

Déclinaisons urbaines, autour de la politique de la ville

Les Cahiers

DEMAIN,
LA DÉCENTRALISATION

de Profession Banlieue



13,50 €

déc. 2002

**PROFESSION
BANLIEUE**

C E N T R E D E R E S S O U R C E S



Les Cahiers de Profession Banlieue – décembre 2002

DEMAIN, LA DÉCENTRALISATION

Cycle de qualification 21, 29 novembre et 6 décembre 2002

*Les cycles de qualification de Profession Banlieue
ont pour objet d'engager les professionnels
dans une réflexion approfondie
sur les principaux champs d'intervention
de la politique de la ville.*

*Chaque cycle est composé de trois séances,
animées par des chercheurs, consultants et opérateurs.*

*Ces séances s'appuient sur l'analyse des concepts
et cadres de référence auxquels renvoient
les différentes mesures et actions abordées.*

*Elles sont également l'occasion d'une confrontation
des dispositifs avec des actions déjà mises en œuvre
dans différents quartiers.*

*Elles permettent enfin l'appropriation technique
des outils par les acteurs de terrain.*

*Cycle organisé et texte établi par Olivia Maire, chargée
de mission à Profession Banlieue,
à partir des interventions orales des auteurs.*

ÉDITORIAL

La fallu presque deux siècles pour que l'idée de décentraliser la gestion des affaires publiques se concrétise. Les lois Deferre de 1982 confèrent des droits nouveaux aux communes, départements et régions. Le pouvoir exécutif du préfet passe aux présidents des assemblées départementales et régionales. Des blocs de compétences sont transférés aux instances locales ainsi que des ressources fiscales et financières pour assurer leurs nouvelles attributions. Suppression de la tutelle et libre administration : la volonté est de permettre aux élus de décider localement. Les élus locaux peuvent alors prouver leur capacité d'initiative et de nouvelles dynamiques territoriales émergent. La voie est ouverte à la démocratie dans l'organisation territoriale.

D'autres dispositions législatives viennent consolider l'autonomie des collectivités territoriales et leur rôle, comme la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui précise le cadre juridique des conditions d'exercice des mandats locaux, la loi Pasqua de 1995 qui crée les pays, la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement sur la coopération intercommunale et enfin la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002.

Mais, vingt ans après les premières lois de décentralisation, on peut s'interroger sur les acquis de cette nouvelle organisation et sur les défis de demain. Qu'en est-il de la réduction des disparités les plus flagrantes entre les régions, entre les territoires? Qu'en est-il de l'aménagement de l'ensemble des services publics et collectifs? L'organisation actuelle suffit-elle à faire face aux nouvelles formes d'inégalité qui fragilisent le pacte républicain? Interrogations qui peuvent également porter sur les questions de démocratie locale, de participation des habitants, de pertinence du territoire d'intervention ou de finances locales...

Trois rapports parus en 2000 ont apporté leur contribution au débat sur l'approfondissement de la décentralisation: celui de Michel Mercier pour le Sénat, celui de Claudette Brunet-Lecheval du Conseil économique et social et enfin le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy. Il s'en dégage quatre grands objectifs: la recherche d'une organisation pertinente et dynamique des territoires, une répartition des compétences clarifiée et étendue, l'amélioration des conditions d'exercice des responsabilités respectives des élus et des citoyens et la modernisation des financements locaux.

Si les objectifs sont clairs, la voie pour y accéder reste l'enjeu des discussions actuelles.

Des chercheurs, des sociologues, des scientifiques, des politiques ont décliné différents scénarios pour imaginer le futur à l'aune de ces objectifs: que ce soit à partir de réformes de nature législative qui ne remettent pas en cause l'ordre républicain unitaire tel que la Constitution de la 5^e République l'a défini, de réformes constitution-

nelles qui permettraient un État décentralisé avec des gouvernements locaux ou des scénarios bâtis sous le prisme de l'aménagement du territoire, le débat reste ouvert. ■

DEMAIN, LA DÉCENTRALISATION

Éditorial	5
La décentralisation	13
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ La décentralisation : 1982, acte I. Approche historique et critique <i>Philippe Estèbe</i> 15 Les quatre invariants du système politico-administratif français 16 <ul style="list-style-type: none"> Le morcellement communal 16 Le principe de non-hiérarchie des collectivités territoriales 19 L'État à tous les étages : la cogestion des territoires entre l'État et les collectivités territoriales 24 l'extraordinaire imbrication entre le pouvoir central et le pouvoir local qui caractérise la France 26 Conclusion 28 <ul style="list-style-type: none"> Au sujet de l'efficacité du système 29 	
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Territoires et finances locales. Mécanismes de péréquation et perspectives d'évolution <i>Christophe Michelet</i> 31 L'évolution des finances des collectivités locales depuis la décentralisation 31 <ul style="list-style-type: none"> Les ressources de fonctionnement 33 Les dépenses de fonctionnement 36 L'empilement des structures, générateur de surcoûts? 39 La taxe professionnelle unique 41 La péréquation 42 <ul style="list-style-type: none"> L'évolution des outils de la péréquation 43 Les mécanismes actuels de péréquation 45 Les perspectives d'évolution 52 <ul style="list-style-type: none"> Les contraintes 52 <ul style="list-style-type: none"> La taxe professionnelle unique: <ul style="list-style-type: none"> une péréquation volontaire 53 L'extension de la péréquation horizontale 54 La territorialisation des dotations 54 	

Logiques institutionnelles et dynamiques des territoires . . 57

intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dynamique des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles <i>Daniel Béhar</i> 59 Quelle grille de lecture des mutations territoriales? . 59 <ul style="list-style-type: none"> La spécialisation des territoires 62 La dislocation des emboîtements territoriaux 65 La différenciation des configurations locales 68 Quels présupposés pour la modernisation des cadres de l'action publique? 71 La recomposition politique des territoires 72 <ul style="list-style-type: none"> De l'Europe au local, une même dynamique 72 Trois logiques de modernisation 73 Une illustration: le cas francilien 79 Au sujet de l'expérimentation 81
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les leviers des dynamiques territoriales <i>Francis Morin</i> 83 Les leviers des dynamiques territoriales 84 <ul style="list-style-type: none"> Les territoires eux-mêmes 84 Les politiques locales de l'emploi 86 Les territoires qui gagnent 90 Comment l'organisation administrative ou institutionnelle prend-elle en compte les dynamiques territoriales au regard du développement local? 92 <ul style="list-style-type: none"> L'organisation administrative 92 Que peut faire l'organisation administrative? 94

Régionalisation et territoires de la démocratie locale 97

intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ La décentralisation : acte II. Les orientations actuelles <i>Alain Faure</i> 99 Remarques préalables 99 Les « mots magiques » de la décentralisation 101 Des changements dans les pratiques de gestion . . . 103 Les symboles politiques du pouvoir local 104
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Démocratie locale et participation <i>Marion Paoletti</i> 107 Les enjeux de la logique de proximité 107 <ul style="list-style-type: none"> L'évidence de la démocratie locale 107 Le cadre institutionnel de la démocratie locale française 115

Entre l'émergence d'un espace public
et les tendances à l'individualisme et au clientélisme 121

quelques repères bibliographiques	125
les sites internet	127

LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation : 1982, acte I

PHILIPPE ESTÈBE,
politiste, consultant à Acadie, enseignant à l'université
de Toulouse-Le Mirail

Territoires et finances locales

CHRISTOPHE MICHELET,
consultant
au cabinet Michel Klopfer; spécialisé
dans les finances locales

DEMAIN, LA DÉCENTRALISATION

PHILIPPE ESTÈBE

Philippe Estèbe est politiste et consultant à Acadie plus particulièrement sur les questions de projet d'agglomération et de contrat d'agglomération ; il enseigne à Sciences po et, en géographie, à l'université de Toulouse-Le Mirail.

La décentralisation : 1982, acte I Approche historique et critique*

UN certain nombre d'évolutions intervenues dans le système politico-administratif territorial depuis une vingtaine d'années permettent d'éclairer la situation actuelle. En effet, la réforme de 1982, plus connue sous l'appellation de lois Defferre, tout en introduisant un certain nombre d'innovations décisives dans l'administration des territoires en France, a laissé inchangés un certain nombre de piliers fondateurs de notre rapport politique au territoire : les *invariants du système politico-administratif français*, qui font référence à notre culture politique et à notre conception de la démocratie, du territoire et de l'action publique.

* Ce texte est issu d'une intervention orale.

Les invariants du système politico-administratif français sont constitutifs de notre rapport au territoire. Toute évolution du système politico-administratif territorial – évolution en cours actuellement avec la mise en œuvre de la loi Chevènement¹ et de la loi Voynet² – doit ou devra composer avec eux. Quels sont ces invariants, et pour quelles raisons les lois Defferre ne les ont pas modifiés ?

Deuxième point, en exergue de ce propos: le projet de loi organique du gouvernement actuel veut transformer l'article 1 de la Constitution: «La République française est une et indivisible», en ajoutant: «... et son organisation est décentralisée». En fait, de manière assez paradoxale, cette réforme constitutionnelle est presque plus rétrospective que prospective, au sens où l'un des points extrêmement forts de ces fameux invariants est, justement, qu'ils montrent à quel point la France est un pays historiquement décentralisé, et sans doute beaucoup plus décentralisé que la plupart des pays voisins qui eux sont régionalisés. La différence est essentielle entre la France et les pays européens voisins, et c'est sans doute à ces deux mots, régionalisation et décentralisation, que tient «l'exception politico-territoriale française».

Je propose d'examiner quatre invariants illustrant bien ce régime décentralisé et non régionalisé: le morcellement communal, la non-hiérarchie des collectivités territoriales, le principe de cogestion du territoire entre l'État et les collectivités locales, enfin, l'extraordinaire imbrication du niveau central et du niveau local.

Les quatre invariants du système politico-administratif français

Le morcellement communal

La première question qu'il faut se poser est la suivante: quelle est la nature exacte du morcellement communal en France? Concernant la population, 75 % de la population française vivent dans 5 000 communes

¹ Loi du 12 juillet 1999 appelée loi sur l'intercommunalité ou loi Chevènement.

² Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), du 25 juin 1999, dite loi Voynet.

urbaines. Avec ce ratio, la géographie politique, politico-territoriale des communes est finalement assez proche de celle des pays voisins. Chaque commune urbaine a en moyenne de 10 000 à 11 000 habitants. Ce n'est pas tellement différent de l'Italie (8 000 communes), de l'Allemagne (15 000 communes) ou de la Grande-Bretagne (4 000 communes). En termes de population urbaine, les chiffres sont donc dans la moyenne des autres pays européens.

Ce qui fait la spécificité française, c'est l'existence de 31 000 communes rurales habitées par 25 % de la population. Le morcellement communal en France n'est pas urbain, il est d'abord rural. Les autres pays européens, qui avaient dans les années 1960 une organisation territoriale assez proche de celle de la France, ont fait disparaître leurs communes rurales. Les logiques de fusion autoritaire de communes conduites notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne dans les années 1970, en Italie dans les années 1990, ont consisté à fabriquer de vastes communes en agrégeant autour d'une commune urbaine, d'une agglomération, d'une métropole, les communes rurales jusqu'alors associées d'une manière ou d'une autre, sur le principe de l'aire urbaine.

Dès lors que l'on considère que la France est trop morcelée par rapport aux autres pays européens, que l'on concède que ce morcellement est plutôt rural qu'urbain, la question qu'il faut se poser est : pourquoi n'a-t-on pas fait disparaître les communes rurales ?

Dans leurs travaux, Jean Viard³ et Bertrand Hervieux⁴, respectivement politiste et sociologue du monde rural, ont essayé de comprendre la raison de la permanence de 31 000 communes rurales en France. Ils ont constaté que, depuis 1870, la carte communale de la France n'a pratiquement pas bougé. Autrement dit, jusqu'en 1870, les communes rurales sont, tout naturellement, absorbées par les communes urbaines qui grandissent. Paris par exemple absorbe progressivement les villages alentour (Belleville, Ménilmontant, Neuilly-sur-Seine, Auteuil, Passy).

D'après Bertrand Hervieux et Jean Viard, ce gel de la carte communale à partir de 1870 correspond à un enjeu politique extrêmement fort pour les Républicains. Ces derniers arrivent au pouvoir portés par les villes dont

³ Directeur de recherche au Cévipof (Centre d'études de la vie politique française, CNRS).

⁴ Président de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique).

les maires, pour la plupart, sont républicains. Si le régime veut durer, il doit également s'attirer le soutien des campagnes, d'autant plus que l'Assemblée nationale, élue en 1870 par « la France d'en bas », comme toutes les assemblées nationales d'ailleurs, est si fortement marquée à droite qu'elle est à deux doigts en 1875 de rétablir la monarchie!

En fait, l'équation est simple : pour avoir le soutien des campagnes, il faut leur garantir qu'elles ne vont pas être menacées par la ville. Dans ce dessein, les Républicains concluent un pacte implicite, voire parfois explicite, avec les notables ruraux, en leur accordant un poids politique plus que proportionnel à leur importance dans la population, ce qui explique aussi d'ailleurs la politique agraire de la Troisième République. Le protectionnisme agricole de la Troisième République, appelé tarif Méline⁵, consiste à rassurer la masse rurale de la population.

Ce pacte républicain fondateur entre la République et les campagnes a trois conséquences :

- premièrement, la carte communale ne bouge pas. Encore aujourd'hui, 40 % des maires sont agriculteurs, alors que les agriculteurs représentent moins de 5 % de la population active ;
- deuxièmement, la discrimination positive est moins liée à la carte communale qu'au découpage de la carte électorale : dans cent circonscriptions, les agriculteurs représentent encore aujourd'hui 20 % de la population active. Ce chiffre leur donne un poids déterminant aux élections. Ainsi, une centaine de députés liés au monde agricole siègent à l'Assemblée nationale ;
- troisième conséquence, le système sénatorial lui-même : au nom de la représentation de tous les territoires de la République, les petites communes et les départements sont massivement représentés, en dépit des réformes récentes du mode d'élection des sénateurs.

Le morcellement rural est un héritage historique qui est encore fonctionnel à bien des égards. En effet, la masse des petites communes alimente une filière de représentations politiques particulières, celle du conseil général et du Sénat, qui constitue un élément de stabilité dans le système politique français par rapport aux risques de retournement politique que tentent ou que tenteraient de faire courir des évolutions un peu brutales de majorité à l'Assemblée nationale.

⁵ Protection tarifaire pour l'agriculture instaurée en 1892.

C'est donc un élément de stabilité territoriale lié à la discrimination positive démocratique en faveur des campagnes.

Le morcellement rural a permis également d'asseoir le poids de l'État central vis-à-vis des grandes villes. L'État central, avec ses corps techniques déconcentrés, s'est assuré de la clientèle des petites communes, permettant ainsi de faire contrepoids à l'influence des maires des grandes villes et notamment à leurs velléités ou à leurs volontés territoriales un peu hégémoniques. Il a constitué un garde-fou à l'édification d'une République des villes et, notamment, à l'émergence de pouvoirs urbains forts, susceptibles de contester, sur le territoire, l'influence et l'importance des corps techniques de l'État et de la légitimité démocratique centrale.

Les lois Defferre de 1982 ne procèdent à aucune réorganisation territoriale. Elles se font à géographie politique constante et c'est même, d'une certaine manière, leur condition d'acceptabilité par les communes rurales, dans la mesure où elles craignaient de perdre, avec la décentralisation, la béquille de l'État central. Ce qui renvoie à un autre élément, le troisième invariant, la cogestion du territoire par l'État et les collectivités territoriales.

Le principe de non-hiérarchie des collectivités territoriales

L'empilement territorial des juridictions ne constitue pas en France une hiérarchie au sens où le département serait supérieur à la commune et la région supérieure au département. Les règlements élaborés par le département ne s'imposent pas à la commune, ceux de la région ne s'imposent ni au département ni à la commune. La hiérarchie n'est ni normative, ni politique entre ces niveaux de collectivités territoriales. Autrement dit, le département prend des délibérations pour ses propres compétences, mais n'a pas la compétence de prendre des délibérations pour les compétences de la commune. Il en est de même pour le conseil régional vis-à-vis du conseil général...

La logique de l'organisation des collectivités territoriales qui prévaut en France est celle de la spécialisation des échelons, avec un principe régulateur qui est celui de la notion de bloc de compétences.

C'est une exception notable par rapport à tous les pays voisins, dans la mesure où ceux-ci ont tous défini un niveau de collectivités territoriales comme étant supérieur aux autres, même la Grande-Bretagne récemment. Un niveau particulier a une compétence générale de type législatif susceptible de fabriquer des lois ou de quasi-lois qui s'imposent aux autres niveaux. En règle générale, c'est le niveau régional ou l'équivalent des régions dans les États fédéraux, les États fédérés (les cantons en Suisse, les *Länder* en Allemagne, etc.), qui dispose d'un pouvoir normatif lui permettant, notamment en termes d'organisation territoriale et d'organisation des pouvoirs territoriaux, de légiférer pour les autres niveaux. En Italie, le niveau régional s'est vu doter dans les années 1990 d'un pouvoir d'organisation sur les agglomérations. Par exemple, c'est à ce niveau que sont arrêtés les périmètres d'agglomération. En Allemagne, chaque *Land* a la capacité d'organiser ses pouvoirs territoriaux comme il le souhaite. Il dispose d'un domaine législatif très étendu. En Espagne, les autonomies, qui ont des noms différents selon les régions (la Généralité de Catalogne, le Gouvernement d'Euskadi, etc.), ont elles aussi un pouvoir normatif sur les collectivités de niveau inférieur.

Ce n'est pas pour autant, et c'est important, qu'il y a moins de niveau de collectivités territoriales dans les autres pays qu'en France. Les trois niveaux de collectivités territoriales et l'État sont présents dans tous les pays. En Italie, ce sont les communes, les provinces, les régions. En Espagne, ce sont les communes, les provinces, les autonomies. En Allemagne, c'est un peu plus compliqué, car il y a les communes, les arrondissements, les régions mais également des villes arrondissements, comme Paris qui est aussi un département. Avec ses deux niveaux de collectivités territoriales, l'Angleterre fait exception: il n'y a pas de niveau intermédiaire entre la région et la commune.

La France se distingue des autres pays européens par la non-hiérarchie des différents niveaux. D'où vient cette spécificité française de non-hiérarchie des collectivités territoriales et pourquoi le législateur n'a-t-il pas privilégié un niveau sur les autres? Une exception cependant, le niveau privilégié de la commune. La commune est en effet la seule collectivité territoriale qui, en France, dispose de ce que l'on appelle la compétence territoriale générale, c'est-à-dire la possibilité de délibérer et de décider sur la totalité des questions qui intéressent le territoire communal. La commune n'est pas bridée par ses

blocs de compétence. La compétence territoriale générale de la commune est logique, dans la mesure où elle ne s'impose à personne. Elle ne s'impose qu'à la commune, puisqu'il n'y a pas de collectivité territoriale de niveau inférieur. En revanche, ni le département, ni la région ne dispose de cette compétence territoriale générale. Ils ont des compétences de spécialité. Le législateur a donc, d'une certaine manière, privilégié un niveau, mais, de fait, en le privilégiant, il laisse intact le principe de non-hiérarchie des collectivités territoriales ou, plus exactement, la hiérarchie est inversée, puisque c'est le niveau le plus petit, en termes d'espace territorial, qui a le plus de pouvoirs juridiques. Ce qui, somme toute, est parfaitement conforme au principe de subsidiarité dont on nous rebat les oreilles comme étant le *nec plus ultra* de la modernité communautaire.

Il y a deux raisons qui fondent l'organisation territoriale non hiérarchique : une raison historique structurelle et une raison historique conjoncturelle.

- *La raison historique structurelle*

La République est une et indivisible. Les échelons de collectivités territoriales ne sont pas des gouvernements au sens où ils disposeraient de la puissance publique et de la souveraineté, ou d'une partie de la souveraineté. Ce sont des échelons administratifs, démocratiques, avec élection de conseils, etc. Il ne s'agit pas de concevoir une organisation de la République avec des entités autonomes disposant de la souveraineté, mais bien d'une logique d'administration rationnelle du territoire, avec des échelons de proximité liés à des enjeux – notamment pour le département – d'accessibilité des services. Ce premier élément structurel correspond bien à un État unitaire et non à un État fédéral.

- *La raison historique conjoncturelle*

Les deux échelons fondateurs sont la commune et le département. La région a été ajoutée après coup, en 1955. Elle intervient tard dans le système politico-administratif et sur un mode plutôt régional et centraliste, avec cette logique gaullienne qui consiste à dire : « je vais me fabriquer une circonscription à ma main », en quelque sorte, « pour administrer le territoire de manière rationnelle en passant par-dessus la tête de ces notables locaux qui empêchent la modernisation », c'est-à-dire les présidents de conseils généraux, les maires.

La régionalisation «à la de Gaulle» est l'organisation d'un face à face entre les représentants de l'État et les forces vives, c'est-à-dire les syndicats, les chefs d'entreprise. Au départ, la région était administrée par le secrétariat général pour les affaires régionales de la préfecture de région (SGAR) et les CODER⁶ qui sont devenues les conseils économiques et sociaux régionaux. C'était un organe consultatif dans lequel étaient représentées toutes les forces vives et les élus et où les gens siégeaient par ordre alphabétique. Il n'y avait pas de collègue. Les élus étaient des représentants du territoire parmi d'autres. La région était un outil fonctionnel du pouvoir central et non une collectivité territoriale autonome. Les lois Defferre lui ont conféré le statut de collectivité territoriale alors qu'elle était essentiellement d'ordre administratif. Gaston Defferre lui a attribué ce statut sans doute par un souci de symétrie avec les autres collectivités territoriales, mais ce statut n'a pas réussi, en tout cas jusqu'à présent, à donner aux régions une position éminente, surplombante, sur les autres collectivités territoriales.

La non-hiérarchie des collectivités territoriales est donc bien réelle et fonctionne avec une logique inversée par rapport à d'autres pays pour des raisons historiques, à la fois structurelles et conjoncturelles. Régions fortes, communes faibles en Europe en général; communes fortes, régions faibles en France.

Les conséquences

Deux versants sont à évoquer concernant les conséquences de cette organisation territoriale non hiérarchique :

- *La conséquence négative*

La régulation par bloc de compétences ne fonctionne pas. Les collectivités sont en principe spécialisées par secteurs de politiques publiques, mais elles interviennent dans tous les secteurs parce qu'elles ont toutes (la commune, le département, la région) une légitimité démocratique de type territorial et que, de fait, elles se sont attribué

⁶ Commissions de développement économique régional, créées en 1964, chargées d'émettre un avis sur toutes les questions relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale.

la compétence territoriale générale, alors même qu'elles ne l'ont pas au plan juridique. En d'autres termes, le conseil général ne peut pas se désintéresser des affaires de son territoire même si elles n'entrent pas formellement dans ses blocs de compétences. Par exemple, en matière culturelle, le conseil général s'occupe, théoriquement, des archives départementales et de la bibliothèque centrale de prêt. Existe-t-il un exemple de conseil général qui se soit limité à ces deux compétences? Les conseils généraux ont tous développé des politiques culturelles de niveau départemental, avec des traits de politique culturelle qui ressemblent beaucoup à ceux des communes et à ceux des régions, avec des équipements, des événements, etc. Même chose en matière économique, en matière d'aménagement du territoire, etc.

Finalement, sur un même territoire, les collectivités locales sont en compétition pour obtenir une visibilité politique et sont conduites à cette nécessité de devoir répondre à tout ce qui vient s'inscrire sur leur agenda territorial. De ce point de vue, la logique de spécialisation par bloc de compétences ne fonctionne pas, ou fonctionne très mal comme système de régulation permettant de délimiter des territoires d'intervention spécifiques à chacun des échelons.

Mais ce côté négatif l'est-il vraiment?

- *L'aspect positif*

Le système politico-administratif français est tout sauf monolithique comparé à ce qui se joue dans d'autres pays, par exemple en Espagne et en Allemagne. Du fait de la centralisation régionale bien plus poussée qu'en France, ces pays ont un mode de lecture et d'aménagement du territoire bien plus univoque que la France. Un seul point de vue s'exprime. Même si, par exemple, la pensée aménagiste allemande est fondée sur la notion de polycentrisme (et a fini par gagner l'Hexagone), son mode d'élaboration à l'intérieur de chaque «*Land*» est sans doute bien plus hiérarchique et vertical que ce qui se joue en France.

En France, l'aménagement et le développement du territoire ne se font jamais selon un seul point de vue. À chaque fois, il faut fabriquer de la négociation, de la discussion, de l'accord entre une très grande di-

versité de points de vue, ce qui crée sans doute des coûts de transaction considérables. On est peut-être moins économe des deniers publics, mais, du point de vue de la qualité des produits, d'un certain pluralisme, même si c'est celui des notables et d'une relative qualité démocratique du débat, cette logique présente des avantages certains. En tout cas, il est sûr que les autres pays ont un côté un peu militaire, très rationnel et hiérarchisé, alors qu'en France c'est vraiment l'anarchie: chacun y va de son point de vue, y compris l'État d'ailleurs.

L'État à tous les étages: la cogestion des territoires entre l'État et les collectivités territoriales

Certes, les lois Defferre ont introduit une dimension juridique tout à fait essentielle: le contrôle *a posteriori*. Mais elles n'ont pas touché à cette symétrie qu'elles ont, d'une certaine manière, renforcée, entre l'organisation de l'État et l'organisation des échelons de collectivités territoriales, avec un personnage unique au monde (sauf en Turquie), le préfet de région⁷. Un certain nombre de pays comme l'Espagne et l'Italie ont des représentants de l'État dans les provinces, mais ce sont des gouverneurs civils qui ont essentiellement des pouvoirs de police. Alors qu'il existe en France un chef des services de l'État dans le département, la région et même à l'échelle de l'arrondissement, qui est en outre un être trinitaire, représentant de l'État dans son ensemble, du gouvernement et du ministre de l'Intérieur. Cette trifonctionnalité quasi magique n'existe nulle part ailleurs!

Cette présence de l'État à tous les étages a été renforcée par les lois Defferre, même si depuis certains secteurs d'activité sont passés des di-

⁷ Les décrets du 14 mars 1964 créent vingt et un préfets de région. La création des préfets date de 1800. La Constitution du 22 frimaire an VIII maintient le département, mais son administration est profondément modifiée. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Chargés de l'administration, les préfets sont l'organe exécutif unique du département. Ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5 000 habitants et proposent au Premier Consul, puis à l'Empereur, la nomination des autres maires. Secondés par des sous-préfets dans les arrondissements, et en partie par les maires dans les communes, ils constituent la clé de voûte efficace d'un État centralisé qui voit son aboutissement sous l'Empire.

rections départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et des directions départementales de l'équipement (DDE) aux conseils généraux. Aujourd'hui, 80 % des effectifs ministériels sont déconcentrés. L'État centralisé est un État très présent sur le territoire, ce qui est une caractéristique française; à la différence de l'État britannique qui n'a pratiquement aucun service sur le territoire et qui est très centralisé, y compris au sens physique.

Cette présence de l'État à tous les étages est, historiquement, une conséquence directe du principe d'unité de la République, à savoir cette idée selon laquelle seul l'État est en capacité de maintenir et de garantir l'unité de la République. Une idée qui est tout à fait incompréhensible pour certains de nos voisins, mais qui n'est pas un non-sens quand on voit jusqu'où mènent certaines logiques régionalistes: par exemple, en Espagne ou en Italie, les principes de péréquation et de redistribution entre les régions riches et les régions pauvres sont en permanence remis en cause par les régions riches. Dernier exemple en date: l'Euskadi; le Pays basque a imaginé non seulement d'être indépendant mais surtout de rapatrier toutes les cotisations de sécurité sociale au Pays basque, alors qu'il prélève déjà pratiquement tous les impôts. Il a bien compris quel enjeu représentaient les cotisations de sécurité sociale. La région parisienne représente 25 % de la population et produit 28 ou 29 % du PIB français. Les transferts de l'Île-de-France vers la province représentent environ 7,5 milliards d'euros par an, alors que l'idée généralement véhiculée est que la province paie pour Paris! Si l'Île-de-France demandait à rapatrier les cotisations de sécurité sociale de Paris pour les gérer seule, le reste du territoire serait bien en difficulté!

