

CHAPITRE 5

L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION COMMUNALE DES LUMIÈRE À LA COMPLEXITÉ : LE GUÉ N'EST PAS FACILE À FRANCHIR

Initiée pour l'essentiel au début des années 1980, la décentralisation apparaît, pour bon nombre d'observateurs ou d'acteurs, comme étant « en panne » dans la décennie 1990. Si deux lois d'orientation la concernant assez directement ont été votées en 1992 et en 1995, il faut attendre 1999 pour que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) dite loi Voynet soit votée le 25 juin et le 12 juillet pour la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération Intercommunale dite loi Chevènement. Cependant, la véritable relance du processus décentralisateur sera opérée par le gouvernement Raffarin avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et les lois organiques qui en permettront la mise en oeuvre.

D'inspirations idéologiques différentes, ces nouveaux dispositifs juridiques participent d'un même mouvement d'affirmation du rôle des collectivités territoriales dans le grand processus d'adaptation de la société française à la « post-modernité ». En ne s'en tenant qu'à la représentation des relations État-communes qui fonde ces textes, nous verrons qu'elle s'inscrit dans la continuité de l'oeuvre de 1982. Ainsi, les novations introduites – principalement l'intercommunalité de projet, les pays et le droit à l'expérimentation – révèlent, comme le dispositif de 1982-1983, une évolution de la représentation qui continue néanmoins à se heurter aux résistances du « vieux fonds jacobin »¹ de la culture politico-administrative française (1).

Nous pensons donc que si la décentralisation communale, « au milieu du gué » aux débuts des années 1990, est aujourd'hui en passe de le franchir juridiquement, sur le plan politique et des représentations, l'évolution est loin d'être aussi franche. Cette conclusion, nous verrons qu'elle tend à s'imposer à l'issue d'un travail récapitulatif des évolutions comparées depuis deux siècles du statut communal et de la représentation qui le fonde. C'est parce qu'elle est encore pensée dans un cadre mental hérité de la Révolution et des Lumières que la décentralisation communale reste précaire. Les principes fondateurs du modèle communal français – c'est-à-dire les principes de légalité, d'égalité, d'unité, de centralité et de changement notamment –, bien que réellement amendés pour certains, revêtent encore souvent les formes et le sens que les hommes de la Révolution entendirent leur donner. Or, dans le monde contemporain où l'ouverture et l'incertitude s'imposent, où la diversité et l'interdépendance des acteurs s'accroissent, il nous semble nécessaire de fonder l'action communale de l'État sur une représentation mieux adaptée à la complexité. Il faut donc faire évoluer la représentation des relations État-communes tant sur le plan idéologique que cognitif, ce qui passe par une redéfinition des vieux principes tant jacobins que cartésiens et positivistes (2).

¹ Cohen-Tanugi, *La métamorphose de la démocratie*, Paris, O. Jacob, 1989, p. 74 voir aussi J.-M. Colombani, *Les infortunes de la République*, Paris, Grasset, 2000, p. 89-110.

1. Des amendements des années 1990 au droit à l'expérimentation institué par l'Acte II ou les progrès de la décentralisation communale

Dix ans après sa mise en oeuvre, la décentralisation faisait l'objet d'une célébration quasi unanime². Mais, en même temps, la plupart des propos laudateurs s'accompagnaient d'une demande de réforme de la nouvelle situation locale. En effet, le nouveau dynamisme des maires urbains jetait, et jette encore, une lumière crue sur l'atonie des communes rurales. L'émiettement communal était de nouveau stigmatisé sur l'autel de l'efficacité. Mais, à cette antienne, s'ajoutait l'idée connexe, ancienne et plus générale, de l'inadéquation entre les territoires institutionnels et les territoires fonctionnels. À l'émiettement s'ajoutait et continue de s'ajouter la complication, souvent abusivement confondue avec la complexité³, de l'action publique locale. L'aspiration à la « simplification » des procédures voire des structures et à la coordination de l'action publique était manifeste parmi les élus locaux. À ces préoccupations, les gouvernements successifs ont tenté de répondre d'abord par l'incitation à l'intercommunalité de projet et la reconnaissance des pays, puis de manière plus décisive, par l'Acte II de la décentralisation initié par le gouvernement Raffarin dont nous examinerons surtout le droit à l'expérimentation accordé aux collectivités territoriales.

Nous ferons, dans un premier temps, une brève présentation de ces dispositifs pour en souligner ce qui nous semble relever d'une représentation plus complexe (1) pour ensuite voir que la représentation traditionnelle des relations État-communes y contrevient (2).

- 1) L'intercommunalité de projet, les pays et le droit à l'expérimentation : de nouveaux dispositifs institutionnels en accord avec les théories de la complexité

² G. Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation dix ans après*, *op. cit.*

³ Pour distinguer les deux notions on peut prendre l'exemple de la pelote de laine emmêlée, l'entrelacs est compliqué mais la patience permet de démêler cette situation, dans la complexité il est illusoire de pouvoir sortir de l'entrelacs, il est constitutif.

a) *L'intercommunalité de projet et sa nature complexe*

À travers la démarche politique qu'elle initie, la dimension projective qu'elle cultive, les acquis de la coopération fonctionnelle qu'elle valorise et la diversité des formules juridiques intercommunales qu'elle renforce, on peut lire les dispositions essentielles de la loi relative à l'Administration Territoriale de la République de 1992 comme une illustration de l'application des principes de la pensée complexe. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 est venue ensuite amplifier le processus intercommunal tout en le « simplifiant ». En 2005, 84 % de la population et 88 % des communes étaient inscrits dans des établissements intercommunaux à fiscalité propre, contre respectivement 55 % et 52 % en 1999⁴. Cette évolution majeure ne va cependant pas sans critiques.

Dans le cadre de sa démarche organisationnelle, G. Defferre avait refusé, en 1982, de modifier le nombre des échelons territoriaux. Ce n'est donc qu'en 1991, à la session de printemps, que le législateur est à nouveau saisi, vingt ans après la loi de 1971, de la question de l'émiettement communal. Dix-sept mois de gestation parlementaire produiront un texte dont il est intéressant de pointer les différences qui le distinguent de celui de 1971. On peut ainsi mesurer le chemin parcouru et en inférer l'évolution de la représentation des relations État-communes. En effet, l'orientation technocratique et hiérarchique de la loi de 1971 n'est plus reprise par la loi de 1992. De fait, le préfet, s'il conserve une capacité stratégique dans cette politique de coopération intercommunale, n'est plus le maître d'oeuvre des opérations. La prépondérance revient aux communes tant dans la préparation des projets de coopération que dans leur adoption.

Au niveau de la préparation des projets de coopération, les communes participent doublement : d'une part, en proposant une réflexion individualisée sur ce sujet et, d'autre part, en élisant 60% des membres de la commission départementale chargée de « proposer

⁴ *L'Intercommunalité en France*, Rapport au Président de la République, Cour des Comptes, novembre 2005, p. 57-59.

un schéma de coopération » dans un délai d'un an. Si l'on peut déplorer, avec B. Perrin⁵, le terme de « schéma » et lui préférer celui de « proposition », plus conforme à l'esprit de la décentralisation, il faut néanmoins constater que cette commission offre aux collectivités – département, groupements intercommunaux et communes – la possibilité de réfléchir et de proposer des orientations à la coopération intercommunale dans le département.

Les communes sont aussi amenées à se prononcer sur l'adoption des propositions émanant de la commission de coopération ou à proposer à des majorités qualifiées (2/3 des conseils municipaux des communes concernées représentant plus de la moitié de la population du futur groupement, majorité simple des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population) la création d'une structure intercommunale. Par ce jeu des majorités, une commune peut subir la « violence démocratique majoritaire »⁶ et être regroupée contre son gré, sans réelle voie de recours⁷. Si, comme l'écrit P. Comte, « l'intercommunalité autoritaire décentralisée peut l'emporter sur l'individualisme local »⁸, il ne s'agit plus d'un diktat du préfet. Globalement, le volontariat des communes, désiré par F. Mitterrand, est respecté.

L'avant-projet du texte de 1992 prévoyait de favoriser des structures d'intégration avancée mais, la longue discussion parlementaire avec ses quatre navettes et ses 750 amendements a abouti à la création de formules plus modestes : la communauté de communes et la communauté de villes. Dans les deux cas, les communes sont amenées à « communautariser » des compétences plus ou moins étendues dans les deux domaines de l'aménagement de l'espace et du développement

⁵ B. Perrin, *Revue administrative*, 1990, p. 221.

⁶ P. Comte, « La recomposition du territoire des collectivités et la loi Joxe-Marchand », *Institutions et territoire*, Lyon, PUL, 1993.

⁷ Il faut ici distinguer le cas des communautés de communes, où une alternative est prévue, de celui des communautés de ville, où cela n'est pas possible. P. Comte, *op. cit.*, p. 86-87.

⁸ *Le Monde* du 1/12/1990.

économique, et ce de manière obligatoire. Une « communautarisation » ou plus élégamment, une mutualisation au choix, intervient dans l'un au moins des quatre domaines suivants : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et, enfin, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels sportifs et d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire.

À cette mise en commun de compétences considérées comme vitales pour l'avenir s'ajoute un régime fiscal original qui peut aller de la simple perception des quatre taxes comme les districts à fiscalité propre, à la taxe professionnelle de zone jusqu'à la substitution de la communauté de villes – ou de communes si elle le choisit – aux communes, pour la fixation et la perception d'une taxe professionnelle communautaire. Dès lors, c'est un saut qualitatif qui est réalisé avec ces nouvelles formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En subordonnant la coopération au volontariat des communes, en les associant à une réflexion collective et en s'interdisant la contrainte, l'État acceptait de reconnaître l'autonomie communale et de corriger son tropisme hiérarchique à l'égard des affaires locales.

Mais, il est dans ce texte d'autres dispositions en accord avec une représentation plus complexe, notamment la valorisation de la démarche projective.

Avec cette forme d'intercommunalité, on quitte la « gestion territoriale » attachée aux structures traditionnelles – SIVU, SIVOM – pour entrer dans la « mission de développement »⁹. Il s'agit bien de la poursuite d'un processus engagé dans la décennie 1970 et reconnu en 1983 par les « chartes de développement et d'aménagement ». En effet, c'est autour de la dimension du projet que prend sens ce nouveau type de coopération intercommunale.

⁹ J. Palard, « Communes rurales, décentralisation et coopération. Gestion territoriale ou développement local ? », A. Delcamp et G. Gilbert (dir.), *op. cit.*, p. 223.

Comme nous l'avons vu pour les « chartes », le projet présente une dimension complexe. Il tente de rompre avec la logique du cloisonnement et de la sectorisation qui caractérise généralement l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques. Comme l'indique justement J. Donzelot, « autant la structure du cloisonnement prétend – vainement, passé un certain stade – à l'efficacité par la simplification des tâches grâce à leur division technique, autant les politiques nouvelles s'efforcent de considérer la complexité des problèmes par la recomposition transversale des méthodes d'actions »¹⁰.

La construction d'une finalité partagée – le projet – entre des communes s'associant dans une structure intercommunale constitue l'objectif principal des promoteurs de la loi¹¹. En effet, c'est en vertu de ce projet qu'une action commune s'avère possible, notamment dans les secteurs stratégiques du développement économique et de l'aménagement de l'espace. Les choix opérés dans ce cadre de coopération ne sont plus essentiellement d'ordre technique mais deviennent d'ordre politique. Du technique au politique, la complexification est patente, même si la construction du projet n'exclut pas, ainsi que nous l'avons vu, les rapports de force et de domination¹².

