

Le rêve de simplification face à la complexité du réel

Entretien avec Marie-Vic Ozouf-Marignier*

La réforme des collectivités locales perpétue d'anciennes logiques en se fixant sur le périmètre et en rêvant de trouver l'optimum territorial. Mais la mobilité et la communication font varier les appartenances et les connexions et appellent des formules à géométrie variable, dont le « pays » a pu constituer le modèle.

Telle qu'elle se dessine actuellement, la réforme des collectivités locales marque-t-elle à vos yeux une poursuite de la décentralisation ou au contraire son inflexion ?

La réforme des collectivités territoriales répond à une volonté de simplification et d'économie. Elle n'aborde qu'indirectement la question de la décentralisation, tenue pour acquise, préférant pointer les défauts de l'organisation territoriale : complexité, coût, insuffisante articulation entre les échelons, mauvaise distribution des services. Elle tente de progresser ici en douceur, là plus fermement, vers des objectifs préconisés depuis longtemps par différents points de vue politiques, sans spécificité d'obédience.

L'achèvement de la couverture intercommunale était par exemple l'horizon de la loi Chevènement dès 1999 de même que l'élection des conseillers communautaires, alors contestée comme aujourd'hui au nom de l'atteinte au pouvoir communal. La suppression ou le regroupement des départements sont des revendications aussi anciennes que l'institution départementale elle-même. Elles ont resurgi lors de la promulgation des premières lois de décentralisation, pour être ensuite ravivées par l'intégration européenne et le poids grandissant des régions, surtout celles des pays à structure fédérale ou de fort régionalisme, dans les orientations des politiques européennes et dans l'attribution des fonds structurels.

Dire si les mesures préconisées parachèvent la décentralisation, comme le comité Balladur en émettait le vœu ou au contraire produisent une recentralisation, comme les détracteurs du projet Hortefeux le déplorent, varie selon les domaines abordés (structures, compétences, finances) et selon les échelles.

En réduisant le nombre des élus au niveau supérieur (département + région), on amoindrit la représentation et le débat ; on crée des « doubles-casquettes » qui tendent à concentrer le pouvoir sur les mêmes têtes. Au niveau inférieur (communal), on introduit au contraire une nouvelle strate de représentation au suffrage universel, ce qui va dans le sens d'une plus grande démocratie, néanmoins atténuée par le système du fléchage.

En encourageant la spécialisation des compétences et en décourageant les cofinancements, le projet de loi diminue la concertation et le partenariat entre échelons territoriaux et entre élus et représentants de l'État. En se prononçant pour la réduction du nombre de départements et même de régions et en favorisant le regroupement, voire la fusion de communes, le gouvernement éloigne la décision et le débat politique du citoyen.

Par ailleurs, la suppression des pays qui avaient été promus par la loi Voynet fait disparaître une structure de projet fondée sur la délibération et la participation politique selon un mode complémentaire à la démocratie représentative et selon une géométrie (des espaces sans statut de collectivités territoriales) et une temporalité (la durée d'un contrat) variables. Une forme de gouvernance et de souplesse qui disparaît dans le nouveau dispositif.

On pourrait continuer l'examen, mesure par mesure, de ce qui va dans le sens d'une plus grande décentralisation et de ce qui va à rebours. Toutefois, là n'est pas l'essentiel selon moi. Il me semble que le projet se trompe d'objectif en se fixant, une fois de plus, sur la complexité et sur le

* Marie-Vic Ozouf-Marignier est directrice d'études à l'EHESS. Ses travaux portent notamment sur les recompositions territoriales infra-étatiques.

périmètre. Peut-on encore rêver d'optimum territorial et de simplification à l'heure où la mobilité et la communication ont considérablement enrichi et font varier au quotidien les appartenances et les connexions, mais creusent aussi des inégalités criantes et créent des espaces de relégation ?

Vous avez notamment travaillé sur la renaissance des « pays » à la fin du vingtième siècle. Pouvez-vous nous rappeler brièvement les conditions de cette renaissance ? Les lois Defferre l'ont-elles accompagnée ou en ont-elles constitué le principal facteur ?

La renaissance des pays est bien antérieure aux lois Defferre. La volonté de donner sa place dans le développement local à une unité territoriale intermédiaire entre la commune et le département est d'ailleurs une idée qui revient avec récurrence depuis la fin du dix-neuvième siècle. À la fin des années 1940, Jean-François Gravier, connu surtout pour sa dénonciation des inégalités entre Paris et la province, voulait aussi valoriser les relations entre petites villes et campagnes en créant une unité administrative calquée sur les pays.