Cette cogestion État-collectivités territoriales est donc fortement liée à cette idée: l'unité nationale, que seul l'État est en mesure de garantir.

Les conséquences

Là aussi, deux conséquences:

- *La conséquence négative*: cette présence permanente de l'État au côté des collectivités territoriales maintient un certain infantilisme politique de la part des élus, qui consiste à dire aux administrés: « Bien

sûr, nous ne voulons pas le faire. Bien sûr, vous ne voulez pas le faire; mais l'État nous l'impose.» De ce point de vue, la présence de l'État dans le jeu politique local est fonctionnelle, puisqu'elle est présentée comme arbitraire, qu'il faut alors se révolter... Mais c'est quand même très utile de pouvoir faire appel à cet arbitraire!

- *La conséquence plus positive*: la France est devenue le paradis des politiques contractuelles. Pour réguler cette relation État-collectivités locales à tous les étages, les politiques contractuelles ont été inventées... à tous les étages: contrat de plan État-région, contrat d'agglomération, contrat de ville. Cette logique contractuelle est décriée parce qu'elle constitue un principe de contrôle et un maintien de tutelle sur les collectivités territoriales. Mais c'est cependant aussi une façon intéressante de relier intérêt national et intérêt local. La politique de la ville l'illustre parfaitement. On peut y distinguer des actions au jour le jour qui sont effectivement peu gratifiantes, difficiles à mesurer – et on a parfois l'impression qu'on ne voit jamais le bout du tunnel. Mais, en même temps, la politique de la ville a permis d'inscrire le principe de solidarité territoriale dans l'agenda des collectivités locales et de construire un lien entre le centre et la périphérie sur ces enjeux-là. Au moins, ce partage du souci existe! Évidemment, on peut stigmatiser ou fustiger toutes les déviations que l'on imagine...

L'extraordinaire imbrication entre le pouvoir central et le pouvoir local qui caractérise la France

Trois éléments déterminent l'imbrication du niveau central et du niveau local:

- *Le premier élément* est un mécanisme qui a été mis au jour dans les années 1960: *la légitimation croisée entre le préfet et les élus*. C'est Pierre Grémion⁸ dans un ouvrage célèbre qui y fait référence: le représentant de l'État, pour être bien vu du ministère de l'Intérieur, doit entretenir de très bonnes relations avec les élus et donc doit satisfaire leurs revendications... Inversement, les élus, pour être réélus, doi-

⁸ Pierre Grémion est docteur es lettres et directeur de recherche au CNRS. Il a publié notamment en 1976 au Seuil *Le Pouvoir périphérique* (épuisé).

vent entretenir de très bonnes relations avec le préfet pour pouvoir bénéficier des financements.

Par cette analyse très simple, Pierre Grémion montre que le système politico-administratif français organise un jeu de « Je te tiens, tu me tiens par la barbichette » entre le représentant du centre et les élus de la périphérie. C'est un système historique qui est, sans doute, en place depuis 1792, ou, en tout cas, depuis l'invention des préfets en 1800. Il a évidemment évolué avec la logique du député maire qui donne l'accès direct au pouvoir central, mais il reste d'actualité, notamment avec les 31 000 communes rurales.

- *Deuxième élément*, l'existence de cette *filière de représentation territoriale* particulière (du conseil général vers le Sénat) qui est, là aussi, très spécifique au système français, puisque, dans les pays fédéraux, seuls les territoires disposant de la souveraineté sont représentés. En Allemagne, le *Bundesrat* est un système de représentation des *Länder* mais pas de l'ensemble des territoires; le Conseil fédéral en Suisse pour les cantons, le Sénat aux États-Unis pour les États fédérés. La France est le seul pays où tous les échelons des collectivités territoriales sont en principe représentés.
- *Troisième élément: le cumul des mandats*. Quand on étudie la composition du Parlement, l'imbrication forte du niveau central et du niveau local, *via* cette filière particulière de représentation territoriale, autorise à penser que les grandes villes sont représentées à l'Assemblée nationale et le reste du territoire au Sénat, par le biais du cumul des mandats. Le cumul des mandats locaux et nationaux a très peu évolué, même avec les dernières législations, et il donne un poids extrêmement fort au local, y compris jusqu'au cœur de l'élaboration de la norme nationale. C'est le paradoxe d'un État qui est censé être très centralisé et dans lequel la périphérie est présente en permanence, y compris dans les organes les plus souverains de l'élaboration de la norme.

Les lois Defferre n'ont pas touché à cette logique d'imbrication entre central et local, ni au cumul des mandats, ni à la filière de représentation territoriale; et évidemment, comme elles n'ont pas transformé la présence de l'État à tous les étages, elles n'ont pas touché non plus à la logique de légitimation croisée entre les notables et les préfets

Conclusion

Ces quatre invariants, ces quatre spécificités françaises renvoient profondément à la fois à l'histoire et à la culture politique françaises.

- Concernant le morcellement communal, l'importance du rural dans notre culture et dans notre imaginaire n'est plus à prouver. Il faut néanmoins souligner une contradiction. Tout en louant les mérites de la ruralité, tout en la vénérant de façon permanente, la question se pose de la suppression des communes rurales. Ce rapport à la ruralité qui fait partie de la culture politique française est un point de blocage dans l'histoire du morcellement communal, mais également pour la réforme de la politique agricole commune. Quant aux pays, ils ne suppriment pas les communes rurales et ne constituent pas une collectivité territoriale supplémentaire.
- Deuxième élément, cette idée de non-hiérarchie des collectivités territoriales est très liée à notre culture de l'égalité. La question sous-jacente au débat sur la notion d'expérimentation, de régionalisation engagé par le projet de loi du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, est celle des inégalités territoriales. Or, introduire un principe de hiérarchie des collectivités territoriales avec une forte légitimité législative des régions, par exemple, c'est évidemment introduire une forte différenciation entre les politiques régionales et les organisations territoriales régionales. C'est donc bien le couple *différenciation-égalité* qui est en débat. Et cette question de la non-hiérarchie des collectivités territoriales renvoie bien à cette contradiction française: une volonté de différenciation et, dans le même temps, un souci d'égalité.
- Le troisième point, c'est l'attachement à l'unité nationale. La France est attachée à l'unité nationale et s'inquiète, en permanence, du risque de désagrégation de cette unité. Le bouc émissaire et le garde-fou sur cette question, c'est l'État. Traiter la question de l'État à tous les étages, c'est engager le débat sur ce qui fonde l'unité nationale, la nation. Est-ce un organe administratif? Est-ce une culture? C'est le propos fameux d'Ernest Renan sur la nation ⁹.

⁹ Ernest Renan (1823-1892), *Qu'est-ce qu'une nation?*, conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1892.

- Enfin, dernier élément : l'imbrication du niveau central et du niveau local est la soupape de sécurité du système. C'est à cette condition qu'une centralisation forte est acceptée. Cette présence permanente du local au centre est la condition même de la légitimité de l'État comme garant de l'unité nationale.

Au sujet de l'efficacité du système

Comparer l'efficacité du système politico-administratif territorial français en matière d'équipements et de services avec celui de différents pays démontre que le système est loin d'être inefficace. La France est un des États le mieux équipé du monde. Elle soutient parfaitement la comparaison avec les pays voisins, y compris l'Allemagne. Le niveau d'équipement en milieu rural est inégalé. La France est le seul pays au monde où une aussi faible densité de population est conjuguée avec une aussi grande densité de services – ce qui prouve la très grande efficacité du système par rapport à la configuration géographique du territoire. Cependant, d'autres éléments viennent en contrepoint : les coûts de transaction, les redondances...

- *Ce système bride-t-il le dynamisme des échelons décentralisés ?* Au contraire, le régime est plutôt libéral, avec une concurrence assez forte entre les différents échelons, et donc entre des collectivités locales plutôt dynamiques ; d'autant plus dynamiques d'ailleurs qu'elles sont riches, avec des capacités de construction de politiques locales et territoriales qui sont au moins aussi fortes, aussi bonnes, aussi intéressantes et aussi discutables que celles des pays voisins.
- *Ce système est-il anti-démocratique ?* Tout dépend de la définition donnée à démocratie ! Si la démocratie est représentative, la France est la championne du monde de la démocratie représentative. 500 000 élus, un élu pour 1 000 habitants : c'est le ratio le plus élevé du monde ! Si, en revanche, la démocratie est participative, le bilan est moins positif, probablement parce que la logique de démocratie représentative, très fortement ancrée, bride la participation des habitants. Cette proximité des élus est typiquement française.

- *Ce système est-il illisible?* Probablement oui comparé aux autres pays ; le sentiment d'anarchie est souvent évoqué. Mais cette illisibilité a ses avantages, notamment par la diversité des points de vue.
- *Ce système est-il coûteux?* Que doit-on calculer : les coûts de l'empilement et les coûts du morcellement? Des théories libérales, comme la théorie du choix public, expliquent que, plus un territoire est morcelé, mieux il est géré, parce qu'il produit de la concurrence et de l'émulation entre les collectivités. Ce qui n'est pas forcément le cas en France, parce que, depuis la décentralisation, les impôts locaux n'ont pas fortement diminué – si c'est à cette aune que le coût des collectivités territoriales est mesuré. ■

CHRISTOPHE MICHELET

Christophe Michelet est consultant au cabinet Michel Klopfer ; il est spécialisé dans les finances locales (analyse financière, intercommunalité et fiscalité).

Territoires et finances locales. Mécanismes de péréquation et perspectives d'évolution

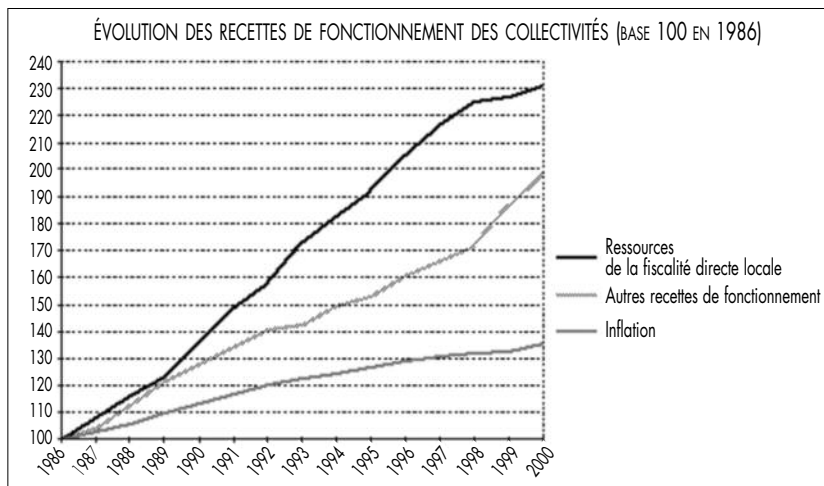
L'évolution des finances des collectivités locales depuis la décentralisation

Les lois de décentralisation de 1982 ont modifié profondément les finances des collectivités en termes de volume de ressources comme de charges.

Entre 1986, année des transferts des collèges aux départements et des lycées aux régions, et 2000, la fiscalité directe locale¹ a été multipliée

¹ La fiscalité directe locale est constituée de quatre taxes : taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur la propriété bâtie et taxe foncière sur la propriété non bâtie.

par 2,3 et les autres recettes de fonctionnement par un peu moins de 2. Si l'on prend l'intégralité des ressources hors emprunt², moyen d'ajustement, les collectivités ont au moins doublé leurs ressources sur la période; plus particulièrement, les ressources de fiscalité directe ont augmenté davantage que les autres. La principale source d'inégalité entre les collectivités est précisément la richesse fiscale.



La part des dépenses des collectivités françaises dans le produit intérieur brut est légèrement inférieure à 10 %. La France se situe donc plutôt en retrait par rapport aux autres grands pays européens, notamment l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, et pratiquement au même niveau que la Grande-Bretagne. Les collectivités françaises ne sont pas pour autant plus ou moins riches que les autres. Tout dépend du niveau de compétence exercé. Les collectivités allemandes, notamment les *Länder*, puisqu'il s'agit d'un État fédéral, exercent des compétences beaucoup plus larges que les régions françaises. Il est donc logique qu'elles pèsent davantage par rapport au produit intérieur brut³.

Une analyse plus fine montre que la part des communes et des intercommunalités françaises est prépondérante dans le total des dé-

² L'emprunt est le moyen normal de financer les dépenses d'investissement, car il permet d'éta-
ler sur plusieurs années la charge d'un équipement dont la durée de vie est longue.

³ Produit intérieur brut (PIB) : ensemble des valeurs ajoutées dégagées par les entreprises du pays
augmentées des droits de douane et de la TVA.

penses du produit intérieur brut, alors qu'en Italie, en Espagne et en Allemagne, ce sont les grandes collectivités, l'équivalent des régions, qui représentent une part prépondérante de l'intervention telle que l'on peut se la représenter par rapport au pays.

Les ressources de fonctionnement

En termes de ressources, une bonne part de la décentralisation a été financée par la fiscalité. Il y a d'abord eu des transferts de compétences, puis un développement de compétences à partir de ce transfert. La part des ressources fiscales a été prépondérante pour leur financement, car, contrairement à une idée assez répandue, les collectivités françaises disposent d'une marge de manœuvre sur leurs recettes qui est beaucoup plus importante que leurs voisines européennes. Par marge de manœuvre, il faut entendre la part des recettes sur laquelle la collectivité peut faire varier un taux, et c'est précisément celle constituée par les ressources fiscales.

Dans le projet de loi organique sur la décentralisation, il est question non seulement de préciser que la République est une organisation décentralisée mais de garantir également le principe d'autonomie financière des collectivités. L'enjeu des débats actuels est de déterminer si la part des ressources fiscales doit être déterminante ou prépondérante. «Prépondérante» correspond à plus de la moitié et éventuellement un peu plus. «Déterminante» renvoie à une notion plus relative. On peut être déterminant à 10 % ou déterminant à 80 %...

Avant la réforme de la taxe professionnelle⁴ et les différentes réformes⁵ qui ont eu lieu au cours de ces dernières années, le pourcentage de

⁴ La taxe professionnelle a été créée en 1975. La loi de finances de 1999 de Dominique Strauss-Kahn et Christian Sauter a prévu la suppression sur cinq ans (1999-2003) de la part «salaires et indemnités».

⁵ Les réformes:

- suppression, en 2001, de la vignette automobile pour les particuliers; elle avait été créée en 1956 pour financer le Fonds national de solidarité destiné à garantir un revenu minimum à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans;
- taxe d'habitation: l'article 11 de la loi de finances du 28 juin 2000 supprime la part régionale;
- droits de mutation: en 1999, suppression de la part régionale de 1,6 %; le taux s'établit dorénavant à 4,80 % (3,60 % droit départemental + 1,20 % taxe additionnelle communale).

recettes issues de la fiscalité était de 55 %. Aujourd'hui, le pourcentage est plutôt proche de 45 %, ce qui place les collectivités françaises encore nettement devant les autres collectivités européennes, la deuxième position étant occupée par l'Espagne. En Allemagne, où les collectivités pèsent le plus lourd par rapport au produit intérieur brut, les collectivités ne peuvent exercer une action que sur 20 % de leurs recettes, même si le périmètre n'est pas du tout le même que celui qui existe en France.

Aujourd'hui, les recettes des collectivités, hors emprunt, sont de 113 à 115 milliards d'euros. Et un peu moins de la moitié est constituée par les produits des quatre taxes et compensations (hors fiscalité indirecte et compensations correspondantes).

Les quatre taxes

Les quatre taxes directes (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur propriété bâtie et taxe foncière sur propriété non bâtie) sont souvent appelées « les quatre vieilles », parce qu'elles sont anciennes. Historiquement, avant que les régions ne soient des collectivités locales, seules les communes et les départements puis, progressivement, les groupements de communes appliquaient des taux sur ces taxes.

Ces quatre taxes sont partagées entre toutes les collectivités ; sur une base donnée – appelée assiette –, chaque collectivité applique un taux. Il y a donc une superposition de taux, trois en règle générale, éventuellement quatre si les communes appartiennent à un groupement de communes, une communauté de communes ou une communauté urbaine à fiscalité additionnelle. Pourquoi additionnelle ? Parce qu'elles-mêmes appliquent un taux qui leur est propre, donc un quatrième étage en termes de taux.

Deux exceptions : depuis 2001, les régions ne perçoivent plus la taxe d'habitation et la taxe professionnelle unique qui permet à un établissement public de coopération intercommunale (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine) de percevoir seul la taxe professionnelle en lieu et place des communes.

Au moment de la décentralisation, il a fallu accompagner les transferts de compétences (donc de charges) au département et à la région des

recettes correspondantes, en plus des quatre taxes directes. L'État a donc décidé également de transférer d'autres recettes et en particulier des recettes de fiscalité indirecte : la vignette automobile pour les départements, les cartes grises pour les régions, les droits de mutation (part principale au département, part additionnelle aux régions), pour citer les plus importantes. Avec, en règle générale à cette époque, la possibilité pour les collectivités concernées de moduler la pression fiscale sur ces taxes indirectes. À l'époque où la vignette automobile existait encore, un département, celui de la Marne, s'était distingué : toutes les voitures de location de France souhaitaient être immatriculées dans la Marne (51) où la vignette était moins chère. Tous ces véhicules immatriculés dans le département de la Marne généraient cependant des cartes grises. Comme la région Champagne-Ardenne taxait par ailleurs les cartes grises, le bénéfice pour la région était conséquent.

À l'heure actuelle, la vignette et la taxe additionnelle aux droits de mutation régionaux ont été supprimées. Les droits de mutation départementaux ont également été plafonnés. Depuis maintenant vingt ans, on assiste, parallèlement à la décentralisation, à une diminution du périmètre des quatre taxes. En effet, le législateur a, du fait du cumul des mandats, une position ambivalente : il est souvent élu dans une collectivité territoriale, mais, en même temps, il souhaite accorder des exonérations fiscales à certaines catégories de contribuables, ce qui précisément a été le cas, notamment pour la taxe professionnelle.

On assiste au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix à une succession de mesures dont la plus importante, la dernière d'entre elles, concerne la suppression de la part des salaires sur la taxe professionnelle. Pour une entreprise, une partie des bases était constituée par les salaires versés, le reste étant constitué par les valeurs locatives, les matériels et les outillages. La loi de finances de 1999 supprime progressivement l'imposition de cette part salariale. Ce qui représente, en moyenne nationale, un tiers des bases qui n'est plus taxable par aucune collectivité, qu'il s'agisse des communes, des départements, des régions ou des structures intercommunales, fussent-elles à taxe professionnelle unique (TPU).

Aujourd'hui, les départements et les régions ne taxent pratiquement plus sur le foncier non bâti qui est, en volume, la taxe qui génère le moins

de ressources. En moyenne nationale, on considère que la taxe professionnelle représente à peu près la moitié des quatre taxes en ressources; le solde se partage entre le foncier bâti, la taxe d'habitation et le foncier non bâti qui lui est très marginal, puisqu'il n'est plus taxé que par les communes.

En vingt ans, il y a eu deux mouvements. L'accroissement des ressources fiscales, du fait du dynamisme à la fois des bases d'imposition et des taux. Les régions, lorsqu'elles ont commencé à lever la fiscalité directe pour la première fois, avaient des taux quasiment nuls qui ont progressivement augmenté. L'augmentation des taux appuyée sur un dynamisme des bases a été non négligeable, notamment dans le courant des années quatre-vingt pour la taxe professionnelle, même si elle est parallèlement contrariée par la mise en place de mesures progressives d'exonération. Celles-ci ont conduit à substituer une part croissante de cette richesse fiscale par des compensations versées par l'État: tous ceux qui travaillent en collectivité connaissent la perte de marge de manœuvre des collectivités qui n'ont plus le moyen de financer leurs dépenses parce que l'État leur verse des compensations dont la croissance est souvent nettement inférieure à celle des bases taxables.

Les dépenses de fonctionnement

De 1983 à 2000, les dépenses de fonctionnement, en moyenne nationale, ont quasiment doublé, toutes collectivités confondues, et ce pour trois raisons:

- D'abord, les transferts de compétences qui sont intervenus de 1982 à 1986.
- Ensuite, en plus des compétences transférées aux départements et aux régions, leurs interventions respectives se sont accrues. En effet, à partir de ce nouveau socle de compétences, les collectivités ont fait plus que ce que faisait l'État auparavant. L'exemple type, ce sont les lycées et les collèges. Mais c'est vrai également pour les communes (indépendamment de tout transfert, parce qu'elles ont une compétence générale) sur des questions comme la collecte et le traitement des déchets ou les réseaux de transports urbains... C'est peut-être

moins flagrant en Île-de-France, mais c'est évident dans pratiquement toutes les grandes villes de province : aujourd'hui, le réseau de transports urbains est infiniment plus développé qu'il y a vingt ans. Quant à la collecte et au traitement des déchets, il y a eu un accroissement des actions au niveau local, même si l'effet de mise aux normes est à prendre en compte.

- Enfin, le développement de l'intercommunalité, à partir des années quatre-vingt-dix.

On recense différents types de groupements :

- Au premier niveau d'intégration, ce sont les syndicats intercommunaux, qui ne lèvent pas de fiscalité propre. Ils vivent des contributions des communes membres. Les syndicats intercommunaux ont une origine très lointaine (la fin du XIX^e siècle) et ont été pendant longtemps la seule forme de regroupement des communes.
- Ce sont ensuite les districts, en 1959⁶, les communautés urbaines, en 1966⁷, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)⁸, au début des années quatre-vingt. La première grande réforme intercommunale de la loi du 6 février 1992 crée, en plus de ce qui existait déjà, les communautés de communes⁹ et les communautés de villes¹⁰. Les principales différences entre les deux sont le niveau de compétences obligatoires, nettement plus important pour les communautés de

⁶ Les districts ont été créés en 1959. Ils doivent exercer les compétences *minima* suivantes : la gestion des services de logement (fichier des logements sociaux), la gestion des centres de secours et d'incendie, la gestion des services des syndicats intercommunaux préexistant sur le même périmètre. La loi du 12 juillet 1999 impose leur disparition au 1^{er} janvier 2002. À défaut de délibération sur leur transformation, ils deviennent des communautés de communes.

⁷ Les premières communautés urbaines ont été instituées en 1966. Leurs compétences obligatoires sont très nombreuses. Depuis 1999, elles ne peuvent plus se créer qu'entre un ensemble de communes de plus de 500 000 habitants.

⁸ Les syndicats d'agglomération nouvelle ont été créés par l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983. L'objet est de créer un nouveau périmètre d'urbanisation avec trois structures possibles : création d'une nouvelle commune par fusion, transformation en commune unique ou création d'un SAN. Les lois des 12 juillet et 28 décembre 1999 modifient le dispositif. Le SAN peut être transformé en communauté d'agglomération.

⁹ Les communautés de communes ont été créées en 1992. Leurs compétences sont définies de façon assez vague. Au 1^{er} janvier 2000, on comptait 1 493 communautés de communes.

¹⁰ Les communautés de villes ont été créées en 1992. Elles doivent regrouper au moins 20 000 habitants. La réforme de 1999 les supprime à compter du 1^{er} janvier 2002. À défaut de délibération sur leur transformation, elles deviennent des communautés de communes.

villes, et le régime fiscal: la taxe professionnelle unique est obligatoire pour les communautés de villes et simplement facultative pour les communautés de communes.

En réalité, les communautés de villes n'ont pas très bien fonctionné. Par contre, il y a eu un développement important des communautés de communes.

Nouvelle modification du paysage avec la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, qui développe et simplifie l'intercommunalité. Avant 1999, il pouvait exister des communautés de communes de 3 000 habitants et d'autres de 300 000 habitants. De même pour les communautés urbaines: historiquement, il s'agissait de grandes agglomérations comme Lille, Roubaix, Tourcoing, Bordeaux, Lyon, Strasbourg. Puis se sont constituées des communautés urbaines volontaires: Alençon avec 70 000 habitants; Arras avec moins de 100 000 habitants... Sans commune mesure avec les grandes métropoles.

Le principe de la loi Chevènement, en termes de paysage intercommunal, est de simplifier en introduisant trois niveaux clairement définis, trois structures, en fonction de la population regroupée:

- Les communautés urbaines pour les ensembles de communes qui comptent plus de 500 000 habitants, ce qui ne remet pas en cause l'existence de celles qui sont moins peuplées. Par défaut, leur régime fiscal est celui de la taxe professionnelle unique, mais elles peuvent opter pour la fiscalité additionnelle.
- Les communautés d'agglomération, qui constituent une nouvelle structure pour les plus de 50 000 habitants, avec l'obligation d'adopter la taxe professionnelle unique.
- Enfin, dernier type de structure, les communautés de communes, qui regroupent les territoires comportant moins de 50 000 habitants. Elles peuvent choisir leur régime fiscal: taxe professionnelle unique ou fiscalité additionnelle.

Donc, trois niveaux qui correspondent à la grande métropole ou à l'aire urbaine, à l'agglomération de taille moyenne ou à la zone plutôt rurale. Les districts et les communautés de villes qui n'avaient pas très bien fonctionné sont supprimés. Les syndicats sont conservés, en essayant de mieux articuler leur existence avec des groupements à fis-

calité propre. Contrairement aux syndicats, qui n'ont pas de fiscalité et vivent des contributions des communes, les communautés, qu'elles soient de communes, d'agglomération ou urbaines, lèvent une fiscalité qui leur est propre, soit les quatre taxes (fiscalité additionnelle), soit la taxe professionnelle unique.

Ainsi en 2000, les groupements intercommunaux à fiscalité propre représentaient douze milliards d'euros de dépenses (dont deux tiers pour le fonctionnement et un tiers pour l'investissement), contre six milliards d'euros en 1994 ; c'est-à-dire pratiquement autant que les régions.

L'empilement des structures, générateur de surcoûts ?

Le fait que ce soient les départements et les régions qui exercent certaines compétences plutôt que l'État génère-t-il une économie ou un surcoût ? Le fait d'instruire une demande de subvention à l'échelon régional ou à l'échelon central coûte-t-il plus cher ? Si l'échelon central est lui-même déconcentré, il n'est pas certain que cela coûte moins cher au niveau régional, voire au niveau départemental. Par exemple, dans les contrats de plan État-région, les régions sont souvent conduites à cofinancer des sites universitaires. Peut-on dire que ce cofinancement génère une économie par rapport à un financement exclusif de l'État ? Il est difficile de donner une réponse.

En revanche, l'intercommunalité apporte des expériences plus concrètes sur des territoires plus restreints. Pour mémoire, rappelons que les trois quarts de la population française vivent sur un territoire où existe une structure intercommunale à fiscalité propre. Le pourcentage est encore plus important si l'on raisonne uniquement sur la province (sur les régions) parce qu'il y a peu de groupements en Île-de-France. Dans certaines régions, tous les territoires qui pouvaient supporter une communauté d'agglomération la supportent déjà après trois ans.

Cette montée en puissance des communautés d'agglomération a une incidence sur l'augmentation des dépenses de gestion, pour des raisons assez simples : les communes sont dotées d'un ensemble de services centraux (finances, personnel, administration générale, af-

fares juridiques...) qui conservent leur taille d'origine en dépit de la création de la communauté. On ne supprime pas un agent à la direction des ressources humaines sous prétexte qu'il y a quelques feuilles de paye en moins à faire parce que certains agents sont partis à la communauté ou quelques dizaines ou centaines de mandats de moins à faire parce que les dépenses sont prises en charge par la communauté. La communauté doit se doter d'une organisation administrative quelles que soient les compétences exercées.