Abandonnant l'injonction technocratique, l'État entend inciter les communes à coopérer. S'il leur propose deux nouveaux cadres juridiques de coopération et une incitation financière¹³, il ne les contraint pas à l'intercommunalité. Si son pouvoir d'impulsion et d'orientation n'est pas négligeable – il met l'intercommunalité sur l'agenda politique local, en délimite le domaine obligatoire d'exercice et y incite financièrement –, il sait qu'il ne peut pas se substituer aux communes dans cette démarche communautaire.

¹⁰ J. Donzelot, « Nouveaux mécanismes », *Espri*, 1987, p. 34.

¹¹ P.-R. Lemas, *Après-demain*, 1992, cité par P. Comte, *op. cit.*, p. 101.

¹² J.-P. Gaudin, « Politique urbaine et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux des politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 1 février 1995.

¹³ Au départ de 100 F/ habitant, puis de 50 F/ habitant.

L'abandon de toute solution autoritaire, y compris par un ministre de l'Intérieur, P. Joxe, dont la culture jacobine n'est pas douteuse¹⁴, révèle le changement de la représentation des relations État-communes qui tend à s'imposer au sein des élites politiques depuis la décentralisation. Moins hiérarchique, plus incitative et acceptant une plus grande autonomie locale, cette représentation induit plus de partenariat entre l'État et les communes elles-mêmes. Nous avons vu que ce partenariat passe par des relations contractuelles qui renvoient aussi à une appréhension plus complexe du monde. Bien avant la loi de 1992, la plupart des communes pratiquaient, dans des cadres très diversifiés, l'intercommunalité principalement de gestion. De cette coopération protéiforme est née une grande complication des cadres de l'action publique que d'aucuns opposent à une intercommunalité bien comprise, nécessairement simplifiée. Ce n'est pas, de notre point de vue, la question essentielle.

La création de la communauté de communes et de la communauté de villes portait à dix les formules de coopération intercommunale¹⁵. Les communes appartenant en moyenne à cinq structures intercommunales¹⁶, il résultait de cette « polygamie coopérationnelle » une grande complication des territoires et des responsabilités de l'action publique. Mais, il ne faut pas oublier que cette complication est le résultat de la souplesse d'une coopération « à la carte » qui permet, sans doute mieux qu'une structure unique, l'adéquation aux besoins spécifiques. Les élus y voient généralement un gage d'efficacité¹⁷.

¹⁴ Membre d'un « grand corps » de l'État, fils d'un ministre gaulliste et pourfendeur de la « deuxième gauche », P. Joxe a, semble-t-il, considérablement évolué sur le thème de l'autonomie locale, allant même jusqu'à proposer la reconnaissance du « peuple corse », invalidée par le Conseil constitutionnel dans le nouveau statut de la Corse qu'il élaborait en 1991.

¹⁵ Les ententes intercommunales (1884), les SIVU (1890), les syndicats mixtes (1955), les SIVOM (1959, 1988), les districts (1959), les communautés urbaines (1966), les agglomérations nouvelles (1983), les chartes intercommunales (1983), les communautés de communes (1992) et les communautés de villes (1992).

¹⁶ M. Jager, « Intercommunalité : l'âge de raison », *Administration*, n° 169, oct / dec 1995, p. 94.

¹⁷ P. Comte, *op. cit.*, p. 81.

Mais, cette « balkanisation de la coopération syndicale » est critiquée par nombre d'analystes. Ainsi, J. Palard n'y voit « ni une réponse parfaitement adéquate à la segmentation institutionnelle ni, par voie de conséquence, une garantie d'efficacité à moyen terme »¹⁸.

Il ne faudrait pas cependant négliger le fait qu'à partir de l'expérience de la gestion commune de services de proximité, peut se former à la fois le sentiment d'un destin partagé et l'envie de l'affronter solidairement. Les menus rapprochements et les modestes ajustements de l'intercommunalité de gestion contribuent à créer ce « monde partageable » qui fait la communauté. D'où l'intérêt d'en favoriser le recours, comme le fit la loi du 5 janvier 1988, « portant amélioration de la décentralisation », qui autorisa les communes à adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci, créant ainsi une « coopération à la carte. »

Si l'intercommunalité de « projet » va évidemment plus loin que la coopération fonctionnelle, on ne saurait les opposer que dans une perspective synchronique méconnaissant la nécessaire épaisseur historique des processus de rapprochement communautaire. Et, si la solidarité entre les communes n'est pas éprouvée dans des relations concrètes, le risque est gros de ne les voir s'associer que formellement à des structures telles que les communautés de communes, pour profiter de la subvention de l'État et jouer *a minima* le jeu de la coopération. Ainsi donc, nous pensons que de la simple coopération peut naître l'intégration et que l'abondance des formules juridiques en vigueur, loin d'être l'obstacle que les esprits simplificateurs présentaient comme essentiel, a constitué un moyen de stimuler cette transition si, comme ce fut le cas, le législateur eut la sagesse de ménager des passerelles entre elles.

Mais, le temps long des institutions ne doit pas signifier l'inaction de l'État. En mettant l'intercommunalité sur l'agenda local, l'État contribue à préparer ou à brusquer des évolutions communautaires dont il sait désormais que, pour l'essentiel, elles lui échappent.

¹⁸ *Ibid.*, p. 82.

À travers la dizaine de dispositifs juridiques intercommunaux qui ont existé jusqu'à la loi de 1999 puis à travers le droit à l'expérimentation inscrit dans la constitution, l'État a tendu vers l'instauration d'un « droit interventionniste » présentant une forme de complexité.

Le juriste C.-A. Morand a montré qu'un droit nouveau est apparu avec l'État providence, un droit interventionniste¹⁹. Là où le droit libéral avait pour fonction d'encadrer les comportements en édictant des règles, le droit interventionniste est conçu comme un « instrument d'action au service de l'État », permettant d'atteindre des objectifs économiques ou sociaux.

Dans le premier cas, des « programmes conditionnels », c'est-à-dire des normes de droit intégrant la structure « si-alors », s'appliquent. Dans le second, il s'agit de « programmes finalisés »²⁰ par lesquels l'État s'attache à la réalisation d'un but.

La multiplication des formes de coopération entre les communes à partir des années 1950 – période de formation de l'État providence – et l'échec de la politique de fusion de 1971 semblent démontrer que l'objectif de rationalisation de l'action publique finalise l'ensemble de la production normative en la matière. On peut illustrer, nous semble-t-il, par le droit de l'intercommunalité, des évolutions générales qui touchent l'ensemble des domaines juridiques.

Ainsi en va-t-il du « naufrage du droit commun, de la règle uniforme »²¹. L'objectif n'est plus de fixer des règles générales appliquées uniformément, en dépit de la diversité des situations, mais, au contraire, de faire « coller » le droit au réel avec des textes spécialisés et adaptables. C'est bien cette situation que l'on retrouve avec les dispositifs intercommunaux qui mettent très clairement en lumière une atteinte portée au principe révolutionnaire d'égalité statutaire des communes.

¹⁹ C.-A. Morand cité par J.-J. Chevalier, « La rationalisation de la production juridique » in C.-A. Morand (dir.), *L'État-propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Paris, Publisud, 1991, p. 17.

²⁰ Concepts développés par H. Willke in « Trois types de structures juridiques, programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels », in C.-A. Morand, (dir.), *op. cit.*, p. 65-94.

²¹ A. Holleaux, cité par J. Chevallier, *op. cit.*, p. 18.

En effet, en multipliant les formes de coopération intercommunale, le législateur admet une réelle diversification institutionnelle entre les communes adhérant ou pas à un processus d'intégration intercommunale. Cette petite brèche ouverte dans un vieux dogme annonçait la reconnaissance du droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

Dans le même sens, la rationalité juridique, fondée notamment sur la régularité des procédures mises en oeuvre, est de plus en plus subordonnée à un « autre type de rationalité technico-économique »²² en vertu duquel le droit, devenu « simple instrument, n'a pas de valeur en soi mais pour les résultats qu'il permet d'obtenir ». Autrement dit, il est de plus en plus légitimé par l'efficacité. Là encore, cette constatation semble s'appliquer au droit chargé de réaliser l'intercommunalité.

L'apparition de ce « droit interventionniste » de l'intercommunalité, pragmatique plus que général et abstrait, diversifié plus qu'uniforme, peut être caractérisée, dans certaines limites, comme une ouverture vers la complexité. Ces limites apparaissent quand on pousse cette rationalisation technico-économique du droit à son terme ; alors, elle semble méconnaître la dimension proprement symbolique²³ du phénomène juridique.

La complication étant décriée par nombre d'acteurs publics, J.-P. Chevènement, ministre de l'Intérieur du gouvernement Jospin et ardent défenseur de la tradition républicaine française, a piloté l'élaboration d'une importante loi sur l'intercommunalité. L'objectif général de la loi du 12 juillet 1999 est double : il s'agit, comme son intitulé l'indique, d'une part, de renforcer et, d'autre part, de simplifier l'intercommunalité. Une meilleure organisation du territoire, notamment dans l'articulation du rural et de l'urbain, en espaces de développement cohérents et solidaires est recherchée en dotant les structures intercommunales des compétences et des moyens financiers nécessaires à leur pérennité. Il s'est agi aussi de simplifier les structures intercommunales en les hiérarchisant pour ne laisser que trois types d'établissement public de

²² J. Chevallier, *op. cit.*, p.19.

²³ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 48.

coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre répondant chacun à un territoire privilégié : la communauté de communes en milieu rural pour laquelle aucun seuil de population n'est fixé ; la communauté d'agglomération pour les villes moyennes, en l'occurrence de plus de 50.000 habitants et la communauté urbaine pour les grandes agglomérations de plus de 500.000 habitants. Ces structures doivent respecter l'obligation de continuité territoriale et se constituer « d'un seul tenant et sans enclave ». La loi aménage les régimes antérieurs des communautés urbaines et des communautés de communes et crée une nouvelle structure intercommunale – la communauté d'agglomération – structure créée pour faire accéder à l'intercommunalité la majeure partie du monde urbain, dotée des compétences relatives au développement économique et à la politique de la ville. Les autres structures intercommunales existantes – districts, communautés de ville, syndicat d'agglomération nouvelle – devaient opter pour l'une ou l'autre de ces trois structures avant le 1^{er} janvier 2002. À défaut, les districts et les communautés de ville étaient obligatoirement transformés en communautés de communes.

