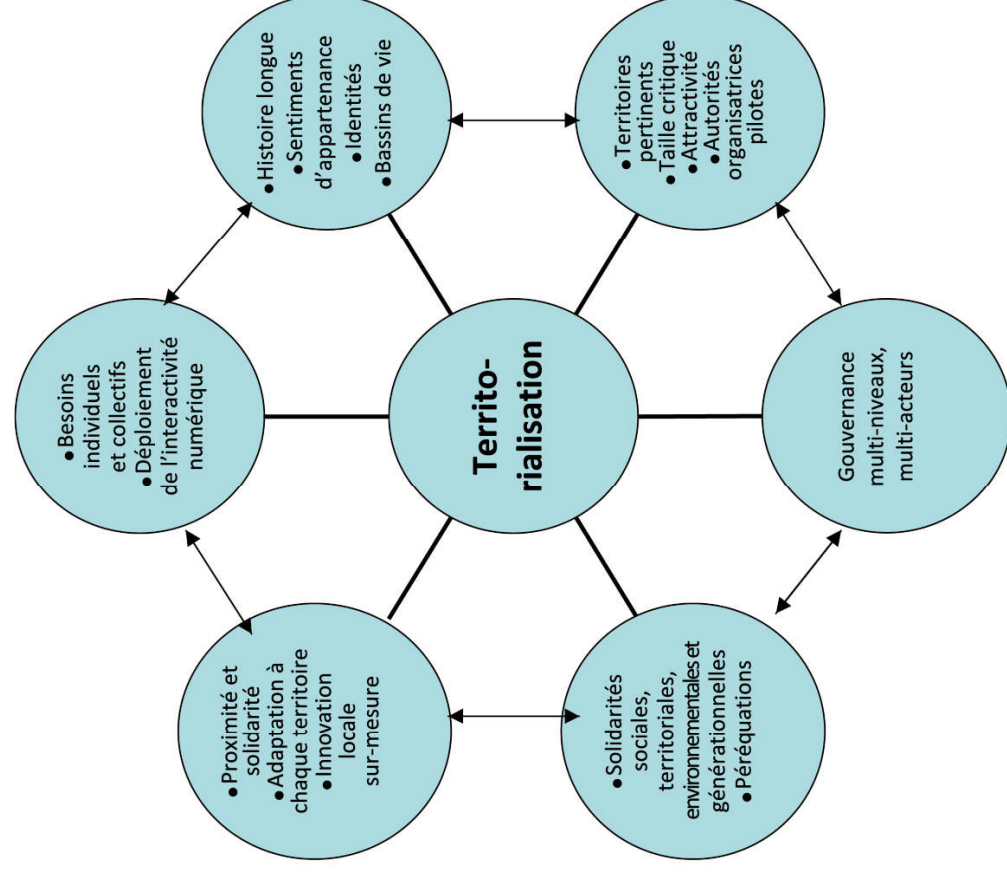
L'action publique et sa territorialisation traditionnelles, les rapports entre centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration sont en question.

LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Afin d'éclairer ces transformations de l'action publique territoriale, il faut redonner une vision générale, partant non de questions isolées, mais d'une approche globale des besoins des citoyens dans les territoires, des réponses de l'action publique, de sa territorialisation, et ce en prenant en compte les transitions économiques, sociales, environnementales et démocratiques en cours.

Nous pouvons prendre comme point de départ le développement des phénomènes de co-production, de co-construction, d'interactions croissantes entre niveaux et acteurs que l'on peut appréhender dans « l'hexagone de la territorialisation » modélisé ci-contre.

L'hexagone de la territorialisation de l'action publique



Cet hexagone incite à conjuguer les démarches pour tout à la fois :

- partir des caractéristiques spécifiques (géographiques, humaines, sociales, culturelles...) des territoires en France, de la construction longue de l'institutionnalisation actuelle et de sa sédimentation progressive (le « mille-feuille »), tout en intégrant les mutations récentes et l'évolution des besoins ;
- conjuguer unité (de la nation) et diversité (des territoires en recomposition), centralisation et décentralisation, concentration et déconcentration, *bottom-up* et *top-down* ;
- viser à l'efficacité et à l'efficience, tout en promouvant qualité, sécurité, universalité ;
- définir les territoires les plus pertinents, atteignant la taille critique pour chaque enjeu d'action publique, les mieux placés pour piloter l'action en partenariat avec les autres niveaux et tous les acteurs ;
- de cette surimpression, de ce recouvrement de territoires pertinents, dégager la territorialisation la mieux à même de lier efficacité, sentiments d'appartenance et participation démocratique, cette territorialisation étant donc susceptible de différer selon les territoires et les domaines d'action ;
- concevoir l'emboîtement et la coopération des niveaux intégrant local, régional, national et européen en créant une gouvernance multi-niveaux ;
- mettre en œuvre la dynamique des autorités organisatrices responsables pour chaque compétence territorialisée des orientations et choix stratégiques, de la définition des modes

opérateurs, du suivi, de l'évaluation, du contrôle, mais sans exclusivité de compétence ni rapport hiérarchique avec les autres niveaux ;

- agréer le rôle et la responsabilité essentiels des élus avec la multiplication des formes d'expression des citoyens et des habitants (en amont comme en aval), concevoir une gouvernance multi-acteurs partenariale, démocratique, développer des espaces publics de participation mobilisant les technologies interactives ;
- expérimenter des capacités normatives locales et régionales ;
- clarifier les capacités fiscales.

C'est en essayant de relier ces différents aspects que nous avons traité les questions aujourd'hui ouvertes : rôle des métropoles, des régions, place du département, choix d'une politique d'aménagement du territoire... Nous avons adopté une vision de long terme en dépassant les simples évolutions institutionnelles pour y intégrer les dimensions économique, sociale, environnementale, démocratique, les mutations et les besoins, afin de refonder la gouvernance territoriale et l'action publique. Nous offrons ici une première série de réflexions et de propositions.

Or en s'attendant à cette tâche, nous avons été confrontés à une série d'idées couramment admises et qui structurent les débats. Il nous a paru nécessaire de commencer par les examiner.

DE FAUSSES ÉVIDENCES À CLARIFIER

À l'occasion des débats sur la réforme territoriale et la décentralisation, une série d'affirmations a été répétée à maintes reprises comme des évidences. Il convient d'opérer des clarifications afin de préciser les enjeux de la réforme territoriale et de l'action publique territorialisée.

LA FRANCE, CHAMPIONNE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Aujourd'hui, il est de bon ton de déclarer que, en matière de dépenses publiques, la France se situe 10 points au-dessus des autres pays. En réalité, la dépense publique (officiellement d'environ 57 % du PIB) englobe d'un côté les dépenses de l'État et des collectivités territoriales, de l'autre, des transferts liés à la protection sociale et aux solidarités. Or, d'une part, il est abusif de considérer les transferts comme des dépenses et de les assimiler à des dépenses publiques, alors que seuls devraient entrer dans cette catégorie les frais de fonctionnement du système de protection sociale et les

régimes d'intervention publique (environ 9 % de l'ensemble des prestations sociales, le reste étant financé par des régimes de protection sociale). D'autre part, comparer les pays sur l'indicateur global des dépenses publiques n'a pas de sens. La répartition entre acteurs publics et privés dans la prise en charge de la santé et de la protection sociale n'y est en effet pas identique et les prestations n'y atteignent pas le même niveau.

Ainsi, en France, les dépenses de protection sociale prises en compte dans la dépense publique globale représentent 30,8 % du PIB, contre 27,9 % pour la moyenne de la zone euro, 27,2 % pour l'Italie, 27,1 % pour la Suède, 22,3 % pour le Royaume-Uni. Hors protection sociale et éducation (dont la prise en charge est également différente selon les pays), les dépenses publiques représentent 19,7 % du PIB en France, exactement comme au Royaume-Uni, contre 19,2 % pour l'Italie, 18,1 % pour la Suède et 18 % pour la zone euro².

Ainsi, la France n'est pas l'exception que caricaturent certains commentateurs.

2. *Alternatives économiques*, hors série Les chiffres 2015, source Eurostat.

IL N'Y A PLUS D'ARGENT

La crise a provoqué un fort ralentissement de la croissance mesurée par le PIB, et même une quasi-stagnation depuis cinq ans, avec un déficit public qui dépasse les 3 % de la norme européenne. Elle a aussi entraîné l'augmentation de l'endettement public – qui s'élève aujourd'hui à 2 000 milliards d'euros –, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des autorités publiques nationales et territoriales.

Pour autant, la France n'a jamais été aussi riche. En 2013, le PIB s'est ainsi établi à 2 113,7 milliards en prix courants – 2 052,7 milliards en volume. Elle dispose de bien plus de moyens qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, durant les Trente Glorieuses ou après la crise de 1973, lorsqu'elle a pendant un demi-siècle investi dans de grandes infrastructures, construit un État-providence de plus en plus universel ou fortement développé l'enseignement supérieur.

