

Les enjeux de la réforme territoriale

Gérard Marcou

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2015/4 N° 156** , PAGES 883 À 886
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.156.0883

Date de mise en ligne : 11/03/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-4-page-883?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

INTRODUCTION

LES ENJEUX DE LA RÉFORME TERRITORIALE

Gérard MARCOU

*Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
(Institut de recherche juridique de la Sorbonne, IRJS),
directeur du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE)*

Les contributions réunies dans le dossier thématique de ce numéro 156 de la *Revue française d'administration publique (RFAP)* apportent une conclusion provisoire à la réflexion engagée dans le cadre d'un colloque qui s'est tenu les 21 et 22 mai 2014 par l'ENA à son antenne parisienne sur les réformes de l'organisation territoriale française qui étaient engagées. Ce colloque était organisé par le GRALE¹, avec le CRDT², le CERA³, l'UMR de Droit comparé⁴ de l'Université de Paris I, et avec le soutien de TEPSIS⁵ et du Conseil scientifique de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne⁶. D'abord inspirées par la volonté de prendre part au débat sur les projets de réforme, les versions finales en ont été écrites après leur adoption fin 2015 avec la volonté d'en apprécier la portée à long terme et d'évaluer quels changements ces réformes pouvaient déterminer dans le système français d'administration territoriale. Pour cela, l'approche initialement conçue pour le colloque pouvait être conservée pour ce dossier thématique de la *RFAP*.

Cette approche est globale, en ce qu'elle refuse d'étudier isolément les questions relatives aux seules collectivités territoriales, ou à une seule d'entre elles, et tente au contraire de lier la réflexion sur la décentralisation et la réflexion sur le rôle et l'organisation des services de l'État sur le territoire. C'est le titre de la première partie : « État et

1. Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (groupement d'intérêt scientifique soutenu par le CNRS).

2. Centre de recherche sur la décentralisation territoriale, Université de Reims Champagne-Ardenne.

3. Centre d'expertise et de recherche administrative de l'École nationale d'administration.

4. Transformé depuis en UMR de Sciences juridiques et philosophiques.

5. LABEX « Transformation de l'État, politisation des sociétés et institution du social » auquel participent l'Université de Paris I et l'ENA.

6. Qu'il nous soit permis, enfin, de remercier Mme Nathalie Loiseau, directrice de l'ENA, pour son accueil et pour son allocution d'ouverture, ainsi que les présidents de séance du colloque, qui en ont aussi été les animateurs : le professeur Jean-Claude Némery, de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, directeur du CRDT et président du Conseil scientifique du GRALE ; le professeur Michel Verpeaux, directeur du Centre de droit constitutionnel de l'UMR de Sciences juridiques et philosophiques et membre du Conseil scientifique du GRALE ; M. Jacques Reiller, conseiller d'État et ancien préfet.

territoire ». Territoire au singulier, car il s'agit du territoire de l'État. On aura plus loin l'occasion de dire ce qu'il peut y avoir d'ambigu dans la référence, désormais obligée, à la « territorialisation » et aux « territoires » (au pluriel), comme s'il s'agissait de sujets politiques ayant des propriétés particulières. Où est la nouveauté ? S'il s'agit d'exprimer que des politiques publiques ont toujours des projections territoriales et que leur mise en œuvre doit tenir compte des conditions locales, c'est une évidence et ce n'est pas vraiment nouveau. Si on veut au contraire suggérer que la norme applicable à ces « territoires » doit en être l'émanation, il faut être plus clair : une telle norme ne peut être produite que dans le cadre de la loi, pour son application et en exécution des compétences qu'elle détermine ; la « territorialisation » ne saurait conduire à remettre en cause le principe de l'égalité devant la loi, dont la garantie est un devoir de l'État. Cette question est au cœur de la réflexion sur les missions de l'État sur le territoire, et sur l'organisation de l'administration déconcentrée de l'État. L'État doit rester le « chef de file » pour toutes les missions qui sont nécessaires à la cohésion nationale, à la solidarité et à la garantie de l'égalité devant la loi. Il ne suffit pas ici de se référer au régalien, dont aucune définition générale ne peut être donnée. Cela passe par l'organisation par la loi des grands services publics, ce qui intègre la participation des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences et le recours au secteur privé quand cette option est jugée préférable.

La deuxième partie choisit une focale : la réforme communale et la question urbaine. La question essentielle de la réforme du système français d'administration territoriale, depuis des décennies, et même depuis deux siècles, est la question communale. On a eu tendance à l'oublier à la suite de l'hypertrophie du débat département / région provoquée par l'institution de la région comme collectivité territoriale. L'émiettement communal hérité de la Révolution française n'a jamais pu être surmonté. C'est seulement à la fin du XX^e siècle que des réformes tendant à organiser son dépassement ont commencé à rencontrer le succès. Malgré l'urbanisation du pays, la commune historique est restée la référence la plus familière de la vie sociale, associée par tous au voisinage, aux services du quotidien, à la possibilité de l'accès aux responsables politiques par la personne du maire, qui demeure l'institution la plus populaire. C'est dire que la commune traditionnelle n'a pas eu que des inconvénients. Comment faire pour l'adapter aux besoins de la société d'aujourd'hui sans en affaiblir le sens politique et démocratique, qui explique l'attachement de la population ? C'est d'abord la commune qui donne son sens à la décentralisation. Inutile de parler de décentralisation s'il s'agit de transférer des pouvoirs de l'État à des entités mal définies grandes comme l'Autriche ou même la Belgique ! Mais alors, quel cadre territorial, quelles compétences, quelles finances convient-il de donner aujourd'hui à la commune pour assurer la mutation de l'institution tout en conservant ce qui a fait sa valeur historique ? La généralisation de l'intercommunalité, la « commune nouvelle » sont des éléments de réponse. La création des métropoles tente également d'apporter une réponse aux nouveaux défis de la question urbaine. La « commune nouvelle » est la commune en grand. L'intercommunalité est une réponse essentiellement fonctionnelle. La première peut succéder à la commune historique là où elle est possible et réinterpréter le voisinage à l'échelle du monde moderne. Mais de grandes intercommunalités, et notamment les métropoles peuvent-elles absorber les communes historiques ? On peut en douter. Ce n'est pas seulement une question de taille ou de proximité. Les institutions doivent tenir compte de la diversité géographique et démographique, économique et sociale. La ville n'est pas une institution mais elle doit être dotée d'institutions adaptées à cette diversité dans les processus de décision. La commune historique conserve alors du sens, même si d'autres institutions peuvent être nécessaires. Il faudrait