La loi préserve le caractère volontaire de la coopération intercommunale ainsi que la participation des communes au processus de prise de décision dans les structures intercommunales. Elle confie, cependant, des pouvoirs accrus aux préfets qui, désormais, peuvent prendre l'initiative d'une création, en engageant la consultation des conseils municipaux, ou de l'extension d'un EPCI existant afin de rendre plus cohérente la délimitation territoriale des périmètres intercommunaux. La loi crée, en effet, une procédure d'extension du périmètre des EPCI qui peut être mise en œuvre à l'occasion de la transformation d'une structure existante ou pour la création de nouvelles communautés d'agglomération. Dans les deux cas, cette extension à l'initiative du Préfet est subordonnée à l'accord des communes incluses dans le futur périmètre selon des règles de majorité qualifiée. Afin d'assurer le succès de cette réforme de l'intercommunalité, la loi a prévu une incitation financière importante en accordant une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée par habitant – de 250 francs en 2000 – qui s'est poursuivie puisque la part de la DGF attribuée aux intercommunalités est passée de 1062,8

millions d'euros en 2000 à 1937 en 2004, soit un quasi doublement en cinq ans²⁴ alors même qu'il était prévu de n'affecter que 381 millions supplémentaires sur la même période. Le succès de cette incitation est très net puisque le législateur prévoyait, dans l'exposé des motifs de la loi, d'atteindre en cinq ans 100 communautés d'agglomération alors que leur nombre effectif est de 160. Sur le plan fiscal, la loi met en œuvre la taxe professionnelle unique comme outil financier privilégié et instrument de solidarité économique du territoire intercommunal. Là aussi, la réussite, au moins quantitative, n'est pas discutable puisque, entre 1999 et 2004, le nombre de communes appartenant à EPCI mettant en œuvre une taxe professionnelle unique est passé de 1000 à près de 15 000, et la population concernée, de 4,2 millions à 39,4. S'agissant de la composition des organes délibérants des structures intercommunales, la loi Chevènement n'a pas touché aux règles de désignation des conseillers intercommunaux qui restent élus par les conseils municipaux des communes membres. Il est simplement précisé qu'à titre obligatoire les représentants des communes dans les EPCI à fiscalité propre doivent être élus parmi les conseillers municipaux. Le mode de désignation des représentants des communes fait, toutefois, l'objet d'un véritable débat en particulier sur la nécessité à terme d'élire au suffrage universel direct les conseillers communautaires²⁵ qui n'a pas été, jusqu'à présent, retenue²⁶ ce qui justifie juridiquement que les dispositifs relatifs au référendum local, que nous examinerons plus loin, ne soient pas étendus aux intercommunalités.

²⁴ *L'Intercommunalité en France, op. cit.*, p. 237

²⁵ P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre* Commission pour l'avenir de la décentralisation ; présidée par M. Pierre Mauroy, Paris, La Documentation française, 2000, p. 2 et l'intervention de Ph. Seguin, premier président de la Cour des comptes, devant le 88^e congrès de l'association des maires de France, Paris, 23 novembre 2005

²⁶ Ainsi que l'a encore indiqué B. Hortefeux, Ministre délégué aux collectivités territoriales, lors de son intervention, le 23 novembre 2005, devant le 88^e congrès des maires de France, Paris, http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c21_discours_mindel_col_ter/2005_11_25_salon_des_maires.

Le récent rapport de la Cour des comptes²⁷ pointe, de manière précise mais somme toute assez technocratique, les carences que présentent aujourd'hui les structures intercommunales. Les communautés de communes apparaissent trop petites pour agir, les communautés d'agglomération et de communes sont « trop nombreuses sur la même zone urbaine », trop de syndicats intercommunaux continuent à exister en marge des EPCI. La critique porte aussi sur le manque de stratégie fiscale dans les communautés qui n'ont pas défini ce qui relève de l'« intérêt communautaire ». Enfin, le constat de l'absence ou de la faiblesse des économies d'échelle réalisées par le transfert des compétences et des personnels des communes aux EPCI, en l'occurrence, on aurait assister à des créations d'emplois publics plus qu'à des transferts avec des effets induits sur le niveau des prélèvements publics. Les recettes fiscales des EPCI atteignaient en 2005 près de 10 milliards d'euros dont 4,6 pour les seules communautés d'agglomération.

Après l'intercommunalité, attachons-nous maintenant à présenter succinctement les principales dispositions, surtout celles concernant les « pays », contenues dans les grandes lois d'orientation relatives au territoire, la loi sur l'aménagement et le développement du territoire du 6 février 1995 – LOADT – et la loi relative à l'aménagement et au développement durable du territoire du 25 juin 1999 – LOADDT – pour juger de leur manière de prendre en compte la complexité.

b) Le « pays » : un cadre potentiellement complexe

Bien que très dissemblables tant dans leur orientation politico-idéologique que dans leur comportement, les initiateurs des deux lois considérées, C. Pasqua, gaulliste, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du gouvernement Balladur et D. Voyet, élue « verte », ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du gouvernement Jospin, vont tous les deux promouvoir un nouveau dispositif de l'action territoriale, le « pays ». Avant d'examiner la création des « pays » par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 6 février 1995, il est nécessaire d'en décrire l'orientation générale.

²⁷ *L'Intercommunalité en France, op. cit.*

L'examen du débat initié par C. Pasqua en décembre 1993 montre que la thématique du développement du territoire n'était pas présente dans les projets initiaux du gouvernement²⁸. Attaché à cette politique d'origine gaullienne, sensible aux déséquilibres territoriaux, le ministre de l'Intérieur du gouvernement Balladur a l'ambition de réhabiliter la politique d'aménagement du territoire. Comme G. Defferre avait adjoint à son titre de ministre de l'Intérieur celui de la Décentralisation, C. Pasqua y ajoute celui de l'Aménagement du Territoire. Nourri de culture gaulliste, il croit en un État capable d'orienter la société et d'en corriger les principaux dysfonctionnements. La loi adoptée n'a-t-elle pas pour objet de « construire la France de 2015 »²⁹ ?

C'est sous la pression d'élus méfiants à l'égard d'une philosophie d'aménagement que le projet reprendra à son compte « la rhétorique sur le nécessaire développement des territoires »³⁰. Mais il n'a pas pour autant abandonné toute orientation étatiste. En effet, la priorité demeure l'action de l'État et les collectivités territoriales, ainsi que la décentralisation, sont largement oubliées par le texte. C'est donc une sorte de « retour de l'État », tant sur la scène locale que dans l'aménagement du territoire national, que la loi tente d'opérer.

La loi célèbre les schémas. À partir d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire, élaboré à la suite d'une procédure alliant la réflexion et la concertation des administrations et des collectivités régionales notamment, des schémas sectoriels (enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, transports, télécommunications et organisation sanitaire) sont établis. Ces documents ont pour objet d'assurer la cohérence des actions publiques autour du leadership de l'État qui entend se mettre au service d'une « France plus équilibrée et plus solidaire ».

²⁸ A. Faure, « Vers une République régionale », *Pouvoirs locaux*, n° 26, septembre 1995, p. 22.

²⁹ Comme l'indiquent l'intitulé de la concertation publique engagée sur ce thème par C. Pasqua en 1994 et l'exposé des motifs du projet de loi.

³⁰ *idem*.

Cet objectif passe notamment par une politique de discrimination positive, outil classique, à l'égard des zones urbaines et rurales en difficulté. En fonction de zonages qui ne tiennent pas compte des politiques menées par les collectivités territoriales³¹, l'État veut travailler à une résorption des inégalités entre les territoires. Dans ce sens, une politique de péréquation des ressources entre les collectivités est prévue, qui doit limiter à une fourchette de plus ou moins 20%, par rapport à la moyenne nationale, les sommes versées par l'État et perçues par habitant dans les diverses collectivités. Sur la scène locale, il s'agit, pour la loi, d'adapter les structures de l'État aux évolutions issues de la décentralisation, et, ainsi, de renforcer le rôle de son représentant, le préfet, qui doit profiter d'une déconcentration et assurer la gestion de 60% des sommes consacrées à l'aménagement et « globalisées » dans un fonds national d'aménagement du territoire (FNADT).

Si cet appel à la déconcentration n'a rien de nouveau, par contre, la création d'un nouveau cadre d'action, le pays, apparaît comme la principale innovation de ce texte. On peut y voir, de même que dans les quelques mesures relatives à la démocratie locale, une évolution vers une meilleure prise en compte de la complexité.

Vieille notion d'origine gallo-romaine³² qui connut une résurgence à la fois militante (« vivre et travailler au pays ») et institutionnelle (avec les contrats de pays), le pays, défini par le titre 2 de la loi, présente néanmoins une certaine originalité. En effet, il doit exprimer une communauté d'intérêts autour d'un projet de développement et constituer un cadre de réorganisation des services de l'État lui permettant de mieux coordonner leur action en faveur du développement local.

³¹ M. Cascalès, « La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : première année de mise en oeuvre », *Institut de la décentralisation*, *op. cit.*, p. 192.

³² Repris à la fin du XIX^e par des géographes « vidaliens » dont P. Foncin, *Les pays de France. Projet de fédéralisme administratif*. Paris, A. Colin, 1898.

Ces pays doivent être « constatés » par les commissions départementales de coopération intercommunale créées par la loi ATR de 1992. Il s'agit de définir des « territoires pertinents pour fédérer et rationaliser les stratégies de développement »³³ autour de projets communs de développement. Les pays ne doivent pas cependant devenir des échelons administratifs nouveaux. Ils doivent demeurer des cadres indicatifs offerts aux acteurs locaux, que ces derniers ne sont pas contraints d'adopter. Ces caractéristiques, qui s'inscrivent dans la continuité de la décentralisation, ont été singulièrement complétées par la loi Voynet de 1999 qui a entendu faire des pays un outil central des politiques territoriales.

Tout en réaffirmant le pays, peu soutenu par le gouvernement Juppé, elle lui assigne une nouvelle échelle – le bassin d'emploi. Elle rappelle aussi son rôle dans l'intensification des solidarités entre ville et espace rural. Chaque pays doit élaborer son « projet commun de développement durable », qui prend la forme d'une charte. Mais surtout, afin d'organiser la participation des acteurs, elle prévoit la création d'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, associé à l'élaboration de la charte et consultable sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Elle met également en place une procédure assez lourde de création en deux étapes, l'une dite « du périmètre d'étude » et l'autre dite « du périmètre définitif » précédée par l'établissement de la charte. À chaque étape, sont consultés pour avis simple les commissions départementales de coopération intercommunale, préfets de département, conseils généraux, conseils régionaux concernés, et pour avis conforme la ou les conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire concernées. La LOADDT propose aux pays, ainsi qu'aux agglomérations, parcs naturels régionaux et aux réseaux de villes, un contrat particulier en application des contrats de plan État-Région. Pour en bénéficier, les pays doivent créer un syndicat mixte ou un Groupement d'intérêt public de développement local.

³³ J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 255.

Après les élections de 2002 et le changement de majorité qu'elles amènent, la politique des pays connaît un certain flottement. Les incertitudes sur la position du nouveau gouvernement à leur égard se traduisent par un ralentissement du rythme de reconnaissance, par le retard pris dans la signature des contrats et par un quasi-arrêt de l'émergence de nouvelles démarches. Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de décembre 2002 lève partiellement les inquiétudes, mais il faut attendre la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat pour observer une véritable relance.

Les dispositions du titre V de cette loi, relatif aux pays, opèrent une sorte de synthèse entre la loi Pasqua et la loi Voynet. Le pays est défini comme un territoire présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » – double référence qui laisse une grande latitude aux élus locaux. La notion de charte introduite par la loi Voynet est conservée, de même que l'obligation de créer un conseil de développement, novation essentielle sur laquelle nous reviendrons. En revanche la procédure de constitution est simplifiée, avec la suppression de l'étape du périmètre d'étude et la réduction du nombre de structures consultées : seuls les conseils régionaux et généraux concernés se prononcent sur la charte et le périmètre du pays, avant que le préfet de région prenne son arrêté. L'obligation de structuration juridique du pays disparaît elle aussi ; en cas d'organisation informelle, le contrat de pays est conclu directement par les EPCI et communes isolées qui composent le territoire. Au début 2005, on dénombrait 341 pays dont 251 étaient reconnus et 90 en projet. L'ensemble représentait 43% de la population nationale avec des variantes régionale importante puisque dans 15 régions cette part dépassait 50% alors qu'elle n'était que de 7% en Corse et de 0,2% en Ile de France. Dans 20% de ces pays il existait aussi une communauté d'agglomération³⁴.

³⁴ Chiffres collectés par *Entreprises, Développement et Territoires*, http://www.projetdeterritoire.com/spip/IMG/pdf/Etats_des_lieux_janv_2005.2.pdf

Sans méconnaître ni les incertitudes³⁵ qui pèsent sur son avenir ni les critiques³⁶, nombreuses, qui lui sont adressées, le « pays » pourrait, à terme, permettre l'élaboration d'un droit « réflexif » de l'action économique locale.