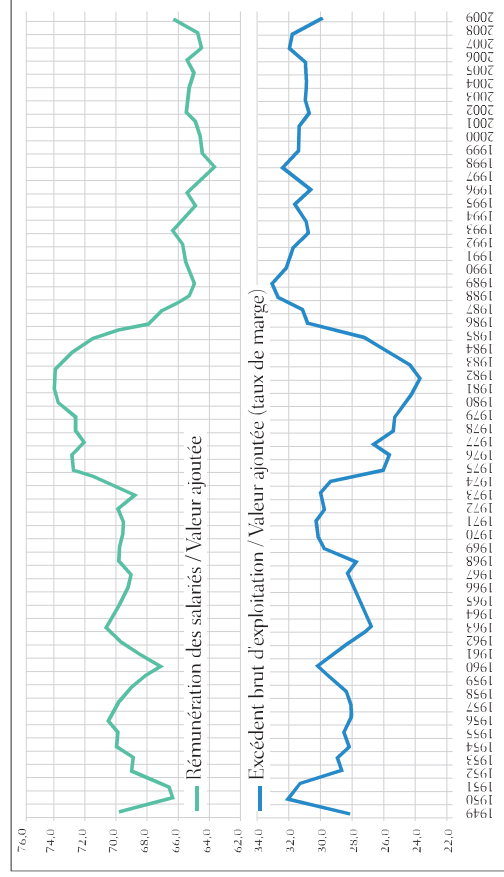
Produit intérieur brut (en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB à prix courants	1 945,7	1 995,8	1 939,0	1 998,5	2 059,3	2 091,1	2 113,7
PIB en volume*	2 015,4	2 019,4	1 960,0	1 998,5	2 040,0	2 046,9	2 052,7

* Aux prix de l'année précédente chaînés, milliards d'euros 2010.
Source : Insee, Comptes nationaux – base 2010, 2014.

Les difficultés actuelles ne tiennent pas tant au fait que la stagnation de la croissance limite les capacités de financement de l'action publique. Elles relèvent des préférences collectives opérées dans la répartition des moyens disponibles entre consommation et investissement, entre entreprises et ménages, entre salaires et profits – comme le montre le graphique ci-dessous –, entre générations actuelles et futures (endettement), selon les types de consommation – davantage individuelle ou collective –, selon les grandes catégories de dépenses publiques, etc.

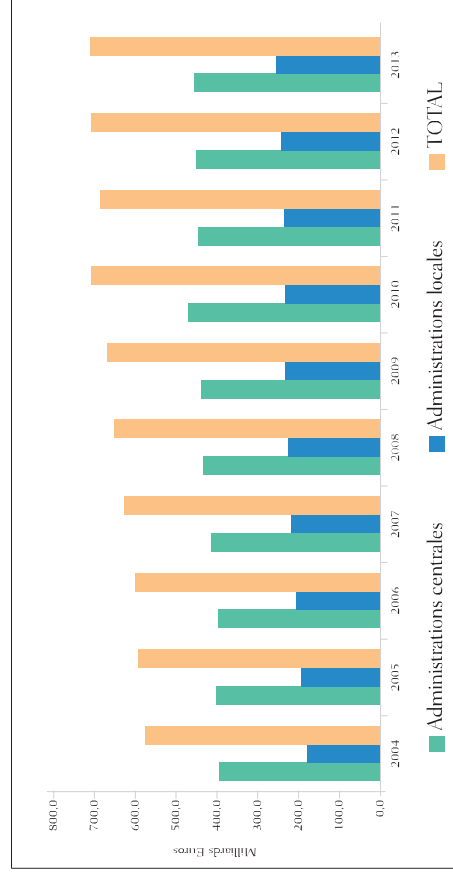
Part de la rémunération des salariés et de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée brute des sociétés non financières (en pourcentages)



Source : Insee, Comptes nationaux annuels – base 2000 – secteurs institutionnels, 2014.

Même avec les mesures d'austérité que l'on connaît, la dépense publique de l'État et des collectivités territoriales n'a jamais été aussi élevée.

Dépenses des administrations publiques en France



Source : Eurostat.

Cependant, la crise provoque un effet ciseaux. D'un côté, elle entraîne une augmentation quantitative comme qualitative des besoins d'action publique et de services publics, afin de limiter ses effets et de mettre en œuvre des politiques publiques permettant d'assurer un développement économique, social et environnemental équilibré, maîtrisé et durable. De l'autre, elle réduit les moyens financiers de l'action publique, du fait de la nécessité de diminuer les déficits et l'endettement publics.

Cet effet ciseaux rend indispensable un double mouvement. D'un côté, il incite à rendre l'action publique et les services publics plus efficaces et efficients, à réformer l'État et les collectivités territoriales. De l'autre, il conduit les autorités publiques à rendre des arbitrages, à fixer des priorités, à repenser l'action publique et sa territorialisation.

LA FRANCE DEVRAIT FAIRE COMME L'ALLEMAGNE

En France, l'État a construit la nation, alors que c'est la nation qui a construit l'État-nation allemand. La France est l'un des pays les plus unitaires et centralisés d'Europe, alors que l'Allemagne est l'exemple-type de l'État fédéral. Dans le premier cas, la compétence de base consistant à définir l'action publique, les politiques publiques et les services publics revient pour l'essentiel à l'État central, qui en « décentralise » certains aspects depuis plus de trente ans. En Allemagne, cette compétence de base est du ressort des Länder – ces « États » qui composent la République fédérale – et des communes. Ils en délèguent une partie à l'État fédéral – le Bund – lorsque, en vertu du principe de subsidiarité, il apparaît qu'elles peuvent être mises en œuvre de manière plus efficace à ce niveau qu'à celui des Länder et des communes, si chacun agit séparément. Cette répartition

des compétences est régulièrement actualisée, après de longues discussions, en fonction de l'évaluation et de l'évolution des besoins. Il en résulte un double mouvement que l'on pourrait qualifier de « décentralisation-recentralisation ».

Les histoires, réalités et institutions respectives des deux pays sont irréductibles. Il est donc absurde de vouloir prendre l'Allemagne comme modèle au motif qu'elle ne rencontre pas aujourd'hui les mêmes difficultés de financement que la France, d'opérer un copier-coller d'un pays à l'autre. Les caractéristiques territoriales de deux pays sont très différentes. Ainsi, l'Allemagne compte treize villes de plus de 500 000 habitants quand la France n'en comprend que deux. 76 villes concentrent plus de 100 000 habitants en Allemagne ; 41 en France. En Allemagne, le plus petit Land, Brême, a environ 650 000 habitants, alors que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie en compte 18 millions. La superficie moyenne des régions françaises est supérieure à celle des Länder allemands (25 000 kilomètres carrés contre 22 300). En revanche, les Länder sont en moyenne plus peuplés (5,1 millions d'habitants contre 2,9 millions). Quant aux ressources des régions françaises et des Länder, elles sont sans commune mesure. Lorsque, en Allemagne, 60,7 % des dépenses publiques de l'État et des collectivités territoriales (hors protection sociale) relèvent de ces dernières, le chiffre en France n'est que de 35,6 % ! L'État fédéral allemand est un « petit » État au regard de l'État français (respectivement

Territorialiser l'action publique

Pays	Population (en millions d'habitants)	Superficie (en milliers de Km ²)	Densité (nombre au Km ²)	Nombre de communes ou équivalents	Second niveau	Nombre de régions ou d'États fédéraux
Allemagne	81,9	357,0	229	12 629	439 districts	16 États fédérés
Autriche	8,2	83,9	98	2 357	–	9 États fédérés
Belgique	11,1	30,5	364	589	10 provinces + 6 communautés et régions	–
Bulgarie	7,6	111,0	68	246	–	–
Chypre	0,8	9,3 (5,6)	86	520	2 (Kaimau et Åland)	–
Croatie	4,4	56,5	78	429	20 départements	–
Danemark	5,5	43,1	128	98	5 régions	–
Espagne	46,2	506,0	91	8 117	50 provinces (+ 2 villes autonomes)	17 communautés autonomes
Estonie	1,3	43,7	30	226	–	–
Finlande	5,4	337,0	16	336	19 régions	–
France	65,4	552,4	118	36 683	101 départements	26 régions
Grèce	9,9	132,0	75	325	13 régions	–
Hongrie	10,0	93,0	107	3 152	19 départements	–
Irlande	6,4	84,4	76	114	8 autorités régionales	–
Islande	0,3	103,0	3	75	–	–
Italie	59,6	301,3	198	8 096	110 provinces	20 régions

Territorialiser l'action publique

Pays	Population (en millions d'habitants)	Superficie (en milliers de Km ²)	Densité (nombre au Km ²)	Nombre de communes ou équivalents	Second niveau	Nombre de régions ou d'États fédéraux
Lettonie	2,3	64,6	36	119	–	–
Lituanie	3,2	65,3	49	60	–	–
Luxembourg	0,5	2,6	192	106	–	–
Malte	0,4	0,3	133	68 conseils locaux	–	–
Norvège	5,0	385,3	13	429	19 départements	–
Pays-Bas	16,8	41,5	405	415	12 provinces	–
Pologne	38,5	312,7	123	2 479	314 départements	16 régions
Portugal	10,6	92,2	115	308	2 régions autonomes	–
République tchèque	10,2	78,9	129	6 250	14 régions	–
Roumanie	19,0	238,4	80	2 858	41 départements	–
Royaume-Uni	62,0	243,8	254	406	3 nations dévolues	–
Slovaquie	5,4	49,0	110	2 883	8 régions	–
Slovénie	2,1	20,3	103	210	58 provinces (pas encore créées)	–
Suède	9,5	441,4	22	290	18 conseils départementaux + 2 régions	–

Source : Dexia-CENIR, *Subnational Public Finance in the European Union*, été 2012. Voir www.ccre.org/docs/Note_CCRC_Dexia_FR.pdf (mis à jour et complété par les auteurs du rapport GOLD III Europe en décembre 2012).