Contrairement à ce que l'on dit souvent, l'organisation française est loin d'être uniforme, en tout cas au niveau des intercommunalités. Qu'il s'agisse de l'organisation logistique ou des compétences exercées, la diversité, l'adaptation au terrain est extraordinaire. Le pragmatisme est très fort, d'autant plus fort que les communautés ont un minimum de compétences obligatoires, qu'elles ont également la possibilité de choisir parmi des compétences optionnelles, de faire davantage que le minimum imposé, de définir un intérêt communautaire qui peut être à géométrie variable... Certes, dans certains cas, cet intérêt communautaire est défini *a minima*. Par exemple, on peut déterminer que la rue principale qui permet de passer d'une commune à l'autre constitue une voirie communautaire. Par contre, en dehors de ce consensus, chacun garde ses prérogatives. Dans d'autres cas, le raisonnement sur l'intérêt communautaire est plus global.

En conclusion, on observera probablement un léger surcoût parce qu'il n'y a pas toujours substitution entre les services communaux et les services intercommunaux. Mais des mesures peuvent être mises en œuvre afin de contenir ce surcoût à un niveau relativement marginal.

En revanche, on constate une montée en puissance réelle des dépenses, notamment par le jeu de la fiscalité additionnelle. En effet, une communauté finance ses compétences en prélevant un niveau de taux supplémentaire sur les quatre taxes. Pourtant, théoriquement ces communautés n'exercent que les compétences transférées par les communes qui, par un jeu de vases communicants, devraient supporter moins de dépenses et donc baisser leur taux. La réalité montre que, bien souvent, on s'éloigne de ce schéma parce que les communes voient un effet d'aubaine qui consiste à dire: «Moi, finalement, je me débarrasse d'une dépense en conservant ma fiscalité telle qu'elle est. Donc, je réalise un gain budgétaire et financier et j'améliore ma situation.»

La taxe professionnelle unique

La mise en place de la taxe professionnelle unique¹¹ (TPU) est accompagnée du dispositif de la neutralité fiscale¹², au moins pour la première année. Le taux unique décidé est une moyenne de l'ensemble des taux qui étaient appliqués auparavant, commune par commune. L'évolution du taux de TPU est très encadrée, son évolution future étant directement liée au taux appliqué sur les impôts des ménages dans l'ensemble des communes. C'est ce que l'on appelle la règle du lien, qui d'ailleurs s'applique à l'intérieur de chaque collectivité et qui fait que la taxe professionnelle ne peut pas augmenter plus vite que les taxes des ménages (soit la taxe d'habitation seule, soit les trois taxes).

Il est question d'assouplir légèrement cette règle du lien : les communautés qui appliquent la taxe professionnelle unique, ne pouvant augmenter leur taux lorsqu'elles ont besoin de ressources supplémentaires, sont bloquées. Avec la taxe professionnelle unique, l'essentiel de la ressource de ces groupements repose donc sur une base qui peut être « volatile ». D'une année sur l'autre, y compris dans des villes importantes, y compris dans des territoires apparemment dynamiques, il peut y avoir une déperdition, car cette taxe est bien plus instable (elle est liée aux mouvements des entreprises) que les taxes des ménages. Les bases des taxes des ménages croissent chaque année de 2 %, voire un peu plus s'il y a un programme de logements en cours, alors que la taxe professionnelle peut varier d'une année sur l'autre de - 5 % à + 3 %, ou réciproquement.

Prenons un exemple : une communauté urbaine qui venait de passer en TPU souhaitait savoir, commune par commune, comment les bases de taxe professionnelle avaient évolué l'année du passage en TPU pour connaître les communes qui avaient amené de la richesse et celles qui avaient, au contraire, apporté des pertes. D'après l'étude,

¹¹ La TPU a été créée par la loi d'orientation du 6 février 1992 et modifiée par la loi du 12 juillet 1999. Elle consiste en un partage de la fiscalité entre les communes et le groupement intercommunal auquel elles appartiennent. Les communes perçoivent les impôts des ménages (la taxe d'habitation et les deux taxes foncières) et le groupement perçoit la TPU. Le principe de la TPU est aussi d'avoir un taux unique.

¹² La neutralité fiscale est un mécanisme d'attribution de dotations de compensation pour garantir que le passage d'un dispositif à un autre se fasse sans perte de ressources.

et à la surprise générale, on constatait une perte dans une commune sur trois, dont la ville la plus importante qui, *a priori*, ne subissait pas de sinistre économique. Il n'y avait aucune explication particulière. Cependant, il faut savoir que la croissance des bases de taxe professionnelle est un solde entre des départs et des arrivées, des créations et des disparitions. Souvent, il suffit simplement que des locaux soient libérés par une entreprise, mais pas immédiatement réoccupés par une autre, pour que l'on passe à une autre année civile et que la base soit perdue. Une telle situation peut être une explication des fluctuations.

La péréquation

L'idée de la péréquation vient du constat qu'il y a de grandes inégalités de richesses entre les territoires, notamment en matière de ressources fiscales et en particulier de taxe professionnelle.

La décentralisation a-t-elle plutôt favorisé la péréquation ou, au contraire, maintenu les inégalités, voire développé les inégalités ? Le fait qu'une partie des dépenses liées à la décentralisation ait été financée par une augmentation des recettes fiscales laisse penser que les inégalités n'ont pas été vraiment réduites. C'est d'ailleurs pourquoi des dispositifs de péréquation ont été mis en place de manière presque concomitante à la décentralisation.

Dans cette même communauté urbaine citée plus haut, l'étude s'est poursuivie sur l'écart entre la commune la plus pauvre et la commune la plus riche en termes de potentiel fiscal¹³. L'écart était de 1 à 32, les deux extrémités étant constituées par des communes d'environ 1 000 habitants. On constate que plus on descend dans la taille du territoire, plus les risques d'inégalité sont forts. L'écart entre la région la plus riche et la région la plus pauvre est inférieur à l'écart entre la ville de 100 000 habitants la plus riche et la ville de 100 000 habitants la plus pauvre. Et plus on descend en taille, plus les

¹³ Le potentiel fiscal désigne le produit que percevrait la commune si ses taux d'imposition étaient égaux aux taux moyens nationaux pour une année considérée. Il permet donc de mesurer le niveau théorique de ressources fiscales, indépendamment du niveau des taux appliqués par la collectivité.

écarts sont importants. C'est une réalité constatée sur le terrain. Certaines petites communes ont trois artisans et deux commerçants alors que la commune voisine, pour des raisons souvent liées à l'histoire ou à une meilleure implantation, possède une usine automobile.

L'évolution des outils de la péréquation

Les dispositifs de reversement de fiscalité

La loi du 10 janvier 1980 autorise les communes, sur la base du volontariat, à se reverser une partie du produit de la taxe professionnelle. Lorsqu'une usine importante s'implante, ou qu'une zone d'activité se crée, elle n'est pas nécessairement localisée sur une seule commune. La zone d'activité peut être à cheval sur deux ou trois communes et l'usine installée sur une de ces communes : c'est la commune sur laquelle elle est située qui perçoit toute la taxe professionnelle de l'usine tandis que les autres communes ne perçoivent que la taxe professionnelle, moindre, des autres activités. Comme l'aménagement s'est fait en commun, la ressource fiscale de l'ensemble des entreprises de la zone d'activité peut être partagée, soit directement, soit *via* un syndicat intercommunal.

Il existe également les fonds départementaux de péréquation. Lorsque l'on identifie un « établissement exceptionnel » sur une commune, c'est-à-dire un établissement qui a des bases exceptionnellement importantes ramenées à la population de la commune, tout ce qui excède un certain seuil vient alimenter un fonds départemental de péréquation. C'est le conseil général qui gère cette somme et la répartit au profit, en général, de communes soit défavorisées, soit dites concernées, celles qui sont autour de l'établissement.

Dans ces deux cas, il s'agit de dispositifs localisés. Il y a péréquation parce que, à un endroit donné, il y a un établissement exceptionnel ou parce que les communes se mettent d'accord pour se partager la taxe professionnelle.

La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF est une dotation de l'État¹⁴ créée par la loi de finances de 1979.

Il s'agit de la principale dotation versée aux communes, et elle est affectée en fonction de critères de péréquation (potentiel fiscal et impôts sur les ménages).

Depuis le début des années 1980, le dispositif a évolué. En effet, le mécanisme de péréquation inclus dans la dotation ne fonctionnait pas très bien : l'État n'ayant pas un budget illimité, l'évolution de l'enveloppe allouée aux dotations est assez fortement contrainte ; en d'autres termes, l'État ne peut pas donner plus à certains d'une année sur l'autre sans réduire simultanément la dotation des autres. La DGF étant le principal concours aux communes, il n'était pas possible, d'une année sur l'autre, de la faire baisser, sauf cas très particuliers.

Au début des années 1990, le système arrive à un blocage total, il faut changer de logique. La loi du 31 décembre 1993 modifie profondément l'architecture générale de la dotation globale de fonctionnement. Elle est désormais partagée en deux grandes dotations : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

- *La dotation forfaitaire* : la dotation de l'année $n - 1$ est figée et forfaitisée et doit évoluer de la même façon chaque année, pour tout le monde. Le taux d'évolution est revu annuellement, sachant que l'on est sur des croissances qui restent assez faibles.
- *La dotation d'aménagement* : elle est attribuée aux groupements de communes à fiscalité propre (dotation d'intercommunalité), aux communes urbaines défavorisées – c'est la dotation de solidarité urbaine (DSU)¹⁵ – et aux communes du monde rural – c'est la dotation de solidarité rurale (DSR)¹⁶.

Aujourd'hui, le système a atteint ses limites. Il y a en effet une clause d'indexation globale de l'enveloppe et, à l'intérieur de cette enveloppe,

¹⁴ La DGF consiste en un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à être versé aux collectivités locales et à leur groupement.

¹⁵ La DSU a été instituée par la loi d'orientation pour la ville de 1991 afin d'aider les communes confrontées à une insuffisance de ressources et à des charges sociales élevées. Elle a été modifiée par les lois du 30 décembre 1993 et du 26 mai 1996.

¹⁶ La dotation de solidarité rurale (DSR) est attribuée aux communes pour les aider à supporter les charges qui contribuent au maintien de la vie sociale en milieu rural et compenser l'insuffisance de leurs ressources financières.

en même temps, des clauses d'indexation différentes pour certaines des dotations. Dans ce contexte, l'enveloppe de la dotation des groupements de communes pose problème: elle n'a pas de clause d'indexation globale. Aussi, plus le groupement intercommunal rassemble d'habitants, plus la dotation est importante. Or si, à l'intérieur d'une enveloppe, une part augmente de manière totalement indépendante des autres alors que l'enveloppe globale elle-même est contrainte, on prendra sur les autres dotations (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale). Rappelons enfin que les arbitrages entre dotations se font au sein du comité des finances locales qui regroupe des élus urbains, ruraux, en intercommunalité, et donne lieu à de nombreux débats.

Les mécanismes actuels de péréquation

Les deux conceptions de la péréquation

Depuis ces vingt dernières années, on trouve deux conceptions de la péréquation :

- *Une péréquation verticale*

C'est l'État qui assure cette forme de péréquation en versant plus de dotations à ceux qui sont fiscalement défavorisés ou aux communes qui remplissent certains critères sociaux (logements sociaux, revenu par habitant, nombre de bénéficiaires des aides au logement). C'est le cas de la DSU (dotation de solidarité urbaine), de la DSR (dotation de solidarité rurale), de la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes, puisqu'une partie non négligeable est versée en fonction de leur richesse fiscale, ou plutôt de leur pauvreté fiscale. Le Fonds national de péréquation¹⁷, quant à lui,

¹⁷ Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) a été créé par la loi du 10 janvier 1980 et modifié par la loi du 4 février 1995. Il est doté de deux ressources: le produit de la cotisation nationale de péréquation de taxe professionnelle, versé par les entreprises situées dans les communes appliquant un taux de taxe professionnelle inférieur à la moyenne nationale, et une dotation de l'État.

est distribué en fonction du niveau de potentiel fiscal des communes. Il se situe entre la péréquation verticale et la péréquation horizontale : une partie est versée par l'État et une partie est prélevée sur certains territoires les moins fiscalisés pour en alimenter d'autres.

- *Une péréquation horizontale*

Elle consiste à prendre à certaines collectivités pour donner à d'autres. C'est le fonctionnement du Fonds de solidarité entre les communes d'Île-de-France, qui a été institué par la loi du 13 mai 1991. Il a pour objet la mise en commun d'une fraction des ressources fiscales des communes les plus aisées au profit des communes les plus défavorisées d'Île-de-France.

Le poids financier des mécanismes de péréquation

La péréquation verticale, qui regroupe les dotations de solidarités urbaine et rurale au sein de la DGF, représente 743 millions d'euros en 2002, hors abondements spécifiques¹⁸. La DGF des groupements¹⁹, qui n'est que partiellement distribuée suivant les critères de péréquation, est de 1,3 milliard d'euros et le Fonds national de péréquation est de 563 millions d'euros. Ce qui représente au total environ 2,6 milliards d'euros.

En comparaison, toutes collectivités territoriales confondues, la fiscalité des quatre taxes directes représente 51 milliards d'euros. Cela donne un ordre d'idée des masses financières en jeu. Quant au Fonds de solidarité d'Île-de-France, il ne s'élève qu'à 153,4 millions d'euros ; mais c'est un dispositif qui ne joue qu'à l'échelle de la région Île-de-France.

¹⁸ Les dotations de solidarité urbaine et rurale sont comprimées par le développement de l'intercommunalité. Pour qu'il n'y ait pas de diminution en moyenne nationale, l'État leur alloue des abondements spécifiques.

¹⁹ La dotation d'intercommunalité est versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes).

L'efficacité des mécanismes de péréquation

Une étude a été réalisée récemment sur un échantillon de cinquante communes d'Île-de-France, vingt-neuf ayant contracté un grand projet de ville, auxquelles ont été ajoutées les autres communes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants.

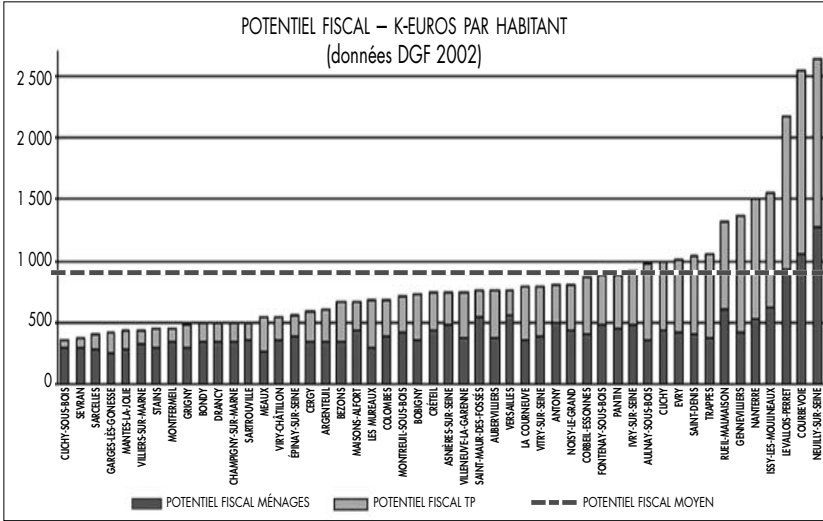
L'objectif était dans un premier temps de mesurer les disparités de richesse fiscale entre communes puis d'évaluer le niveau de correction apporté par les mécanismes de péréquation dont bénéficient les communes les moins favorisées. Un autre aspect de cette étude était de voir si les mécanismes de péréquation permettaient aux communes de faire face à leurs dépenses, en considérant les politiques fiscales de ces communes qui, pour certaines, compensent leur pauvreté par des taux élevés.

Une ville pauvre fiscalement, bénéficiant des mécanismes de péréquation et appliquant des taux d'imposition plus élevés que la moyenne peut, dans certains cas, retrouver un niveau de ressources que les villes les plus riches atteignent sans péréquation et avec des taux d'imposition inférieurs. Cela pose le problème de l'équité du prélèvement pour les contribuables.

- *Premier constat*: en termes de ressources, dans la plupart des cas, l'effet base peut être compensé par l'effet taux ajouté de la péréquation. Mais on se rend compte qu'en prenant des indicateurs de charges qui semblent pertinents (nombre d'élèves scolarisés, nombre de logements sociaux, revenu par habitant, longueur de la voirie, etc.) regroupés au sein d'un indicateur synthétique, un certain nombre de villes parmi les plus pauvres au départ doivent également faire face aux charges les plus importantes.
- *Second constat*: s'il y a certes une distorsion entre les ressources potentielles et les charges potentielles, par le biais de la péréquation et surtout de la politique fiscale (c'est-à-dire la politique des taux), certaines communes arrivent à rattraper leur handicap et à maintenir leur situation financière à un niveau correct. Très concrètement, les habitants des communes pauvres subissent des taux plus élevés que ceux des communes riches. Mais les habitants des communes pauvres ne sont pas toujours également pauvres. Et ils ne payent pas non plus

toujours beaucoup plus : en effet, le taux s'applique à une base qui peut être plus importante dans certaines villes où vit une population aisée, même si, compte tenu du mode d'évaluation des valeurs locatives, les logements sociaux sont aujourd'hui sur-valorisés (la valeur locative a été évaluée en 1970 et elle n'est depuis revalorisée que forfaitairement). Or, en bonne logique, un coefficient de vétusté devrait être appliqué à bon nombre de logements sociaux.

• UN INDICATEUR CENTRAL : LE POTENTIEL FISCAL DES VILLES



On note une corrélation très nette : pour les villes les plus pauvres, en tout cas pour toutes celles qui sont nettement inférieures à la moyenne, le potentiel fiscal des ménages est prédominant par rapport au potentiel fiscal de la taxe professionnelle (graphique 2). À l'inverse, dans les villes les plus riches, le potentiel fiscal de la taxe professionnelle domine. Ce constat d'inégalité de la taxe professionnelle n'est plus à faire. Il y a un écart de sept points entre le montant total du potentiel fiscal le plus faible et celui du potentiel fiscal le plus élevé. 76 % des communes sont situées dans une fourchette entre plus ou moins 50 % de la moyenne,

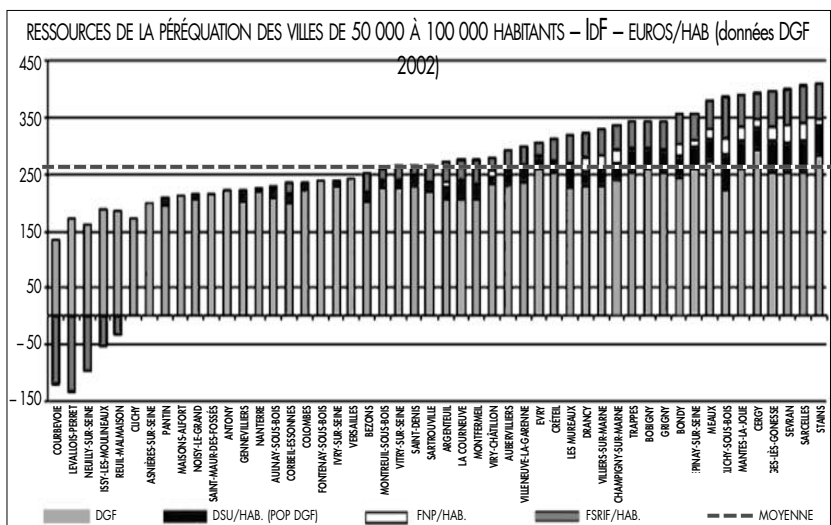
mais six ont un potentiel fiscal inférieur à 50 % de la moyenne et trois un potentiel fiscal supérieur au double de la moyenne.

La région Île-de-France est, à l'échelle des villes moyennes et importantes, celle où il y a le plus d'inégalités. Mais il est difficile d'établir des comparaisons avec d'autres régions : il y a peu de régions en France qui ont autant de communes de 20 000 à 100 000 habitants.

Tremblay-en-France, en Seine-Saint-Denis, est la ville la plus riche par habitant en termes de ressources fiscales parce qu'elle est située à côté de Roissy qui attire des zones d'activités. On retrouve la même configuration avec Aulnay-sous-Bois dont les ressources sont au-dessus de la moyenne grâce à la taxe professionnelle des entreprises situées sur la commune. Saint-Denis, également, est au-dessus de la moyenne. Rappelons néanmoins que cette moyenne est évidemment fortement influencée par les villes qui composent l'échantillon.

Les dotations de péréquation

Pour une moyenne de 260 euros par habitant, les dotations de péréquation s'échelonnent selon un rapport de 1 à 27,6 (de 15 euros par habitant à 409 euros par habitant).



- LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

La DGF représente la part la plus importante des dotations de péréquation, avec 86 % du total, mais elle est la moins redistributrice de toutes les dotations puisqu'elle est forfaitisée depuis 1993.

Avant la DGF, il y avait le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), qui lui-même succédait à la taxe sur les salaires. Quand on compare le montant de la DGF dans plusieurs villes de même taille, on constate que, si la DGF d'une ville est faible aujourd'hui, c'est parce que la taxe sur les salaires perçue à la fin des années 1960 était plus faible dans cette ville que dans les autres villes de taille comparable. Il y a donc là corrélation entre le montant de la taxe sur les salaires et celui de la DGF. Ainsi, des villes avec une histoire industrielle ancienne importante touchent plus de DGF que des villes avec un développement économique récent. En dépit des mécanismes de péréquation mis en place, c'est la stabilité qui l'a emporté – la garantie l'emporte toujours sur la redistribution dans le schéma de la DGF.

Pour les villes qui sont aux deux extrémités de l'échelle, la péréquation a joué dans un sens ou dans l'autre. Par contre, pour des villes qui ne sont pas trop éloignées de la moyenne, la DGF a simplement reproduit ce qui existait auparavant en termes de taxes sur les salaires, et parfois très longtemps auparavant. Conclusion, la DGF fait partie des mécanismes de péréquation parce que c'est une dotation d'État, mais elle n'a pas de caractère péréquateur actif, ce qui n'est pas le cas des autres dotations.

La DGF est la dotation qui pèse le plus lourd, mais c'est la moins redistributrice. Les écarts du montant de la DGF entre les villes sont peu sensibles. En revanche, les écarts de l'ensemble des mécanismes de péréquation sont importants sur la totalité des communes représentées puisqu'il y a une différence de 1 à presque 28 entre celles qui touchent le plus et celles qui touchent le moins.

- LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

Saint-Denis, qui était parmi les villes les plus riches fiscalement en termes de potentiel fiscal, se trouve aujourd'hui en position médiane, ce qui confirme le fait qu'il y a des villes fiscalement riches dont les habi-

tants sont pauvres. Or, comme la péréquation ne joue pas seulement sur la richesse des villes, mais aussi sur celle des habitants et sur un certain nombre de critères sociaux, on a des villes riches en apparence qui perçoivent des dotations de solidarité ou de péréquation comme la DSU et le Fonds de solidarité régional Île-de-France.

• LES EFFETS DES DOTATIONS

Après la DGF, la dotation la plus importante est la DSU, puis le Fonds national de péréquation (FNP) : l'ensemble constitue la péréquation verticale. Mais, à la différence de la DGF, la DSU comme le FNP ne bénéficient pas à toutes les communes : il faut remplir, on l'a vu, certaines conditions (fiscales et/ou sociales).

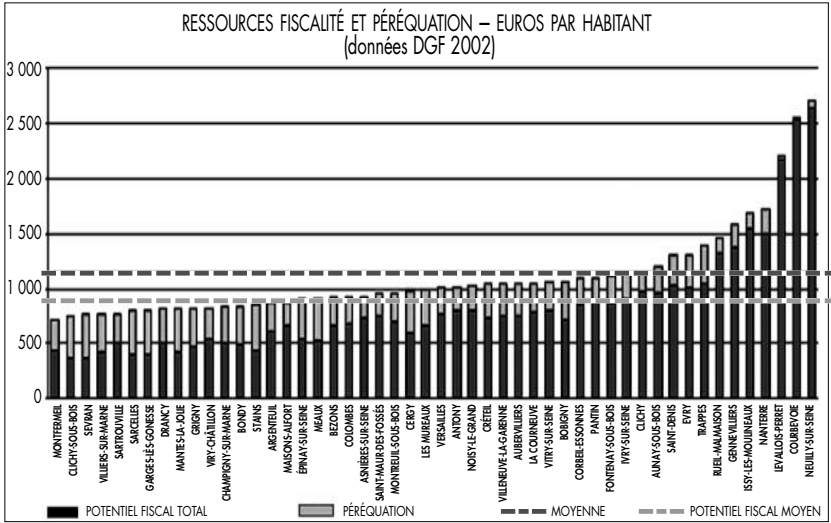
Le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)²⁰, quant à lui, ne bénéficie qu'à certaines communes (trente-deux) et c'est celui qui génère la plus forte discrimination entre elles. C'est sur ce mécanisme qu'il y a le plus d'écart entre la commune qui a le moins et celle qui a le plus, étant entendu que celle qui a le moins est contributrice au fonds (versement sur ses produits de fiscalité). Pour vingt-neuf des trente-deux bénéficiaires du Fonds de solidarité Île-de-France de l'échantillon, ce fonds constitue la deuxième dotation après la DGF avant même la dotation de solidarité urbaine.

Le graphique 3 illustre bien la péréquation horizontale : on prend aux uns et l'on donne aux autres.

• POTENTIEL FISCAL ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION

Parmi les trente-sept communes disposant au départ d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne, vingt et une rattrapent cette moyenne si l'on ajoute les dotations de péréquation qu'elles perçoivent (*graphique 4 page suivante*). Toutefois, les communes disposant d'un potentiel fiscal très fortement inférieur à la moyenne conservent toutes un niveau théorique de ressources (potentiel fiscal plus péréquation) inférieur à la moyenne.

²⁰ Institué par la loi du 13 mai 1991, le Fonds de solidarité de la région Île-de-France a pour objet la mise en commun d'une fraction des ressources fiscales des communes les plus aisées au profit des communes les plus défavorisées d'Île-de-France.



On a donc trois catégories de communes :

- les plus riches, qui sont au-delà du potentiel fiscal moyen et qui, avec un minimum de dotations d'État, excèdent la moyenne de ce que reçoit l'échantillon des cinquante communes étudiées ;
- les villes en zone intermédiaire, qui rattrapent, avec la péréquation, le potentiel fiscal moyen et retrouvent un niveau de richesse moyen, mais, en fait, insuffisant pour rattraper en ressources globales la moyenne des villes ici promues ;
- enfin les villes pour qui la péréquation ne suffit pas à rattraper ne serait-ce que le potentiel fiscal moyen.

Les perspectives d'évolution

Les contraintes

Le développement de la péréquation se heurte à des contraintes :

- la volonté de l'État de limiter les dépenses publiques, contrainte pour le développement de la péréquation verticale ;

- l'argent à distribuer peut difficilement être prélevé sur les enveloppes déjà existantes, aucune ville ne devant avoir moins d'une année sur l'autre ;
- la résistance non négligeable d'un certain nombre de collectivités, en particulier les plus favorisées, à l'accroissement de la péréquation horizontale.

Ces contraintes ont, au cours des dernières années, conduit le législateur à retenir des dispositifs incitatifs plutôt qu'obligatoires, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

La taxe professionnelle unique : une péréquation volontaire

La taxe professionnelle unique est un facteur de péréquation dans la mesure où elle permet de mutualiser la ressource qui aujourd'hui crée le plus d'inégalité : la taxe professionnelle. Rappelons que, par le mécanisme de l'attribution de compensation, seule l'évolution future des ressources est mise en commun, le stock initial de richesses demeurant acquis aux communes.

La TPU peut être mutualisée de deux façons :

- Les groupements intercommunaux en TPU ont le droit de reverser de l'argent à leurs communes : c'est la dotation de solidarité communautaire. Mais la loi prévoit que cette dotation doit être notamment déterminée à partir d'indicateurs de richesse fiscale (mais aussi de charges supportées et de richesse des habitants). Il y a donc péréquation dans la redistribution de la croissance de taxe professionnelle opérée par le groupement au profit des communes sur l'un des critères de péréquation. Celui qui apporte le plus de richesses *via* ce mécanisme ne reçoit donc pas l'intégralité de ce qu'il a apporté.
- Indirectement, la péréquation joue aussi par le biais des compétences exercées par le groupement. Il est clair que si la communauté de communes ou la communauté d'agglomération investit ou développe ses services sur le territoire de communes fiscalement pauvres, l'équilibre est d'une certaine manière rétabli parce que ces communes n'auraient pas pu investir elles-mêmes ou étendre leurs services.