Le sociologue allemand H. Willke a montré, à partir des analyses de N. Luhmann et d'A. Etzioni, que dans les sociétés constituées de sous-systèmes de plus en plus autonomes et complexes comme les nôtres, l'État n'a plus une capacité de pilotage suffisante. Les programmes finalisés de l'État n'autorisent plus une régulation satisfaisante de la société. Dès lors, selon H. Willke, il faut changer de forme de pilotage de la société par le droit en mettant en oeuvre ce qu'il appelle les « programmes relationnels »³⁷. En effet, l'État ne peut plus décider autoritairement dans de nombreux domaines où il sait devoir compter sur les acteurs pour s'informer, élaborer des décisions et surtout appliquer ses décisions. Il doit donc trouver les moyens d'une décision partagée avec les acteurs d'un sous-système.

C'est la finalité des « programmes relationnels » qui permettent à la fois « des processus d'autorégulation » à l'intérieur des sous-systèmes spécialisés, mais aussi la formulation et la prise en compte des intérêts du macro-système lors des prises de décision spécialisées. Willke écrit que « l'élément principal du « programme relationnel » est de permettre l'autorégulation par les parties et, en

³⁵ Le calendrier de l'application de la loi ADT a pris beaucoup de retard ; ainsi, le SNADT ne sera soumis au Parlement qu'à l'automne 1997 ; de même, le Fonds national de développement des entreprises ne sera créé qu'en 1998. Manifestement, le gouvernement Juppé ne fait pas de l'application de la loi ADT une priorité. D'ailleurs, les crédits affectés à la politique d'aménagement du territoire ont connu des baisses successives de près de 20% chaque année depuis 1995. *Le Monde*, 11/04/1997.

³⁶ Notamment l'articulation avec les EPCI créés par la loi ATR de 1992, et donc la complication de la scène locale induite ; l'inspiration essentiellement ruraliste du projet et son caractère flou, la possible reprise en main préfectorale qu'il pourrait permettre ...

³⁷ H. Willke, *op. cit.*, p. 85.

même temps, la transformation des processus autorégulateurs en buts communs librement consentis »³⁸.

Le « pays » peut, de notre point de vue, constituer un cadre adapté à la mise en place de « programmes relationnels » locaux. En effet, dans une autorégulation des acteurs locaux définissant un projet, le représentant de l'État peut intervenir non pas comme arbitre, mais comme médiateur des intérêts nationaux et comme coordonnateur de l'action. Il s'agit d'un exemple d'évolution vers ce « droit réflexif » qui permettrait d'associer les acteurs locaux à la définition de la règle qui leur sera applicable dans le cadre d'un processus discursif prenant en compte leur responsabilité à l'égard de la société.

Si l'introduction, en 1982, de la représentation de la minorité dans les conseils municipaux a constitué une mesure importante et souvent méconnue, la création des conseils de développement par la loi Voynet relève de la même logique. Il s'agit d'exprimer la diversité du territoire et de promouvoir une « démocratie participative ». Le constat d'un affaiblissement de la légitimité représentative des élus et l'adhésion à une idéologie progressiste post-soixante-huitarde marquée par l'expérience associative et la culture des « nouveaux mouvements sociaux », ont incité la ministre à imposer la création d'une structure d'expression et de concertation associée à la rédaction de la charte de développement. La valorisation des identités, la culture du débat et le rejet à la fois du technocratisme et des comportements notabiliaires, ont constitué de puissants moteurs de cette innovation. De plus, la liberté laissée aux acteurs d'en organiser les formes, participait de cette liberté d'« auto-organisation » attribuée à la base. Ces éléments vont dans le sens d'une meilleure prise en compte et composition avec la complexité. D'ailleurs, le terme même de « complexité » est souvent utilisé par les responsables des conseils de développement pour justifier l'existence et l'utilité de ces derniers. Par exemple, J.-J. Régent, président du Conseil de développement de Nantes Métropole et porte-parole de la Coordination nationale des Conseils de développement, décrivait ainsi le rôle de ces instances :

³⁸ *Ibid.*, p. 84

« En ce sens, il doit aider les élus à mieux appréhender certaines mutations économiques et sociales. La *complexité* des systèmes contemporains implique de la complémentarité, de la transversalité dans la réflexion et la société d'aujourd'hui doit conforter des lieux de solidarité, de maintien du lien social. Au-delà de clivages traditionnels souvent superficiels, les conseils de développement peuvent constituer de véritables lieux de production de plus-values collectives »³⁹.

En utilisant le vocabulaire de la « pensée complexe », nous dirions que les conseils de développement sont des instruments permettant une meilleure « projectivité » de l'action tout en garantissant une « homologie » renforcée. En d'autres termes, l'expression de la diversité facilite la mise en oeuvre de projets dans lesquels les acteurs du territoire puissent se reconnaître comme nous avons pu le montrer par ailleurs⁴⁰. Cependant, il ne s'agit là que de potentialités. Force est de constater que les expériences ont été d'une inégale envergure. Là où existait une tradition de concertation, activée par exemple par un comité de bassin d'emploi entreprenant, le conseil de développement a pu s'appuyer sur ces acquis. Dans ce type de cas, on a assisté à d'authentiques travaux prospectifs émanant des acteurs eux-mêmes et la charte a consisté alors en une formalisation d'orientations de développement à moyen et long termes faisant sens pour ces derniers. Par contre, dans d'autres situations moins favorables où manquait cette pratique de la concertation territoriale et où l'ingénierie délibérative a fait défaut, la solution est passée par un recours aux cabinets de consultants. Souvent stéréotypée, la démarche a pu déboucher sur des chartes beaucoup plus désincarnées dans lesquelles il était loisible de repérer les mêmes propositions générales sans que s'exprime une quelconque identité territoriale.

³⁹ J.-J. Régent, « Les conseils de développement, des outils pour renouveler la démocratie territoriale », Quel avenir pour la démocratie participative ? *Lettre de prospective du Sénat*, 21 janvier 2005.

⁴⁰ Pour de plus amples développements voir P. Roggero, *De la complexité des politiques locales. Systèmes d'action et enseignement supérieur dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées*, Paris, L'Harmattan, col. Pratique de la systémique, 2005.

Les bilans qui ont été réalisés sur le fonctionnement des conseils de développement tant dans les pays que dans les agglomérations font apparaître quelques traits caractéristiques. Si la loi réserve aux élus de pouvoir de créer ces instances consultatives, on constate qu'ils rechignent à se désengager de sa mise en oeuvre et ce plus en ville que dans le monde rural. La « libre organisation » des conseils de développement est statutairement pilotée par les élus. Qu'il s'agisse de la nomination comme président d'une personnalité consensuelle mais proche du président de la structure intercommunale porteuse du projet ou bien de l'approbation voire de la rédaction du règlement intérieur ou encore des missions dévolues, on mesure en général une certaine méfiance des élus vis-à-vis des acteurs de la « société civile »⁴¹. Il est vrai que l'urgence a beaucoup contraint le processus. Mais, l'un des grands enjeux réside dans le rôle que joueront les conseils de développement dans la durée. Plusieurs cas de figure apparaissent : la chambre d'enregistrement de la charte rédigée par les élus surtout dans les agglomérations ; l'instance chargée de la rédaction de la charte, cas fréquent dans les pays mais dans ce cas deux possibilités apparaissent : soit le conseil continue son rôle d'instance de propositions et est amené à contrôler leur application, soit il demeure en marge de ce qui se passe. Pour l'heure des problèmes très concrets se posent : celle des moyens de fonctionnement d'abord qui s'avèrent insuffisants, celle de l'information nécessaire souvent non disponible ensuite et, enfin, celle de l'implication des conseillers. Il est difficile d'éviter que certains représentants associatifs, peu familiers des dossiers et des procédures, se sentent inutiles et désertent les réunions. Il en résulte la constitution de « noyaux durs » c'est-à-dire de personnes, généralement représentants politiques et institutionnels, qui, par leurs compétences et leur présence, produisent de fait l'essentiel du travail de réflexion. Il existe encore loin de

⁴¹ Les conseils de développement des pays et des agglomérations de la région Nord-Pas de Calais, rapport d'étude de l' Association Géants et cabinet Asdic, septembre, 2003, <http://www.unadel.asso.fr/download/download/Etude%20G%E9ants.pdf>

la coupe « démocratie participative⁴² » aux lèvres de la pratique « conseils de développement ». Les obstacles à une implication plus active et plus large des citoyens dans les affaires territoriales demeurent nombreux : cognitifs, informationnels, sociaux et économiques notamment. Dans cette mesure, la rhétorique de la « gouvernance » et de la démocratie participative est, dans bien des cas, un discours en trompe l'oeil qui masque mal les permanences du pouvoir et de l'expertise⁴³. De plus, le terme même de « gouvernance » laisse perplexe tant les usages qui sont faits de ce mot-valise sont protéiformes. On serait fondé à y voir un outil analytique s'il était en mesure de se substituer utilement aux concepts déjà en vigueur et correctement maîtrisés. Qu'apporte-t-il de plus par rapport au concept de système d'action développé par Crozier et Friedberg depuis bientôt trente ans⁴⁴ ? On serait bien en peine de le dire et l'on pense alors au rasoir d'Occam. Donc plutôt que d'embrasser benoîtement la terminologie même des institutions, il vaut mieux, de notre point de vue, s'interroger sur ce que traduit la diffusion rapide du mot : la complexification de l'action territoriale. Mais, à la différence de la « gouvernance », la complexité renvoie à un véritable paradigme associant positionnement épistémologique, dispositifs conceptuels et outils méthodologiques à la fois novateurs et substantiels⁴⁵.

La création des conseils de développement des pays et des agglomérations participe d'un développement des dispositifs institutionnels mis en oeuvre pour permettre d'associer plus largement les citoyens à la décision politique locale. Il s'agit d'un

⁴² Dans une littérature abondante, signalons le désormais célèbre, M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

⁴³ J.-P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sc. Po., 2002.

⁴⁴ M. Crozier et E. Friedberg, *L'Acteur et le Système. Contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977.

⁴⁵ Voir sur ce thème P. Roggero (dir.), *Anthropolitique et gouvernance des systèmes complexes territoriaux*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse1, 2005.

mouvement de fond qui tend à promouvoir l'implication « citoyenne » afin de lutter contre l'« anorexie démocratique »⁴⁶. Les symptômes de cette dernière en sont connus : montée de l'abstention, déconsidération des élus, développement des « incivilités », etc. À propos de la décentralisation, le constat que semble en faire la population en 2000 était partagé : d'une part, cette réforme est considérée comme positive puisque 81% – 18% considèrent qu'il faut soit l'amplifier beaucoup, 39% la renforcer un peu et 24% la laisser en l'état – seuls 3% souhaitent revenir en arrière⁴⁷ ; d'autre part, les personnes interrogées affirmaient à 51% que la réforme avait eu des conséquences négatives ou nulles pour eux-mêmes contre 31% à juger ses répercussions personnellement positives. Ce qui frappe dans ces résultats c'est le fait que la décentralisation est d'abord et surtout la « chose des élus » dont elle a amélioré l'« efficacité du travail » pour 55% des personnes sondées. La mobilisation et la participation des citoyens dans le cadre d'une « démocratie de proximité » a donc constitué une « ardente obligation » tant pour le gouvernement Jospin que pour ceux qui lui ont succédé. Sous des atours nouveaux, la vieille thématique des « forces vives » des temps gaulliens réapparaît mais non plus seulement pour contourner le pouvoir notabiliaire mais, plus généralement, pour revivifier la démocratie en lui adjoignant un volet participatif. Entrent dans ce cadre trois textes, l'un législatif de 2002 et l'autre constitutionnel, de 2003, qui s'est traduit par une loi organique de 2004.