On a aussi coutume de comparer les régions françaises et celles des autres pays européens. En métropole, leur superficie moyenne, de 25 090 kilomètres carrés, est supérieure à celle de l'Allemagne (22 312) ou de la Suède (21 426). Leur population moyenne est de 2,92 millions d'habitants, un chiffre inférieur à celui de l'Allemagne (5,16) mais nettement supérieur au cas de la Suède (0,46). Le budget des régions françaises, en revanche, n'est que de 395 euros par habitant, contre 3 125 en Suède et 3 561 pour les Länder.

LE « MILLE-FEUILLE TERRITORIAL »

Fréquemment, évoquant la structuration des collectivités territoriales en France, on emploie le terme de « mille-feuille territorial » en raison de la coexistence et du chevauchement des 36 000 communes, des syndicats intercommunaux, des intercommunalités, des arrondissements et cantons, des cent départements métropolitains, des vingt-deux régions (les DOM-TOM se singularisant par des situations particulières). Et, dans ce maelström, il faudrait ajouter l'immense variété des communes. Plus d'un tiers d'entre elles en effet comptent moins de 300 habitants, avec 3 505 communes de moins de 100 habitants. Moins de 7 % des communes concentrent plus de 10 000 habitants ;

39 communes, plus de 100 000 habitants ; onze communes, plus de 200 000 habitants ; et quatre, plus de 400 000 habitants : Paris, Marseille, Lyon, Toulouse³. Cette complexité explique que l'on soit souvent perdu lorsqu'il s'agit de déterminer les rôles et responsabilités de chacun, d'appréhender les conditions d'action, les moyens disponibles, et que l'on s'interroge devant les inefficacités et le gaspillage qu'elle crée.

Si le problème est réel, il est sans doute un peu hâtif d'imputer à ce mille-feuille et à l'exception qu'elle représente en Europe (à elle seule, la France compte près de 40 % des communes de l'Union européenne) tous les maux et toutes les difficultés de la société française. Il faut également pointer l'inflation normative qui affecte l'ensemble des domaines d'intervention des collectivités locales. Le rapport Belot publié en février 2011 a évalué à 400 000 le nombre de normes applicables aux collectivités, avec toutes les conséquences financières et d'insécurité juridique que cela représente⁴. On peut légitimement parler de mille-procédures, mille-règles et mille-exceptions, toute loi ou tout règlement étant souvent assorti de clauses d'exemption, et l'appareil politico-

3. 26 924 communes comptent moins de 1 000 habitants, 8 788 communes ont une population comprise entre 1 000 et 9 999 habitants, 946 communes dépassent les 10 000 habitants. Plus de 31 500 communes ont moins de 2 000 habitants, 255 comptent plus de 30 000 habitants, dont onze plus de 200 000 habitants.

4. Claude Belot, *La maladie de la norme. Rapport d'information n° 317, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 16 février 2011.

administratif français fonctionnant avant tout sur la négociation, l'arrangement et les ajustements permanents.

LE HANDICAP DES 36 000 COMMUNES

Pour l'essentiel, la structuration des communes est restée identique depuis plus de deux siècles, héritage des « paroisses » de l'Ancien Régime, et ce en dépit des transformations démographiques, économiques, sociales et politico-administratives intervenues depuis. Il est vrai que Paris a annexé 23 communes suburbaines en 1859 puis en 1923 pour former les arrondissements du treizième au vingtième. Dans certains cas, des fusions de communes ont été opérées, mais on a continué à utiliser le terme de « communes » et à faire relever ces dernières des mêmes compétences et règles, quelles que soient leurs réalités et leurs mutations. Paris fait à encore figure d'exception puisque la capitale n'a pas de maire élu de 1871 à 1977, puis dans le cadre des trois grandes villes – Paris-Lyon-Marseille (PLM) –, avec en particulier la création des maires et conseils d'arrondissement.

Cet émiettement crée plusieurs handicaps. Il empêche en particulier les communes les plus petites de disposer des moyens humains, des compétences techniques (ingénierie) et des ressources financières pour exercer toutes

les attributions que leur donne la loi ou pour mettre en œuvre des mesures rendues possibles par la clause générale de compétence⁵. Il permet cependant une proximité entre les maires et les habitants, vecteur de lien social et de relations directes entre les institutions et les citoyens. La France dispose ainsi d'un réseau sans équivalent d'environ 500 000 élus locaux qui quadrillent le territoire. Ils constituent un facteur essentiel de démocratie à l'heure même où elle traverse une crise profonde.

En réalité, le principal handicap tient sans doute à l'existence des mêmes règles et compétences quelles que soient les caractéristiques des communes – rurales ou montagnardes, villes moyennes, agglomérations, métropoles ou, création récente, communes nouvelles⁶. Si, depuis les années 1950, l'État a cherché à fusionner les communes, à l'unisson de la plupart des pays européens, ces tentatives, même accompagnées d'incitations financières, ont pour l'essentiel échoué. Seules 1 100 communes ont été supprimées par fusion entre 1971 et 2009. L'attachement à la commune

5. La clause de compétence générale permet à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine d'intérêt local si elle le juge nécessaire. Son exercice est lié à l'existence d'un intérêt public territorial.

6. Encore peu mises en œuvre, les communes nouvelles ont été créées par l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Elles se substituent à plusieurs communes contiguës, lesquelles peuvent subsister sous forme de « communes déléguées » et reprennent le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue.

d'appartenance reste en effet fort, et ce en raison inversement proportionnelle à sa taille – ce dont témoignent les taux d'abstention aux élections municipales, fortement corrélés à la taille de la commune. Cet attachement s'explique aisément si l'on regarde les forts écarts de densité qui caractérisent la France : plus la commune est petite, plus les taux d'abstention sont faibles.

De manière pragmatique, l'échec de la fusion des communes a abouti au développement des intercommunalités en fonction des enjeux à résoudre – des syndicats intercommunaux aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Le mouvement est toujours en cours mais il serait sans doute vain d'espérer le « normaliser » par des critères stricts de population. Toute prétention d'imposer « top-down » des regroupements ou fusions ne peut que susciter le rejet. Le volontariat et l'acceptabilité sociale restent la clé de toute réforme en la matière, ce qui implique de « laisser du temps au temps ».

Dans le même temps, cette situation conduit à se poser la question de la différenciation des compétences et des formes d'organisation selon les communes, leur taille, leur densité, leur éloignement des centres urbains ou des métropoles (*voir point 2 ci-dessous*).

DIX GRANDS RAPPORTS

Il est apparu nécessaire de traiter et de maîtriser dix grands rapports. Ces rapports recouvrent autant de tensions, d'ajustements asynchrones, structurant de manière évolutive et interactive la gouvernance territoriale, et constituent des fondations pour en élaborer une conception renouvelée.

DU GOUVERNEMENT À LA GOUVERNANCE

Ces deux dernières décennies, le concept de gouvernance a progressivement gagné du terrain sur celui de gouvernement. Ce dernier renvoie à une approche descendante : l'exécutif « gouverne », définit des stratégies, des politiques, des mesures, et les met en œuvre dans la société. Il s'agit d'une démarche *top-down*. L'« aménagement du territoire » tel qu'il a été conçu et conduit en France en est une illustration. Si le terme de gouvernance connaît un effet de mode, le changement sémantique recouvre des mutations profondes. « La gouvernance » renvoie à la complexification et aux interdépendances des enjeux et des systèmes. Ils ne peuvent désormais plus être appréhendés à un seul niveau territorial et par un seul acteur, ce qui renvoie à des problématiques de polycentrisme.