Dans les années 1960, le mouvement « Vivre et travailler au pays » œuvre dans le cadre du CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons) pour le redressement économique de la Bretagne. Il élabore un modèle d'action associant les élus et la société civile (agriculteurs, chefs d'entreprise, représentants syndicaux et patronaux, représentants des services, etc.) dans le dialogue avec l'État pour l'aménagement du territoire. Ce modèle a inspiré plusieurs politiques nationales (par exemple, celles des plans d'aménagements ruraux et des contrats de pays dans les années 1970) et régionales (contrats régionaux de développement).

Alors que la première génération de lois de décentralisation a surtout porté sur le transfert de compétences et de financements de l'État vers les collectivités territoriales, sur le statut juridique de ces dernières et notamment sur le renforcement de la région, il faut attendre 1995 (Loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, dite loi Pasqua) puis, surtout, 1999 (Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet) pour que les pays aient leur politique. Une impulsion nouvelle a pesé sur l'élaboration de ces lois : la conception de l'aménagement du territoire et des politiques publiques, telles qu'elles sont développées par l'Europe communautaire. Un des grands principes est en effet de territorialiser l'action publique, c'est-à-dire de mener des opérations qui intègrent les différents secteurs de gestion selon un projet global de territoire. L'échelle locale est alors un niveau privilégié pour bâtir ce type de projet.

À mon sens la politique des pays a eu le mérite d'introduire la souplesse dans l'administration territoriale. Souplesse dans l'espace puisque les pays ont été librement institués sur la base de l'adhésion des communes à un projet concerté entre élus et partenaires issus de la société civile, et à un périmètre géographique jugé pertinent – on retrouve là la question de l'identité territoriale ; périmètre qui pouvait transgresser les limites territoriales des cantons, arrondissements, départements et régions. Souplesse spatiale également due au fait que le pays n'est pas une collectivité territoriale et n'a pas vocation à le devenir. Souplesse dans le temps, car le pays pouvait se reconfigurer au fil des contrats qui liaient l'application de leur charte aux financements publics.

D'une certaine manière, le pays introduisait donc la géométrie variable qui me semble correspondre à un monde de plus en plus complexe, mobile et en attente de nouvelles formes de participation politique. En revanche, se posait le problème de la légitimité démocratique du pays dont l'organe de pilotage, même s'il comprenait des élus, n'était pas élu. J'hésite ici entre le présent et l'imparfait puisque la réforme des collectivités territoriales préconise qu'il ne soit plus créé de pays.

Les logiques d'intercommunalité promues par la loi de 1999 et qui semblent devoir se renforcer avec la réforme en cours vous semblent-elles menacer sérieusement l'échelon communal ?

Jusqu'à présent, les intercommunalités ne faisaient pas l'objet d'une élection au suffrage universel et l'hypothèse qu'elles le deviennent avait toujours fait réagir très vivement une grande partie des maires et conseillers municipaux, preuve qu'elle était perçue comme une menace. Peu à peu, la pertinence d'un changement d'échelle pour bon nombre de domaines de gestion locale, et pour les projets de développement, s'impose dans les esprits, mais cette légitimité fonctionnelle ne rime pas forcément avec l'évolution des mentalités citoyennes.

Il paraît très difficile d'imaginer pour demain un effacement de l'échelon communal. La figure du maire et plus largement, toute la symbolique municipale, y compris dans ses aspects matériels (le village, la mairie ou l'hôtel de ville) demeurent des références extrêmement fortes. Depuis son origine, la commune est conçue comme une unité organique – au dix-neuvième siècle, on parlait d'unité « naturelle » – de la vie sociale. Par ailleurs, la commune est un niveau majeur de structuration du militantisme politique auquel les partis ne veulent pas renoncer.

Toutefois, il serait intéressant de réfléchir aux effets de l'intercommunalité sur une éventuelle disparition de la commune en distinguant les espaces ruraux des espaces urbains ou périurbains et des grandes métropoles. Dans les campagnes, la commune se matérialise très bien dans l'espace et elle se personnifie aisément. En revanche, la complexification considérable des tâches municipales est de plus en plus difficile à assumer par une petite équipe et sans l'aide d'un personnel technique permanent, ce qui plaide en faveur d'un changement d'échelle.

Il n'en reste pas moins que les conflits sont fréquents entre les communes et la communauté de communes, ravivant le sentiment municipal. Dans la ville ou, a fortiori, dans la grande ville, les structures de gestion sont conséquentes, le pouvoir politique est également plus puissant, l'intercommunalité se heurte souvent à de très vives controverses, entre ville-centre et communes périphériques. Mais, pour le citoyen, la visibilité de l'action communale se confond avec celle de l'agglomération, l'appartenance se dilue entre lieu de travail, résidence et lieu de loisir. À cet égard, il faut noter que si les enquêtes ont été nombreuses pour saisir le lien différentiel qui unit l'habitant à sa commune, son département et sa région, on manque encore de données sur la perception des espaces intercommunaux.

Propos recueillis par Richard Robert