La loi relative à la démocratie de proximité, promulguée le 27 février 2002 et portée par le ministre D. Vaillant, a fait suite aux propositions de la commission Mauroy. Elle crée la possibilité pour les communes de plus de 20 000 habitants et l'obligation pour celles de plus de 80 000, de créer des conseils de quartiers. Ces conseils sont institués par le conseil municipal et sont composés d'élus municipaux représentés à la proportionnelle, ainsi que des

⁴⁶ P. Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁷ Résultats d'un sondage SOFRES, Juillet 2000, P. Mauroy, *op. cit.*, p. 164.

personnalités représentatives et des associations d'habitants. Leur rôle est consultatif et concerne essentiellement la politique de la ville. Dotés d'un pouvoir de proposition ils sont associés aux décisions sur le mode de la concertation. Les études les plus récentes sur le fonctionnement de ces instances⁴⁸ montrent qu'il ne suffit pas de créer de telles structures pour qu'elles fonctionnent sur un mode vraiment démocratique. Outre les limitations classiques dues aux inégalités des capacités discursives et argumentatives, aux disponibilités temporelles entre autres, il manque assurément aujourd'hui une ingénierie du débat public⁴⁹. Si, avec Habermas⁵⁰ notamment, des théorisations ont été produites sur la question, la pratique de la participation reste encore peu éclairée en dépit du programme de recherche de la *frame analysis*⁵¹ développé à partir de Goffman..

Par ailleurs, le droit de la minorité municipale à l'information est renforcé en permettant à un sixième de ses membres, d'obtenir que le conseil municipal délibère sur la création d'une mission d'information et d'évaluation sur des questions d'intérêt communal ou sur un service public communal. Cette loi fut jugée « timorée »

⁴⁸ Voir par exemple sur ce sujet, M. Sirmen, « Le caractère contradictoire de la participation des citoyens aux processus délibératifs et participatifs : l'exemple des associations de quartiers », P. Roggero (dir), *op. cit.*, p. 386-405.

⁴⁹ Dans ce domaine, précisons que la Commission nationale du débat public, créée en 1995, acquiert le statut d'autorité administrative indépendante avec la loi Vaillant de 2002. Sa mission consiste à veiller à la participation et à l'information de la population quand des projets d'aménagement ou d'équipement en oeuvre ont un impact environnemental important.

⁵⁰ *Théorie de l'agir communicationnel*, t.1 *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, t.2 *Pour une critique de la raison fonctionnaliste*, Paris, Fayard, 1981-1987 et *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

⁵¹ E. Goffman, *Frame Analysis : An Essay on the Organization of Experience*. New York, NY et al. : Harper & Row, 1974. Signalons aussi, dans un autre registre, Majo Hansotte, *Les intelligences citoyennes. Comment se prend et s'invente la parole collective*, Bruxelles, De Boeck Université, 2002.

par nombre de partisans de la démocratie participative car elle n'abordait ni le droit de pétition de la population citoyenne, ni le référendum local. C'est que feront les textes suivants.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République introduit trois innovations dans le registre de la démocratie de proximité. D'abord le référendum décisionnel, et non plus seulement consultatif, local. L'initiative en est donnée aux seuls élus, et non aux citoyens. Lors de la « navette » parlementaire concernant la loi organique relatif au référendum local promulguée le 1^{er} août 2003, un conflit révélateur a opposé le Sénat d'un côté et l'Assemblée nationale et le Gouvernement de l'autre. Le premier par la bouche du rapporteur du projet de loi, D. Hoeffel, alors président de l'association des maires de France, insistait sur la nécessité de ne pas « affaiblir l'autorité des élus et paralyser leur action » par le « développement légitime des mécanismes de démocratie directe ». Précisant que « la forme première de participation des électeurs aux décisions qui les concernent consiste en l'élection de leurs représentants »⁵², il a défendu, et obtenu, la fixation d'un seuil minimal de participation équivalent à 50 % des inscrits pour qu'un référendum décisionnel approuvé majoritairement puisse être adopté. P. Clément, président de la commission des lois de l'Assemblée, acceptant *in fine* ce seuil, a indiqué que l'Assemblée ne se « couchait » pas devant le Sénat mais devant ce qu'il considérait comme étant la position des « 36 000 maires de France », étant suivi en cela par le Gouvernement. La loi encadre donc assez strictement ce recours au référendum en permettant une maîtrise de la procédure par les élus. Si les référendums consultatifs institués par la LOADT de 1995 ont fait l'objet d'un usage plutôt limité⁵³, on peut penser que les contraintes du référendum local réduiront aussi son utilisation même si ce dernier est étendu aux départements, aux régions, aux collectivités

⁵² *Rapport du projet de loi organique relatif au référendum local*, Sénat, 23 mai 2003, p. 24.

⁵³ En l'occurrence, une centaine de cas recensés entre 1995 et 1999, Rapport, *op. cit.*, p. 8.

à statut particulier et aux collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, la révision constitutionnelle institue un droit de pétition permettant aux citoyens de demander l'inscription à l'ordre du jour des assemblées délibérantes d'une question relevant de sa compétence. Dans ce cas, comme dans le précédent, le Sénat a obtenu qu'il ne s'agisse que d'une demande et non d'une inscription d'office, au nom de la prééminence des élus. Enfin, le même texte prévoit la possibilité, lorsque la loi l'autorise, d'organiser des consultations locales en cas de création et de modification de l'organisation d'une collectivité territoriale à statut particulier, et dans celui d'une modification des limites des collectivités territoriales. Le cas du référendum du 6 juillet 2003 en Corse et celui du 7 décembre de la même année en Guadeloupe et en Martinique, ont été marqués par le rejet des évolutions statutaires proposées, en l'occurrence le déclassement des deux départements corses au profit d'une collectivité régionale à statut particulier et la fusion des deux régions des Antilles.

Aux dispositifs participatifs, la révision constitutionnelle de 2003 a ajouté un droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités territoriales.

c) Le droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités territoriales par l'Acte II de la décentralisation

Dans son discours de politique générale, le 3 juillet 2002, J.-P. Raffarin déclarait vouloir initier un « ample mouvement de décentralisation » permettant « un nouveau transfert de compétences, au profit des collectivités qui sera accompagné du transfert des ressources correspondantes », une clarification dans les relations territoriales et il ajoutait « un encouragement aux initiatives, à la démocratie locale qui passe également par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation ». Après un bref rappel des deux premiers objectifs nous développerons plus particulièrement ce droit à l'expérimentation qui apparaît comme l'innovation la plus significative mise en oeuvre.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 modifie la constitution dans son article premier en introduisant la formule suivante : « l'organisation de la République est décentralisée ». Il s'agit d'une reconnaissance

juridique fondamentale qui fait entrer la décentralisation dans le bloc de constitutionnalité. L'article 72 de la loi fondamentale reconnaît les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer au même titre que les départements et les communes. Traduisant le principe de subsidiarité, ce même article dispose que les collectivités territoriales ont vocation à exercer des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Il pose enfin le droit à l'expérimentation.

En matière de transfert de compétences et de ressources, c'est loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui traduit la volonté du pouvoir constituant dans le domaine législatif. Les principales compétences transférées sont : les aides économiques individuelles aux entreprises aux régions, la gestion et le pilotage du revenu minimum d'insertion et d'autres fonds sociaux de même que l'essentiel du réseau routier et du logement social aux départements, les ports et aéroports, le patrimoine culturel, la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale. Le financement de ces transferts de compétences est prévu en privilégiant les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités évalués de 11 à 13 milliards d'euros. La migration de près de 130 000 agents de l'État est organisée en définissant les garanties individuelles qui sont accordés à ces derniers notamment la possibilité de conserver leur statut de fonctionnaire de l'État. Le printemps 2004 a été l'occasion d'un long et puissant mouvement de contestation parmi les agents du ministère de l'Éducation nationale dont l'un des motifs était le transfert des personnels non enseignants aux collectivités. La crainte du démantèlement des équipes éducatives et surtout ce qui était perçu comme une possible remise en cause du service public national de l'éducation, ont été des arguments largement mobilisés par les syndicats enseignants. Ce fut la première fois qu'une mesure induite par la décentralisation suscitait une telle résistance dans un groupe socioprofessionnel. Le climat d'hostilité grandissante à l'égard du pouvoir s'est traduite par un échec retentissant aux élections régionales et cantonales de mars 2004 où la majorité en place n'a conservé la présidence que de deux régions et d'une minorité de

départements. Ces collectivités majoritairement passées à l'opposition ont critiqué le transfert de compétences opéré par la loi de 2004 en le qualifiant de « transfert de charges » et les présidents de région de gauche ont menacé le premier ministre de ne pas prendre en charge les transferts de personnels non enseignants. Il en était bien fini de la décentralisation consensuelle qui a pâti du discrédit du gouvernement Raffarin.

Il reste tout de même une avancée considérable en matière de décentralisation dont l'esprit s'incarne bien dans le nouveau droit à l'expérimentation.

Le mot expérimentation revient fréquemment – à six reprises – dans le discours de politique générale de J.-P. Raffarin. Non sans une certaine emphase quelque peu énigmatique qu'on qualifiera plus tard de « raffarinade », il déclarait : « la méthode, c'est la concertation, le pragmatisme et l'expérimentation » ou encore : « l'expérimentation, c'est la pédagogie de la réforme et la clé de son succès ». À l'évidence pour le Premier ministre, la chose était d'importance. De quoi s'agit-il ? L'expérimentation en matière de norme juridique est définie par J. Boulouis comme « une procédure de mise au point sur un échantillon » d'une norme expérimentale constitutive d'une réforme dont elle constitue « la première phase opératoire dont la fonction demeure limitée et dont l'objet est de faire l'économie des inconvénients inhérents à l'application immédiate de mesures généralisées »⁵⁴. Il s'agit là d'une conception assez restrictive de l'expérimentation qui correspond à l'usage qu'en a fait l'État. À titre d'exemples, on peut citer la réorganisation des services de l'État qui fut d'abord appliquée dans quatre départements en 1962 avant d'être étendue, deux ans plus tard, à l'ensemble du territoire mais aussi la réforme de la tarification sociale et sanitaire introduite dans deux régions en 1988 puis généralisée en 1990. Dans le cadre de la décentralisation plusieurs expériences ont été faites notamment celle consistant à confier aux régions volontaires la gestion des ports maritimes, des aéroports et du patrimoine culturel

⁵⁴ J. Boulouis, « Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes », *Mélanges Trotobas*, Paris, LGDJ, 1970

à l'occasion de la loi Vaillant de 2002, les dites régions passant une convention avec l'État sur les modalités de transfert, un bilan étant prévu pour 2006. En fait, ces compétences, comme nous l'avons vu, ont été généralisées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004. Ces pratiques ont amené le juge constitutionnel à définir des conditions concernant l'expérimentation tenant à la définition du domaine d'application devant être précise, à sa durée qui doit être limitée et à l'aboutissement du processus devant être soit une prolongation éventuellement assortie d'une modification, soit la généralisation de la norme, soit enfin, son abandon⁵⁵. De même le Conseil d'État, dans sa fonction de conseil du gouvernement, a insisté sur l'obligation de limiter la durée de l'expérimentation qui, sinon, se traduirait par des inégalités de traitement injustifiables au regard du principe d'égalité⁵⁶. Mais, dans tous les cas évoqués, c'est l'État, par la loi, qui déroge et non pas les collectivités territoriales elles-mêmes, à leur initiative.