L'extension de la péréquation horizontale

Il est question d'inscrire dans la future loi organique la péréquation entre collectivités, en particulier entre régions. Aujourd'hui, les pistes qui sont évoquées sont plutôt de l'ordre d'une péréquation horizontale, l'État ne pouvant plus alimenter la péréquation verticale. Les régions les plus riches devraient reverser à un fonds qui alimenterait les régions les plus pauvres, mécanisme qui devrait s'inspirer du FSRIF, avec deux modalités possibles : soit un prélèvement direct sur le produit fiscal, soit l'introduction de critères de péréquation dans la distribution des compensations que l'État verse (celles qui compensent les exonérations qui ont été accordées) qui représentent une part croissante des ressources des collectivités, notamment pour la taxe professionnelle.

Actuellement, le fonds qui existe n'est alimenté, au profit de toutes les autres, que par trois régions : l'Île-de-France, l'Alsace et Rhône-Alpes.

Quand on évoque la péréquation entre les régions, il est question de la péréquation entre les collectivités et non des régions au sens du territoire. À l'intérieur d'une même région, il peut y avoir des départements riches ou pauvres. On pourrait donc également imaginer un système de péréquation entre départements.

Dans certains départements à dominante rurale, deux grosses intercommunalités peuvent représenter la moitié du département en nombre d'habitants. Et les départements sont évidemment inquiets de voir ces structures apparaître dans le paysage et être susceptibles d'intervenir sur le territoire des communes. Il y a là un enjeu de pouvoir très fort, ce qui n'est pas vrai en département très urbain.

On voit bien qu'il y a d'un côté l'intercommunalité qui monte et de l'autre la région qui a tendance à venir au-dessus des départements. La question des échelons intermédiaires se posera donc.

La territorialisation des dotations

Autre piste qui ne concerne que les communes et les groupements intercommunaux : la territorialisation des dotations. Aujourd'hui, sur

un territoire donné, on a à la fois le niveau de la commune et celui de l'intercommunalité, et chacun touche des dotations. L'État pourrait envisager de verser une dotation globale pour le territoire; à l'échelon local, communes et groupement intercommunal se partageraient la dotation en fonction des règles imposées par la loi.

Dans le même ordre d'idées, on se trouverait face à l'alternative suivante: sur un territoire donné, soit l'intercommunalité garde une partie de la dotation et réalise pour le compte des communes, soit tout est distribué aux communes et l'intercommunalité perd de son opérationnalité.

Nombre de communes ne sont pas d'accord avec cette piste. On assiste d'ailleurs à une réaction contre l'intercommunalité de petites communes rurales dont les élus craignent la disparition. Cette peur est nourrie par les débats sur la décentralisation « acte II », car ce qui est en train de se préparer aujourd'hui concernera finalement surtout les régions. Les petites communes craignent d'être oubliées et de finir absorbées par les plus grosses. Vingt ans après la décentralisation, cette crainte est toujours d'actualité. ■

LOGIQUES INSTITUTIONNELLES ET DYNAMIQUES DES TERRITOIRES

Dynamique des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles

DANIEL BÉHAR,
géographe, consultant à Acadie,
professeur associé à l'Institut d'urbanisme
de l'université de Paris XII Val-de-Marne

Les leviers des dynamiques territoriales

FRANCIS MORIN,
membre de l'Éducation nationale,
anciennement mis à disposition
du Comité de liaison des comités
de bassins d'emplois (CLCBE)

DEMAIN, LA DÉCENTRALISATION

DANIEL BÉHAR

Daniel Béhar, géographe, consultant à Acadie, est professeur associé à l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris XII Val-de-Marne.

Dynamique des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles

Quelle grille de lecture des mutations territoriales?

Si une transformation du pouvoir local est à l'ordre du jour, c'est parce qu'un certain nombre d'acteurs considèrent qu'il y a désajustement entre l'architecture institutionnelle française et les nouvelles dynamiques territoriales. Cette approche structure un constat et une proposition.

Le constat est double. On observerait à la fois aujourd'hui une dilatation urbaine et une dualisation territoriale. D'un côté, des territoires gagnent, de l'autre côté, des territoires creusent l'écart. Cela concerne à la fois des quartiers d'habitat social et le monde rural. Ce sont ces

deux constats qui fondent l'idée qu'il faut transformer l'architecture institutionnelle française puisque tout l'enjeu serait de rattraper l'étalement urbain en termes d'organisation institutionnelle du territoire.

Simultanément, dans l'esprit de la loi Chevènement¹, les institutions doivent être à la bonne échelle pour englober les territoires qui perdent et les territoires qui gagnent de manière à garantir un meilleur équilibre entre eux.

Cette lecture des mutations des territoires est discutable. On fait ici l'hypothèse qu'il s'agit moins de processus de dilatation et de fracturation du territoire que d'une dislocation des emboîtements territoriaux. D'une part, l'étalement urbain appartient au passé. Plus il est évoqué aujourd'hui, plus le décalage avec la réalité de ce processus augmente. C'est tout le paradoxe de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)² qui agite le chiffon rouge de l'étalement urbain alors que la grande période de celui-ci est derrière nous. Dans la plupart des agglomérations françaises, la croissance urbaine se fait à périmètre plus ou moins constant: elle se fait plutôt dans la deuxième couronne des villes et des agglomérations. Il y a bien des nouvelles communes qui sont englobées dans le périurbain, mais plus faiblement qu'il y a dix ans. L'essentiel du mouvement d'étalement urbain que l'on peut connaître aujourd'hui date des années soixante-quinze/quatre-vingt-dix. Depuis 1990, ce processus est freiné, bien qu'il y ait encore des agglomérations qui rattrapent leur retard parce qu'elles ont eu un développement plus tardif que les autres.

Il existe également des phénomènes plus complexes que la dualisation entre les territoires qui gagnent et ceux qui perdent. Cette vision d'une dualisation est un peu caricaturale. Elle fait référence aux travaux d'économistes au début des années quatre-vingt-dix, comme ceux de Pierre Veltz, le directeur de l'École des ponts et chaussées, dans un livre intitulé *Mondialisation, villes, territoires. L'économie d'archipels*, qui expliquait que les entreprises ont maintenant le choix de leur implantation. Elles vont là où elles considèrent qu'elles vont prendre le moins de risques

¹ La loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relance le processus d'intercommunalité en créant trois structures: les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

² La loi SRU du 13 décembre 2000 a pour principale ambition d'harmoniser et de développer le logement social en France.

par rapport aux évolutions du marché. Ce faisant, elles ont une logique assurancielle. Et la meilleure façon de se prémunir du risque consiste à s'installer dans les métropoles, dans les grandes agglomérations, car le marché évolue, on peut y changer son réseau de sous-traitants, sa main-d'œuvre...., il est plus facile d'y évoluer.

Ce processus était vrai dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui, il est beaucoup plus complexe. Les grandes métropoles ne sont pas les seules à gagner du point de vue du développement économique. Il existe toute une série d'agglomérations qui ne sont pas nécessairement des grandes métropoles, mais qui sont des agglomérations en développement.

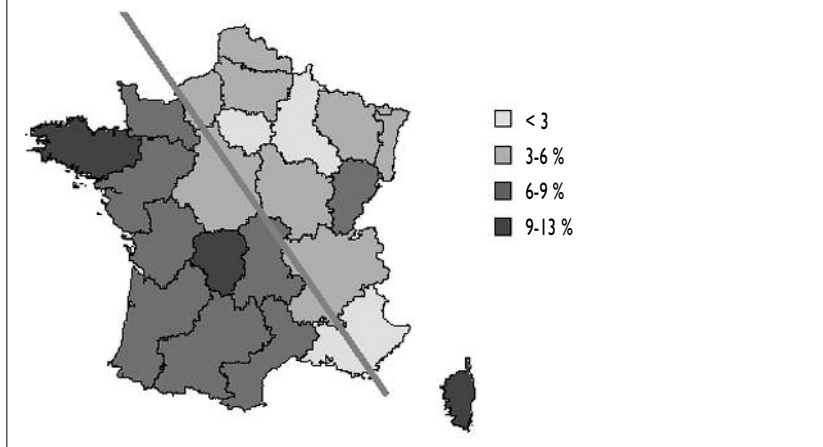
Telle est alors l'hypothèse ici proposée : l'étalement urbain étant derrière nous, les conséquences que nous gérons et que nous subissons aujourd'hui sont bien plus graves que l'étalement urbain lui-même. Le problème essentiel n'est pas cette dilatation. La difficulté n'est pas « horizontale » mais « verticale ». En effet, l'étalement urbain a provoqué la dislocation des emboîtements territoriaux, tout ce qui faisait que le territoire était ordonné et hiérarchisé.

Le changement essentiel de ces vingt dernières années résulte du contrecoup des évolutions sociales et de la réussite des politiques d'aménagement du territoire. Les territoires sont devenus tous plus ou moins accessibles et concurrentiels. Le territoire n'est donc plus une contrainte. Aussi bien pour les ménages que pour les entreprises, les choix territoriaux étaient auparavant limités : pour les salariés, il valait mieux habiter à proximité de leurs lieux de travail et pour les entreprises, il était préférable de s'implanter près des ressources. Aujourd'hui, les ménages ont plus ou moins le choix de leur résidence, les entreprises celui de leur implantation. Et c'est évidemment un facteur d'inégalité.

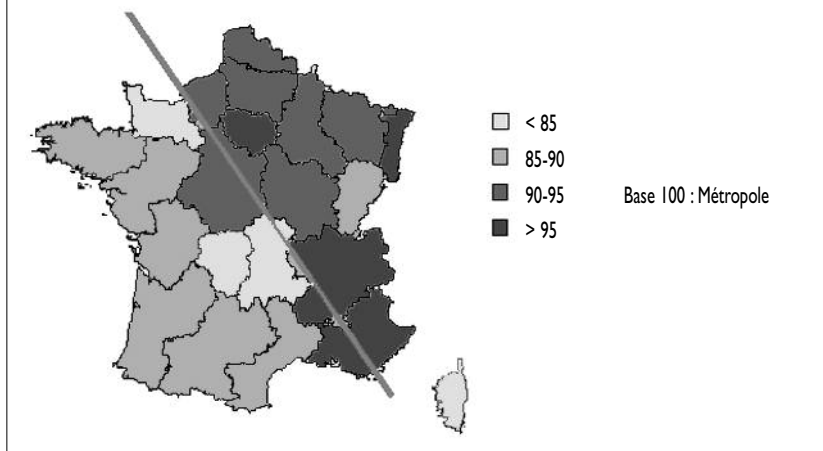
On pourrait avoir le sentiment que les enjeux territoriaux diminuent pour les agents socio-économiques, mais, paradoxalement, c'est l'inverse qui se passe ! Plus le choix des territoires est ouvert, plus la question territoriale devient problématique. Avant le territoire était une contrainte, mais il fallait faire avec, c'était simple ! Maintenant, les territoires réagissent de manière complètement différenciée, puisqu'ils sont tous ouverts, accessibles, concurrentiels, avec trois conséquences, décrites ci-après.

La spécialisation des territoires

Revenu net par habitant - Variation 1990-1997



PIB régionaux par emploi - 1998



Il existe différentes approches de la spécialisation des territoires : elle peut être étudiée au niveau de la France entière mais également à tous les niveaux du territoire et dans tous les domaines.

Quand les médias évoquent la décentralisation, ils évoquent les inégalités territoriales qui sont mesurées par le produit intérieur brut (PIB). Or l'essentiel du PIB est produit par quatre régions : l'Île-de-France, l'Alsace, PACA et Rhône-Alpes. La France de l'Est est la principale productrice de valeur ajoutée et les écarts territoriaux se creusent.

Mais si l'on observe la croissance des revenus (cf. les travaux de Laurent Davezies³), la France qui gagne est celle de l'Ouest, parce que les revenus suivent la croissance de la population et que la France de l'Ouest croît en population. C'est « l'effet littoral ». Cette évolution permet à la France de l'Ouest d'être créatrice d'emplois, car cette population est consommatrice de services. Par contre, la France de l'Est produit ; mais, aujourd'hui, l'augmentation de la production et l'amélioration de la productivité ont des effets dévastateurs sur l'emploi du secteur secondaire.

L'analyse de la spécialisation des territoires fait donc apparaître une dissociation, à l'échelle nationale, entre une France qui produit et une France qui consomme. Ce n'est pas la même France, mais cela ne veut pas dire que ce ne sont pas les mêmes personnes. Les Parisiens, par exemple, sont très productifs là où ils habitent et très consommateurs là où ils sont en vacances. Le nombre de jours moyen passés par un Parisien hors de l'Île-de-France est de l'ordre de quatre-vingts jours et la part des revenus franciliens consommés hors de l'Île-de-France est très conséquente.

Cette distinction sur la spécialisation des territoires se retrouve à toutes les échelles. La France qui produit et la France qui consomme, les territoires qui produisent et les territoires qui consomment, ce sont également des processus de spécialisation des grandes agglomérations françaises qui différencient les territoires de production et les territoires résidentiels. En Seine-Saint-Denis, la spécialisation des territoires est l'un des problèmes majeurs, sans parler même de spécialisation au sens habituel, celui de la ségrégation sociale, les riches et les pauvres, etc.

Le processus de spécialisation « en mille-feuilles » concerne tous les domaines, par exemple entre le social et l'économique, ou entre différents types d'économies (l'économie de production et celle de consomma-

³ Laurent Davezies est chercheur et directeur du laboratoire L'Œil à l'Institut d'urbanisme, Paris XII.

tion). L'Île-de-France l'illustre parfaitement. Si l'on compare la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, par exemple, ces deux départements se distinguent peu par le niveau social, par la pyramide sociale. La Seine-Saint-Denis a plus de pauvres que le Val-de-Marne qui est pourtant un territoire populaire. Mais il y a une différence radicale: la Seine-Saint-Denis est un territoire résidentiel pauvre mais surtout un territoire de production, avec une rupture entre le dynamisme productif et l'enkystement résidentiel des populations pauvres. Alors que le Val-de-Marne est un territoire populaire au sens d'habitat populaire. C'est un territoire fabriqué pour loger des classes populaires. Le fonctionnement économique et social de ces deux départements est totalement différent. En Seine-Saint-Denis, il y a un effet de ciseau entre le développement économique et l'appauvrissement social, alors que, dans le Val-de-Marne, s'il y a très peu de créations d'emplois, selon les indicateurs classiques, la réduction du chômage y est forte. C'est un territoire où les gens vivent mais ne travaillent pas; par contre, ils génèrent un certain nombre de revenus, de l'emploi de service et une relative cohésion sociale.

En Seine-Saint-Denis, les retraités s'en vont; dans le Val-de-Marne, ils restent! C'est une différence capitale pour la structure socio-économique du territoire.

La spécialisation économique se joue à toutes les échelles: entre l'économique et le social, entre les fonctions territoriales et les fonctions urbaines. Le lien entre le résidentiel et le scolaire est un sujet aujourd'hui à la mode. Il est très souvent traité comme si les deux allaient de pair. Or la carte de spécialisation résidentielle n'est pas nécessairement la même que celle de la ségrégation scolaire. Tous les processus de spécialisation ne se superposent pas, d'où la complexité territoriale. Des territoires se spécialisent dans le logement populaire, d'autres sur l'école, sur le registre éducatif, avec des écoles qui deviennent de plus en plus pauvres et de plus en plus ségréguées, alors même que, du point de vue du logement, du point de vue résidentiel, la spécialisation n'est pas la même. La raison en est la mobilité: certains font des choix d'implantation en matière de logement et d'autres des choix pour leurs enfants, les inscrivant à dix kilomètres de leur lieu de résidence. En conséquence, les deux spécialisations ne se superposent pas.

Il existe aujourd'hui un mille-feuilles des spécialisations sociales et économiques qui ne se superposent pas, qui changent la nature des territoires et qui mettent en cause la grille de lecture de la dualisation territoriale.

La dislocation des emboîtements territoriaux

La grille de lecture avec laquelle on avait l'habitude de penser l'organisation des territoires – le territoire ressemblant à des poupées russes emboîtées – est aujourd'hui largement obsolète. C'est la notion d'armature qui définit les rapports entre la ville et son territoire, entre la ville et son arrière-pays, entre le rural et l'urbain, et, au sein des agglomérations, entre le centre et la périphérie. Aujourd'hui, aucun de ces trois emboîtements ne fonctionne.

Entre agglomérations

Entre territoires, une ville qui se développe n'entraîne pas nécessairement les villes plus petites dans son sillage. On peut le constater dans toutes les régions françaises.

Par exemple, Caen et la Basse-Normandie. Caen se développe très fortement ces dernières années, mais plus cette ville se développe, plus son profil économique se différencie de celui de la Basse-Normandie. L'agroalimentaire est la principale activité de cette région. Tandis que l'agglomération de Caen se positionne de plus en plus sur les nouvelles technologies. Le développement de Caen se fait sur une logique qui est celle du bassin parisien; mais, en s'accrochant à la dynamique de l'Île-de-France, il décroche de la dynamique de la Basse-Normandie.

C'est également le cas d'autres villes comme Amiens, avec ses centres d'appel⁴, qui n'entraîne pas les villes de Picardie! Orléans et les entreprises de hautes technologies qui se sont implantées autour d'elle n'ont rien

⁴ Les centres d'appel sont un rouage essentiel dans la relation entre l'entreprise et son client: ils apportent une nouvelle capacité de service (conseil, dépannage) et une écoute précise des besoins ou des insatisfactions. Ces centres évoluent vers la notion de «centres de contact multi-médias», prenant en charge tout type de relation avec le client: voix, courrier postal, e-mail, chat, téléphone sur IP, SMS... que ce soit à travers un téléphone, un pager ou un ordinateur. Il faut, bien entendu, pouvoir disposer d'une infrastructure de télécom compétitive (bande passante, qualité, prix).

à voir avec l'économie du Val-de-Loire. Le développement métropolitain de Lille n'a rien à voir avec la structure économique du Nord-Pas-de-Calais. Pendant vingt ans, la reconversion industrielle du Nord-Pas-de-Calais a misé sur l'idée qu'une agglomération, en l'occurrence Lille, pourrait se développer et entraîner les alentours. Aujourd'hui, Lille s'en sort plus ou moins, mais le débat politique et social est très vif pour savoir si le développement de l'agglomération lilloise a des retombées sur le reste du territoire. Le résultat est très discuté.

Le développement économique ne se fait plus de proche en proche, en continuité; il s'organise selon des logiques de réseau qui déstabilisent les hiérarchies urbaines. En conséquence, les villes qui se développent – et c'est un changement de représentation, de grille de lecture – sont de plus en plus des villes qui sont dépendantes d'une autre. Selon la DATAR, le développement de Clermont-Ferrand doit avoir pour objectif d'en faire la ville capitale du Massif central (pas seulement de l'Auvergne). Or Clermont-Ferrand se développe parce qu'elle est satellisée par Rhône-Alpes, par Lyon. Elle devient le flanc industriel de l'énorme région urbaine, ce que l'on avait appelé à une époque «la banane bleue⁵»!

Le développement passe donc par la dépendance.

Entre la ville et son territoire

La DATAR a réalisé une carte de la croissance démographique comparée des aires urbaines et du rural avoisinant. L'idée communément admise était que, si la population augmente sur l'aire urbaine, elle doit augmenter aussi sur le territoire rural. Si l'aire urbaine perd de la population, le territoire rural doit aussi en perdre.

Mais aujourd'hui tous les cas de figure co-existent. Ainsi, notamment, des villes perdent de la population tandis que le territoire rural autour en gagne.

Par exemple, Cherbourg perd de la population, mais le Cotentin en gagne. Autrement dit, ce n'est plus nécessairement la ville qui entraîne le développement du rural.

⁵ La banane bleue est un concept utilisé en 1989 par Roger Brunet et le GIP-Reclus pour décrire la prééminence des grandes villes de l'arc Londres-Milan.

Pourtant, tout le discours sur les pays va dans ce sens : il faut rassembler la ville et son arrière-pays de telle manière que la ville assure sa fonction de locomotive. Or, je le répète, ce schéma n'est pas observable systématiquement et peut évoluer très vite dans le temps : c'est le cas encore pour Montpellier et Toulouse.

Dans les années quatre-vingt-dix, il était communément admis que Toulouse était une agglomération qui se développait au détriment de son territoire. Cette question a suscité beaucoup d'articles et de débats politiques. L'explication était économique. Toulouse a une économie productive, l'aéronautique, qui est extrêmement polarisée : le mode de production aéronautique nécessite des sous-traitants à proximité, avec une réactivité très forte.

Pour Montpellier, c'était l'inverse. Ce n'est pas le développement de la micro-informatique, avec Dell, IBM..., qui a été générateur du développement de Montpellier, mais l'attraction résidentielle. Montpellier a une image de surdouée, mais derrière cette image qui met en avant les cadres, ce sont les préretraités et les retraités qui sont le réel moteur économique de Montpellier. Ils consomment et créent de la richesse qui diffuse sur le département de l'Hérault.

Ce sont les phénomènes que l'on a pu observer à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui, c'est différent. L'attractivité de Toulouse a entraîné du développement résidentiel, Toulouse revitalise les petites villes autour. Montauban, par exemple, est une ville qui a chuté complètement pendant vingt ans et qui, aujourd'hui, est redynamisée grâce à Toulouse.

Les contrastes sont très forts : Toulouse et Montpellier ne répondent pas du tout aux mêmes mécanismes, mais peuvent produire les mêmes effets.

Au sein des agglomérations

Cette logique de la locomotive est un raisonnement qui se retrouve au sein des agglomérations.

Le meilleur contre-exemple, c'est l'Île-de-France. Aujourd'hui, le constat est le suivant : Paris n'entraîne plus l'Île-de-France. Entre les deux derniers recensements, dans les années quatre-vingt-dix, Paris a

perdu 215 000 emplois! Beaucoup plus que le reste de l'Île-de-France, même si celle-ci en a perdu globalement. Il n'y a donc pas d'effet de vases communicants. Ce que Paris a perdu, l'Île-de-France ne l'a pas gagné.

Ce n'est donc plus la ville centre, Paris, qui fait le développement francilien. Ce processus de plus en plus complexe touche les grandes métropoles, mais également les agglomérations moyennes.

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, il était admis que le développement se faisait par le centre où se trouvait toute une série de fonctions polyvalentes, alors que la périphérie était plutôt spécialisée. C'est pourquoi le centre attirait et « tirait » le reste du territoire.

Aujourd'hui, dans beaucoup d'agglomérations, le centre est plus spécialisé que les périphéries. Poitiers, par exemple: les fonctions économiques, les fonctions universitaires, les fonctions résidentielles sont autour du Futuroscope. L'administration et les touristes sont dans la ville de Poitiers, le centre n'est plus polyvalent.

La différenciation des configurations locales

Le développement local n'a plus de modèle. Chaque cas est singulier. Dans les débats locaux, classiquement, la réduction du taux de chômage, la réduction de la pauvreté constituent un indicateur commun d'une agglomération en bonne santé. Mais aujourd'hui, les agglomérations les plus performantes croissent en richesse, se développent et... attirent les pauvres. C'est le cas de Montpellier.

Paradoxalement, le développement économique augmente le taux de chômage et celui-ci devient presque un indicateur de bonne santé! Et réciproquement! Alors, quand tous les maires se félicitent lorsque le taux de chômage de leur ville diminue...

Selon les indicateurs de pauvreté économique des caisses d'allocations familiales (la moitié du revenu médian par unité de consommation), le département qui réduit le mieux sa pauvreté ces dernières années est l'Allier (après la Corse, mais ce n'est pas significatif). C'est le département qui perd le plus de population: il perd des pauvres et son taux de chômage se réduit!

Mais ce constat n'est pas une loi !

SINGULARITÉ DES MODÈLES LOCAUX			
	Désenclavement territorial	Attraction des entreprises	Attraction résidentielle
LE PUY	—	—	+
MOULINS	+	+	—
FLERS DE L'ORNE	—	+	—
BEAUVAIS	+	—	+

Nantes et Rennes sont des agglomérations en tête du palmarès de la croissance démographique et qui, en même temps, ont réduit leur pauvreté. Ce qui vient contredire l'exemple précédent. Il n'y a pas de loi sur ce qu'est aujourd'hui le développement territorial.

La démonstration peut être élargie à l'ensemble de la mécanique du développement territorial. Jusqu'à présent, on pensait que le désenclavement géographique entraînait l'attractivité des entreprises qui elle-même induisait l'attractivité sociale et résidentielle. Or ce n'est plus si simple. Ainsi, le Puy-en-Velay, chef-lieu de la Haute-Loire, est l'une des agglomérations les plus enclavées de France, avec tous les problèmes liés à cette situation. Cependant, quelques grandes entreprises se sont quand même installées parce que des hommes politiques ont réussi à les faire venir, mais son développement économique stagne, ce qui n'est pas le cas du développement démographique. Tout est relatif. Alors que l'Auvergne perd beaucoup de populations, la Haute-Loire est le seul département qui en gagne parce qu'il bénéficie d'une identité locale : les retraités et les préretraités reviennent au pays et produisent du développement démographique.

Autre exemple, la ville de Moulins, chef-lieu de l'Allier, également en Auvergne. À l'inverse du Puy-en-Velay, c'est un territoire au centre de la France où toutes les autoroutes se croisent. Une très grande accessibilité qui entraîne du développement économique, notamment de la logistique. Mais ce n'est pas parce qu'il y a de l'emploi que la population reste. La ville de Moulins n'est pas attractive pour les populations : moins 18 % de population active en dix ans, entre les deux recensements. Par contre, plus 5 % d'emplois. Ce n'est donc pas parce qu'il y a de l'emploi que la population reste.

Autre exemple, Flers-de-l'Orne, en Basse-Normandie : une petite ville industrielle très enclavée aussi, située vers Alençon, dans le bocage, qui a un développement industriel significatif dans la logique des SPL (systèmes productifs locaux)⁶ de la DATAR. Toute une série d'entreprises travaillent ensemble sur les équipements automobiles et les outils de jardin. C'est l'industrie traditionnelle qui se développe, parce qu'il y a des capitaux et des entrepreneurs. Là également, l'industrie croît, mais les gens ne restent pas pour autant : plus 5 % sur l'emploi et moins 5 % sur la population.

La ville de Beauvais est caractérisée par une bonne accessibilité, mais davantage orientée vers le nord de la France (A16) que vers Paris. Historiquement, l'économie locale était basée sur le machinisme agricole qui est, aujourd'hui, en régression.

Ce n'est pas la démographie qui est en augmentation, c'est l'économie de services. Beauvais est une ville qui a un taux de commerçants, de médecins, d'infirmières largement supérieur à celui d'une ville de 75 000 habitants. Le nombre d'hypermarchés spécialisés y est important. Tous les habitants du Val-d'Oise, du sud de l'Oise, qui ne peuvent pas venir en région parisienne parce que l'autoroute A16 qui passe à Amiens s'arrête vers l'Isle-Adam vont consommer à Beauvais et relancent l'économie de services.

⁶ Le concept de SPL provient de l'économie industrielle en Italie. Il peut être défini comme un ensemble caractérisé par la proximité d'unités productives (entreprises industrielles, de services, centres de recherche et de formation...) qui entretiennent entre elles des rapports divers d'intensité plus ou moins forte : formels, informels, matériels, immatériels, marchands et non marchands. Ces rapports peuvent porter sur des flux de matériels, de services, de main-d'œuvre, de technologies ou encore de connaissances.

C'est un mécanisme très particulier : pas de développement démographique, mais un développement de l'économie résidentielle sans développement des industries locales.

Au travers de ces quelques exemples, on constate que plus un seul cas ne correspond à un autre. Le développement local n'a plus, aujourd'hui, de modèle unique.

Ce constat éclaire le débat sur la façon dont se réforme et se transforme aujourd'hui l'architecture des pouvoirs locaux.