La maîtrise de ces enjeux et systèmes implique aujourd'hui de faire converger la réflexion et l'action de plusieurs niveaux d'organisation des sociétés, du local au global (le « glocal »), ce qui amène à parler de *gouvernance multi-niveaux* ; d'association de tous les acteurs ou parties prenantes concernés, la *gouvernance multi-acteurs* ; d'intégration des dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle (*voir plus loin le point 7*). Le gouvernement constitue un sous-ensemble de la gouvernance. La gouvernance suppose de mettre l'accent sur les autonomies, les articulations, les intégrations, et ce dans des démarches interactives, à la fois *top-down* (descendante) et *bottom-up* (ascendante), entre niveaux et entre acteurs.

DU TEMPS COURT ET DE L'UNITÉ AU TEMPS LONG ET À LA DIVERSITÉ

Temps courts et temps longs

La structuration territoriale relève du temps long, elle remonte souvent à plusieurs siècles. À l'inverse, les réformes impulsées par les autorités publiques sont le plus souvent liées aux temporalités institutionnelles et politiques et consistent fréquemment à institutionnaliser des mutations à l'œuvre depuis des années. Il en fut ainsi, pour l'essentiel, des lois de décentralisation de 1982-1983.

Il serait souhaitable que les réformes reposent sur un élargissement du champ et de la temporalité d'analyse, afin de rendre compte du temps long tout en anticipant pour intégrer les générations futures, en assurant l'adaptabilité tout autant que la stabilité et la sécurité. La territorialisation de l'action publique relève à la fois de la continuité et du changement, mais davantage de l'inflexion que de la rupture.

Conjuguer unité et diversité

L'action publique s'inscrit dans des territoires donnés ou construits, reposant sur un maillage. Mais chaque territoire a ses caractéristiques spécifiques, géographiques, économiques, sociales qui doivent être prises en compte. L'action publique ne peut être qu'une intégration de la diversité des territoires et de l'unité de l'État, une combinaison de règles et de valeurs communes avec les spécificités de chacun.

Dans *L'Identité de la France*, Fernand Braudel montrait déjà que l'unité de la France, qui ne s'est pas accomplie avec Jeanne d'Arc, ni même complètement avec la Révolution française mais avec les liaisons de chemin de fer et l'extension de l'école primaire, n'est qu'« une enveloppe, une superstructure, un pari⁷ ». Il explique :

Lucien Febvre répétait, et il faut répéter après lui, la France se nomme diversité, j'aimerais presque mieux dire

7. Fernand Braudel, *L'Identité de la France*, Paris, Flammarion, 2009, p. ?

est diversité, car ce n'est pas seulement une apparence, une appellation, mais la réalité concrète, le triomphe éclatant du pluriel, de l'hétérogène, du jamais tout à fait semblable, du jamais tout à fait vu ailleurs⁸.

Il ajoute :

Sans fin, cette France plurielle sous-jacente aura contredit la France une qui la domine, la contraint, essaie de gommer ses particularismes. Il n'y a pas une France une, mais des Frances. L'État et la société laissent subsister la diversité et la confusion. Pas d'unité non plus là où on l'attendrait en principe, à partir du pouvoir. Aucune force structurante qui en relève ne réussit à uniformiser une diversité qui a pour elle une sorte de force végétative. On la bouscule, elle repousse : ni l'ordre politique, ni l'ordre social, ni l'ordre culturel ne réussissent à imposer une uniformité qui soit autre chose qu'une apparence. La France aura vécu sans fin, elle vit encore, entre le pluriel et le singulier : son pluriel, sa diversité vivace comme le chien dent ; son singulier, sa tendance à l'unité, à la fois spontanéité et volonté réfléchie⁹.

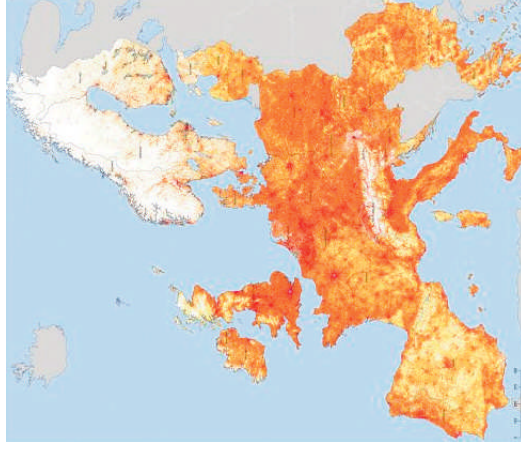
Longtemps cette diversité a été corsetée, encadrée par des règles et principes uniques et uniformes. Il fallait en effet venir à bout de siècles de féodalisme et de

8. *Ibid.*, p. ?

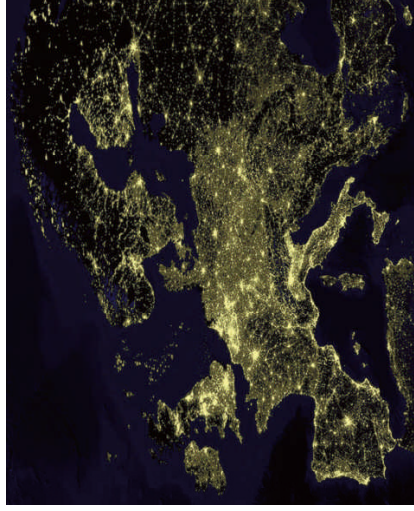
9. *Ibid.*, p. ?

particularisme, de corporatisation et d'émiettement pour établir l'unité de la nation puis de la République « une et indivisible ». Mais cette volonté d'uniformisation a fortement montré ses limites. Aujourd'hui, elle entrave les dynamismes et les initiatives. Il suffit d'examiner quelques cartes.

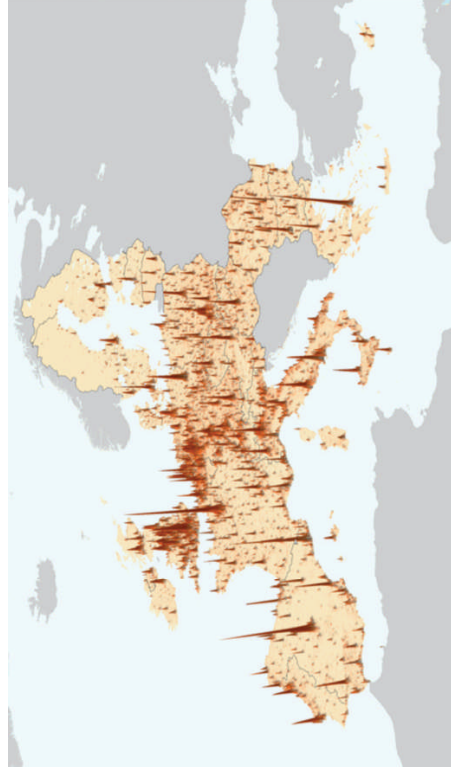
Les densités de population



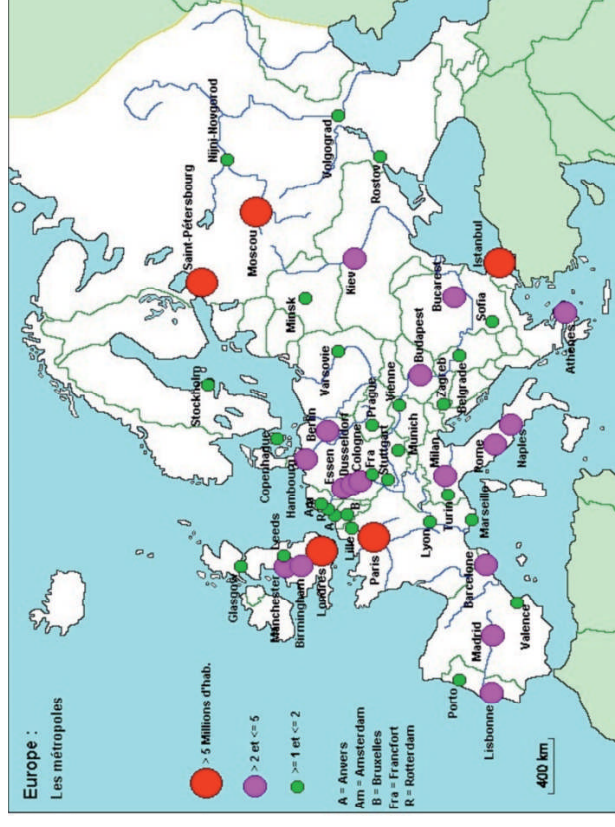
Source : Insee, date ?, disponible sur http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/donnees-carroyees/img/img_met_carroyage6.jpg



Source : Light pollution in Europe, 2002 (PD-USGOV-NASA), disponible sur http://fr.wikipedia.org/wiki/Démographie_de_l'Union_européenne#mediaviewer/File:Earthlights_2002.jpg



Sources : Eurostat, CCR, EFGS, REGIO-GIS, 2001. Les couleurs et les hauteurs de pic représentent la densité de population par cellule de trame de 1 km². Disponible sur http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_fr.pdf



Source : Alain Houot, « Atlas historique et géographique », date ??, disponible sur monatlas.fr

On apprécie alors la nécessité de passer du paradigme de l'« unité-uniformité » à celui de « diversité-unité-diversité ». Ce dernier consiste à partir de la variété des situations, des territoires, des besoins... pour construire une unité de finalités, de principes, de règles, de politiques, dont l'objectif est à son tour de servir, d'organiser et de promouvoir la diversité.