Confronté à la question corse culminant avec l'assassinat du préfet Erignac en 1998, le gouvernement Jospin a initié un processus de négociation avec les élus corses, le « processus de Matignon » qui déboucha sur un projet de loi relatif à la Corse qui autorisait l'Assemblée de l'île à intervenir dans le domaine législatif sur habilitation du législateur. Ce texte fut censuré par le juge constitutionnel au motif que le législateur en accordant « fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps » la possibilité à la collectivité territoriale de Corse « de prendre des mesures relevant du domaine de la loi », avait outrepassé ses compétences en s'introduisant dans « un domaine qui ne relève que la constitution⁵⁷ ». Dès lors, l'expérimentation des collectivités s'avérait impossible sans modification constitutionnelle. Cette dernière avait été proposée par le député d'opposition P.

⁵⁵ Il s'agit des décisions n° 93-322 du 28 juillet 1993 et n° 93-329 du 13 janvier 1994.

⁵⁶ *Section des Travaux Publics*, n° 353605 du 24 juin 1993, Rapport Public, Conseil d'État, 1993.

⁵⁷ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

Méhaignerie en 2000, elle ne fut réalisée que trois ans plus tard, avec la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités locales du 1^{er} août 2003.

Les dispositions de cette loi indiquent que la mise en œuvre des expérimentations devra répondre à un objet d'intérêt général et que la durée maximale de l'expérimentation ne pourra être supérieure à cinq ans, renouvelables pour une durée maximale de trois ans. Des règles particulières de contrôle sont instituées. Au vu d'une évaluation transmise au Parlement, l'expérimentation sera ensuite abandonnée, prolongée ou généralisée.

Il n'était sans doute pas dans les projets du gouvernement de travailler à l'émergence d'un droit réflexif qui suppose de rompre avec les fondements de la représentation des relations État-communes traditionnelle. Car, comme nous l'avons vu, une inspiration étatiste imprègne le texte de la loi. Et, en dépit de l'instauration du référendum d'initiative populaire à l'échelle de la – commune, de la possible application, déjà citée, de la loi PLM visant à favoriser la supracommunalité et de l'expérimentation mise en œuvre, la loi a surtout été interprétée comme un moyen de restaurer la prééminence de l'État⁵⁸ sur la scène locale et dans le développement des territoires.

La loi ATR de 1992, comme la loi ADT de 1995, dont certaines dispositions présentent un caractère complexe, restent à certains égards imprégnées par la conception hiérarchique des relations entre l'État et les collectivités locales qui fait notre tradition politico-administrative.

2) De la permanence du « vieux fonds jacobin » au cœur des lois de 1992, 1995 et 1999

a) *La limitation « jacobine » des lois Joxe et Chevènement*

La tradition jacobine française, qu'elle s'exprime de manière consciente ou inconsciente, continue à nourrir la représentation des relations État-communes. Elle contribue à fixer d'importantes limites à la

⁵⁸ J.-J. Gleizal (dir.), *Le retour des préfets*, Grenoble, PUG, 1994.

reconnaissance de la complexité du phénomène communal. On peut le mesurer à travers les dispositions et l'inspiration de la loi ATR. Trois aspects démontrent, selon nous, cette limitation jacobine subie par le texte : il s'agit de l'orientation principalement fonctionnelle de la loi, de l'insuffisante reconnaissance politique de l'intercommunalité et du caractère encore hiérarchique du processus mis en oeuvre.

Le développement de l'intercommunalité, priorité de la loi, apparaît principalement justifié par une analyse fonctionnelle. En effet, le législateur entend ainsi favoriser la constitution d'une « masse critique » permettant l'action locale ou encore adapter les territoires institutionnels aux territoires fonctionnels. Les objectifs de la loi de 1971 ne sont pas vraiment différents et la structure argumentative se répète. Ainsi, la rituelle comparaison internationale du nombre des communes qui permet de stigmatiser la France-des-trente-six-mille-communes-plus-que-l'Europe-communautaire-réunie est pratiquée *ad nauseum*. Éloignée de la norme européenne⁵⁹, la France devrait tenter de s'en rapprocher. De manière liée, la rationalité économique, comme en 1971, est évoquée pour critiquer les frais de gestion induits par l'émiettement communal.

Ces arguments, généralement admis sans véritable contestation, méritent cependant un examen plus critique. L'émiettement communal est généralement réputé comme multipliant les coûts fixes et les charges de structures au détriment d'une affectation prétendue plus efficace de l'argent public. Or, comme l'indiquait G. Savary en 1995, « Les frais de personnel des 32 157 communes de moins de 2000 habitants sont du même ordre de grandeur que ceux des 36 communes françaises de plus de 100 000 habitants, pour une population supérieure de près de 6 millions d'unités »⁶⁰. Ce raisonnement vaut aussi pour les dépenses totales, ce qui fait que les communes de moins de 2 000 habitants regroupant 89,7% des communes françaises et 25,7% de la

⁵⁹ Sans que cela ne fasse encore l'objet d'une directive !

⁶⁰ G. Savary, « Quelles communes en 2015, », *Pouvoirs locaux*, n° 25, juin 1995, p. 106.

population nationale ne prélèvent que 13,6% de la fiscalité locale. Pour ce qui concerne « l'optimum dimensionnel » des communes qui ferait dépendre leur viabilité économique et sociale, c'est-à-dire « leur capacité à faire face à leurs besoins sociaux élémentaires et à entretenir leur développement », de leur taille, il faut aussi se garder des visions simplistes. Comment ne pas voir qu'il est de grandes communes en crise et de petites communes assurant correctement leurs missions ?

Enfin, aborder la question de la commune sous le seul angle de la compétitivité spatiale constitue une appréhension très réductrice qui ne prend pas en compte le lien social qui unit l'homme à son milieu, notamment à travers la commune. À l'heure des ruptures de ses solidarités élémentaires et des difficultés de l'État, la société française n'a peut-être pas un intérêt aussi évident et immédiat à s'attaquer aux petites communes où souvent des équipes municipales agissent au plus près du terrain. La rationalité économique ne doit pas faire oublier le rôle social des communes. Il faut au contraire tenter de les articuler.

La perspective d'une rationalisation de l'action publique locale adoptée, à titre principal, par le législateur, donne à la réforme une orientation fonctionnelle qui souffre quelques discussions. Néanmoins, il était possible d'articuler la rationalisation économique espérée avec le développement sociopolitique local en accordant une légitimité politique directe aux nouveaux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), ce qui n'est pas réalisé par le texte de 1992.

En refusant de donner une légitimité politique directe aux nouveaux établissements, l'État traduit une crainte et un penchant.

La crainte, c'est celle de voir les communes et leurs élus s'insurger contre une mesure les privant du monopole de la représentation du territoire communal.

Le penchant nous intéresse plus car il s'agit de l'appréhension essentiellement administrative du fait communal. Cette manière de considérer que la scène locale est plus composée d'administrés que de citoyens constitue une rémanence de la tradition jacobine qui ne conçoit la citoyenneté qu'articulée à la seule nation. L'histoire de la

commune est, de ce point de vue, celle d'une conquête de la démocratie sur l'administration. L'intercommunalité s'inscrit aujourd'hui dans cette histoire. On ne sera donc pas surpris de voir que les communautés ne font pas l'objet d'une élection directe par les citoyens.

Comme l'écrit C. Lefèvre, il faut passer d'une « intercommunalité fonctionnelle à une supracommunalité citoyenne »⁶¹. En conférant une légitimité politique directe aux institutions intercommunales⁶², l'État leur offrirait la possibilité, à terme, de « donner du sens à l'action collective », de « maintenir et fabriquer du lien social et de la citoyenneté », bref, d'assurer le gouvernement d'un territoire devenu supracommunal. Le législateur de 1992 et celui de 1999 n'ont pas codifié cette évolution. En toute hypothèse, l'émergence d'une supracommunalité relève du temps long des institutions, de la patiente construction communautaire et non pas de l'application uniforme d'un modèle « venu d'en haut » à l'ensemble du territoire.

Même s'ils n'ont pas les caractéristiques technocratiques de la loi de 1971, le texte ATR de 1992 et celui de la loi Chevènement relèvent encore d'une démarche hiérarchique. En effet, pour l'essentiel, il s'agit d'une impulsion du sommet qui propose à la base des modèles de coopération intercommunale, voire d'intégration supracommunale. En dépit de sa relative souplesse, c'est une solution nationale qui est ici appliquée à des situations locales extrêmement diversifiées. On peut donc parler d'une orientation encore hiérarchique du législateur. Certes, comme nous l'avons vu, les formules juridiques de coopération intercommunale ont été nombreuses jusqu'à la simplification opérée en 1999 et appliquée en 2002, mais elles ont constitué des cadres uniformes concédés par l'État. Or, comme l'écrit C. Lefèvre, « le système institutionnel à produire doit plutôt se concevoir comme le résultat d'un processus lui-même constitutif de l'institution, processus qui doit intégrer l'ensemble des acteurs concernés et

⁶¹ C. Lefèvre, « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne », Institut de décentralisation, *op.cit.*, p. 103-112.

⁶² Commissariat Général au Plan, *Décentralisation, l'âge de raison*, La Documentation française, Paris, 1993.

dont le contenu doit être défini par les acteurs eux-mêmes⁶³. Dans une telle perspective, l'organisation institutionnelle locale pourrait différer suivant les territoires, « sonnante ainsi le glas de l'homogénéité républicaine ».

Nous pensons que la représentation des relations État-communes traditionnelle n'a pas suffisamment évolué pour accepter une telle perspective. Mais, voyons dans quelle mesure elle imprègne aussi la LOADT de 1995 beaucoup plus que la LOADDT de 1999.

b) Les rémanences jacobines de la loi ADT de 1995

Curieusement, émane de ce texte prospectif comme un parfum des années 1960. Le culte du schéma, le rôle actif de la DATAR, et le volontarisme politique que l'État affiche, témoignent de ce retour au gaullisme modernisateur. Comme nous l'avons vu, c'est autour de l'État que doit être entreprise cette reconquête des territoires. Incarnant l'intérêt général, l'État doit corriger « les déséquilibres et les imperfections » de la décentralisation, créer les conditions d'une égalité d'accès des citoyens au service public et mobiliser les collectivités locales.

Cette primauté organique et fonctionnelle de l'État décrit la volonté de restaurer un véritable « pilotage par le haut » qui s'accompagne, sur le plan cognitif, de la tentation simplificatrice. À la faveur de la décentralisation et contraint par la crise de son mode d'action, l'État a peu à peu cédé aux collectivités locales un droit d'intervention en matière économique. Nous l'avons vu, la thématique du développement local s'est diffusée et, avec elle, l'idée que, face aux difficultés économiques, les acteurs locaux devaient réagir en impulsant et en fédérant les projets à la base. La plupart des observateurs de la vie locale s'accordent pour reconnaître qu'une dynamique endogène de mobilisation s'est ainsi créée, notamment dans les communes urbaines. De cette dynamique, l'État n'était certes pas absent mais l'affaiblissement de son représentant local, rendu au rang d'acteur

⁶³ C. Lefèvre, *op. cit.*, p. 109-110.

parmi les acteurs, sonnait le glas de son leadership local. C'est à cette situation, grosse de déséquilibres selon le pouvoir central, que la loi entend remédier. La globalisation et la déconcentration des subventions relatives à l'aménagement du territoire vont dans ce sens.