Quels présupposés pour la modernisation des cadres de l'action publique ?

On peut tirer de ce qui précède quelques leçons d'ordre général.

- Les territoires ne se commandent plus par en haut, la notion de centre et de périphérie à toutes les échelles ne fonctionne plus.
- Comment penser la pertinence territoriale avec des territoires qui constituent des « mille-feuilles » de spécialisations ? Leur réalité du point de vue social sera différente de leur réalité du point de vue économique. Donc, le débat sur la pertinence territoriale est dépassé. Plus un seul territoire n'est pertinent dans l'absolu.
- Chaque niveau territorial a un point de vue global et spécifique sur la notion de développement.

Un même phénomène, une même dynamique sera considérée de manière différente selon l'échelle choisie. Ce qui est bon pour Lille n'est pas nécessairement bon pour le Nord-Pas-de-Calais.

Du point de vue de l'Île-de-France dans son ensemble, ce qui se passe en Seine-Saint-Denis, dans le Val-d'Oise et en Plaine de France, n'est pas si catastrophique. En termes franciliens, l'évolution de ces trois zones géographiques offre des atouts :

- un potentiel de développement logistique autour de Roissy,
- des possibilités d'implantation de sièges sociaux sur la Seine-Saint-Denis qui n'existent plus à La Défense, avec un prix immobilier inférieur,
- une capacité d'accueil des populations immigrées qui est absolument nécessaire pour faire fonctionner une capitale mondiale.

Pour le conseil régional d'Île-de-France, ce qui se passe en Seine-Saint-Denis est d'une certaine façon un atout pour la performance de l'Île-de-France. Pour le conseil général de Seine-Saint-Denis, l'impact social de cette logique de développement est plus problématique. La ville de Saint-Denis peut y retrouver son compte avec La Plaine-Saint-Denis. Mais les villes de Stains ou du Blanc-Mesnil rencontrent beaucoup plus de problèmes.

La même dynamique économique et sociale, suivant l'échelle à laquelle elle est considérée, sera jugée différemment sur sa pertinence.

Les deux grands principes qui ont fondé la grille de lecture territoriale sont donc aujourd'hui épuisés: l'image du puzzle et l'image des poupées russes. Le territoire a toujours été considéré comme fonctionnant comme un puzzle, c'est-à-dire de proche en proche. Être à côté d'une source de développement permet de bénéficier des retombées, en être éloigné limite le profit. Cependant, sur La Plaine de France, pourtant proche du développement de Paris, les effets de ce principe sont plutôt contrastés, car il existe des fractures extrêmement brutales. Ce qui a changé, c'est la mobilité. Avant, le développement irriguait tout autour de lui. Aujourd'hui, il faut aller vers lui!

La recomposition politique des territoires

De l'Europe au local, une même dynamique

Quand on considère l'architecture institutionnelle, les bouleversements ne sont pas propres au local. C'est tout le rapport entre l'action publique et le territoire qui bouge, quelle qu'en soit l'échelle, de l'Europe au local.

Le principe qui fait consensus est le suivant: le pays légal doit se rapprocher du pays réel. Il faut retrouver une superposition, parce que l'action publique n'est plus efficace, n'est plus lisible et est devenue incompréhensible. Toutes les tentatives de réforme sont fondées sur cet objectif, avec néanmoins trois lectures, trois logiques de modernisation qui cohabitent.

Trois logiques de modernisation

Première lecture, rhétorique : le mythe de la simplification

- *Un double objectif*: il faut à la fois réduire le nombre de niveaux et trouver le territoire pertinent; il faut simplifier l'administration du territoire.

Cette logique propose une carte de France très simple qui fait consensus quelles que soient les couleurs politiques. C'est celle que proposait Jean-Claude Gaudin quand il était ministre de l'Aménagement du territoire et de la ville et de l'Intégration en 1995, et c'est la même qui a été proposée plus tard par Élisabeth Guigou et Dominique Voynet: six ou sept grandes régions, cent cinquante agglomérations et trois à quatre cents pays. Ainsi la France devrait fonctionner, car les territoires correspondent aux réalités.

La même logique permet d'avancer l'idée d'une Europe des grandes régions avec l'empilement des quatre niveaux qui seraient pertinents à l'échelle européenne.

- *La pertinence territoriale*: cet horizon est très séduisant; pourtant, personne ne veut de cette architecture tellement évidente! Car comment définir concrètement le territoire pertinent? En réalité, la notion de pertinence territoriale masque deux logiques totalement antagoniques: la recherche de l'efficacité de l'action publique, qui exige des périmètres toujours plus vastes, et la proximité, l'identité politique, qui implique de considérer des périmètres toujours plus réduits. Par exemple, les lois Voynet⁷ et Chevènement⁸ et la loi Vaillant⁹: des macros communes avec les intercommunalités et des micros communes avec les quartiers. C'est paradoxal: l'idée est de simplifier en se projetant sur des territoires pertinents, mais plus on se projette sur des territoires pertinents, plus on complexifie, parce que les territoires pertinents, quel que soit le niveau auquel on se

⁷ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet: l'organisation et le développement des territoires se feront dans les pays et les agglomérations (articles 24 et 25).

⁸ cf. note 1.

⁹ La loi Vaillant du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité institue les conseils de quartier consultatifs.

place, sont toujours au moins deux : le territoire pertinent de la globalité, de l'efficacité plutôt économique, et le territoire pertinent de l'identité plutôt sociale. Phénomène que l'on retrouve quelles que soient les périodes historiques. Par exemple, le débat extrêmement vif sur le département revient de manière récurrente : le département ne serait « plus viable ». À la fin du XIX^e siècle, c'était : le département « n'est plus moderne », « n'est plus pertinent » ! Et des régions et des pays ont été proposés, exactement dans les mêmes termes !

Lors de la création des agglomérations, il y a trois ans, le discours tenu était le suivant : « Il faut faire des agglomérations ; la définition du périmètre pertinent, c'est l'aire urbaine. Elle correspond à la définition de l'Insee : 40 % des migrations entre domicile et travail avec l'un des chefs-lieux... » Une carte précise, avec les périmètres des agglomérations, a été établie, déterminant environ cent cinquante agglomérations. Aujourd'hui, cent trente agglomérations sont constituées, mais pratiquement aucune n'est à l'échelle définie par l'Insee¹⁰, car il existe trois cas de figure :

- 1) les agglomérations des petites villes s'ajustant à l'aire urbaine pour atteindre cinquante mille habitants sont très peu nombreuses ; elles concernent moins d'un tiers des agglomérations ;
- 2) pour l'essentiel, les agglomérations sont beaucoup plus petites que l'aire urbaine. C'est pour y remédier que le pays urbain a été inventé : le pays de Rennes, le pays de Pau, le pays de Besançon... , créant ainsi de la complexité ;
- 3) troisième cas de figure, qui concerne l'Île-de-France mais également Marseille, Nice, Grenoble, Toulouse... Une aire urbaine et trois ou quatre communautés d'agglomération, avec un système où les communautés d'agglomération s'organisent par grands blocs socio-économiques. Les grandes logiques de spécialisation sont de nouveau présentes.

Plus on appelle à simplifier, plus on complexifie.

¹⁰ Selon l'Insee, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidante ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par lui. Un pôle urbain est une unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Deuxième lecture : le droit, la fiction de la spécialisation

Comme il est difficile de simplifier et d'avoir une pertinence globale, pourquoi ne pas envisager une pertinence sectorielle, par thème? Les lois de décentralisation de 1983 adoptent ce raisonnement: le conseil général est pertinent pour les collèges, le conseil régional pour les lycées... C'est la même logique qui a servi à fabriquer l'Europe dans les années soixante, avec l'Europe du charbon et de l'acier, ou l'Europe de l'agriculture, celle du transfert des compétences sectorielles. La pertinence d'intervention dépend des échelles territoriales.

Cette lecture paraît extrêmement pragmatique et simple, mais le droit est parfois bien éloigné de la pratique du terrain. Pas une seule institution territoriale en France n'a respecté les lois de 1983! Par exemple: quelles sont les compétences du conseil général dans le domaine culturel? La loi dit: «La lecture publique et les archives». Existe-t-il un conseil général qui a spécialisé sa politique culturelle sur ces deux missions? Aucune institution territoriale ne respecte les blocs de compétences, parce que la légitimité politique prime sur la légitimité technique. Et la légitimité politique, c'est le territoire. Dès qu'il y a un lien électif entre l'élu et le citoyen, l'élu est responsable vis-à-vis du citoyen non parce qu'il s'occupe des collèges, mais parce qu'il s'occupe du territoire et de la vie globale du citoyen avec lequel il a un lien électif. De fait, aucune institution ne peut se cantonner à ses blocs de compétences. Ce n'est pas un problème technique, c'est un problème politique.

Tout le débat actuel tourne autour de cette logique des blocs de compétences. La controverse entre la gauche et la droite est uniquement centrée sur la méthode: faut-il des expérimentations ou un encadrement des transferts de compétences? Mais il n'y a pas de discussion sur le principe même des transferts de compétences!

Or, la logique de blocs de compétences est une logique tayloriste inspirée des années soixante. Le territoire est géré comme une usine de fabrication de voitures: «Toi, tu t'occupes des collèges. Moi, je m'occupe des lycées»; mais le seul qui a la vision globale du territoire, c'est l'État! C'est lui qui voit la voiture en bout de chaîne!

Le taylorisme fonctionnait tant que les territoires étaient emboîtés (des poupées russes empilées). Dans un système en poupées russes, un

niveau pouvait s'occuper par en haut du champ économique et l'autre par en bas du champ social. Mais aujourd'hui, personne n'accepte de dire : « Toi, tu vas t'occuper du développement économique parce que tu es la région Nord-Pas-de-Calais et moi je vais m'occuper du social parce que je suis le département du Nord. » Ce n'est pas possible, parce que le point de vue sur la cohésion territoriale est différent selon l'échelle à laquelle un phénomène est observé. Cette logique de spécialisation fonctionnelle, tout le monde s'y tient parce qu'elle permet de se donner un cadre réglementaire. Et en même temps, personne n'y croit.

Troisième logique : la pratique, le partage des fonctions politiques

- DEUX CONSTATS

Premier constat : la spécialisation fonctionnelle est abandonnée.

Plus personne ne se tient à la logique des blocs de compétences. La loi Voynet a légitimé ce changement puisqu'elle introduit l'idée du « projet global de territoire » qui est en contradiction profonde avec les blocs de compétences des lois de décentralisation de 1983. Toutes les institutions aujourd'hui s'en sont emparé, alors que la loi Voynet n'offrait cette possibilité que de manière sélective : « Ceux qui ont le droit de faire des projets globaux de territoire sont les agglomérations et les pays. »

Second constat : la dissociation entre statuts et fonctions. Le paysage politique ne peut plus être lu aujourd'hui à travers la grille des statuts des uns et des autres.

En effet, que recouvre aujourd'hui l'institution *conseil général* ? Les conseils généraux ne remplissent pas du tout les mêmes rôles suivant la nature du territoire. Ce n'est pas simplement une dissemblance entre les conseils généraux urbains ou ruraux ; des fonctions politiques tout à fait différentes sont assurées même entre des conseils généraux urbains, ceux d'Île-de-France, ceux du Languedoc-Roussillon... Certains prennent de fait la place des conseils régionaux dans le sud de la France et font de l'aménagement du territoire. En Île-de-

France, les conseils généraux pourraient être assimilés à de super-mairies d'arrondissement de la métropole francilienne.

Ce n'est donc pas le statut qui détermine la fonction. En conséquence, tout le monde fait de tout sur le plan technique: un peu d'économique, de social, d'environnement, de culture. Et ce qui est en train d'advenir, c'est que les uns et les autres se partagent les rôles sur le plan politique.

- LE PARTAGE DES FONCTIONS POLITIQUES

La double administration du territoire par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (l'État local) est la première spécificité française. La deuxième, c'est que la France est un pays jacobin. Non seulement un jacobinisme au niveau de l'État, mais un jacobinisme au niveau de la commune: la commune, c'est l'État en modèle réduit!

Le maire est en quelque sorte le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le patron de la RATP ou d'EDF, des grands services publics. Le maire assure l'exécutif, le législatif et la prestation de services. Ce qui n'est pas du tout commun en Europe.

Or, cet État en modèle réduit est en train d'imploser d'un point de vue politique. En effet, là où il y avait la commune, il y a aujourd'hui trois niveaux. À la place de la commune, on trouve à la fois le pays, l'intercommunalité et la commune, que ce soit en milieu rural ou urbain.

À chaque niveau, une fonction politique tend à dominer. L'intercommunalité n'est ni le bassin de vie, ni le territoire pertinent, mais une coalition politique centrée sur une fonction de représentation des intérêts communs. On s'associe pour défendre des intérêts en commun. L'intérêt commun de Plaine-Commune est d'être proche de Paris, de vouloir constituer un rapport de force avec Paris et d'être constitué de communes plutôt populaires. Pour le Val-de-Bièvre ou Nogent-sur-Marne/Le Perreux, le processus est identique.

Que l'on soit de droite ou de gauche peu importe, on a des intérêts en commun et on constitue un rapport de force vis-à-vis du dehors. C'est bien une logique de la représentation.

Mais ces intercommunalités ne sont pas à l'échelle des « bassins de vie¹¹ ».

Pour aborder les grands enjeux du développement il faut fabriquer autre chose, à un autre niveau, plus vaste, pour *discuter*, pour produire *de la décision, de la délibération*. Pour créer un projet de territoire, il faut réunir des formes d'expression du territoire différentes de celles des élus. Ce peut être des chefs d'entreprise, des universitaires... C'est ce qui se passe avec la vallée de la Bièvre, avec la technopôle d'Évry, avec l'ACTEP¹² en Seine-Saint-Denis...

Et néanmoins, troisième niveau, plus cette fonction de délibération existera à une grande échelle, moins la commune perdra de légitimité politique. Car plus le projet stratégique d'un territoire est défini à un niveau supérieur, moins il est compréhensible par le citoyen à l'échelle du quartier. Le maire doit s'impliquer pour aller l'expliquer localement, pour fabriquer de l'intérêt général local. Cela tend non à faire disparaître le niveau communal (réduit à la gestion de l'état civil), mais au contraire à le réévaluer.

Là où la commune constituait un État en modèle réduit, c'est-à-dire une seule instance territoriale qui avait tous les pouvoirs (pas les fonctions techniques, sur l'économique, le social, mais tous les pouvoirs politiques), aujourd'hui, le partage de la souveraineté politique se fait entre différentes institutions locales qui émergent.

- DE L'EUROPE AU LOCAL,
LA FIN DES MONOPOLES TERRITORIAUX

Ce qui est en train de se passer avec l'éclatement de la commune pose le problème de la démocratie, quelles que soient les échelles territo-

¹¹ Le bassin de vie est un ensemble de communes à l'intérieur duquel les habitants et les entreprises trouvent la majorité des commerces et les services dont ils ont besoin. Les « bassins de vie quotidienne » comprennent les équipements de proximité. Les « bassins d'équipement collectif » regroupent plusieurs bassins de vie quotidienne et comprennent des équipements moins répandus (hypermarchés, hôpitaux, lycées...).

¹² L'ACTEP, Association des collectivités territoriales de l'Est parisien, créée en 2000, réunit dix-sept communes : Bagnole, Bondy, Montreuil-sous-Bois, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Noisy-le-Sec et Rosny-sous-Bois en Seine-Saint-Denis et Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois, Joinville-le-Pont, Le Perreux-sur-Marne, Nogent-sur-Marne, Saint-Mandé, Villiers-sur-Marne et Vincennes en Val-de-Marne, ainsi que leur conseil général. Cinq thèmes sont prioritaires : les transports et les déplacements, le développement économique, la formation, l'environnement et les technologies de l'information et de la communication.

riales, que se soit l'État-nation ou l'Europe. Pendant vingt ans, l'Europe s'est construite sur le modèle de la lecture précédente : quelle compétence sectorielle va-t-on donner à l'Europe ? Mais aujourd'hui, cette logique est en voie d'épuisement.

Le débat actuel porte sur le «démantèlement» de l'État-nation qui va garder une fonction de représentation électorale alors que l'Europe est plutôt sur la fonction d'élaboration de projets et de décisions. Ainsi, la fonction de représentation ne se situe plus au même niveau que la fonction de délibération. Par ailleurs, l'Europe s'élargissant laisse entrevoir la création d'un autre niveau, un noyau dur qui aurait une autre fonction politique. Là aussi, la spécialisation entre l'Europe élargie, le noyau dur et l'État-nation ne portera pas sur un partage des fonctions économiques et sociales, mais bien sur le partage de la souveraineté politique.

Le débat sur l'Europe est exactement de même nature que le débat sur l'intercommunalité. Il faut donc s'interroger sur la manière de gérer la complexité si les monopoles politiques territoriaux disparaissent.

Une illustration : le cas francilien

L'Île-de-France est un cas de figure particulier. L'éclatement des monopoles est bien réel, mais il s'organise. La répartition des fonctions se fait de manière très diverse suivant les territoires. Le Pays basque et l'Île-de-France ne sont pas comparables. Le processus est le même, mais la répartition des rôles est complètement différente.

En Île-de-France, les intercommunalités se développent, mais en binôme avec des conférences de projets multiformes.

Et c'est un cas unique tout à fait instructif.

Il y a Plaine-Commune¹³ et Plaine de France¹⁴, Nogent-sur-Marne/Le Perreux et l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien,

¹³ Plaine-Commune est une communauté d'agglomération qui regroupe, en Seine-Saint-Denis, Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

¹⁴ Le périmètre de Plaine de France regroupe trente et une communes : dix-sept en Seine-Saint-Denis et quatorze dans le Val-d'Oise. L'objectif est de poursuivre le développement des activités tout en renforçant l'effet d'entraînement des pôles moteurs, de favoriser la promotion sociale interne de la Plaine de France, de renforcer l'attractivité des territoires qui composent cet espace.

puis Ivry/Choisy et Seine Amont Développement¹⁵, le Val de Bièvre et la Vallée scientifique et technologique de la Bièvre (VSTB)¹⁶, enfin la communauté d'agglomération d'Évry et l'association Génopole¹⁷.

À chaque fois, on associe ainsi une intercommunalité autour de deux cent mille habitants, composée de cinq à dix communes, et un espace de projet qui double ou triple le territoire et qui pose d'autres questions, qui est d'une autre nature, qui fabrique, qui discute des stratégies territoriales.

Et puis, un troisième niveau, celui du régional, qui serait, en apparence, ce fameux territoire de la première logique, celle de la dilatation, de la translation, le niveau du gouvernement régional. En Île-de-France, pour des raisons qui sont spécifiques (la taille de l'Île-de-France vis-à-vis de la France), il ne peut pas y avoir de gouvernement métropolitain. Mais, pour autant, le niveau régional a engendré un phénomène tout à fait spécifique.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la fonction du niveau régional a vécu une vraie révolution qui n'a pas touché ses compétences, mais qui a permis de produire un cadre de référence pour les politiques territoriales et vis-à-vis de l'extérieur.

Toute une série de productions, d'analyses, de discours ont permis de changer le regard sur l'Île-de-France et de passer de la vision « Paris et le désert français » à l'idée que l'Île-de-France était une locomotive, mais une locomotive qui avait des ratées. L'Île-de-France a donc été traitée comme les autres territoires français du point de vue de la réparation sociale, avec les fonds structurels de l'objectif 2. Ces fonds concernent en principe une région dans son ensemble.

¹⁵ L'association Seine Amont Développement a été créée le 20 décembre 2001. Elle fédère dans le Val-de-Marne les villes de Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine et Alfortville. L'objectif est le développement et l'aménagement du territoire et l'élaboration d'un schéma d'aménagement fixant les enjeux du renouvellement urbain.

¹⁶ Le projet de la VSTB vise à conforter et à valoriser les fonctions formation-recherche, à susciter et à organiser des partenariats entre les établissements de formation et de recherche et leur environnement économique, à donner au territoire une cohérence interne et externe, en particulier un urbanisme, qui mette en valeur sa fonction de formation.

¹⁷ Génopole a été créé en 1998 à l'initiative du gouvernement, des collectivités territoriales et de l'Association française contre les myopathies. C'est la réunion en un même lieu de laboratoires de recherche académique et privés, d'entreprises de biotechnologie et d'un enseignement de haut niveau.

Compte tenu de sa richesse, l'Île-de-France ne pouvait y prétendre. Toutefois, une grande partie du territoire, en grande difficulté, en bénéficie : la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise.

Le niveau régional n'est donc pas un niveau opérationnel de fabrication de politiques. C'est un niveau de fabrication de grilles de lecture, de référentiels. Ainsi, l'article 19 du XII^e contrat de plan précise la spécificité des enjeux de la politique de la ville en Île-de-France et la grille de lecture proposée aux acteurs territoriaux. On est ainsi dans la fabrication de référentiels.

Dans ce système, les conseils généraux pourraient donner l'impression de devoir disparaître parce que non pertinents. Mais plus le système métropolitain est complexe, plus il a besoin d'une régulation décalée.

Depuis les prémices de la négociation du contrat de plan en Île-de-France, sur huit départements d'Île-de-France, six ont fabriqué des documents stratégiques qui situent leurs interventions en regard du système métropolitain et en regard des territoires de projet, qui sont en train de naître en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et dans l'Essonne.

Les projets de territoire départementaux ne se conçoivent pas contre les autres projets de territoire. Le département est l'instrument de fabrication de la règle et de l'égalité. Il a été conçu dans cet esprit. Les conseils généraux en Île-de-France, en prenant conscience de la nécessité d'une régulation entre les territoires de projet, se sont positionnés « verticalement » dans une fonction d'intercession, d'interface entre le global et le local, et « horizontalement », entre les territoires de projet à partir de leurs prestations, à partir de la règle.

Comment peut-on combiner la règle et les projets, l'institution départementale étant l'institution de la règle ?

Au sujet de l'expérimentation

Les trois logiques évoquées plus haut constituent ensemble le moteur de la modernisation du pouvoir local. Pour que les choses changent, il faut du discours, avec le côté totalement idéaliste du discours, utopique (la notion de simplification) ; il faut des cadres réglementaires,

aussi contestables soient-ils, car, pour agir, il faut fabriquer des catégories. Enfin, il faut un processus de partage des souverainetés politiques. C'est la cohabitation des trois qui provoque vraiment la dynamique de changement. Le mouvement le plus fort qui oblige sans doute, à terme, à repenser les choses autrement, c'est le processus d'éclatement des monopoles; c'est un mouvement de fond, un peu souterrain, qui redistribue les cartes. Mais il ne peut fonctionner sans les deux autres.

Les lois Voynet et Chevènement, déjà dans leurs intentions, combinent les deux premières grilles de lecture, puisqu'elles évoquent la globalité et la simplification; en même temps, elles affichent une spécialisation de type tayloriste, ce qui a permis d'accélérer les processus de partage de la fonction politique. Sans les lois Chevènement et Voynet, le paysage de l'Île-de-France serait différent! Elles n'ont rien fabriqué, mais elles ont donné un coup d'amplificateur.

L'expérimentation participe du même processus. Elle va provoquer des remous! Ce n'est probablement pas sur la base du principe proposé qu'il y aura des changements, mais la nouvelle offre institutionnelle aura des incidences sans doute inattendues. ■

FRANCIS MORIN

Francis Morin est fonctionnaire du ministère de l'Éducation nationale. Il a pendant sept ans été mis à disposition du Comité de liaison des comités de bassins d'emplois (CLCBE). Cette organisation, rattachée au ministère du Travail et de la Solidarité, a pour objectif d'animer un réseau de structures infra-départementales calé sur les bassins d'emplois. Son originalité est de provoquer, dans ces territoires, du dialogue social entre les deux composantes du monde de l'entreprise, les syndicats et les employeurs, les élus locaux et le monde associatif.

Les leviers des dynamiques territoriales

LA relation de l'État avec les territoires et la société civile s'est profondément modifiée à la suite des premières lois de décentralisation. Ce nouveau cadre a favorisé l'émergence du développement local qui a fait la preuve de son dynamisme et de son efficacité en créant un autre mode de relation entre les acteurs économiques et sociaux. Pour autant, on peut se poser la question de la reconnaissance réelle de ces démarches par l'État et les collectivités territoriales.

La perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation conduit à se poser les questions suivantes :

- quelle place l'État va-t-il donner au développement local ?
- quelle place auront les citoyens dans le développement territorial ?
- comment pourra-t-on corriger les risques de distorsion entre les différents territoires avec les dispositifs prévus, dans la mesure où un certain nombre de compétences qui étaient de l'ordre de la puissance publique semblent devoir être déléguées à des organismes dont l'objectif n'est pas, en principe, le service public ou le service au public ?

Ce propos s'appuie sur une observation du terrain : un certain nombre d'axes de travail commencent à émerger du monde rural comme du monde urbain ; ils présentent des constantes intéressantes et constituent des pistes de réflexion. Par ailleurs, alors même que les techniciens, au sein de leurs institutions, évoquent la complexité des dispositifs et la difficulté à observer et à comprendre les évolutions, comment les citoyens, c'est-à-dire les habitants, peuvent-ils s'y retrouver ?

Les leviers des dynamiques territoriales

Les territoires eux-mêmes

Il existe deux logiques d'action qui ont caractérisé successivement et simultanément les dynamiques territoriales.

La logique réactive

D'après Jacqueline Lorthiois¹, certains territoires sont dans une logique de « cueillette » des ressources naturelles qu'ils détiennent. Pendant

¹ Jacqueline Lorthiois : consultante sur le développement local et l'emploi. Conseillère technique à la DIIES (Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale) depuis septembre 1998, elle enseigne à l'université de Valenciennes dans le cadre du DESS « Développement local et économie solidaire », à Paris VIII et Paris XIII. Elle exerce des responsabilités associatives au sein du REAS (Réseau de l'économie alternative et solidaire) et de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale).

longtemps, cette logique a été le moteur du développement industriel de beaucoup de territoires. Au fil du temps, la richesse s'épuise et provoque une crise. En réaction, on essaie de trouver des solutions, mais comme rien n'avait été fait pour anticiper la crise, les tentatives d'y remédier arrivent trop tard. Cette pure logique réactive est très fréquente dans les secteurs longtemps dominés par une mono-activité. Qu'il s'agisse d'une cellule de reconversion, d'un comité de bassin d'emplois, on essaie de remédier à la crise quand elle est aiguë.

La logique préventive, ou logique d'anticipation

Cette logique s'est développée après les années soixante-dix dans quelques bassins d'emplois avec les syndicats, des représentations patronales et des élus locaux, à la suite d'expériences douloureuses et des mutations industrielles subies par un certain nombre de régions, en essayant d'en tirer toutes les leçons. Il s'agit d'anticiper les mutations, de ne pas se laisser surprendre par elles. C'est de cette idée que sont nés les comités de bassin d'emplois et un ensemble de dispositifs soutenus par l'État dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Prenons un exemple récent: Sarreguemines et l'ouverture de l'usine de fabrication de la Smart². Une semaine après son ouverture, le sous-préfet se demandait, lors d'une réunion réunissant tous les acteurs locaux (chambre de commerce, chambre de métiers, union patronale, syndicats...), s'il était nécessaire de créer un comité de bassin d'emplois dans ce territoire alors que le taux de chômeurs était descendu à 4 % et que l'usine venait d'ouvrir. Apparemment pas de problème.

Le projet de construction d'un comité de bassin ne reposait pas uniquement sur le besoin de s'adapter à l'implantation de l'usine, mais sur celui d'anticiper (la fermeture par exemple, ce qui n'était pas simple à concevoir puisque l'usine venait d'ouvrir), de prévenir, de s'attacher aux projets à long terme du territoire.

² Smart: Le parc industriel Smart-Ville à Sarreguemines-Hambach a été inauguré le 27 octobre 1997. Les premières Micro Compact Car (MCC) Smart du groupe Daimler Chrysler sortent de l'usine d'Hambach, sur l'Europôle de Sarreguemines, en 1998.

Ces démarches d'anticipation ont largement participé à l'émergence et à la professionnalisation du développement local.