Il est temps d'en finir avec un modèle unique, un maillage d'organisation uniforme et applicable en tout temps

et en tout lieu. Sur la base des situations et des enjeux, des solutions différenciées peuvent être appliquées, fonction des spécificités – géographiques, économiques, démographiques et sociales, environnementales et écologiques, culturelles, de ressources... C'est d'un menu à la carte que la France a besoin.

Ainsi, à l'échelle supracommunale et infranationale pourraient coexister des fusions régions-départements à tel endroit, des relations directes entre régions et métropoles à tel autre. Les départements pourraient être supprimés là où métropoles et départements se superposent, alors qu'ailleurs les structures d'action proches des actuels départements seraient maintenues.

De même, des communes nouvelles peuvent être créées là où cela est justifié et accepté, tandis que la structuration actuelle entre communes et EPCI pourrait subsister dans les zones géographiques étendues et peu denses. Dans tous les cas, il importe de développer les capacités d'intervention et de participation des populations (*voir plus loin le point 10*).

Par ailleurs, on pourrait dissocier contenant et contenu, territorialisation et compétences. Pourquoi les communes devraient-elles disposer des mêmes compétences, quelles que soient leurs caractéristiques géographiques, leur nombre d'habitants, leur densité ? La République sait gérer

des diversités culturelles dans un même cadre politique, c'est même le propre d'une société non communautaire. Des différenciations existent déjà. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a traité de manière différente les « Métropoles », y compris entre le Grand Paris, Lyon, Marseille et les « autres » métropoles. Il en est de même pour les DOM-TOM. La Corse, caractérisée par une séparation entre assemblée de Corse et conseil exécutif, représente aussi un cas particulier.

Il faudrait également sortir du « modèle présidentiel » d'exercice du pouvoir avec hégémonie des exécutifs et des présidents sur le modèle traditionnel des maires, phénomène accentué dans le cas des collectivités territoriales, le chef de l'exécutif étant en même temps président du conseil délibératif. On pourrait aussi expérimenter un pouvoir normatif des collectivités, territorialisé, lié aux spécificités des enjeux, avec de réelles évaluations permettant le réexamen, afin de pouvoir adapter les règles nationales aux réalités régionales ou locales. Conjuguer unité et diversité représente une réelle inflexion du modèle français traditionnel. Cela implique de développer des expérimentations et de mener de réelles évaluations.

Il s'agit tout à la fois de conduire des évaluations *ex ante* (études d'impact plurielles), *ex post* (les résultats

différant toujours des attentes), articuler les évaluations long terme / court terme, faire de l'évaluation un outil de la décision et non une fin en soi – capitaliser sur l'évaluation, évaluer pour anticiper (réussites et échecs) et pour progresser, améliorer, légitimer, pour construire l'acceptabilité et l'appropriation, pour orienter l'action vers les buts d'intérêt général, évaluer l'évaluation elle-même (les procédures, les outils, les objets, les approches, les pratiques et leur correspondance aux objectifs).

DU CLOISONNEMENT À L'ARTICULATION

Le modèle traditionnel d'organisation et de gouvernance des collectivités territoriales en France repose sur le principe fondamental d'unité, qui se traduit par l'uniformité des règles et des normes quelles que soient les réalités. Si la définition historique des départements repose sur un découpage relativement homogène des territoires – on devait pouvoir atteindre le chef-lieu de canton en une journée de marche et le chef-lieu de département en une journée de cheval –, il n'en a jamais été ainsi pour les communes, dont l'exode rural et l'urbanisation ont accentué fortement les disparités, ni pour les régions.

Dans les faits, le principe d'unité a abouti à des disparités croissantes, mais a aussi créé des rivalités, des compétitions et des concurrences que la décentralisation des trente dernières années a accentuées, même si celle-ci s'est accompagnée de multiples formes de péréquation (*voir plus loin le point 6*).

La territorialisation de l'action publique se caractérise aujourd'hui davantage par la concurrence que par la coopération. Chacun veut attirer les investissements industriels, puis de services, concentrer les meilleures écoles et universités, disposer des réseaux d'autoroutes et être desservi par le TGV, offrir des équipements sanitaires et des hôpitaux de pointe, etc. Cette compétition a structuré le cloisonnement des territoires et l'action des autorités publiques. Les inscriptions territoriales des dynamiques économiques, sociales et environnementales tendent de plus en plus à diverger.

C'est sans doute un mouvement inverse qu'il s'agit aujourd'hui d'impulser. Il faut articuler et faire coopérer à la fois verticalement et horizontalement les collectivités et tous les acteurs selon des problématiques d'entraînement et de solidarité, de diffusion des innovations.

L'additionnalité des fonds structurels européens repose sur des dynamiques de co-participation, de

co-responsabilité, de cofinancement des programmes de développement des territoires par des fonds issus de collectivités publiques de différents niveaux – Union européenne, État, régions, départements ou autres collectivités locales – et, souvent, d'acteurs privés. Ainsi, la contribution des fonds structurels européens ne vise pas à se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables des États, des collectivités territoriales et des acteurs privés. Elle s'inscrit dans une démarche partenariale plus globale qui porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de développement des territoires concernés.

DE L'IDENTITÉ À LA MULTI-APPARTENANCE

Longtemps, en France, le sentiment d'appartenance, les identités ressenties et vécues ont reposé d'un côté sur le *local*, souvent assimilé à la commune, de l'autre sur le *national* – la France. Or, les mutations des dernières décennies ont conduit à une prise de distance à l'égard de ces deux références. La référence à la commune de résidence s'estompe, le plus souvent au profit de références urbaines ou d'agglomération. La fierté d'être français tend à se cantonner à des succès sportifs. Dans le même temps, on a vu apparaître, se développer ou renaître d'autres référentiels d'appartenance : la région (de manière inégale selon celle

dont il s'agit, mais à laquelle les plaques minéralogiques des véhicules font toutes référence), les « pays » (en relation avec des bassins de vie issus de l'histoire), l'Europe (dont le drapeau coexiste avec celui de la nation sur tous les édifices publics), voire le monde (avec le développement de la mondialisation-globalisation et le poids croissant des enjeux environnementaux ou de changement climatique). De plus en plus, c'est en termes de multi-appartenance, du local au global (« glocal ») que les citoyens se reconnaissent – sans d'ailleurs qu'une hiérarchie soit nécessairement établie entre ces appartenances.

L'éducation, le travail, la vie sociale correspondent à un espace-temps où logement, emploi, mobilité, sociabilité, formation, commerce, culture s'organisent à court terme. Mais cet espace-temps n'est pas exclusif. L'immédiateté des informations et de nombreuses relations entre niveaux et acteurs créent des dissociations nouvelles entre espace et temps.

Depuis un demi-siècle, deux grands phénomènes institutionnels sont venus accentuer ces mutations et leur donner un cadre. Il s'agit de la construction des régions et de l'intégration européenne. La montée en puissance des régions depuis 1981 a ajouté un échelon d'autorités publiques qui a été le lieu d'élaboration de politiques publiques en matière de développement économique, de formation professionnelle, de transport, de recherche, d'enseignement supérieur, d'innovation.

Concrétisant la décentralisation en même temps qu'elles développaient de nouvelles demandes, les régions sont devenues un cadre d'action publique légitime et efficace. On l'a bien vu avec la désignation des conseils régionaux comme autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux. Les trains TER ont permis une relance de ce mode de transport public aux réelles externalités positives, manifestant l'intérêt du rapprochement des niveaux de décision des situations, enjeux et demandes sociales, avec une participation possible des usagers (dans le cadre des comités de ligne). Pour autant, les régions françaises restent des nains juridiques et financiers.