De même, si les « pays » peuvent constituer le cadre de production d'un droit ou de décisions complexes, il est possible d'y voir aussi un moyen de rétablir l'ascendant préfectoral. En effet, on a pu voir que dans son tête à tête avec de puissants élus locaux, notamment des maires, le préfet ne disposait plus des ressources suffisantes pour peser sur les décisions prises. La création de ce nouveau cadre permettrait, d'une part, de dissocier les territoires de l'État de ceux des collectivités territoriales et, d'autre part, de modifier les règles du jeu local au profit du préfet⁶⁴. Cette mise en perspective étatiste de la création des « pays » ne saurait être sous-estimée. Mais, la loi ATD présente aussi une sorte de tentation simplificatrice.

La simplification est une forme d'économie cognitive qui plonge loin ses racines dans la culture française. Nous avons vu qu'elle inspire la démarche des révolutionnaires et s'accorde bien avec la représentation traditionnelle des relations entre l'État et les communes. Elle imprègne encore profondément l'esprit public français, plus cartésien que pragmatique. Elle amène à penser le monde à partir de représentations hiérarchiques, déterministes et uniformes qui tendent à exclure le désordre, l'incertitude et la diversité. Or, comme nous avons essayé de le montrer, la décentralisation a eu tendance à complexifier le cadre politico-administratif communal conçu par ses fondateurs comme une structure rationnelle. Une telle évolution dérange peut-être plus qu'elle ne gêne.

Indéniablement, en multipliant les collectivités, en libérant leurs facultés d'intervention, la décentralisation a créé ou recréé des zones d'ombre avec des enchevêtrements de compétences, des financements croisés et des phénomènes de concurrence. Cette complication a un coût, sans doute prohibitif pour les communes

⁶⁴ Solution préconisée par le rapport *La France de l'an 2000*, Paris, O. Jacob, 1994.

ne disposant pas d'un personnel qualifié en nombre suffisant, mais le tropisme simplificateur ne manque pas d'inquiéter. En effet, il témoigne d'un risque et d'une illusion. Le risque consisterait à jeter le bébé décentralisation avec l'eau du bain complication. Les pourfendeurs de la décentralisation dénonçaient d'ailleurs le désordre et le gaspillage qu'elle était sensée induire avant même sa mise en œuvre⁶⁵ et plus récemment, R. Hureaux s'est fait le chantre d'une critique frontale des effets jugés délétères de la décentralisation⁶⁶. Toute « remise en ordre » peut donc servir de refuge au parti anti-décentralisation.

L'illusion que recèle la tentation simplificatrice et le désir de remise en ordre du monde local est celle que nourrit la « nostalgie du jardin à la française et du rationalisme des beaux édifices institutionnels »⁶⁷. Comme l'écrit J.-C. Thoenig, « la France a dépassé le stade du jardin rigoureusement ordonnancé, du haut vers le bas, selon un ordre de grandeur décroissant, chaque niveau ayant un rôle bien assigné c'est-à-dire aux frontières rigides et chaque niveau ressemblant à toutes les collectivités de ce niveau »⁶⁸. C. Vautier a montré dans son approche complexe des phénomènes territoriaux que la simplification était grosse de risques de réduction de ce qu'il appelle la « redondance-variété »⁶⁹, impliquant un déficit des capacités d'adaptation du système institutionnel à ses environnements. Il faut sans doute se garder en matière de simplification institutionnelle d'un simplisme véhiculé par l'évidence souvent trompeuse.

On voit par là que si le monde communal a bien changé, ce changement, important dans les pratiques, l'est moins dans les

⁶⁵ Cf. la charge du préfet Vié contre la décentralisation dès 1982, *op. cit.*

⁶⁶ R. Hureaux, *Les Nouveaux féodaux : le contresens de la décentralisation*, Paris : Gallimard, 2004.

⁶⁷ J.-C. Thoenig, « La décentralisation dix ans déjà et après ? », G. Gilbert et A. Delcamp, *op. cit.*, p. 100.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ C. Vautier, *Le repli et l'imagination. Essai de modélisation complexe des phénomènes territoriaux : Le cas de l'intercommunalité dans le département du Tarn*, Thèse de sociologie, Université de Toulouse 1, 2005.

représentations encore imprégnées du « vieux fonds jacobin » et cartésien de la culture française. Il est donc temps d'examiner, de manière synthétique, l'évolution et la situation actuelle de la représentation des relations État-communes.

2. Entre modulations et permanence : les fondements idéologiques et cognitifs de la décentralisation Acte II

Dans le lexique de J.-P. Raffarin le terme « complexité » fait l'objet d'un usage fréquent. Il affirmait, lors d'un débat organisé par le journal *Le Monde*, qu'il connaissait l'oeuvre d'Edgar Morin jusqu'à s'en être inspiré pour ses célèbres « Raffarinades »⁷⁰. Mais, on peut rester relativement circonspect sur sa compréhension profonde du concept de complexité. On relève, chez lui, au moins deux usages récurrents du terme. L'un qui semble désigner un changement du monde et de l'intelligibilité que l'on peut en avoir, dans des phrases telles que : il faut savoir « accepter la *complexité* » ou encore, « c'est pour gérer la *complexité* qu'on a besoin de proximité »⁷¹ a-t-il résumé. L'autre s'apparente à ce qu'on appelle la complication : « La *complexité* éloigne le citoyen du service public, elle crée entre lui et l'État un mur infranchissable. Nous voulons franchir ce mur par l'administration électronique. De plus en plus, l'administration assumera son rôle de service, le service du public »⁷².

Ainsi, la complexité recouvre, à la fois, quelque chose qu'il faudrait « accepter » et ce qu'il faudrait « franchir » ou dépasser. Nous sommes donc dans une sorte d'indétermination conceptuelle. Néanmoins, une forme de rhétorique de la complexité est présente dans le discours de l'ancien Président du Conseil régional du Poitou-Charentes comme elle ne fut, jamais à ce niveau, chez ses prédécesseurs à Matignon y compris M. Rocard dont la connaissance du concept est pourtant plus

⁷⁰ « Jean-Pierre Raffarin : comment gouverner ? », *Le Monde*, 21 février 2004.

⁷¹ *Lettre hebdomadaire des collectivités locales*, 2 décembre 2002.

⁷² « J.-P. Raffarin présente 140 mesures », *Maire info*, 10 février 2004, <http://www.maire-info.com/article.asp?param=3968&PARAM2=PLUS>

maîtrisée⁷³. Interrogeons nous sur les fondements idéologiques puis cognitifs de la « grande » réforme de J.-P. Raffarin notamment à travers le droit à l'expérimentation.

1) À la recherche des fondements idéologiques de la décentralisation initiée par J.-P. Raffarin

À l'instar de P. Mauroy et de G. Defferre, J.-P. Raffarin ne fait pas partie de la haute fonction publique et a une implantation politique et familiale en province où il a aussi exercé des responsabilités régionales. Ses références idéologiques sont cependant différentes. Fils de Jean Raffarin, notable poitevin qui fut secrétaire d'État à l'Agriculture de P. Mendès-France en 1954, Jean-Pierre Raffarin entre en politique en s'inscrivant dans le mouvement des jeunes giscardiens dont il occupera le secrétariat général de 1973 à 1976. Son insertion dans la famille des républicains indépendants, sa formation commerciale et ses activités dans des entreprises privées l'orientent vers un libéralisme pragmatique mâtiné de provincialisme. Dès sa création en 1977, il fait partie de l'Union pour la démocratie française (UDF), dans sa composante représentée par le Parti républicain, et en devient secrétaire national. À la suite d'une implantation politique poitevine réussie il accède à la présidence du conseil régional. En 1995 il entame sa carrière ministérielle avec un portefeuille de ministre des Petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat dans le gouvernement Juppé. La suite de son parcours est tout aussi révélatrice. Il prend part, après la défaite législative de 1997, à la sécession opérée au sein de l'UDF par A. Madelin pour créer Démocratie libérale dont il devient Vice-président. S'il y a du positionnement tactique dans cette participation, elle comporte aussi une signification de politique. Le courant incarné par A. Madelin est nettement le plus libéral sur la scène politique française ainsi que le montrent ses propositions promouvant systématiquement

⁷³ M. Rocard, « Responsabilités du politique face aux complexités », intervention au colloque *Déterminismes et complexités : de la physique à l'éthique (autour d'Henri Atlan)*, Château de Cerisy-la-Salle, 22 au 29 juin 2004.

la réduction du périmètre du secteur public et la libéralisation de l'économie et de la société. La création, en avril 2002, de l'Union pour la majorité présidentielle dont il est un ardent promoteur, l'amène dans un parti encore marqué, pendant un temps au moins, par une certaine tradition gaulliste qui n'est pas la sienne mais avec laquelle il aura à composer à l'occasion de la décentralisation.

Même si le Président Chirac avait évoqué la perspective d'une réforme constitutionnelle à propos de la décentralisation dans un discours à Rouen en avril 2002, c'est son nouveau premier ministre qui « veut engager une étape significative et forte de décentralisation pour la France »⁷⁴. Sous-estimant les réserves que son projet décentralisateur faisait naître parmi ses propres soutiens politiques, il fut quelque peu déstabilisé par la charge du Président de l'Assemblée nationale, J.-L. Debré, contre « l'intégrisme décentralisateur », faite à Strasbourg le 31 octobre 2002. L'un des ses propres ministres, F. Fillon, évoqua dans le même registre, les risques « d'un girondisme exatragant ». Il est intéressant de relever l'argumentation mobilisée où figurent les ingrédients d'un gaullisme social.

Il y a d'abord ce qui relève classiquement de l'unité de la République : « la décentralisation, ce n'est pas le bazar ! Ce n'est pas une grande braderie qui laisserait la République en morceaux »⁷⁵. Ensuite, l'égalité tant juridique que sociale : « Prenons garde à ce que cela ne conduise pas l'État à être dépossédé subrepticement des missions relatives à la cohésion nationale ». Enfin, à propos du droit à l'expérimentation, les deux principes précédents sont menacés : il y a un risque que « chacun se sente autorisé à bâtir sa petite république sur son propre territoire », et que ce soit la fin « de la conception de la solidarité, de l'égalité et de la fraternité, au coeur de notre pacte social ». Cette critique relaie les réserves que le chef de l'État exprimait, lors du conseil des ministres du 16 octobre

⁷⁴ Intervention de J. P. Raffarin, Premier ministre, *Synthèse des Assises des libertés locales*, Rouen, 28 février 2003.

⁷⁵ B. Jérôme, « M. Debré adresse une sévère mise en garde à M. Raffarin contre l'« intégrisme décentralisateur » », *Le Monde*, 02.11.02.

2002, où il mit en garde le gouvernement contre toute atteinte aux structures existantes, département et canton compris, en soulignant que cette réforme « ne parle pas directement aux Français ».