Depuis une vingtaine d'années, la culture du développement local, née du développement rural et de ses problèmes, a progressivement gagné le monde urbain et celui de la politique de la ville qui en a souvent repris et adapté les concepts, les méthodologies, en essayant également de favoriser l'implication des habitants. Cette culture a permis de sortir en partie des logiques réactives pour aller vers des logiques préventives, des logiques d'anticipation. Mais c'est dans le cadre des politiques de l'emploi que ces stratégies ont trouvé l'interstice pour se développer.

Les politiques locales de l'emploi

L'emploi peut être un levier des dynamiques territoriales. Dans le « traitement » du chômage, les logiques d'intervention ont été d'abord conduites en réaction à une situation donnée accompagnée par un présumé de « handicaps du territoire » (selon Jacqueline Lorthiois), notion largement confortée, les services se servant d'indicateurs négatifs pour justifier l'octroi de telle ou telle aide. La question du chômage a rarement été abordée en termes de ressources, car le système emploi et le système travail ont été confondus. Le système emploi prend en compte tout ce qui est emploi occupé dans un territoire. Le système travail, lui s'intéresse à l'ensemble des habitants et des actifs dans une ville, y compris ceux qui ne travaillent pas, les chômeurs. Or, ce qui fait la richesse d'un territoire, ce qui peut attirer des entreprises, c'est autant les chômeurs que les actifs, parce que les actifs occupés ne vont pas pouvoir occuper les emplois de l'entreprise qui s'installe.

Les chantiers navals de Saint-Nazaire illustrent parfaitement cette idée, à la fois en négatif et en positif. Avec le développement des marchés, les chantiers navals se sont retrouvés en pénurie de main-d'œuvre et, pour faire face aux commandes, ils ont dû recruter très largement. Le positif, c'est la capacité du territoire à offrir des entreprises très maillées autour des donneurs d'ordre et un appareil de formation qui entretient un haut niveau de qualification des salariés. D'où

le succès sanctionné par le marché. Le négatif, c'est l'envers simple de la médaille: trop de commandes pour la ressource humaine existant sur place. Il fallait des hommes pour exercer ces métiers. Ils sont venus de l'est de la France avec leur famille, renforçant le chômage préexistant des femmes. La vision de type handicap de ce territoire concerne donc les femmes, parce qu'il n'est pas apparu imaginable qu'elles puissent jouer un rôle dans ces systèmes de production! Logique d'anticipation qui favorise le développement. Logique réactive qui importe ce qui manque au lieu de chercher à le développer sur place. Notons que c'est, du point de vue de l'entrée des femmes dans les métiers industriels, plus facile à dire qu'à faire...

L'approche exogène

Les pouvoirs publics locaux ont cherché et cherchent encore à attirer les entreprises sur leur territoire en le faisant connaître. Ce sont les «plaquettes publicitaires» vantant leurs mérites: ce territoire est «le plus beau» et «le moins cher». On vend le territoire. On donne envie de s'y installer.

Vers la fin des années quatre-vingt s'est développé, en particulier à la DATAR³, le concept de gestion territoriale des ressources humaines: les ressources humaines du territoire doivent s'adapter aux entreprises qui vont s'installer. Les concepts de l'entreprise, comme organisation, sont alors appliqués au territoire, avec le «management territorial», la «performance territoriale». Il y a même une «école de l'excellence territoriale». C'est le transfert de toute la terminologie entrepreneuriale sur le territoire. Celui-ci peut-il aussi simplement être assimilé à une organisation qui pourrait être dirigée comme une entreprise?

Mais souvent encore, la logique équipementière prévaut sur la logique des hommes.

L'infrastructure routière par exemple, comme une sortie par une bretelle d'autoroute, participe au développement de l'attractivité. Dès lors

³ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Cette administration de mission à vocation interministérielle a été créée en février 1963 par le général de Gaulle pour coordonner et impulser la politique d'aménagement du territoire.

qu'un territoire est suffisamment équipé, il peut attirer. Mais l'histoire a montré que, condition souvent nécessaire, l'infrastructure routière était loin d'être suffisante.

Se sont ajoutées ce que l'économiste Bernard Pecqueur⁴ appelle les stratégies basses, comme des avantages fiscaux considérables: les terrains sont offerts, les taxes professionnelles exonérées, diminuant ainsi le coût du travail. L'attractivité se fait alors par des avantages financiers limités dans le temps. Dans le bassin de Longwy, en Lorraine, une zone franche internationale a été créée et a attiré des entreprises. Mais, quand les exonérations arrivent à leur terme, certaines entreprises se délocalisent, c'est le cas de Daewoo⁵.

C'est également la création des zones franches urbaines de la politique de la ville, qui sont relancées et multipliées en 2003.

Les logiques endogènes

Un certain nombre d'acteurs, aussi bien les élus que les techniciens, les citoyens, les syndicalistes, se sont rendu compte que d'autres éléments sont parfaitement déterminants. Ils revendiquent un environnement global de l'activité qui favorise les conditions de création et d'implantation des entreprises et qui donne à tous envie de rester sur le territoire.

⁴ Bernard Pecqueur est maître de conférences en économie à l'université Pierre-Mendès-France (Grenoble II) et conseiller municipal de Grenoble. Il a publié notamment: *Le Développement local*, 2^e édition revue et augmentée, Paris Syros/Alternatives économiques, 2000; *Emploi et développement économique*, Profession Banlieue, 2002.

⁵ Daewoo Electronique France (DEF) est une usine de fabrication de fours à micro-ondes. En 1989, les micro-ondes s'installent: la Lorraine doit devenir le « quartier général » de Daewoo en Europe, promet le groupe. Quatre ans plus tard, l'usine de Fameck et ses téléviseurs suivent, puis l'usine de Mont-Saint-Martin. L'arrivée du groupe coréen dans la région a un prix, sous forme de subventions, de primes massives et d'exemption de taxes accordées à l'industriel: au total, 30 % du coût d'implantation sont financés par l'Europe, l'État, la région, les communes. Le tout dans le cadre du Pôle européen de développement qui associe depuis 1985 les zones frontalières du Luxembourg, de la Belgique et de la France afin de redresser une région saignée par la disparition de la sidérurgie. Mais à partir de 1998, c'est la dégringolade. Le *chaebol* [un *chaebol* est une nébuleuse de sociétés] Daewoo explose dans un scandale financier. Les différentes filiales sont dépeçées, et les trois usines lorraines se retrouvent quasi abandonnées. Le groupe coréen, qui a décidé de sacrifier trente-deux de ses quarante-sept usines dans le monde, refuse de reprendre la dette de ses sites de Longwy. La fermeture de l'usine de Longwy est annoncée le 9 septembre 2002.

Ainsi, le volet travail d'un projet de territoire n'est pas suffisant pour donner aux personnes l'envie d'y vivre : il existe des bassins d'emplois où l'on trouve du high-tech et des familles avec des hauts niveaux de compétences, mais l'offre culturelle ou de loisir est assez pauvre ! Ce territoire offre de l'emploi et un cadre de vie naturel, mais rien n'a été développé pour que les enfants, grandissant, se sentent bien, aient envie de s'y installer et ne soient pas attirés par la métropole.

Les méthodologies du développement local ont mis l'accent sur la nécessité de développer la vie associative, la vie culturelle, la qualité des loisirs, la qualité de l'école, de l'enseignement, la capacité du système éducatif à se constituer en réseau dans des dynamiques territoriales.

La nécessité de développer la culture de l'accueil à destination en tout premier lieu des créateurs d'activité, des innovateurs de toute catégorie du territoire concerné, avant même de s'intéresser à ceux qui viennent de l'extérieur, s'est particulièrement développée. Cette aide à la création peut se faire aussi bien pour des activités qui sont dans des logiques d'économie solidaire que capitalistes. Sur Plaine-Commune en Seine-Saint-Denis, la Miel⁶ joue ce rôle. Elle symbolise l'appui à la créativité des personnes, des groupes et des réseaux locaux. Sans, bien entendu, exclure ce qui vient de l'extérieur.

Les méthodologies du développement local ont aussi permis d'engager la réflexion sur la modernisation de l'activité qui s'appuie notamment sur la recherche et la formation. Il est tout à fait essentiel que les territoires soient en réseau avec les métropoles universitaires. L'effort pour faire bénéficier l'ensemble des territoires des compétences universitaires par le biais des plans universitaires, des contrats de plan et de la région est à souligner.

⁶ Pour favoriser le développement des très petites entreprises (TPE), leur pérennisation et la création d'emplois en Seine-Saint-Denis, quatre villes, Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Denis et Stains, se sont associées au département de la Seine-Saint-Denis, fin 1998, pour lancer la Maison de l'initiative économique locale (Miel). Conçue comme un lieu ressource et de partenariat, la Miel est une structure associative de proximité qui se consacre entièrement aux dirigeants et aux créateurs de TPE pour leur apporter un soutien global. Elle a contribué à la création de Plaine Initiatives, plate-forme d'initiatives locales (PFIL). Les PFIL, présentes dans de nombreux départements français, sont des associations qui mobilisent des fonds pour financer, sous forme de prêts d'honneur, la création d'entreprises. Ces fonds peuvent provenir de dons d'entreprises, d'organismes financiers et des collectivités locales.

Une remarque: la manière dont la question de l'emploi, de la lutte contre le chômage a été abordée dissimulait une autre stratégie de la part des pouvoirs publics qui était celle de favoriser la compétitivité et la productivité de l'économie dans un contexte de concurrence internationale. Il peut ainsi y avoir deux façons de parler de la même chose et de les interpréter. Mais en l'occurrence, il y avait là une convergence d'intérêts. Comment faire pour que la recherche de cette compétitivité soit en même temps un facteur de développement local? Le chantier de la réflexion sur la société, sur l'économie de services, sur la place des services dans les logiques de développement local n'est pas épuisé. Un certain nombre de territoires ont été à fond dans les dynamiques de développement des services; d'autres sont restés dans une mythologie industrielle et n'ont pas tiré toutes les conséquences d'une mutation de nos sociétés.

Les territoires qui gagnent

Les territoires qui gagnent, selon l'expression d'Alain Lipietz, ont su conjuguer trois principes: l'association, la coopération et la mutualisation; ce ne sont pas des concepts de l'économie libérale, mais ceux de l'économie sociale.

Les systèmes productifs locaux (SPL) par exemple sont, dans des filières données, des dynamiques d'entreprises qui savent faire face ensemble à des évolutions technologiques, voire à des marchés: Cholet en Maine-et-Loire pour l'industrie de la chaussure et la confection, la vallée de l'Arve en Haute-Savoie pour l'industrie du décolletage et Oyonnax dans l'Ain pour la plasturgie. Ces logiques facilitent en même temps la recherche de la diversification d'activités.

Ailleurs, des logiques de coopération d'entreprises, des groupements d'employeurs se sont construits. À Vierzon, dans la région Centre, un groupement d'employeurs de quarante-deux entreprises adhérentes a eu jusqu'à soixante salariés en commun. C'est la preuve d'une capacité d'entente dans des secteurs diversifiés.

Dans l'Ouest, à Thouars, le club d'entreprises a suscité la création d'une entreprise de fabrication des caisses d'emballage industriel pour ar-

rêter de les faire venir de deux cents ou trois cents kilomètres. Par la suite, il a créé un CIGALES (club d'investisseurs et de gestion alternative et locale de l'épargne solidaire).

Le premier CIGALES a été créé le 14 juillet 1983. La Fédération des CIGALES regroupe actuellement quatre-vingt clubs actifs. Ceux-ci ont une activité de capital-risque, de préférence dans les projets locaux présentant une valeur ajoutée humaine (caractère alternatif, écologique, qualité humaine des porteurs, intérêt social des produits, succès d'insertion de chômeurs...).

Principes : « Le capital-risque au service des micro-entrepreneurs ». Chaque CIGALES a une, durée de vie de cinq ans, et comprend cinq à vingt membres. Des cotisations de 7,62 à 457 euros (moyenne 30,48 euros) sont versées mensuellement pour constituer une cagnotte. Les projets sélectionnés le sont suivant des motivations propres à chaque CIGALES. Le financement se fait sous forme de prise de participation dans le capital (dans les entreprises en création ou en développement de moins de quatre ans) de 2 286 euros en moyenne. Il arrive fréquemment que plusieurs CIGALES investissent dans une même entreprise.

Les pratiques encouragées par les CIGALES insistent particulièrement sur :

- * La notion de proximité : rapprocher l'épargne de l'investissement, dans un souci de développement local, d'implication du citoyen.
- * La notion de solidarité : un autre mode de gestion de l'épargne, le suivi et l'accompagnement de l'entreprise dans son développement, de la part des investisseurs.
- * La priorité à des entreprises ayant une composante sociale (notamment insertion économique et création d'emplois), culturelle, écologique.
- * La rentabilité économique : des critères d'investissement réalistes. Un quart seulement des dossiers présentés est retenu.

L'appartenance à un CIGALES est également pour beaucoup de ses membres un moyen de mieux comprendre l'économie et le fonctionnement d'une entreprise. Cet aspect est aussi important que l'éventualité de faire des bénéfices. L'accompagnement du créateur potentiel, l'incitation à parfaire, compléter, munir le projet, le soutien humain que le CIGALES peut apporter sont aussi importants que l'apport financier.

Le suivi de l'entreprise après création, l'analyse en groupe des problèmes rencontrés, l'apport de contacts utiles sont eux aussi très importants.

Le taux d'échec après quatre ans des entreprises financées par des CIGALES est en moyenne de 25 %, contre 50 % pour la moyenne nationale.

Comment l'organisation administrative ou institutionnelle prend-elle en compte les dynamiques territoriales au regard du développement local ?

L'organisation administrative

Si l'administration reste dans une logique de découpage de territoires, de distribution de compétences, elle risque d'être dépassée. Dans le contexte actuel, d'autres catégories d'acteurs semblent souhaiter obtenir délégation de compétences. Le territoire pertinent n'est pas seulement un périmètre. Le découpage devrait suivre l'objet, pas le précéder.

Récemment, les présidents des trois réseaux consulaires, Chambre de commerce et de l'industrie, Chambre de métiers, Chambre de l'artisanat, ont décidé de construire des chartes régionales pour le développement territorial en demandant à l'État de leur confier une mission consultative et d'exercer, par délégation, les compétences ressortissant du développement économique.

Pour l'organisation administrative, dans le schéma classique, la notion de décentralisation implique une décentralisation de l'État vers les régions ; mais là, ce sont des organismes à caractère économique, institutionnels certes, désignés par leurs pairs, qui demandent à avoir des compétences et sont prêts à les exercer dans quatre domaines du développement économique : l'accompagnement à l'international, le développement touristique, l'appui à l'innovation et au transfert technologique (qui aujourd'hui relève des contrats de plan et de la région, donc d'un partage entre l'État et la région) et enfin le conseil environnemental.

Cette demande risque de provoquer un télescopage entre différents niveaux : celui de la prise de compétences sauvage (comme celles que s'octroient toutes les collectivités locales), celui de la prise de compétences officielles (celles que l'on trouve dans les textes de lois), enfin celui des demandes de prises de compétences, de délégations de compétences qui s'y ajoutent.

Entre toutes ces logiques, souvent, seuls les techniciens peuvent s'y reconnaître, mais difficilement les élus et les citoyens. C'est une question très préoccupante.

Le «triangle» classique entre les élus, les techniciens et les citoyens a été beaucoup travaillé. Les niveaux techniciens et élus ont mieux fonctionné entre eux. La réflexion a permis de «professionnaliser» les élus et a amené les techniciens à mieux comprendre les enjeux politiques. À l'inverse, les citoyens ont été tenus à l'écart par la technicité des propos. Le *projet de territoire* s'est réduit – quoi que l'on pense de sa valeur et de sa pertinence – de fait à un projet né du dialogue entre le niveau technique et le niveau élus. Or, pour que les habitants s'intéressent au projet de territoire, y adhèrent et soient dans une démarche citoyenne, il faut également qu'ils le construisent et se l'approprient.

Au niveau local, l'organisation administrative sait en général travailler dans la proximité. Ses agents sont capables de discuter avec les élus et avec les citoyens sur des questions de services publics, de cadre de vie, et de construire des réponses comme les créations de maisons de services publics, maisons des associations...

Par contre, au niveau stratégique, l'administration se comporte le plus souvent à l'inverse de la logique du développement local. Elle fonctionne avec des grands schémas. La concertation survient quand tout est dessiné.

C'est par exemple la mise en place des pôles d'échanges, comme celui de la tangentielle nord au niveau de Pierrefitte-sur-Seine/Stains⁷. L'hypothèse de travail du départ change au gré des rencontres préfets-élus. C'est une logique verticale. L'idée de faire une ligne de tram train apparaît et une étude est lancée. Le changement ne s'appuie pas sur des dynamiques de territoire, sur l'analyse que les territoires font au niveau du quartier, de la commune, de l'intercommunalité, voire de la région, des grands projets qu'ils ont à conduire, mais sur une logique géographique, cartographique, qui consiste à dire: « Non, là, on gomme et on fait... » C'est terriblement présent dans les logiques de territoire.

⁷ Tangentielle nord reliant Cergy-Pontoise, la vallée de Montmorency, Le Bourget et Roissy, nécessitant en particulier la construction d'infrastructures nouvelles entre Stains et Roissy. La liaison est complétée à l'ouest par une antenne Épinay-Sartrouville.

Que peut faire l'organisation administrative ?

L'administration devrait développer, aux niveaux stratégiques, ce qu'elle réussit dans la proximité, à savoir : impulser, valoriser, articuler, rapprocher les acteurs, faire de la vision prospective avec ces acteurs et construire des projets, des dynamiques de projet sur les convergences d'intérêts. Tout en se rapprochant des habitants ! L'Île-de-France est un cas d'école, notamment la Seine-Saint-Denis. Présentée comme une réserve de main-d'œuvre, elle fait, en permanence, office de volant d'ajustement pour les besoins de l'économie. Pour répondre à ces besoins, elle a développé un système de transports qui permet aux utilisateurs d'être à n'importe quel bout de la région dans des délais à peu près corrects le matin.

Les projets de territoire doivent être conçus en termes de convergence d'intérêts intégrant les habitants, et ne doivent pas seulement s'appuyer sur des grandes logiques de dynamique économique. La dynamique territoriale au niveau local n'est pas du tout la même que la logique de dynamique territoriale au niveau francilien.

La logique francilienne globale, par exemple, est purement celle du développement d'une productivité économique et d'une mise en compétition de l'Île-de-France au plan mondial : faire de l'Île-de-France l'une des grandes métropoles mondiales. Pourtant, l'approche globale devrait, en principe, inclure la question sociale, qui construit une attractivité par l'endogène, c'est-à-dire par la prise en compte des habitants comme ressource. En Île-de-France, cette approche est réduite à sa seule dimension économique. Le nombre de personnes qui quittent l'Île-de-France parce qu'elle est invivable est la preuve de la contradiction qui habite cette démarche. C'est un indice qui mérite plus d'attention qu'on ne le fait. L'objectif de faire de l'Île-de-France l'une des grandes métropoles mondiales n'est-il pas menacé à long terme si la qualité de la vie se dégrade toujours autant ?

Quel que soit le niveau de territoire, il y a toujours une sphère institutionnelle, une sphère technique ou sociale et une sphère économique dans lesquelles se situent les habitants. L'idéal du développement local, c'est de faire en sorte qu'il y ait la plus grosse intersection possible entre ces trois sphères. De ce point de vue, le projet de loi sur la décentralisation comporte un certain nombre d'élé-

ments qui peuvent aller dans ce sens ; mais en même temps, il comporte un danger considérable : trop de périmètres, trop d'effacement de la puissance publique d'État en tant qu'instance de régulation. Ce n'est pas tant le principe de la décentralisation qui est en cause, mais le fait d'accentuer la logique de concurrence entre les territoires et de ne pas mieux préciser comment l'État ou l'Europe seront à même de garantir les équilibres. C'est faire du développement local poussé jusqu'au bout, mais qui ne serait ni local, ni durable, ni solidaire, mais local, libéral et anecdotiquement vaguement social.

Tout en développant des logiques de dynamique de territoire, en s'appuyant sur la ressource de ses habitants et de ses forces économiques, tout en utilisant des méthodes apparemment plus démocratiques et dynamiques, le développement local risque alors de se révéler le porteur d'une dynamique de concurrence, c'est-à-dire d'une plus grande recherche de compétitivité des territoires qui les transforme encore plus en « entreprises ». C'est le danger. Pour contrecarrer cette tendance, la réflexion, aujourd'hui, doit porter sur une nouvelle définition du développement territorial durable qui ne s'inscrive pas dans une logique économique à court terme et qui définit mieux comment s'effectue la régulation entre les territoires en affirmant le rôle de l'État national ou de l'Europe. ■

RÉGIONALISATION ET TERRITOIRES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

La décentralisation, acte II. Les orientations actuelles

ALAIN FAURE,
chercheur CNRS en science politique au CERAT

Démocratie locale et participation

MARION PAOLETTI,
maîtresse de conférences
en science politique
à l'université Montesquieu de Bordeaux IV

DEMAIN, LA DÉCENTRALISATION

ALAIN FAURE

Alain Faure est chercheur CNRS en science politique au CERAT, Institut d'études politiques de Grenoble. Nous présentons ici de larges extraits de son intervention orale.

La décentralisation : acte II. Les orientations actuelles

Remarques préalables

L'acte II de la décentralisation est très souvent évoqué comme si, entre l'acte I des lois de 1982 et aujourd'hui, il n'y avait eu aucune transformation. Or depuis 1982, de grands changements se sont produits, notamment avec la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, dite loi Joxe, et plus récemment la loi Chevènement. Paradoxalement tous les débats du projet de loi Raffarin sont focalisés sur la région alors que sur le terrain, c'est essentiellement un mouvement urbain qui est observé. On assiste à une montée en puissance des villes, mais sans doute volontairement, pour des raisons de stratégie politique, le dossier de la place de l'autonomie des villes dans le système politique n'est pas ouvert dans le projet de loi Raffarin tel qu'il est présenté actuellement. Par commodité d'observation, les grands tournants sont tou-

jours datés au moment où se produisent des réformes. Mais les grands tournants n'ont pas nécessairement lieu, et c'est même relativement rare, au moment des réformes. En l'occurrence, en France, le modèle politico-administratif évolue très lentement. N'oublions pas que la loi de décentralisation de 1982 était dans les cartons du précédent gouvernement depuis 1976. De la même façon, le projet de loi Raffarin est dans l'air du temps depuis longtemps. C'est le rapport de Pierre Mauroy¹ qui a fait avancer les débats. Ce n'est pas seulement l'évolution du système français qui est en question, c'est aussi celle de la gestion des villes à l'échelon européen. Très longtemps, les grands changements ont été circonscrits au modèle républicain. Les études comparatives européennes permettent de constater que les évolutions observées en France sont les mêmes en Espagne, en Allemagne, en Angleterre... La réflexion porte plus largement sur la façon dont, aujourd'hui, les villes parviennent à gérer différents problèmes de cohésion, de sécurité, de développement...

Il y a sans doute, dans ce projet de réforme, deux attendus « révolutionnaires », ou en tout cas qui changent profondément ce qui se faisait jusqu'à présent en matière de décentralisation.

Le premier, c'est l'idée de consacrer l'échelon de la région, alors que, dans le modèle français, le niveau départemental a toujours été favorisé.

La deuxième notion « révolutionnaire » que l'on peut trouver dans la loi, c'est l'idée d'expérimentation, la possibilité laissée aux collectivités locales d'expérimenter les façons de faire de l'action publique. Dans dix ans, quand la loi aura été mise en application, certaines régions pourront fonctionner très différemment d'autres, certains départements également, et il pourrait y avoir de nouvelles collectivités, à cheval sur deux régions. À terme, l'empilement classique des territoires (région, département, intercommunalité, commune) risque de connaître pas mal de réajustements en fonction du dynamisme de certains de ces niveaux, tout en sachant que le dynamisme ne proviendra pas toujours du même type de collectivité selon chaque configuration territoriale.

¹ *Refonder l'action publique locale*: rapport de Pierre Mauroy, président de la commission pour l'avenir de la décentralisation, à Lionel Jospin, Paris, La Documentation française, 2000.

Les « mots magiques » de la décentralisation

Depuis 1982, la décentralisation a toujours été présentée de manière très vertueuse : le rapprochement des habitants, la proximité, l'efficacité... Il n'est pas inintéressant d'étudier les mots qui permettent de qualifier cette tendance. Dans les années quatre-vingt, le mot clé était le *développement local*. La notion était portée par les associations, par les coopératives... Le développement local était représenté par la société civile organisée mais pas par le politique. Puis, progressivement, c'est devenu la priorité des ministères et des collectivités locales, avec même un secrétariat d'État. À l'origine, ce terme avait un sens précis. Il était porté par des militants en économie sociale pour évoquer l'art de prendre son destin en main sur le mode concerté à l'échelon local. Petit à petit, il a basculé vers un mot clé et toute intervention au niveau local était convenue au développement local. C'est devenu un mot magique au sens où, au fur et à mesure de son utilisation, il s'est vidé de son contenu. Tous les acteurs se sont mis à parler de développement local, les ministères, les banques, les grands services publics !

Au même moment, on a vu naître le *partenariat* et son corollaire, les *partenaires*, et bien sûr le *projet*, le *contrat*, le *terrain*, trois mots incontournables pour monter des dossiers à l'échelon local, engager des politiques et être entendu dans les sphères de financement de l'action publique. Avec la fin des années quatre-vingt, la politique de la ville a adopté ce vocabulaire du *projet de territoire* ou du *territoire de projet*, des quartiers et de la proximité. Mais ce n'est pas parce qu'il y a des mots nouveaux qu'il y a de nouvelles pratiques. Le modèle politico-administratif peut évoluer très doucement, et le vocabulaire très rapidement. C'est le cas en France. Dans les années quatre-vingt-dix apparaissent les mots *gouvernance*, *citoyen*, *territoire*, *réseau*, *charte*, avec encore, à chaque fois, un *a priori* très vertueux. Ceux qui portent le discours citoyen sont les mouvements de base organisés par des militants associatifs, mais ils ne sont pas les seuls. L'observation du discours des maires permet par exemple de constater que ceux qui utilisent le plus le vocable de la *citoyenneté* sont les maires des villes centres, des élus puissants qui ont compris que, pour faire passer leur puissance, il fallait qu'ils l'accompagnent d'un discours sur les valeurs de base de la démocratie. Depuis les années quatre-vingt-dix, pour

passer un bon accord, il ne faut pas faire un contrat ou une convention, il faut faire une *charte* ! Le mot *charte* est porteur de valeurs très fortes. Il évoque le Moyen Âge, le pacte, le serment... La *gouvernance* est aussi entrée dans le vocabulaire de tous les acteurs. Derrière l'idée de *gouvernance* sont suggérées les notions de flexibilité et de dialogue public/privé. Mais lorsque l'on observe de près l'évolution des collectivités locales, on constate que les frontières restent très rigides, que le privé n'entre pas dans l'administration et que la flexibilité demeure relative. Le *pays rural* est un autre mot magique qui a fait une entrée fulgurante dans le vocabulaire politico-administratif dans les années quatre-vingt-dix grâce à la loi Pasqua². Aujourd'hui, les derniers mots magiques concernent surtout l'action publique urbaine : *développement durable*, *services de proximité*, *principe de subsidiarité*. Pendant très longtemps, ce dernier terme a été banni du vocabulaire législatif français. Les juristes étaient formels : « Jamais vous ne verrez de la subsidiarité dans le modèle français ! C'est incompatible. » Or, dans le discours de tous les grands leaders régionaux et urbains comme dans celui des hauts fonctionnaires territoriaux, le principe de subsidiarité est en passe de devenir le principe de base pour engager des politiques publiques locales de qualité. Autres notions qui progressent : les collectivités *chefs de file*, *l'intérêt communautaire*, *l'identité*, peut-être demain *l'imputabilité*... Tous ces « mots magiques » sous-entendent que la décentralisation est toujours vertueuse et qu'elle favorise une action publique plus efficace, ce qui est un postulat non démontrable ! Ils entretiennent l'idée que l'intérêt général « made in France » reste une spécificité, ce qui masque une évolution extrêmement concurrentielle des territoires. Ce n'est pas encore le modèle fédéral, mais on constate que les collectivités locales sont en concurrence directe les unes avec les autres : telle subvention ministérielle ou européenne accordée à telle agglomération ne le sera pas à une autre. À partir du moment où les territoires sont mis en concurrence, on est loin du modèle idéalisé, républicain, de l'égalité sur l'ensemble du territoire. Des études montrent par exemple que les espaces ruraux dynamiques, ceux qui arrivent à susciter des initiatives et à capter les fonds européens, à s'inscrire dans

² Loi n° 95-115, du 4 février 1995, d'orientation et d'aménagement du territoire, qui introduit la notion de *pays*.

de multiples projets, sont en pleine croissance et font du vide autour d'eux ! Le discours récurrent sur l'égalité des territoires grâce à l'intervention de l'État est de l'ordre du mythe. Dans les faits, la réalité est tout autre. Et un nombre très important de financements structurants quittent le monde rural pour aller vers le milieu urbain – ce qui est assez logique étant donné que 80 % de la population vivent en milieu urbain. Mais ce n'était pas le cas jusqu'à présent. L'Europe a obligé l'administration française à changer ses règles du jeu dans l'attribution des financements. Le modèle européen est d'ailleurs en passe de déteindre sur le modèle français. Que ce soit des projets comme LEADER +³ en milieu rural, ou même Pic Urban⁴ pour les politiques urbaines, l'administration française est contrainte à s'adapter au modèle européen qui est beaucoup plus fédéral, beaucoup plus subsidiaire, et qui fonctionne sur des projets de territoire. Le poids des administrations locales est en déclin. À cet égard, les mots d'ordre du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin concernant la régionalisation sont très clairs : dans le dialogue avec l'Europe, l'interlocuteur n'est plus une administration mais une région.