De son côté, l'intégration européenne a progressivement mis en place un nouvel espace de territorialisation de l'action publique fondé sur un principe très pragmatique qui ne correspondait pas au référentiel politico-institutionnel français. Il s'agit de la subsidiarité¹⁰. L'idée est de mettre en commun

10. Selon le Conseil d'État (*Rapport public*, 1992, pp. 25-26), « le concept de subsidiarité est incompatible avec la notion française de liste de compétences à laquelle l'opinion l'a souvent associée : la liste relève en effet d'une logique de spécialité des compétences, tandis que la subsidiarité pose le principe de la perméabilité des compétences. À supposer donc que, malgré l'enchevêtrement actuel des compétences partagées et le flou de la compétence exclusive, on parvienne à dresser une telle liste, il faudrait, pour procéder à un tri institutionnel, trouver une autre base juridique que l'article 3B, vraisemblablement un nouveau traité... Ambigu dans sa définition juridique, le principe de subsidiarité ne semble pas non plus susceptible d'un contrôle juridictionnel étendu car une telle procédure appliquée à une notion d'essence politique aurait abusivement accru le pouvoir des juges par ailleurs critiqué ».

certains enjeux et d'agir ensemble pour les traiter afin de gagner en efficacité, plutôt que de continuer à tenter de les résoudre dans le cadre de chaque État. Mais cette répartition des compétences n'est acceptable et n'a de sens que si chaque partie, chaque composante y trouve son compte, si l'intérêt national de chaque État se conjugue avec l'intérêt commun, « communautaire ». Pour autant, on l'a vu, l'Union européenne ne dicte pas le mode d'organisation de chaque État, ne définit pas un moule unique dans lequel chaque État devrait se fondre. Ainsi, si, depuis deux décennies environ, la plupart des pays européens ont nettement diminué leur nombre de communes, aucune directive européenne ne l'a imposé.

On assiste donc à des transformations d'identité et de parcours identitaire, marquées par des continuités et des ruptures, des retours sur soi ou sur ses traditions et par des ouvertures aux autres. On passe progressivement d'identités souvent exclusives à des multi-appartenances qu'il s'agit de composer et d'articuler. Les images se chevauchent et se juxtaposent ou se superposent, puisque l'on peut tout à la fois parler de bassins d'emploi, de bassins de vie et de société en archipel. Les identités et sentiments d'appartenance relèvent du temps long et ne peuvent être traités de manière conjoncturelle ou en termes de variables d'ajustement. Dans le même temps, elles ne sont pas figées. Il s'agit de prendre en compte à la fois les héritages historiques et les mutations en cours, de définir des référentiels appropriables.

L'identité territoriale est complexe, mouvante, en évolution. Les territoires doivent se doter de récits, d'histoires, de projets organisant une vision commune et partagée. L'identité se construit en accompagnant le changement, en racontant une histoire. Le vivre-ensemble est important. L'action publique de proximité doit s'appuyer sur les valeurs du territoire et sur ce qui fait sens. Les identités se construisent. Le bassin de vie¹¹ est l'échelle où les Français se retrouvent. Construire un projet territorial à ce niveau territorial implique de lui donner du sens dans la proximité, à partir des vécus, avec les acteurs.

DE L'ATTRACTIVITÉ À L'ENTRAÎNEMENT

Les dynamiques territoriales à l'œuvre, de manière plus ou moins spontanée ou voulue, reposent d'autant plus sur une quête d'attractivité que la crise favorise le repli sur soi, des recherches de solutions locales et/ou de court terme. Des polarisations – économique, sociale, territoriale, générationnelle, environnementale – se développent en fonction des atouts de chaque territoire, de chaque collectivité. Des disparités et des inégalités préjudiciables au développement d'ensemble comme au bien-être collectif se creusent.

11. Défini selon l'Insee comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ».

Aujourd'hui, il apparaît comme une évidence que les métropoles urbaines représentent l'échelle la plus adaptée pour promouvoir le développement économique. Leur taille critique leur permet en effet de construire des stratégies et de les mettre en œuvre. Elles ont la capacité d'opérer des synergies entre activités et compétences, entre acteurs, etc. Mais cette « évidence » soulève quatre types d'interrogations, d'ailleurs complémentaires. Si le niveau pertinent est la métropole, les autres sont-ils à terme condamnés au déclin ? Et la métropole peut-elle jouer le rôle de chef de file et élaborer des stratégies dynamiques de développement intégrant les périphéries, qu'il s'agisse de zones urbaines, de villes moyennes, du périurbain, du rurbain, du rural ? Mais qu'en est-il des hétérogénéités et discontinuités entre les « zones d'influence » des métropoles ? Ces dernières ont-elles pour fonction de créer des externalités positives et, si oui, dans quelles conditions ? Il convient sans doute de passer de la seule stratégie d'attractivité à des dynamiques d'entraînement. C'est là que les conférences territoriales de la loi MAPTAM¹² ont

12. Chaque conférence territoriale comprend le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 30 000 habitants, un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège dans chaque département, un représentant pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département. En particulier, chaque conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

toute leur raison d'être. Leur rôle est en effet de « favoriser un exercice concerté des compétences », de permettre « une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements¹³ ». Cette loi définit également des « conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence » et des « délégations de compétences entre collectivités territoriales ». Elle permet aussi l'élaboration de « schémas régionaux de l'intermodalité » dans le domaine des transports.

DES PÉRÉQUATIONS À LA COHÉSION

Conjuguer les diversités territoriales – et les diversifications qu'a entraînées la « décentralisation¹⁴ » – et les principes d'unité, d'égalité et de solidarité suppose de remédier au « développement inégal » des territoires par des politiques publiques européennes (politique de cohésion), nationales (contrats de plan État-régions, péréquations), régionales (politiques et programmes régionaux), locales.

13. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, art. 4.

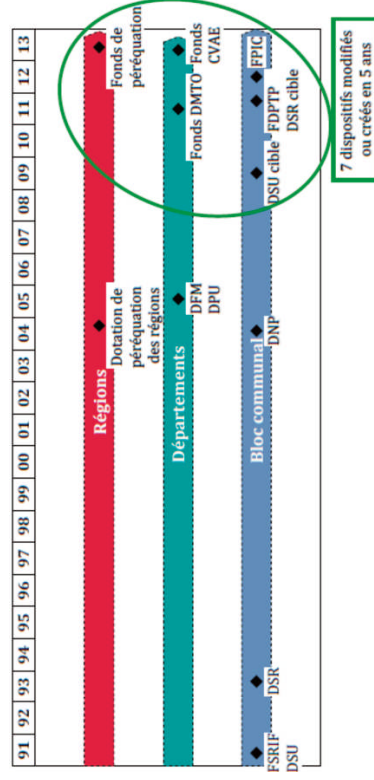
14. On trouvera un bon exemple de ces diversifications dans la loi de 1989 de décentralisation de l'organisation de la PMI (Protection maternelle et infantile). Elle a fait des conseils généraux ce que l'on pourrait appeler des « autorités organisatrices » ; avec les mêmes missions définies au plan national, on assiste à des disparités croissantes d'organisation et de prise en charge.

Toute une panoplie de mesures a progressivement été prise, en particulier en termes de péréquation¹⁵. Il existe aujourd'hui pas moins de quatorze fonds de péréquation¹⁶. La décentralisation de nouvelles compétences se sont en effet souvent accompagnées de la création d'un nouveau fonds – ce qui rend la situation peu lisible et peu transparente. Le problème est accentué par le fait que les solidarités territoriales ne se limitent pas aux fonds de péréquation. Elles englobent toute une série de mécanismes souvent sectoriels – explicites dans le cas de l'électricité ou du service postal, plus complexes pour chaque mode de transport, la santé ou l'éducation, mais aussi parfois transverses et territoriaux, comme dans le cas des transports urbains.

15. La péréquation est un mécanisme de redistribution de ressources ; elle peut être horizontale, entre collectivités territoriales, ou verticale, de l'État vers les collectivités territoriales.

16. En 2013, sur le seul périmètre examiné par la Mission conduite par les auteurs du rapport, quatorze dotations ou fonds d'un montant total de plus de 8 milliards d'euros avaient une visée péréquatrice. Voir Pierre Bergès et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, rapport remis au Premier ministre, juin 2013.

Dates d'entrée en vigueur des dispositifs actuels de péréquation verticale et horizontale¹⁷



Les besoins de solidarité ne sont pas uniquement financiers. Ils peuvent concerner l'ingénierie, dont les capacités sont très différenciées entre les collectivités en fonction de leurs moyens. Plus généralement, objectif d'égalité ne signifie pas uniformisation. Il faut des réponses sur-mesure liées aux différences et aux singularités, pouvant relever de l'équité ou de discriminations positives.

17. *Ibid.* Dotation de fonctionnement minimale (DFM) ; Dotation de péréquation urbaine (DPU) ; Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ; Dotation de solidarité rurale (DSR) ; les DSU cible et la DSR cible DSU cible concernent un nombre plus réduit de bénéficiaires, en particulier les communes rurales ; Dotation nationale de péréquation (DNP) ; Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ; Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ; Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Dans tous les cas, la solidarité exige transparence, délibération, évaluation. Il faudrait instaurer des obligations de résultat pour assurer la cohésion – non seulement une péréquation du haut vers le bas (de l'État vers les collectivités, ou d'un niveau supralocal vers le local), mais aussi des coopérations ou des responsabilités réciproques entre différentes communes (villes/métropoles et communes rurales). On pourrait également inciter au développement de mutualisations descendantes ou souples, de péréquations interterritoriales, de fonctions support partagées pour assurer des expertises juridiques, économiques ou d'autre nature, qu'une collectivité seule n'est pas en capacité d'assurer.