Le Premier ministre répond en affirmant sa « détermination » face « aux jacobins de droite comme de gauche » et argumente sur le thème de la nécessaire réforme : « Il en va du renouveau de la République et de notre capacité à faire sauter les blocages de notre pays ». La position libérale classique sur la nécessité de recentrer l'État sur ses fonctions régaliennes est ensuite invoquée : « ce que nous construisons, ce n'est pas le désengagement de l'État, c'est son renforcement, mais là où il est essentiel » et encore « la relance de la décentralisation, c'est aussi un puissant levier de réforme pour l'État ». Mais surtout, l'idée de l'auto-organisation du local apparaît centrale tant sur le plan économique : « Il y a des réserves de croissance dans la libération des énergies locales », « Il y a des marges de croissance prisonnières dans notre système centralisé. Il faut les libérer ! », que social : « Le social a pour avenir le local et le local a pour avenir le social. Le territoire est un lieu de cohésion ; il est un lien ». Les difficultés macro-sociales doivent trouver des solutions micro-sociales à condition que les capacités d'initiative ne soient pas entravées. La logique « bottom-up » est convoquée avec un auteur inédit : « F. Mauriac avait tracé le chemin en écrivant : "Je suis engagé sur les problèmes d'en bas pour des raisons d'en haut" ». Dans cette mesure, la décentralisation à la mode Raffarin est porteuse, selon lui, d'un « nouvel humanisme » : « Je crois d'abord aux vertus de la proximité : les Français ont besoin de lien, ils ont besoin d'humanité pour être plus forts devant les évolutions parfois trop rapides de nos sociétés. Et ce sont les collectivités territoriales et les élus, l'ensemble des corps intermédiaires qui peuvent être, à cet égard, les relais efficaces » et, pour finir : « vive la République décentralisée, vive la France humanisée ! ». La référence toquevilienne aux « corps intermédiaires » n'est pas surprenante. Ce qui caractérise, sur le plan idéologique, cette vision de la décentralisation par rapport à celle de 1982, se trouve dans son ancrage libéral. D'ailleurs, le Président de l'Assemblée nationale pointe cette dimension dans sa critique : « Ne laissons pas les intégristes du libéralisme orienter la politique de notre pays ».

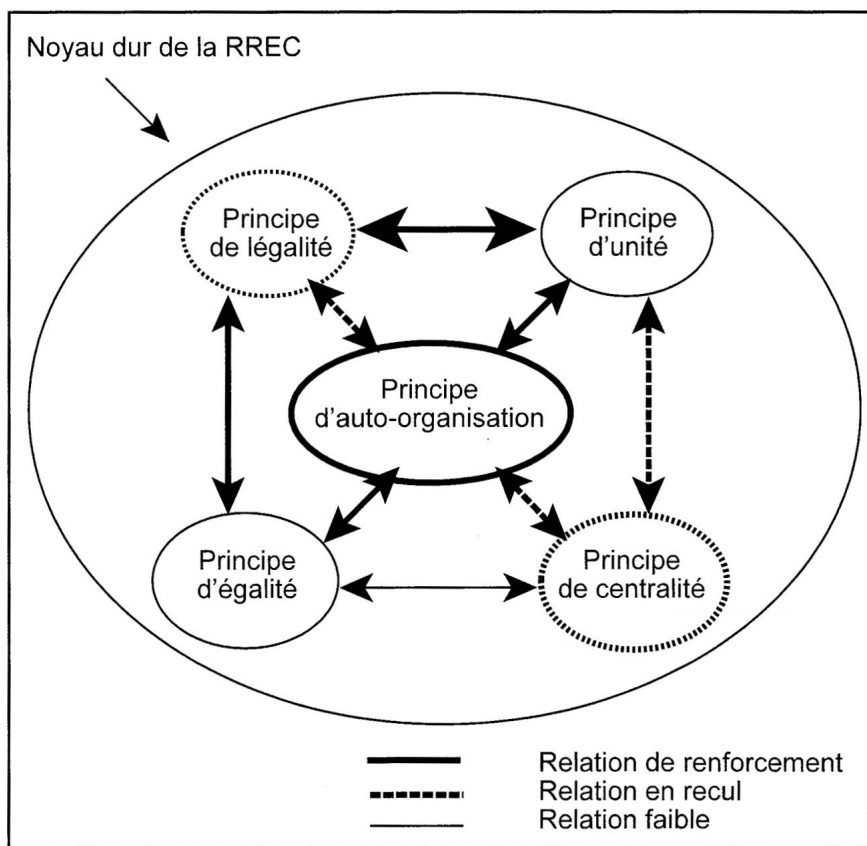


Figure 15 : La cohérence idéologique de la RREC 5 associées à l'Acte II de la décentralisation

La cohérence idéologique de la représentation des relations entre l'État et les communes, et plus largement les collectivités territoriales, qu'on peut inférer tant des textes normatifs que des discours publics, se construit autour du pôle de l'autosuffisance ou de l'auto-organisation. C'est par la « libération » du local que la société peut trouver les solutions à ses problèmes. La thématique de la nécessité de la réforme y est étroitement associée. Les principes de légalité, d'égalité et de centralité apparaissent encore en recul par rapport à 1982. La légalité demeure évidemment mais la reconnaissance constitutionnelle de la « République décentralisée » et du droit à l'expérimentation même s'il est assez strictement

encadré, correspondent à un affaiblissement de la conception révolutionnaire de la loi. De manière liée, le principe d'égalité souffre de nombreuses amodiations par la diversité statutaire accrue – notamment « les collectivités à statut particulier » – mais aussi par le droit à l'expérimentation, il est cependant réaffirmé, comme de manière extérieure, par la péréquation qui garantit aussi le principe d'unité qui reste un fondement incontesté. Quant à la centralité, l'économie générale de la réforme va dans le sens, tout comme celle de 1982, de son affaiblissement. Cela donne une représentation centrée sur la capacité auto-organisationnelle des collectivités territoriales avec une perte d'influence des principes traditionnels à l'exception du principe d'unité.

2) Une nouvelle économie cognitive de la représentation liée à l'Acte II.

Sur le plan cognitif, la représentation se complexifie. La réforme de 1982 avait induit une « greffe » dans l'économie cognitive de la représentation traditionnelle en introduisant des relations dialogiques autour de la conception d'un monde ordonné, déterminé et hiérarchique ainsi que le montre le haut de la figure n°16. L'acte II confirme cette évolution tout en ajoutant des dialogiques, certes déjà en germe antérieurement mais plus repérables aujourd'hui, dans le bas de la même figure. L'interprétation que nous proposons est que la représentation évolue dans un sens d'un certain « post-modernisme »⁷⁶ souvent associé au délitement de l'idéal des Lumières et à l'émergence de la critique de la science classique. Ainsi l'idéal d'un monde maîtrisable est de manière croissante, contrebalancé par la nécessité de s'adapter à un contexte international contraignant, au plan c'est-à-dire la planification des moyens en fonction d'un objectif plus ou moins central, se substitue le projet, plus local,

⁷⁶ Voir le fondateur J.-F. Lyotard, *La condition postmoderne*, Paris, Minuit, col. Critique, 1979, et ses nombreux prolongements en sciences sociales avec des auteurs célèbres tels que, à des titres divers, A. Giddens, B. Latour, U. Beck ou J. Urry.

plus adaptatif et conçu comme plus mobilisateur d'énergies s'auto-organisant. Dans le même sens, la raison immanente pour laquelle les phénomènes sont l'expression des lois générales est remise en cause par l'importance des contingences qui produisent une infinie diversité des formes sociales face auxquelles le pragmatisme semble s'imposer comme mode d'action. On sait qu'il s'agit là d'une difficulté propre au tropisme français qui tend à imposer de devoir expliquer avant d'agir. Enfin, de manière congruente, si l'idéal d'intelligibilité d'un monde connaissable demeure, il est de plus en plus nettement affronté aux incertitudes de la connaissance ou induites par elle. La création des multiples comités d'éthique témoigne de cette évolution. Ébranlé, le noyau dur de la représentation conserve néanmoins son caractère structurant surtout dans le domaine cognitif. En d'autres termes, la manière dont la majorité des acteurs perçoit, conçoit et évalue les relations entre l'État et les communes, à l'exception de nombreux élus locaux, reste marquée par la tradition initiée avec la Révolution. Pour beaucoup de fonctionnaires par exemple, l'ordre est encore synonyme d'efficacité et le monde social continue à devoir être régenté par la norme réglementaire. Quant à la classe politique, souvent issue de « grandes écoles » nécessairement nationales, son articulation étroite avec l'appareil d'un État créateur et tuteur de la Nation, ne l'ouvre que bien peu à une conception localiste et auto-organisée du social. Il s'agit sans doute des conséquences de l'élévation progressive du niveau d'éducation de la population française qu'il faut attendre les forces capables de faire changer en profondeur la représentation des rapports entre l'État et les collectivités.

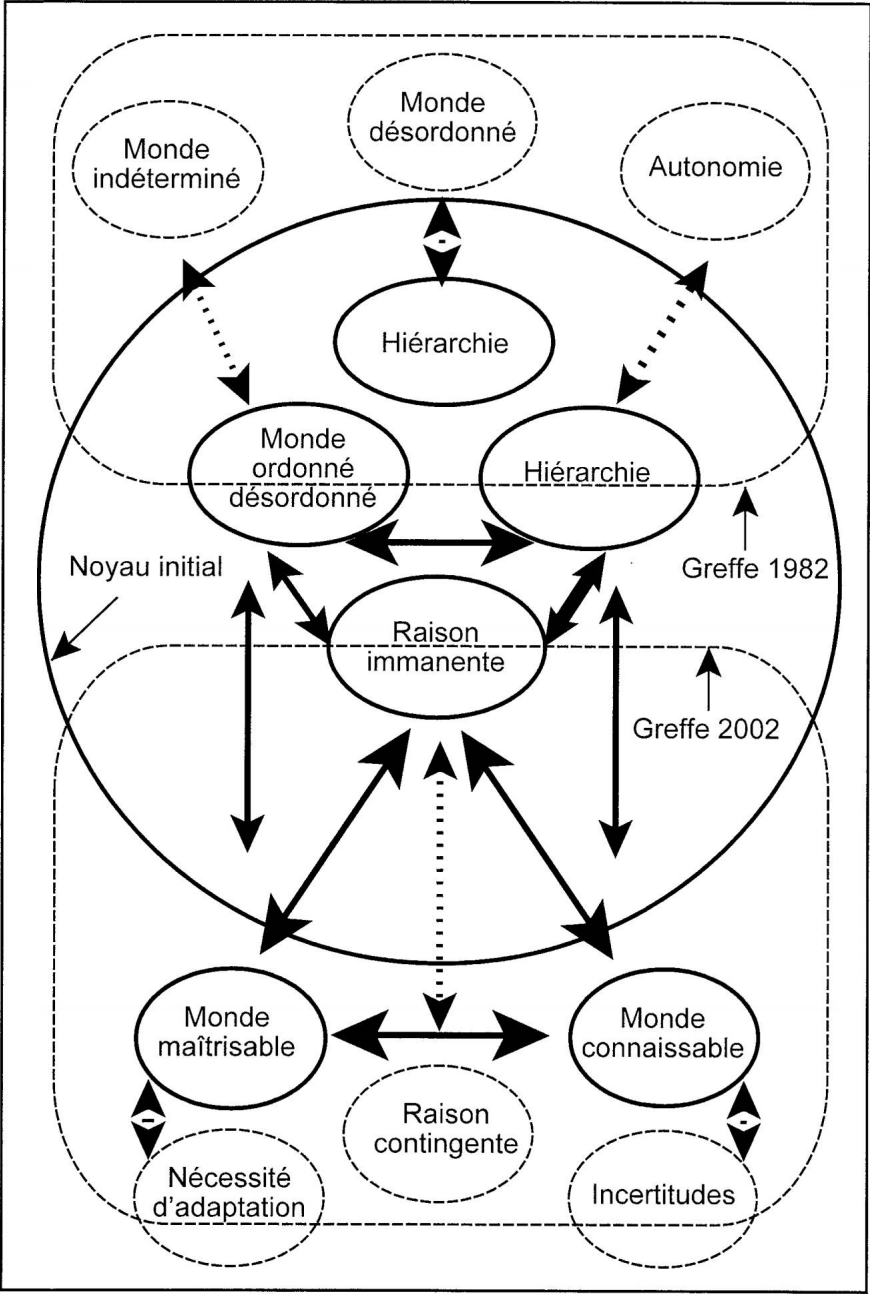


Figure 16 : La cohérence cognitive de la RREC 5 associée à l'Acte II