Des changements dans les pratiques de gestion

Comment sont pris les grands choix d'orientation dans les différentes politiques ? Pourquoi tel type de programme en matière d'action sociale, de soutien scolaire, de sécurité, de développement économique est-il privilégié ? Comment sont fabriqués les référentiels qui vont permettre d'expliquer la justesse des orientations retenues ? Le modèle classique français est plutôt corporatiste et la réponse se trouve souvent au sein de chaque ministère, à partir des négociations entre un certain nombre d'acteurs légitimes (syndicats,

³ L'initiative communautaire LEADER + (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), pour 2000-2006, a pour vocation de soutenir des projets de développement rural exemplaires initiés par des acteurs locaux dans tous les secteurs d'activité du milieu rural, afin de revitaliser les zones rurales et de créer des emplois.

⁴ Programme soutenu par l'Union européenne par le biais du fonds structurel FEDER (Fonds européen de développement régional) dont la mission est de « contribuer à la réduction des écarts de développement et de niveaux de vie entre les diverses régions et du retard des régions les moins favorisées ».

groupes professionnels, filières administratives...). Jusqu'à présent, pour savoir comment se faisaient les grands changements dans la société, il fallait entrer dans le détail de la boîte noire de chaque ministère et étudier comment les médiateurs, à un moment donné, faisaient ou non adopter une mesure. Aujourd'hui, ce modèle classique est bousculé par la décentralisation, parce qu'il ne suffit plus, pour qu'une politique publique soit engagée, qu'elle soit fortement légitime dans son secteur. Le ministère de l'Équipement tout seul, ou de l'Agriculture ou de l'Éducation nationale, ne peut plus faire passer les grandes orientations; il faut également qu'un certain nombre d'acteurs territoriaux puissants acceptent les mesures proposées. La structure du modèle corporatiste n'est pas totalement remise en question, le modèle reste sectoriel, mais avec moins de puissance. Le local a toujours interprété la règle, mais il l'interprétait seulement. Aujourd'hui, on demande au local de produire la règle. Les politiques publiques sont un cadre très large, très souple, et la production de la règle se fait de plus en plus au niveau régional et au niveau des grandes agglomérations. Aujourd'hui, la tendance est à la remise à plat de toutes les règles du jeu par des agglomérations puissantes. C'est l'éclatement des référentiels. Par exemple, le discours du gouvernement au sujet de l'Éducation nationale est à l'éclatement régional, à la négociation d'un certain nombre d'acquis non plus à l'échelon national mais à l'échelon régional. Le même processus est envisagé dans un certain nombre de secteurs comme le dossier très sensible de la sécurité: la réflexion sur la création d'une police d'agglomération en est un bel exemple.

Les symboles politiques du pouvoir local

Comment analyser ce modèle émergent où les référentiels sont construits différemment? Ce qui apparaît tout de suite, c'est l'arrivée de nouveaux acteurs autour de la table de négociation qui ont une influence non négligeable dans la rédaction des lois: les grands services urbains, avec leur connaissance de dossiers très pointus (électricité, voirie, eau...) et le monde technique et financier de l'aménagement et du développement urbains. Cette évolution met en relief la perte par l'État de son rôle d'impulseur de politiques pu-

bliques. Dans ce contexte, le métier politique est-il en train de changer ? Fait-on de la politique différemment quand on la fait à l'échelon de l'agglomération ? Historiquement, le conseiller général, en milieu rural comme en milieu urbain, était le pilier de la ^ve République, même si en milieu urbain il n'était pas très utile. L'acte 1 de la décentralisation a renforcé le niveau du maire qui est devenu également un passage obligé pour tout homme qui veut avoir une carrière politique. Or aujourd'hui, être maire et conseiller général ne suffit plus pour entrer dans les lieux du pouvoir. Il faut aussi être président d'une intercommunalité ou d'une communauté de communes, ou d'une communauté d'agglomérations ou d'un pays... L' élu qui veut influencer sur les décisions publiques, qui veut pouvoir les orienter, doit être désigné sur ce territoire intermédiaire. Dans les années 1980, un ethnologue, Marc Abélès⁵, s'est installé dans le département de l'Yonne et a essayé de déterminer, sur le plan rituel, sur le plan symbolique, les facteurs favorables pour faire de la politique, entrer en politique et durer. Il développe l'idée d'éligibilité : pour être élu en France, il n'est pas essentiel d'avoir des compétences ou certaines qualités, mais il est nécessaire d'être reconnu comme pouvant être potentiellement un élu. Il faut avoir un certain nombre de valeurs qui font que l'électeur perçoit le candidat comme celui qui peut le représenter. On peut être élu dès l'instant où l'on est perçu par les électeurs comme pouvant représenter des intérêts locaux. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que les règles d'éligibilité ne sont pas identiques d'un territoire à l'autre. Les candidats ne sont pas élus de la même façon en Bourgogne, sur la Côte d'Azur et dans les Pyrénées. Dans certains endroits, c'est le parti politique qui comptera le plus, dans d'autres, c'est la religion ou encore le métier, les racines familiales... Des études montrent aujourd'hui que les élus les plus ambitieux essayent de construire une éligibilité intercommunale. Les présidents de communautés d'agglomérations ont su très rapidement intégrer un discours qui prend toutes les composantes de leur vaste territoire et pas seulement celui de la ville centre. Souvent, ce sont les maires des villes centres qui pilotent les grandes agglomérations. La politique de la ville, quand elle devient politique d'agglomération,

⁵ Marc Abélès : *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989 ; *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

peut induire de réels changements: les quartiers ne sont plus ciblés, privilégiés parce qu'ils sont sur telle commune, le modèle doit être applicable à l'ensemble de l'agglomération. Cela prendra du temps, et le niveau communal restera encore très actif, mais le jour où l'élection des maires d'agglomération se fera au suffrage universel direct, tout va aller très vite. Au Canada par exemple, la métropole de Montréal est un territoire très vaste qui était morcelé en vingt-huit municipalités sur une île, plus une métropole de cinquante autres communes. En 2001, le gouvernement a fait autoritairement passer une loi pour qu'il n'y ait qu'un seul maire, élu au suffrage universel direct, pour les vingt-huit municipalités de cette île. Tous les spécialistes, tous les habitants, tous les sondages annonçaient l'échec de cette réforme. Il était impensable de rassembler vingt-huit municipalités si différentes, si disparates: certaines très riches et d'autres très pauvres, certaines francophones et d'autres anglophones. Les élections ont eu lieu. Un an après, les habitants se reconnaissent à cet échelon d'agglomération. Il s'est passé quelque chose sur le plan symbolique, le maire qui a été élu sur cette grande ville s'est mis à incarner tous les habitants alors que c'était quasiment inconcevable seulement un an auparavant. Les ressorts électoraux de la représentation politique sont toujours sous-estimés. Le même virage est tout à fait envisageable en France, pour peu que l'on accorde aux *maires d'agglomération* et aux *maires de pays* une véritable légitimité électorale. ■

MARION PAOLETTI

Marion Paoletti est maîtresse de conférences
en science politique
à l'université Montesquieu de Bordeaux IV.

Démocratie locale et participation*

Les enjeux de la logique de proximité

La proximité dans l'organisation institutionnelle peut-elle agir contre les critères démocratiques dans l'organisation institutionnelle du pouvoir local? Y a-t-il possibilité, au niveau local, de refondation, de reconstruction du politique au sens de gouvernance? Quel est l'espace politique pertinent de la citoyenneté?

L'évidence de la démocratie locale

La proximité fonde une assimilation opportune entre communes et démocratie et plus largement entre le local et la démocratie. En 1982, dans les premiers débats sur la décentralisation, un député a parlé de «tropisme» de la commune pour la démocratie: la commune se tournerait naturellement vers la démocratie.

* Ce texte est issu d'une intervention orale.

Les conditions de proximité

Le fondement un peu mythique de la démocratie locale vient des conditions de proximité. La conjugaison d'un nombre restreint de personnes sur un territoire délimité rend possible l'idéal démocratique, dans son sens premier, celui du pouvoir au peuple. Les grands auteurs (Alexis de Tocqueville¹, Jean-Jacques Rousseau² et Charles de Montesquieu³) étaient assez sceptiques sur la possibilité de la démocratie au sens du pouvoir au peuple à l'échelon national, mais envisageaient cette possibilité au niveau local. La formulation de l'idée est assez proche chez Jean-Jacques Rousseau et chez Charles de Montesquieu alors qu'ils sont, par ailleurs, tenants de deux conceptions différentes de la démocratie.

Pour Charles de Montesquieu: « La propriété naturelle des petits États est d'être gouvernés en république; celle des médiocres d'être soumis à un monarque; celle des grands empires d'être dominés par un despote. » Et, pour Jean-Jacques Rousseau: « En général, le gouvernement démocratique convient aux petits États; l'aristocratique aux médiocres; le monarchique aux grands. »

La proximité peut rendre possible le pouvoir au peuple localement sous certaines conditions matérielles, morphologiques.

Les auteurs qui se sont livrés à une analyse réaliste de la démocratie estiment que les citoyens, à l'échelon national, ont spontanément peu d'intérêt pour la politique. Joseph Schumpeter⁴, qui a une analyse très réaliste de la démocratie, pense que le peuple ne veut rien, mais qu'il est possible, localement, que les choses se jouent différemment: le concret, le quotidien peut susciter de l'intérêt pour le citoyen et permettre de dépasser tout ce qui vient amputer la possibilité d'une démocratie populaire dans le sens de participative, soit toutes les inégalités plurielles qui traversent la société (culturelles, sociales, sexuelles, etc.) et qui sont peut-être susceptibles d'être déjouées au niveau local parce qu'elles y sont palpables.

¹ Alexis de Tocqueville, juriste et penseur politique, 1805-1859: *De la démocratie en Amérique*.

² Jean-Jacques Rousseau, philosophe suisse, 1712-1778: *Le Contrat social*, 1762.

³ Charles de Montesquieu, juriste, 1689-1755: *De l'esprit des lois*, 1748.

⁴ Joseph Schumpeter, économiste autrichien, 1883-1950: *Capitalisme, socialisme et démocratie*, 1946.

Daniel Gaxie⁵ écrit dans *Le Cens caché*, ouvrage de référence en science politique, que la participation rejoint un cens caché, dans le sens de « censitaire »; de fait, ceux qui participent sont toujours les mêmes : ceux qui sont le plus dotés culturellement, qui savent parler, qui sont diplômés et qui ont de bonnes conditions économiques.

Cependant, le « possible » traverse toujours la question de la démocratie locale, en particulier communale, et il donne sa force à l'assimilation entre commune et démocratie. La force de cette assimilation n'exclut pourtant pas des moments de problématisation, que soient dénoncés le manque de volonté participative ou le pouvoir des notables. Mais souvent, ces moments de problématisation entraînent tout de suite après une consolidation.

C'est assez net s'agissant des « gamistes »⁶ qui demandent la décentralisation au nom de la participation, au nom du peuple. En 1982, la décentralisation était très centrée sur les notables, sur les élus; elle était très représentative. La participation est à peine évoquée dans les premiers débats sur la décentralisation. Et même, tout ce qui l'avait motivée, justifiée, apparaît soudain dépassé. Dans les années quatre-vingt, le mot « participation » disparaît. La décentralisation est posée comme une condition nécessaire et suffisante pour entraîner la participation, même si elle consacre les notables. En 1982, un député propose un seul amendement qui est mis en seconde lecture à l'Assemblée nationale : « Des lois détermineront les conditions de la participation des citoyens à la vie locale ! » Une proposition très ouverte qui ne sera reprise que dix ans après, avec la première vraie loi sur la démocratie locale du 6 février 1992. Mais tous les députés y souscrivent alors qu'aucun d'entre eux n'avait rien présenté sur cette question de la participation.

Autre moment de problématisation relative, que l'on voit émerger au milieu des années quatre-vingt-dix : le retour du discours sur la proximité.

Auparavant, le discours sur la participation était celui de ceux qui n'étaient pas au pouvoir, et c'était un moyen de le critiquer. Puis il devient celui des élus, et ce n'est pas sans lien avec ce qui est appelé en science politique la *gouvernabilité*. Après la gouvernance apparaît la gouvernabilité au sens

⁵ Daniel Gaxie : *Le Cens caché*, Paris, Le Seuil 1978.

⁶ On appelle « gamistes » les militants des GAM (groupements d'actions communales).

de comment obtenir l'acceptation, comment légitimer les politiques publiques, les décisions, dans un univers conflictuel où les comportements politiques sont très fortement marqués par la protestation.

Au-delà de la renaissance de ce discours, même s'il peut être jugé de manière plus ou moins critique, la multiplication des instances de concertation et l'invention de procédures de participation ne peuvent pas être sous-estimées. Ce n'est pas seulement de la communication ! C'est aussi un discours qui s'incarne dans toute une série de procédures. L'idée de participation devient la nouvelle norme de l'action publique. Loïc Blondiaux⁷ parle de « nouvel esprit de l'action publique », comme Luc Boltanski et Ève Chiapello parlent de « nouvel esprit du capitalisme⁸ ».

Deuxième point à propos de cette évidence : le retour en force du vocabulaire de la proximité comme discours sur la démocratie de « face à face », la démocratie de contact.

Avec ce changement de légitimité, l'insistance sur la participation, le discours politique et l'invention des procédures publiques de participation, peut-être serait-il intéressant de mener l'analyse du local à travers celle de l'espace public. Le philosophe Jürgen Habermas⁹ dit que la légitimité démocratique est constituée par l'échange d'arguments, la constitution d'une opinion publique pour des affaires publiques.

Ce modèle de l'espace public ne peut s'appliquer au local parce que celui-ci a toujours été dans une relation fusionnelle où les représentants et les représentés sont supposés se connaître, être dans une relation de face à face, de discussion permanente. C'est en quelque sorte un héritage de la démocratie communale, des petits villages où tout le monde était censé se connaître ; mais cette interconnaissance est impensable dans les grands univers urbains. Le fait de discuter, de se connaître continue de hanter le modèle de la démocratie locale.

⁷ Loïc Blondiaux : « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », dans : *La Démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Centre de recherches administratives politiques et sociales de Lille (CRAPS), Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie (CURAPP), Paris, PUF, 1999.

⁸ Luc Boltanski est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Ève Chiapello enseigne à HEC. Ils ont publié en semble *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, 2000.

⁹ Jürgen Habermas, philosophe et sociologue allemand, *L'Espace public*, Payot, coll. Critique de la politique, 1978.

Un jour un maire a dit: « Moi, je n'ai pas besoin de participation. Tout le monde participe même sans participation! » À la limite, l'opinion publique locale n'est pas utile.

La rhétorique de la proximité

Dans les années quatre-vingt-dix, la décentralisation substitue aux images d'amateurisme et d'interconnaissance des images de professionnalisation et crée des procédures pour faire exister une opinion publique. Or la force de la rhétorique sur la proximité peut contrecarrer cette tendance, incertaine et fragile, vers l'émergence d'un espace public local. On peut observer que les termes de démocratie et de proximité se sont imposés très rapidement dans le vocabulaire politique, sur un laps de temps assez court: les campagnes pour les élections municipales et cantonales de mars 2001; puis la discussion parlementaire et le vote de la loi sur la démocratie de proximité entre mai 2001 et février 2002; et enfin les élections présidentielles et législatives du printemps 2002 qui se sont jouées aussi sur la « France d'en bas », la République des proximités.

Le glissement très rapide des termes pour qualifier le rapport local entre l'élu et le citoyen est très net. Pour la gauche, dans les années soixante-dix, la participation est autogestionnaire. Avec la réforme de la décentralisation en 1982, on ne parlait plus que de démocratie locale et même si cette définition est très centrée sur les élus, très représentative, elle a quand même un contenu participatif. Dans les années quatre-vingt-dix, les mots de « démocratie participative » émergent et sont très vite remplacés par les termes « démocratie de proximité ». On ne parle plus que de proximité! Et force est de constater qu'avec la proximité le contenu participatif reste en arrière-plan: il est dilué au milieu des problématiques.

Par exemple, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a déjà un titre qui prête à confusion: une première partie porte sur la participation des habitants à l'échelle du quartier, dans les conseils de quartier; la deuxième partie traite des conditions d'exercice des mandats locaux, avec des dispositions sur l'amorce d'un statut de l'élu; la troisième partie aborde la question du fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours; et la quatrième partie concerne la participation du public à l'élaboration

des grands projets mis en œuvre par l'État. Il y a donc une diversité de mesures concernant l'État. Il est question de territorialisation de l'action publique pour améliorer la gestion urbaine, de dispositions pour réformer les enquêtes publiques, de l'amélioration des rapports entre les citoyens et les services publics. Mais l'ébauche d'un statut de l'élu et la dimension participative sont diluées au milieu de tous ces objets et sont rabattues sur le voisinage, la communauté de voisinage, le quartier qui est un échelon absolument sans pouvoir dans l'architecture locale; alors que l'on a dit que le pouvoir local se transfère largement au niveau de la structure intercommunale, de l'agglomération, qui n'est toujours pas élue au suffrage universel direct, et qui est un niveau qui n'est pas du tout envisagé dans le projet de loi du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. C'est assez significatif que cela n'y soit pas.

Durant les discussions à l'Assemblée nationale, Noël Mamère¹⁰ avait déposé un amendement qui proposait d'appeler cette loi: «Démocratie participative locale». Tous les députés sont alors montés au créneau en disant: «Non, non... Démocratie de proximité. Démocratie participative, c'est trop!»

Un auteur en science politique, Rémi Lefebvre¹¹, a livré un article très intéressant sur l'analyse de la rhétorique de la proximité. En reprenant tous les discours sur la proximité, il montre que c'est un curieux retournement de la modernité qu'il y a derrière l'usage inflationniste de ce terme. Pour lui, c'est une forme de dilution du politique, parce que la modernité, sous la ve République, c'est une manière de se déprendre des liens clientélistes, de cette démocratie de contact, en créant des procédures, un espace public. Avec la proximité, il s'agit d'être au plus proche, d'être dans une démocratie de face à face et de servir l'individu pris isolément. C'est une fin de l'imagination politique où les différences partisans s'estompent et où tout le monde se propose de justifier l'existence de la politique en disant: «Je vais m'occuper de vous individuellement, en personnalisant.» C'est, *in fine*, un discours qui est assez infantilisant pour les citoyens.

¹⁰ Noël Mamère, député vert de Gironde et maire de Bègles.

¹¹ Rémi Lefebvre est maître de conférences en science politique à l'université Lille II et chercheur au CRAPS.

Deux tendances contradictoires

La démocratie locale est donc sous tension entre des tendances contradictoires : d'un côté l'émergence d'un espace public plus ou moins vertueux et de l'autre ce retour en force du clientélisme et de la démocratie de face à face. Mais cette contradiction et ces tensions sont normales : la démocratie revêt des tensions contradictoires et le discours qui la sous-tend a deux faces, celle de la légitimation et celle de la contestation. Les élus locaux qui négocient au Parlement la décentralisation, leurs pouvoirs, ne le font pas pour eux mais au nom de la démocratie locale, de la participation. Et au sein des arènes locales, là où s'exerce le pouvoir, c'est bien un discours de légitimation fort du pouvoir local et des politiques publiques.

En même temps, la démocratie locale est le discours privilégié de la contestation du pouvoir. Par exemple, tous les discours de l'année 2001 sur la communauté urbaine de Bordeaux ont été étudiés. Lors des élections municipales, les opposants à l'équipe sortante brandissaient toujours la « vraie démocratie » contre la « fausse démocratie » : « Vous dites "démocratie locale" mais vous ne le faites pas. »

À un niveau plus global, le propos sur la participation locale est à la fois celui du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, et celui du discours d'Attac¹², le fameux « Agir local, penser global ». Donc, il y a cette tension et cette double face dans le discours lui-même, et ces contradictions sont aussi inhérentes au fonctionnement de ce discours.

En étudiant l'ensemble des documents de campagne pour les élections législatives de 2002, ou des municipales de 2001, Rémi Lefebvre¹³ montre que, dans ce discours de la proximité, il s'agit de se mettre au service des gens pris individuellement. La dépolitisation est très forte, car il n'y a aucune différence partisane entre la gauche et la droite, les politiques jouent contre eux-mêmes et continuent à vider le politique ou la politique de son sens. Cet évidemment politique ac-

¹² Attac, Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens, a été créée en 1998.

¹³ Rémi Lefebvre : « Rhétorique de la proximité et crise de la représentation », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, L'Harmattan, février 2002.

compagne l'évolution libérale dont les effets sont constatés sur la composition des territoires.

Selon les formes politiques de la grandeur décrites par Luc Boltanski et Laurent Thévenot¹⁴, l'évolution du système local s'inscrit assez bien dans la formation de la cité par projet. Le monde est réticulaire par projet, « connexionniste ». Des personnes s'assemblent à l'horizontale autour d'un projet.

En même temps, le registre civique, ce qu'ils appellent « la grandeur civique », n'a pas totalement disparu ; elle est mise en avant dans l'idée de participation, de citoyenneté, qui continue à habiter le local. Peut-être que le local, les institutions, le pouvoir local, le gouvernement local résistent mieux que ne peuvent le prétendre les analyses en termes de politique publique, de polyarchie, justement en s'appuyant sur cette idée de citoyenneté et de civisme. Mais dans l'usage de la proximité et dans le discours qui l'accompagne, dans les valeurs qui sont portées par les citoyens et les élus, il semble bien que la proximité relègue le local vers les formes de grandeur liées au domestique et à la domesticité, dans le sens de la cité domestique telle que la décrivent Luc Boltanski et Laurent Thévenot : la dignité des personnes, leur grandeur, n'est pas liée à leur aspiration au droit civique, à la participation comme modèle de la cité civique, mais bien au soin et à l'attention dont elles sont l'objet.

Les grands protègent les petits dans une dimension domestique. Et il s'agit aussi, comme on a pu le constater avec les élections de 2001 et de 2002, d'un modèle qui se veut très sécuritaire. Cette dimension est fondée sur la sécurité des personnes et cet accès à la grandeur pour les élus, dans une cité domestique, a une dimension sacrificielle : il faut faire le sacrifice de sa personne aux petits pour les protéger. Dans cette conception sacrificielle, la consécration des vertus du chef consiste à faire voir l'ampleur de ce qu'il consent pour le bonheur commun, auquel il subordonne la totalité de ses satisfactions personnelles : « Il faut mouiller sa chemise. Il faut donner. Il faut aller sur le terrain. C'est un travail de titan... » Les élections municipales de 2001, avec la première application de la parité, ont été marquées

¹⁴ Luc Boltanski et Laurent Thévenot : *De la justification. Les Économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

par une valorisation des femmes au moment de la campagne. Elles ont été mises en avant sur les listes municipales. En Gironde, plus de la moitié des listes respectaient scrupuleusement l'obligation paritaire. Ensuite, les femmes ont été éjectées du pouvoir qui est resté très clivé sexuellement dans l'exécutif et dans les structures intercommunales. Mais la campagne de 2001 a été valorisée sur les qualités, socialement construites comme féminines, de proximité, d'attention aux autres, d'empathie, de soins aux autres, de quotidieneté, et elle est entrée en résonance avec le terme de la proximité sur ce modèle domestique.

Le cadre institutionnel de la démocratie locale française

La proximité joue très certainement contre l'espace public parce que les élus locaux, au Parlement, sont les porte-parole, face à l'État, face aux projets gouvernementaux, d'une vraie démocratie locale qui est une affaire de culture localisée et de pratiques. Il ne faut donc pas légiférer trop excessivement. Il faut laisser libres les élus. Dans la sociologie des élus en général et dans la définition des politiques publiques, les élus locaux ont un pouvoir très important qui est une particularité française et qui tient sans doute aussi à la multiplicité des niveaux de collectivités locales. Mais ils ont aussi la spécificité d'être un corporatisme direct dans l'appareil d'État, parce qu'ils maîtrisent les deux chambres qui font la loi : le Sénat, de manière constitutionnelle indéfectible, et l'Assemblée nationale, ce qui est très spécifique. En Allemagne, en Espagne, aux États-Unis, ceux qui représentent la nation ne sont pas des élus locaux ; alors qu'en France, dans l'Assemblée nationale de 2002, 4 % des députés n'ont aucun mandat local. C'est clairement une chambre d'élus locaux.

Force est de constater que les élus locaux se font au Parlement les défenseurs d'une conception excessivement fermée de la représentation politique. Ils essaient toujours de la circonscrire encore plus, de la consolider, parce que la participation peut être dangereuse. La participation à la française ne vient jamais en tension avec la représentation politique, mais toujours en complément, en légitimation, pour

l'appuyer. Yves Sintomer¹⁵, en étudiant les conseils de quartier en France, à Porto Alegre, et les expériences aux États-Unis et en Grande-Bretagne de *grass roots democracy*, le démontre parfaitement.

Avec cette position particulière des élus locaux au Parlement, qui consiste à dire: «On est des super-champions de la démocratie locale. Ça marche bien, la démocratie locale...», quel bilan peut-on faire?

Avant tout, la démocratie est strictement élective: ce qui confère un statut de collectivité locale, c'est l'élection. S'agissant de la commune, cette constante du principe électif est un peu problématique. Selon la loi, le maire est censé être dépendant des conseillers municipaux qui votent pour l'élire, mais tout le système est organisé pour freiner ce qui devrait être, selon le droit, un régime d'assemblée qui désigne l'exécutif, le maintient...

Or tout le monde sait à quel point les conseillers municipaux sont pieds et poings liés au maire, puisque c'est lui qui les désigne et qu'ils ne doivent leur présence sur la liste qu'à leur lien de subordination à l' élu. Dire que les conseillers municipaux font le maire, c'est absolument faux, mais c'est le schéma légal.

Par ailleurs, le propre du système local, de l'architecture institutionnelle, c'est cette confusion des pouvoirs sur une personne. S'agissant du système local, Claude Sorbet¹⁶ demande: «Faut-il parler de présidentialisme local?» et il répond clairement oui. À Bordeaux, la patrie de Montesquieu, il est écrit partout sur les murs qu'il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Dans sa définition de la démocratie libérale, le libéralisme dit que, pour tout pouvoir, il faut des contre-pouvoirs. Or là, en l'occurrence, le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional et, plus encore, le président de l'agglomération est à la fois le président de l'exécutif et le président de l'assemblée locale ou du délibératif local. La confusion des pouvoirs sur sa personne est importante, d'autant plus qu'à cette personnalisation et à cette présidentialisation du pouvoir ne répondent pas des contre-pouvoirs importants au sein des assemblées locales. La France s'est longtemps distinguée par l'absence d'opposition

¹⁵ Voir Yves Sintomer et Marion Gret, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, 2002.