C'est en termes de cohésion économique, sociale et territoriale qu'il faut redéfinir l'action publique, les politiques publiques, les moyens de conjuguer diversité (et diversification) et unité-solidarité, tout en simplifiant les mesures prises et en les rendant lisibles (afin de permettre l'*accountability*, c'est-à-dire de rendre des comptes).

DE L'EXCLUSIVITÉ AU MULTI-NIVEAUX ET AU MULTI-ACTEURS

Longtemps, on s'est attaché à déterminer quelles compétences devaient relever de tel niveau territorial d'action publique, de telle collectivité, avec des démarches de compétences exclusives et de blocs de compétences, mâtinées d'une clause générale de compétence plus formelle que réelle. De fait, le partage absolu des compétences entre niveaux et structures s'avère de plus en plus inopérant, voire impossible à mettre en œuvre.

Ainsi, aujourd'hui, on ne peut plus appréhender les enjeux de l'eau aux seuls niveaux de la ressource locale et des réseaux de distribution. Il faut prendre en compte tout le cycle de l'eau : protection de la ressource, production, traitement, transport, distribution, traitement des eaux usées, bassins versants, etc. ; d'autant que l'État central intervient également. C'est lui qui définit les grandes options de régulation – la France est d'ailleurs un des seuls pays européens à n'avoir pas mis en place d'autorité nationale de régulation du secteur. L'Union européenne, quant à elle, a depuis trente ans la compétence de définir les critères de qualité de l'eau pour la préservation de la santé publique et de l'environnement.

On ne peut plus organiser le système de santé sans prendre en compte la diversité des bassins de vie, la densité de la population, les caractéristiques d'âge, les conditions de vie, mais aussi la taille critique de certains équipements. Il n'est plus possible de définir la politique de l'éducation sans essayer de répondre aux enjeux de géographie économique et à ceux des bassins d'emploi, des mutations démographiques et sociales, du processus d'europanisation... La politique de la ville et ses évolutions successives ont reposé sur une démarche multi-niveaux, multi-disciplinaire et multi-acteurs, car elle implique des interactions systématiques entre l'économique, le social et le culturel, entre les élus, les opérateurs, les acteurs de l'insertion, les habitants, etc.

Il faudrait sans doute également mieux prendre en compte la transnationalisation de l'action publique, et en particulier renforcer la coopération transfrontalière. Aujourd'hui, dans la quasi-totalité des domaines de l'action publique, il s'agit de faire émerger une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs incitant à conjuguer les efforts, les outils et les moyens des différents niveaux, à développer des convergences et des coopérations.

La conférence territoriale de la loi MAPTAM représente un outil qui permet de réinterroger la conception et la répartition des compétences, de les adapter à chaque situation en introduisant progressivement la subsidiarité. Il

s'agit d'examiner au cas par cas, pour chaque domaine d'action publique, pour chaque activité, quels sont les territoires et les échelons pertinents, afin de déterminer quelles sont les autorités organisatrices judicieuses.

Cette démarche suppose de respecter le principe de proximité. C'est en effet au plus près du terrain que l'expression des besoins, des attentes et des aspirations peut être organisée, que les adaptations à chaque spécificité peuvent être définies, que la co-construction de l'action publique, la coproduction des politiques publiques peuvent se développer. Proximité et accessibilité (sous toutes ses formes, territoriale, physique, liée à des difficultés ou des handicaps, financière, numérique, etc.) doivent être conjuguées, y compris en instaurant une transversalité entre services, avec par exemple des maisons de service public (structures créées dans les zones rurales, ou urbaines éloignées, pour assurer l'accès des populations à plusieurs services au public). La proximité n'empêche en rien la mutualisation, laquelle permet de réelles économies d'échelle ou d'envergure.

Ce principe de proximité est également nécessaire pour mettre en œuvre l'action publique, afin de faire participer tous les acteurs potentiels : non seulement les grands opérateurs, mais aussi l'économie sociale et, plus généralement, la société civile. Cela implique de définir le

mode d'organisation à un niveau qui permette de développer des dynamiques multi-acteurs.

Mais, bien loin de lui confier l'exclusivité d'une compétence, chaque autorité organisation doit se voir attribuer la responsabilité du pilotage de l'action concernée, le rôle de développer des coopérations et des partenariats non hiérarchiques entre les niveaux et les acteurs, en veillant à promouvoir une transversalité entre secteurs, une connexion des agendas locaux, infra-nationaux, nationaux, européen.

Il s'agirait d'aller bien au-delà de la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, qui précisait que l'administration territoriale relevait de « l'action conjuguée des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État ». Plutôt que de s'interroger sur le maintien de la clause générale de compétence, il faudrait sans doute mieux définir ses conditions et ses limites de mise en œuvre, l'organiser et la réguler. Il s'agit de permettre à une collectivité locale d'innover et d'expérimenter pour faire face à des situations spécifiques, à des enjeux nouveaux, avec des clauses précises d'évaluation permettant d'en assurer la pertinence, tout en instituant ce que l'Union européenne appelle « erreur manifeste » d'appréciation ou d'intervention. Cela permettrait, au-delà du contrôle de légalité, de poser des limites à cette clause générale.

DU TOP-DOWN AUX PARTENARIATS INTERACTIFS

Compte tenu des spécificités historiques de l'action publique en France, l'État décentralise certaines compétences et responsabilises sur les échelons infranationaux en procédant du haut vers le bas, *top-down*. Dans le même temps, il promeut des transferts de souveraineté sur l'Union européenne.

Il ne s'agit pas tant aujourd'hui d'inverser la démarche que de faire mûrir toute réforme par un jeu combiné de démarches interactives. Outre le fait que le temps supplémentaire nécessaire pour ce faire sera compensé par des gains de qualité et d'efficacité, ce changement de paradigme de l'action publique crée une acceptabilité sociale pour toute réforme et permet d'associer efficacement tous les acteurs lors de sa mise en œuvre.

Plutôt que de se poser la question d'une hiérarchie entre collectivités – en tout état de cause, l'article 72-5 de la Constitution stipule que nulle collectivité ne peut exercer de « tutelle » sur une autre –, il faut adopter une démarche qui repose sur la responsabilité de l'autorité organisatrice pour organiser les processus et politiques, évaluer *ex ante* et *ex post*, élaborer des projets et les soumettre au débat public, développer l'*accountability*. Cette nécessité était déjà formulée

dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (article 14). Le statut de « collectivités territoriales chefs de file » de la loi MAPTAM autorise des évolutions dans ce sens en permettant de mettre en œuvre des dynamiques multi-niveaux et multi-acteurs.

Il faut passer d'un modèle, d'une réforme à des modèles et *des* réformes, d'une approche hégémonique, dominante, voire exclusive, mais insuffisante, à des approches alternatives ou complémentaires, de la standardisation à la différenciation, à la contextualisation et à l'adaptation, de la prescription à l'autonomie, du transfert à l'échange. Il faut faire connaître les bonnes pratiques comme les échecs et échanger autour d'eux ; de même pour les orientations communes. Il faut passer de l'*univocité* à la *plurivocité*. Les statuts, les besoins et les nécessités, les contextes et les conditions (capacités, potentialités, difficultés) territoriales, sociales, économiques, environnementales ne sont pas équivalents ni figés. Les tensions entre systèmes de valeurs et de normes divergents ne représentent pas des handicaps mais des opportunités.

La centralisation n'est ni la cause de tous les maux, ni la source de toutes les vertus. Plutôt que d'opposer, il s'agit

d'articuler, d'organiser la collaboration entre acteurs auparavant habitués à des espaces, des organisations, des cultures, des représentations différents. Il s'agit d'identifier et de gérer en commun des interdépendances ; de passer de la concurrence à la coopération.

DE LA LOGIQUE TECHNICO-ÉCONOMIQUE À LA SOUTENABILITÉ-DURABILITÉ

L'action publique s'est longtemps définie en France, en particulier après la Seconde Guerre mondiale, en référence à l'intérêt général dans un cadre qui faisait l'objet d'un large consensus, en particulier au plan politique – même si son contenu donnait matière à de nombreux affrontements :

- par et au niveau de l'État-nation, de manière centralisée, avec une place déterminante donnée au politique ;
- sur la base de la rationalité technico-économique – les calculs coûts-avantages – portée par les grands corps techniques et administratifs ;
- avec un primat de l'intérêt national sur les autres niveaux (emboîtement descendant) et une soumission consentie des intérêts particuliers – mises à part quelques explosions.

Aujourd'hui, la rationalité technico-économique est contestée en raison de la nécessité de prendre en compte

des critères comme la protection de l'environnement, le changement climatique, l'écologie, le bien-être de la population et des générations futures. Il nous faut inventer un nouveau paradigme. Il ne s'agit pas simplement de peindre en vert la devanture, mais d'intégrer les enjeux de la durabilité et de la soutenabilité dans les systèmes de pensée, de normes, de critères ; de mettre en débat leurs tensions avec les technologies et les calculs économiques. Plus que jamais, cette problématique amène à considérer qu'il n'existe pas *une*, mais *des* solutions, chacune comportant ses avantages et ses inconvénients, ses opportunités et ses dangers.