redouter au contraire une approche trop managériale de l'intercommunalité, qui serait indifférente au lien social.

Enfin, il s'agissait de lier l'approche institutionnelle et l'approche fonctionnelle. C'est l'objet de la troisième partie, consacrée à la répartition des compétences. Les débats sur la réforme des collectivités territoriales sont trop souvent dominés par une approche institutionnelle qui sous-estime les exigences administratives de grandes politiques publiques définies par la loi, tandis que les approches fonctionnelles sont trop souvent dominées par une vision technique ignorant la dimension politique locale qui commande l'exercice des compétences locales. Cette dimension politique caractérise l'organisation et le fonctionnement des institutions locales, et elle est essentielle dans les relations entre les différents niveaux d'administration. C'est pourquoi les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, et des collectivités territoriales entre elles, sont reconsidérés par l'examen de plusieurs secteurs clés des politiques publiques qui impliquent l'exercice de compétences spécifiques des collectivités territoriales. Cette dernière partie permet de mettre en évidence les interactions entre les différents niveaux, le rôle différencié de l'État, et de montrer que la décentralisation ne se comprend pas exactement de la même manière dans tous les secteurs, car ses avantages et ses inconvénients n'y ont pas les mêmes conséquences.

Dans les trois parties, on s'efforce de prendre en compte la dynamique politique et la dimension financière, auxquelles des articles spécifiques sont également consacrés. En effet, la succession des réformes que le système français d'administration territoriale a connues depuis plus de quarante ans, sans parvenir jusqu'ici à se stabiliser, nous enseigne que leurs résultats dépendent de la façon dont les élus s'en saisissent au service de stratégies politiques, institutionnelles ou partisanes qui ne sont pas seulement locales, bien plus qu'ils ne dépendent des termes de la loi. Inversement, la réforme du cumul des mandats peut aussi avoir des conséquences sur le métier politique qui vont bien au-delà de la gestion des collectivités territoriales. Quant aux finances, chacun sait aujourd'hui qu'on ne peut pas considérer le financement des budgets locaux et l'évolution de leurs dépenses indépendamment du budget de l'État et du budget social de la nation. Depuis les années 1980 on a eu tendance à considérer que le principe de libre administration des collectivités territoriales interdisait à l'État de contrôler la trajectoire des finances locales et comme si leur augmentation constante témoignait des progrès de la décentralisation. La crise financière et économique aura eu raison de cette illusion. Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, c'est à l'échelle du système public dans son ensemble que les priorités doivent être affirmées, et seuls les pouvoirs publics nationaux sont légitimes pour en prendre la responsabilité. Les fonctions et les structures de l'État ne peuvent plus être seules la cible privilégiée des économies ou servir de variables d'ajustement ; les fonctions et les dépenses des collectivités territoriales et de leurs organismes satellites doivent aussi être réexaminées et évaluées. Cela suppose que le gouvernement assume ses responsabilités envers l'ensemble du système public.

Enfin, la France n'est pas isolée en Europe, et il est légitime de se demander si les réformes entreprises sont ou non en phase avec celles des pays voisins. La réponse à cette question n'apprend rien sur la pertinence des réformes, eu égard à une situation de donnée. Mais les comparaisons, de plus en plus souvent invoquées, comme s'il y avait une sorte de moyenne européenne à respecter (effet pervers de l'étalonnage ou *benchmarking* !), visent trop souvent à justifier les choix que l'on veut faire par une référence superficielle aux pays voisins. Nous préférons ici montrer que l'on rencontre d'autres façons de poser les problèmes et de les résoudre. La régionalisation ne se traduit pas nécessairement pas l'institution de régions, encore moins par des autonomies régionales

(on verra ici les exemples du Portugal et des Pays-Bas) et la régionalisation italienne, souvent citée en exemple, fait aussi aujourd'hui l'objet d'évaluations critiques. En Italie, la création des métropoles, prévue depuis 1990 mais enfin engagée depuis 2013, représente à certains égards un mode alternatif de prise en charge des fonctions et des politiques qui doivent répondre aux besoins de la population et assurer sa participation aux décisions. Quant aux finances, la Suède offre l'exemple d'un pays où une décentralisation poussée de la gestion des services publics peut être conciliée avec une large autonomie financière assortie d'un pouvoir fiscal. Évidemment, rien de tout cela n'est directement transposable ; l'histoire et les structures de chaque pays sont telles que les solutions acceptables sont toujours celles qui peuvent se rattacher au répertoire des principes et des institutions qui lui sont propres. Mais la comparaison permet de poser les problèmes de nouvelle manière et c'est dans cet esprit qu'elle est nécessaire, non comme à titre instrumental, comme argument justificatif.