¹⁶ Claude Sorbet est professeur de sciences politiques à l'IEP de Bordeaux. Il a publié notamment *Les Politiques de communication, séminaire doctorat*, SICA, 1995.

dans les conseils municipaux. Avec la décentralisation, le mode de scrutin dans les communes de plus de 3 500 habitants est décrit comme exemplaire parce qu'il allie une dose de majoritaire avec une dose de proportionnelle. En même temps, on constate que les majorités sont surreprésentées, que les oppositions sont peu nombreuses, et qu'il s'agit d'une infériorisation non seulement quantitative mais aussi qualitative : elles ont peu de moyens d'exister, de contrôler.

Par exemple, dans la première loi de démocratie locale du 6 février 1992, qui confère des droits aux opposants, cette phrase : « Tout conseiller municipal a le droit d'être informé des affaires de sa commune. » en dit long sur le chemin à parcourir ! Ce qui est vrai à l'échelon municipal l'est également aux niveaux départemental et régional, et d'autant plus dans les agglomérations où il existe une triple délégation : des conseillers municipaux élisent des conseillers communautaires qui sont souvent des maires, qui délibèrent entre eux et qui ne laissent aucune visibilité.

Un autre trait caractéristique est la faible institutionnalisation de l'espace public local. Aussitôt que l'on veut légiférer sur la participation locale, la codification est neutralisée dès la rédaction au Parlement et le droit à la participation devient particulièrement restrictif et contrôlé.

Cette lecture critique ne doit cependant pas occulter le fait qu'il existe des lois et même un droit symbolique pour le citoyen d'être informé, de participer, qui produira sans aucun doute des effets. Cette législation sur la participation des habitants est assez symptomatique, dans le modèle français, d'une démocratie communautaire, consensuelle, fusionnelle, proche, où il n'y aurait pas besoin de faire exister de la participation pour que les gens soient associés et bien représentés. Néanmoins, il ne faut pas nier le bon enracinement social de la démocratie représentative, de la représentation politique, dans la mesure où les élus locaux sont un peu plus représentatifs de la population que les députés. L'équilibre de la représentation politique locale est meilleur, même si les dernières études menées montrent que, là encore, le phénomène de sursélection sociale des élus est en train de s'accroître avec leur professionnalisation.

Le fait qu'il existe des lois sur la participation est donc un progrès, même si ces lois neutralisent ce qu'elles prétendent traiter et examiner.

Les prémices de la participation

Dire que la première grande loi sur la participation est celle du 6 février 1992 n'est pas tout à fait exact, car il y avait déjà eu des mesures ponctuelles. Dans le code de l'urbanisme, avec la loi du 18 juillet 1985, une disposition crée une obligation d'organiser, avant toute opération d'envergure, une concertation dont l'organisation est totalement libre: le conseil municipal fait ce qu'il veut mais garantit deux délibérations: une au début pour organiser la concertation et l'autre, à la fin, qui en tire les conséquences, qui dresse le bilan.

Mais en même temps, le code de l'urbanisme précise que les autorisations d'occuper le sol ne sont pas illégales « du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution ». Il suffit qu'il y ait eu délibération et concertation !

La loi d'orientation pour la ville de 1991, dite LOV, reprend ces principes et étend le principe de la concertation mais ne la rend pas plus contraignante pour les élus. La loi PLM (Paris, Lyon, Marseille) du 31 décembre 1982 met en place les CICA (comités d'initiative, de consultation et d'arrondissement) qui réunissent les représentants des associations de l'arrondissement qui le veulent. Mais cette loi n'est pas pour autant plus contraignante. Une fois par trimestre, le CICA participe aux débats du conseil d'arrondissement. Il n'a aucun pouvoir (comme les conseils de quartier: plus les modes de participation sont définis, moins ils sont dotés de pouvoir!), il n'a qu'une voix consultative et seulement si ses représentants ont notifié au préalable au maire d'arrondissement les sujets sur lesquels il souhaite intervenir.

La loi du 6 février 1992 est la première qui prône un droit à la participation du citoyen, l'organise concrètement avec la possibilité de créer des comités consultatifs, c'est-à-dire une commission extra-municipale sur un sujet d'intérêt communal. Ces comités sont présidés par un membre du conseil municipal. Ils sont composés de membres extérieurs au conseil et nommés par le maire. Ils sont chargés d'établir un rapport annuel communiqué au conseil municipal. Cette loi crée par ailleurs une commission consultative, présidée par le maire, sur les services publics locaux exploités en régie ou délégués. Cette même loi organise les référendums locaux, qu'il ne faut surtout pas appeler référendums parce qu'on explique partout qu'il s'agit d'une consultation, d'une de-

mande d'avis, et que le référendum est illégal. Les référendums sont contrôlés par les élus ; ils ne peuvent être organisés que « sur proposition du maire ou sur demande écrite du tiers des membres du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, ou sur demande écrite de la majorité du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants » ; le conseil municipal délibère « sur le principe et les modalités d'organisation ». L'opposition n'arrive jamais à un tiers, et c'est donc essentiellement une initiative majoritaire...

La neutralisation de la participation

En 1995, des élus posent la question de la participation, arguant du fait que la démocratie représentative est en crise et qu'il faut faire participer les habitants. C'est Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur¹⁷, qui, comme une marque gaulliste, porte le référendum local dans sa loi sur l'aménagement du territoire en proposant l'extension du « référendum local » à l'échelon intercommunal et la légalisation de l'initiative populaire dans des conditions drastiques et pour tout dire impossibles. Le principe : un cinquième des électeurs inscrits (pas des habitants, des électeurs !) signent une demande de pétition pour organiser une consultation. Le ratio est important, mais il est dans la moyenne de ce qui existe. À l'étranger, dès que le cinquième d'électeurs est rassemblé, le vote est automatiquement organisé. En France, il existe un filtre supplémentaire : le conseil municipal délibère pour donner son aval ou non à l'organisation.

Bien sûr, ce référendum n'est qu'une demande d'avis, précision qui apparaît même sur les bulletins de vote. Il ne peut être organisé que pendant deux années au milieu du mandat municipal et pas sur tous les sujets. Le législateur français a rajouté une disposition qui fait sourire les Suisses : un même électeur, durant ces deux années, ne peut signer qu'une seule saisine pour l'organisation d'une consultation par votation. C'est vraiment un problème de culture des élus qui estiment que la participation est un jeu périlleux et que ce qu'ils vont donner aux citoyens, ils vont le perdre en termes de pouvoir. Or si la politique, par rapport à cette évolution libérale du monde et du système local, doit être refondée, c'est bien grâce au citoyen, à la démocratie qu'elle pourra le faire.

¹⁷ Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur de 1993 à 1995.

Concernant la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le texte de loi proposait que les conseils de quartier soient obligatoires dans les villes de plus de 20 000 habitants. Après une première lecture à l'Assemblée nationale, les conseils de quartier deviennent obligatoires dans les villes de plus de 50 000 habitants. Après la discussion au Sénat: l'obligation concerne finalement les villes de plus de 80 000 habitants. Par ailleurs, dans la loi, les conseils sont définis par une dizaine de lignes où, par trois fois, la formule suivante revient: «Le conseil municipal fixe...» Sous-entendu: «Le maire fixe...» Et il fixe la délimitation des quartiers, la désignation des conseillers de quartier et les modalités de fonctionnement du conseil de quartier.

D'après un rapport du CARNACQ¹⁸, le Carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartier, la problématique est la suivante: comment réussir à utiliser cette loi très contraignante et qui, d'emblée, place les conseils de quartier sous le contrôle des maires et dans l'orbite des élus? Comment jouer sur les marges pour pouvoir investir les conseils de quartier? Avec cette question préalable: les conseils de quartier valent-ils la peine d'être investis?

L'opacité du système décisionnel local

Dernier élément qui vient remettre en cause ce discours sur l'évidence de la démocratie locale, c'est l'impossible imputation de la décision locale, l'opacité du système décisionnel local. On dit aux habitants: «Participez! Il faut participer!» Mais participer à quoi? Plus personne n'est capable de repérer qui fait quoi dans le puzzle local, dans cette multiplication des échelons et des compétences enchevêtrées et imbriquées.

Le cumul entre les députés et le local a une incidence sur la distribution des compétences extrêmement dommageable. Pierre Sadran parle de «logique distributive des compétences¹⁹» pour décrire le marchandage autour de la distribution des compétences par collectivité locale: cha-

¹⁸ Le Carrefour national des habitants et comités de quartier a été fondé en 1976 par quatre groupements d'associations de quartier des villes de Grenoble, Lyon, Marseille et Paris, pour promouvoir le «statut de la participation des habitants à la vie de leur cité» qu'ils venaient d'établir. Aujourd'hui, près de 600 comités de quartier sont adhérents au CARNACQ par le biais ou non d'une fédération locale.

¹⁹ Pierre Sadran: *Le Système administratif français*, Monchrestien, coll. Clefs, 1997.

cun reçoit un petit peu. Le projet de réforme sur la décentralisation du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin laissait supposer que les régions auraient l'ensemble des compétences. En réalité, chacun sera satisfait: les régions, les départements, les EPCI²⁰, pour que tous l'acceptent et que les élus locaux le votent. Cet enchevêtrement de compétences ou de financements rend illisible le paysage institutionnel. Chaque élu se sent pleinement responsable et autonome de tout son territoire, ce qui l'autorise à intervenir sur tout sans se préoccuper de savoir si c'est ou non de sa compétence. Cette absence de lisibilité rend complètement caduc le projet participatif, et si l'on focalise l'idée de la participation sur les quartiers, ce n'est pas sans arrière-pensée!

Entre l'émergence d'un espace public et les tendances à l'individualisme et au clientélisme

S'agissant des pratiques participatives, elles sont marquées aussi par des tensions entre le modèle ancien et le modèle nouveau ou le modèle postmoderne.

L'individualisme, qui était le modèle traditionnel de la démocratie locale, a été concurrencé par un autre modèle d'espace public avec des procédures, une opinion publique qui est elle-même en train d'être dépassée dans un nouveau modèle basé sur le retour du clientélisme, du face à face que l'on trouve dans l'actuel discours sur la proximité.

Plusieurs politistes dans un ouvrage collectif²¹ ont évoqué l'émergence possible d'un espace public, la possibilité de comprendre le local à

²⁰ Établissement public de coopération intercommunale. Il reçoit des compétences d'attribution transférées par les communes membres. Les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes constituent la forme la plus souple de la coopération intercommunale. Aucun bloc de compétences n'est imposé. À l'inverse, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui constituent les structures de coopération les plus intégrées, doivent détenir des compétences fixées par le législateur.

²¹ Marion Paoletti, « La Pratique politique du référendum local: une exception banalisée », et Cécile Blatrix, « Le Maire, le Commissaire enquêteur et le "Public". La pratique de l'enquête publique », dans *La Démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

partir de l'espace public. L'étude sur les référendums locaux, sur les enquêtes publiques et sur les conseils de quartier émergents faisait apparaître qu'il ne faut ni sous-estimer ni surestimer ces pratiques. Les avancées législatives sont assez faibles et contrôlées; les expériences vertueuses sont, somme toute, assez décevantes, notamment s'agissant de l'élargissement des cercles sociaux impliqués dans ces discussions.

C'est l'élu qui contrôle le dispositif qu'il veut mettre en place. Par endroits, le système peut relever du marketing politique et de la communication. Ailleurs, il peut répondre à un certain nombre de critères qui permettent de prendre au sérieux une expérience participative.

Certaines instances participatives de quartier s'apparentent à une simple déconcentration de l'administration municipale. Les conseils de quartier servent alors d'interlocuteur de base, de guichet pour l'action municipale, et il n'y a pas véritablement de débat public.

D'autres ont visiblement été mises en place dans le but de quadriller et d'encadrer la population sous prétexte de mieux cerner ses attentes. Elles peuvent éventuellement rationaliser l'action publique, mais elles ne sont participatives que par le nom.

Dans d'autres cas, enfin, elles jouent un rôle pleinement politique et remplissent *a minima* cette fonction essentielle en démocratie, parfois oubliée: l'interpellation des élus.

Un certain flou, une certaine ambiguïté règne donc sur ces instances. Il existe cependant un préalable commun: elles n'ont pas vocation à se substituer aux élus. On peut néanmoins s'interroger sur leur rôle et sur leur articulation avec la décision. Sont-elles juste une instance de discussion? Les avis vont-ils être émis, formalisés? Ont-elles vocation à peser sur la décision et quel poids auront-elles?

Personne ne répond jamais à ces questions, mais, à ne pas répondre, le dispositif risque de péricliter. Ou alors il faut trouver une autre signification, où le vocable de participation recouvrerait l'idée d'identité, de lien social... Les repas de quartier, vecteur de lien social, seraient alors considérés comme une forme de participation des habitants.

À laisser perdurer cette ambiguïté, les habitants risquent de se démobiliser et les techniciens qui sont sollicités par les élus de se trouver en

porte à faux et mal à l'aise parce qu'ils ne savent pas toujours jusqu'où ils peuvent s'engager dans le débat. Les gens ne quitteront pas leur télévision le soir, quand il fait froid, pour aller discuter si cela ne sert à rien, s'il n'y a pas de vraie délégation. L'expérience de Porto Alegre est assez significative : la population bien que pauvre et non diplômée participe parce que la pratique du budget participatif est intégrée et qu'elle peut ainsi voir des réalisations concrètes.

Les fameuses démarches quartier qui devaient être le pôle de démocratie, de participation citoyenne, dans le meilleur des cas, ce sont dix personnes qui se réunissent, toujours les mêmes, et ce sont des grandes gueules ! Les habitants eux sont bien loin de tout ça.

Les élus français en sont conscients, ils savent qu'ils ne pourront pas échapper aux enveloppes financières données aux conseils de quartier.

C'est donc un vrai problème de culture politique ou de culture professionnelle.

En France, les élus sont viscéralement attachés à la représentation politique et toutes les tentatives de réforme apparaissent assez factices ; mais, pour autant, la participation ne peut pas à ce point être invoquée, des procédures et des lois ne peuvent pas être inventées sans qu'elles aient un jour des effets sur les pratiques de la participation, sur l'architecture institutionnelle.

Pourtant, si on ne peut pas impunément convoquer aussi fortement un référentiel participatif, mettre en place des dispositifs sans qu'il y ait un effet de *back lash*²² sur les élus eux-mêmes, pour l'instant, tout est fait pour que le dispositif reste bien contrôlé dès le départ. ■

²² Retour de bâton.

Documents disponibles à Profession Banlieue

AMPE Francis, LALU Christian, NEUSCHWANDER Claude (coll.), *La République des villes: une révolution en marche*, Éditions de l'Aube, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 2002.

«Aujourd'hui, demain la ville...», *La Revue Axiales*, n° 2, Les dialogues de l'Association Science Technologie Société (ASTS), 05/2000.

BECKOUCHE Pierre, BÉHAR Daniel, DAVEZIES Laurent, KORSU Emre, OFFNER Jean-Marc, PFIEGER Géraldine, POUPLET Marie, «Inégalités et inter-communalités en Île-de-France: pour une territorialisation stratégique de l'action publique», *2001 Plus*, n° 57, 10/2001.

BÉHAR Daniel, ESTÈBE Philippe, «L'État peut-il avoir un projet pour le territoire?», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 03/1999.

BOEUF Jean-Luc, GRANGE Yves, JOLY Cécile, MALO Émile, POTIER Vincent, «L'avenir de la décentralisation», *La Gazette des communes*, n° 1602, 06/2001.

CORCUFF Philippe, SANIER Max, «Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation: aperçus d'un processus décisionnel après la bataille», *Annales Histoire, Sciences sociales*, Éditions de l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales), n° 4, 07/2000.

COURDON Jacques (de), *Les Élus locaux*, Éditions d'Organisation, 2000.

«Décentralisation et réforme constitutionnelle: les éléments du débat (I) et (II)», *La Gazette des communes*, n° 1666, 10/2002 et n° 1680, 02/2003.

«Décentralisation acte II, des clés pour comprendre», *La Gazette des communes*, n° 1697, 06/2003.

DELCAMP Alain, LOUGHLIN John, *La Décentralisation dans les États de l'Union européenne*, La Documentation française, 2003.

DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1999.

- FLOQUET Charles (dir.) *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Éditions de l'Aube, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 2002.
- GUIGOU Jean-Louis, GÉRARD-VARET Louis-André, LIPIETZ Alain, MOUGEOT Michel, PARTHENAY Dominique, *Trois rapports sur l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 2001.
- Inspection générale des affaires sociales, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, *Rapport annuel 2002. Politiques sociales de l'État et des territoires*, La Documentation française, 2002.
- « La décentralisation : aspects historiques », *La Gazette des communes*, n° 1609, 08/2001.
- LAVAL Christian, « Quand la décentralisation libéralise l'école... », *Mouvements*, n° 26, 04/2003.
- « Le développement local, voie d'avenir », Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, *Repères prospectifs*, n° 89, 09/2001.
- LE LIDEC Patrick, « La seconde étape de la décentralisation en France : une mise en perspective critique », *Mouvements*, n° 26, 2003.
- « Des grandes lois de décentralisation du XIX^e siècle à la loi du 2 mars 1982 », *La Gazette des communes*, n° 1635, 03/2002.
- LOGIÉ Gérard, *Intercommunalité et coopération entre les territoires*, Profession Banlieue, collection « Les Outils », 2002.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *Journal officiel*, 03/2003.
- MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, La Documentation française, 2000.
- MONNIER Jean-Marie, *Décentralisation, coopération des collectivités et fiscalité locale*, Université Paris I, 1995.
- PORTELLI Hugues, « État, organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles », *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, n° 5, 06/2001.
- « Pour une vraie décentralisation, il faudra encore attendre », *Territoires*, n° 437, 04/2003.
- « Territoires », *Informations sociales*, n° 104, 2002.

Les sites gouvernementaux et institutionnels

Assemblée nationale

<http://www.assembleenationale.fr/12/dossiers/decentralisation.asp>

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

<http://www.decentralisation.cnfpt.fr>

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

<http://www.datar.gouv.fr>

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/index.html>

Ministère délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine

<http://www.ville.gouv.fr>

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

Sénat

<http://www.senat.fr/doslegman/decentralisation.html>

Vie-publique. fr

http://www.vie-publique.fr/thema/th_decentralisation.htm

Les sites associatifs ou d'entreprise

Association pour la fondation des pays

<http://www.pays.asso.fr/>

Entreprises, territoires et développement

<http://www.etd.asso.fr/accueil.htm>

La Gazette des communes, des départements et des régions

<http://www.lagazettedescommunes.com/>

Le site des contrats d'agglomération

<http://www.agglo.org/main.htm>

Le site de l'intercommun@lité

<http://www.intercommunalites.com>

LES PUBLICATIONS DE PROFESSION BANLIEUE

UN CATALOGUE EXHAUSTIF DES PUBLICATIONS EST DISPONIBLE À PROFESSION BANLIEUE.

■ LES ACTES DES RENCONTRES

- 2003
 - Les Langues dans la ville.
 - Une autre façon de faire la ville. Les « Community Development Corporations ».
- 2002
 - Le Contrat local de sécurité. Un outil en débat.
 - Emploi et développement économique.
 - La Seine-Saint-Denis : des représentations aux...réalités.
- 2001
 - La Médiation sociale et culturelle: enjeux professionnels et politiques. L'exemple des femmes-relais, promotrices de l'intégration des migrants.
 - Les Territoires de l'intervention publique.
- 2000
 - Femmes-relais: quelle place dans l'intervention sociale?
- 1999
 - Entre procédure et politique: les chefs de projet en Seine-Saint-Denis.
 - Espaces, plates-formes et maisons de services publics dans les quartiers.
 - Les Politiques d'accueil de la jeunesse.
 - La Sécurité en questions.
- 1998
 - La Montée des phénomènes religieux dans les quartiers: sens, nature et réalité.
 - Quelles initiatives contre le racisme « ordinaire »?
- 1997
 - Enfance en danger/Enfant dangereux: vingt propositions pour transformer l'approche éducative des enfants en grande difficulté.
 - Professionnaliser la médiation sociale: pour un statut des femmes-relais.
- 1996
 - Services de proximité et politique de la ville: de la création à la solvabilisation, enjeux, méthodes et limites.
- 1995
 - Connaissance de la banlieue et de ses habitants, entre images et réalités: une approche de quelques données actuelles et des évolutions récentes.
 - Le Local en questions, le sens de la référence au local.
 - Les Procédures administratives et financières: mieux les connaître pour mieux les utiliser.
- 1994
 - Évaluation et politique de la ville.
 - La Place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville.

■ LES CAHIERS

- 2002
 - Entre accès au droit et accès aux droits : vers plus de justice dans la ville.
 - Mieux comprendre les conduites à risques.
 - Pour une gestion urbaine de proximité.
 - Questions d'environnement.
 - Un outil au service des habitants : les fonds de participation (1^{re} édition 2001).
- 2001
 - Discrimination et emploi : repérer et agir.
- 2000
 - Aménagement et urbanisme : pour quelles transformations durables ?
- 1999
 - Les Enjeux culturels de la politique de la ville.
 - L'Insertion par le logement.
 - Santé, précarité, dépendance.
- 1998
 - Les Activités tertiaires dans les quartiers.
 - Les Emplois jeunes, l'emploi des jeunes.
 - La Politique de la ville : entre exception et droit commun.
- 1997
 - Des commerces au cœur des quartiers.
 - Des écoles innovantes pour réussir.
 - Favoriser la mixité sociale dans l'habitat.
 - La Participation des habitants.
 - Une réponse juste à la délinquance des mineurs.
 - Un nouveau partenariat avec les associations.

■ LES « OUTILS » DE PROFESSION BANLIEUE

- 2002
 - Intercommunalité et coopération entre les territoires.
- 2001
 - Évaluer les politiques publiques : proposition de méthode.
- 1999
 - Pour une optimisation des fonds structurels : guide technique et juridique pour le montage de projets.

■ HORS COLLECTION

- 2003
 - Les Ateliers santé ville : expérimentations en Seine-Saint-Denis.
 - Intervenir auprès des jeunes « en difficulté » : situations et pratiques professionnelles (1^{re} édition 1999).
 - Référentiel femmes-relais (édition augmentée (1^{re} édition 1997).
 - Le Travail de médiation dans les quartiers populaires : regards des institutions (1^{re} édition 1998).
- 2002
 - Entre Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise : quels logements pour quelles populations ?

- 2000 • Contre les discriminations : quelles compétences professionnelles ? – [bilingue].
- 1999 • Les Chantiers européens des compétences – [quadrilingue].
- Entre autres services... Services de proximité et micro-activités économiques.
- 1998 • La Restructuration des foyers de travailleurs migrants.

■ LES «5 À 7»

- 2003 • **Jacques Donzelot et Anne Wyvekens** – n° 8
À propos de la politique de la ville aux États-Unis.
- 2002 • **Didier Fassin** - n° 4
Discrimination et santé : enjeux politiques et signification sociale.
- **Alain Tarrius** - n° 5
Mobilités, identités, territoires...
- **David Lepoutre** - n° 6
Jeunes et chercheur : la relation de recherche en milieu populaire.
- **Éric Chalumeau** – n° 7
Mythes et réalités autour de la vidéo-surveillance urbaine.
- 2001 • **Bernard Charlot** - n° 1
Le rapport au savoir et à l'école en milieu populaire.
- **Denis Salas** - n° 2
La place de la justice dans une société démocratique.
- **Marie-Christine Jaillet** - n° 3
Ces quartiers dont on parle.

PROFESSION BANLIEUE, centre de ressources pour les professionnels de la politique de la ville en Seine-Saint-Denis, a été créé en novembre 1993 suite aux travaux préparatoires à l'élaboration des contrats de ville de Seine-Saint-Denis. Ces études mettaient en évidence le besoin d'un lieu d'échange, de rencontre, de confrontation, de qualification pour les professionnels.

Cette notion de professionnalisation faisait dans le même temps l'objet d'une étude menée par une équipe d'universitaires, Les Professionnels et la professionnalisation en banlieue, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

Profession Banlieue est une association et tient une place particulière parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. L'association travaille avec des partenaires aussi divers que les représentants de l'État ou des collectivités territoriales, des chefs de projet, des bailleurs sociaux ou des entreprises, les chambres consulaires ou des associations. Le statut associatif donne au centre de ressources une position de neutralité qui s'inscrit dans l'objectif de qualification et de professionnalisation de l'ensemble des intervenants du développement social urbain.

Pour atteindre cet objectif, Profession Banlieue s'appuie sur des éléments de nature différente :

Une méthode : la mise en synergie des compétences locales et des chercheurs. Un comité scientifique suit les travaux de l'association et permet aux professionnels de confronter projets et actions à l'état de la recherche en matière de développement social urbain.

Un ancrage territorial : l'inscription géographique de Profession Banlieue en Seine-Saint-Denis, un département qui présente des caractéristiques fortes liées à son histoire politique, économique, sociale. Cette position spécifique contraste avec l'ensemble de l'Île-de-France, l'une des premières métropoles internationales.

Une conviction : la mise en réseau des professionnels de la politique de la ville comme outil de transformation des logiques d'acteurs. L'échange d'expériences, la confrontation des savoir-faire, le débat avec la recherche favorisent la qualification, la professionnalisation des opérateurs.

Un consensus et une volonté pour travailler autrement : l'adhésion des participants. Les différentes instances de travail organisées par Profession Banlieue se sont toujours constituées sur le volontariat des professionnels : elles ne sont pas imposées par les hiérarchies institutionnelles, même si ces dernières valident ou « cautionnent » la participation de leurs salariés à ces instances de travail.

DOCUMENT PUBLIÉ EN NOVEMBRE 2003 - ISBN: 2-913125-43-3

Création-Réalisation : Claire Péraro (01 48 59 28 71)

LA FALLU PRESQUE DEUX SIÈCLES POUR QUE L'IDÉE DE DÉCENTRALISER LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES SE CONCRÉTISE. LES LOIS DE FERRE DE 1982 CONFÈRENT DES DROITS NOUVEAUX AUX COMMUNES, AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS.

VINGT ANS APRÈS, ON PEUT S'INTERROGER SUR LES ACQUIS DE CETTE NOUVELLE ORGANISATION ET SUR LES DÉFIS DE DEMAIN. QU'EN EST-IL DE LA RÉDUCTION DES DISPARITÉS LES PLUS FLAGRANTES ENTRE LES RÉGIONS, ENTRE LES TERRITOIRES? QU'EN EST-IL DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS ET COLLECTIFS? L'ORGANISATION ACTUELLE SUFFIT-ELLE À FAIRE FACE AUX NOUVELLES FORMES D'INÉGALITÉS QUI FRAGILISENT LE PACTE RÉPUBLICAIN?

QUATRE OBJECTIFS ONT STRUCTURÉ LES DÉBATS À LA VEILLE DES NOUVELLES LOIS SUR LA DÉCENTRALISATION : LA RECHERCHE D'UNE ORGANISATION PERTINENTE ET DYNAMIQUE DES TERRITOIRES, UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CLARIFIÉE ET ÉTENDUE, L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES RESPONSABILITÉS RESPECTIVES DES ÉLUS ET DES CITOYENS ET LA MODERNISATION DES FINANCEMENTS LOCAUX. SI LES OBJECTIFS SONT CLAIRS, LA VOIE POUR Y ACCÉDER RESTE L'ENJEU DES DISCUSSIONS ACTUELLES.

Avec les interventions de Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Alain Faure, Christophe Michelet, Francis Morin, Marion Paoletti.

**PROFESSION
BANLIEUE**

C E N T R E D E R E S S O U R C E S

15, rue Catulienne - 93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

E-mail : profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