Élaborer des solutions alternatives, mener des études et des analyses d'impact, mesurer leurs effets *ex ante*, permettre aux parties prenantes de mettre en œuvre des contre-expertises – par exemple en créant des droits de tirage¹⁸ –, tout cela devrait favoriser le développement des débats publics. Grâce à eux, les élus pourront assumer leurs fonctions d'arbitrage et de décision de façon plus éclairée et améliorer l'acceptabilité sociale et l'application des décisions.

18. Moyens à disposition pour décider d'expertises.

DE L'EXCLUSIVITÉ DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE À L'AGRÉGATION DE TOUTES LES FORMES DE PARTICIPATION

Le système politique que nous connaissons s'est construit sur l'hégémonie de la démocratie représentative, avec toutes les délégations de pouvoirs que cela implique :

- les lois de « décentralisation » de 1982 n'ont pas été nécessairement synonymes de démocratie, car elles ne comportaient pas de volet « démocratisation »¹⁹ ;
- le titre II de la loi du 6 février 1992, s'il s'intitule « De la démocratie locale », limite en réalité cette démocratie à la possibilité pour le public d'être informé et à une sorte de droit d'être consulté au seul niveau communal et sans pouvoir décisionnel. En fait, cette loi concerne essentiellement les droits des élus ;
- la loi du 27 avril 2002 relative à la démocratie de proximité s'est contentée d'introduire des dispositions visant à approfondir la démocratie locale dans les communes de plus de 3 500 habitants. Ces dispositions reposent sur l'information et la concertation ;
- la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a permis d'instaurer un référendum local décisionnel (nouvel article

19. Voir Jacques Rondin, *Le Sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

72-1 de la Constitution). Jusque-là, seul le référendum consultatif au niveau communal était autorisé. Cependant, seuls les élus peuvent être à l'initiative du nouveau référendum décisionnel, la loi organique du 1^{er} août 2003 instaurant de nombreuses limites : un droit de pétition des citoyens pour demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ; la possibilité d'organiser, lorsque la loi l'y autorise, des consultations locales ; une consultation obligatoire des électeurs concernés en cas de changement de régime juridique de tout ou partie des collectivités situées outre-mer.

Cette délégation et cette concentration des pouvoirs, essentiellement aux mains des élus, peuvent être bénéfiques à la prise de décision. Mais elles privent les débats – sur la prise en compte des besoins, sur les projets alternatifs qui peuvent exister, sur les priorités et les arbitrages – de la richesse et de la diversité présentes dans le corps social. Il faudrait non seulement accompagner la démocratie représentative par de réelles formes de consultation avant les prises de décision, mais surtout promouvoir des formes de concertation et de participation au stade où les besoins sont exprimés, afin de faire émerger des solutions ou des pistes. La démocratie participative permet de construire des convergences entre les acteurs, de faire mûrir les débats : ce sont autant d'éclairages dont les élus pourront se servir lorsqu'ils auront à prendre une décision, de moyens pour internaliser les normes par l'ensemble des

acteurs, de préparer les meilleures conditions de leur mise en œuvre par les exécutifs. Tout pouvoir acquiert d'autant plus de légitimité qu'il existe des contre-pouvoirs. Toute expertise gagne à être étayée par le développement de contre-expertises.

Des espaces démocratiques

La modernisation de l'action publique appelle une revitalisation des espaces démocratiques et des (inter)relations, des interconnexions ouvertes et transparentes. Cela devrait permettre de combattre la défiance croissante à l'égard des institutions politiques traditionnelles, de renouer la confiance entre la population et les gouvernements, d'enrichir et de moderniser les missions traditionnelles des autorités publiques. Cela implique d'offrir une meilleure information sur l'action publique, sur les choix politiques et sur les autres acteurs, d'explicitier les articulations et interactions diverses (comme les intrications entre action publique et marchés, entre facteurs divers, entre échelles).

On devrait ainsi mieux appréhender les vulnérabilités et les inégalités, les impératifs, les dilemmes ou les ambiguïtés, les lacunes, les alternatives et les nouvelles tendances, les variables explicatives et les facteurs de changement et/ou de rupture, les dynamiques et les forces d'inertie ou de résistance, les politiques, les stratégies, les outils, les normes et les pratiques obsolètes ou inadaptés, identifier les pensés et les impensés, développer une veille et un contrôle social.

Conjuguer démocratie participative et démocratie représentative devrait permettre de faciliter les initiatives des acteurs, d'organiser l'intelligence et l'effervescence créatrice collectives, de tisser des compromis ou des (propositions de) consensus d'intérêt fondés sur un diagnostic et une vision partagés/acceptés et acceptables.

Les moyens ne manquent pas et il est temps de les employer de manière créatrice, en commençant par le niveau local et en articulant les différents échelons. On pourrait ainsi instituer pour tout projet des droits de tirage à contre-expertises²⁰, des droits de veto suspensifs sur certains aspects ou pour un temps donné, établir des budgets participatifs, étendre les premières expérimentations d'ateliers législatifs. Plus généralement, on pourrait exploiter toutes les potentialités du numérique en termes d'interactivité.

Les conflits, les contestations, les oppositions, les tensions, les contentieux ne doivent pas être considérés comme des obstacles mais comme des potentialités pour construire des capacités d'intégration constructives, stimulantes et mobilisatrices. Il faut distinguer la conflictualité inhérente à la vie en société et la violence. Les radicalisations ne sont le plus souvent que des conséquences d'une absence de dialogue.

20. Moyens de décider et de mettre en œuvre des contre-expertises.

Même si la conférence territoriale instaurée par la loi MAPTAM « peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté [et] solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme²¹ », sa composition pourrait être élargie hors de la seule participation des élus.

On pourrait sans doute aller plus loin en posant la question de la séparation des fonctions « législative » et « exécutive » dans les collectivités territoriales. La centralisation et la personnalisation que nous avons évoquées s'accompagnent en effet d'une confusion des fonctions, le président du conseil étant dans le même temps président de l'assemblée délibérante. Toutefois, les élus doivent être... élus ! L'enjeu est de passer des élus décideurs à des élus (aussi) facilitateurs, connecteurs, canalisateurs, stimulateurs des changements permis par le non-cumul des mandats.

Un dialogue social stratégique

La démocratisation de l'action publique locale ne se résume pas aux relations avec les usagers-citoyens-utilisateurs. Elle passe également par la participation des agents publics. On a trop souvent tendance à considérer les deux millions d'agents territoriaux – pour l'essentiel agents de la fonction publique territoriale – comme une charge et une

contrainte. Or, ce sont des acteurs clés de l'action publique. Ils représentent une chance, un gage de sa qualité et de son efficacité. Les personnels et les organisations syndicales, qui interviennent dans chacune des démarches exposées dans le présent rapport, doivent également faire l'objet d'un chantier spécifique. Il s'agit de remédier à leur fort déficit de participation aux processus de réforme. Leur implication est en effet une condition du succès de toute réforme dans la mesure où ils font vivre l'action publique territorialisée au quotidien. Ils représentent un gisement de connaissances et de compétences trop souvent ignoré. Cette participation implique de reposer sur l'objectif de leurs fonctions, qui est de répondre aux besoins individuels et collectifs.

Il s'agirait de fonder un véritable dialogue social stratégique sur la finalité de la réponse aux besoins, donc d'amélioration de la qualité, de l'efficacité, de la réactivité aux demandes sociales, et non en commençant par des enjeux d'organisation. De même, il faudra sans doute poursuivre le décloisonnement des fonctions publiques entre les trois fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière.

Le temps de la coproduction, de la co-construction de l'intérêt commun, de l'intérêt général, des politiques, des projets, des services, de l'action publique est venu...

21. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, article 4.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALEHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
JANVIER 2015

PIERRE BAUBY

TERRITORIALISER L'ACTION PUBLIQUE

Eria : duci iduntis aut arum ium voluptinit es natur aborro
maionseed min rem a con eatqui torum ratiis dolum exeribust,
tet dolesed minullutem quisti volest re niatur?
Iquibus dolloratur minvendam, que praesti usamus rem
laccatur? Ferspие nimendi tasperi oraepre reiure vendit a no-
bitate enimaximil excesed quatibusam rempore rfersp Sintis-
cipsum hilliasint, nos derum volent es sit labo. Emquodi

Enseignant et chercheur en science politique, **Pierre Bauby** est spécialiste des services publics et de l'action publique en Europe et est l'auteur de plusieurs ouvrages (www.actionpublique.eu). Il préside l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès.

www.jean-jaures.org


Fondation
Jean Jaurès