



Le dossier du mois mars 2010

Quels territoires pour demain ?

Retrouvez les avis des experts et des acteurs qui font le débat.

La réforme des collectivités territoriales de 2010 fait polémique autant chez les élus que dans le monde associatif.

Quels sont les enjeux de la réforme ?

A quoi ressembleront les territoires de demain ?

Comment l'intérêt local trouvera-t-il sa place dans le futur paysage institutionnel ?

www.laligue.org

Introduction	3-4
Enjeux	6-7
Points de vue	8-33
Dynamiques et contraintes de l'action publique territoriale	
Une crise de la régulation publique	9-11
Entretien avec Jean-Paul Delevoye	
Le rêve de simplification face à la complexité du réel	12-15
Entretien avec Marie-Vic Ozouf-Marignier	
La dynamique des territoires	16-18
Entretien avec Nicolas Verdier	
Action publique et coordination des acteurs	19-21
Entretien avec Muriel Maillefert	
Risques et enjeux d'une réforme	
Entretien avec Patrick Le Lidec	23
Un coup dur porté à la décentralisation.	24-25
Entretien avec Pierre Mauroy	
Entretien avec Nicolas Sadoul	26
Compétences de gestion, compétences stratégiques	27-29
Entretien avec Claude Roulleau	
Quelle politique associative pour l'État et les collectivités locales ?	30-33
Entretien avec Pierre Vanlerenberghe	
Repères	34-36
Quizz	37-39

Quels territoires pour demain ?

Introduction

Enjeux

Points de vue

Repères

Quizz

La réforme des collectivités territoriales prévue en 2010 inquiète. Un de ses objectifs est de simplifier les rouages institutionnels locaux. Si la nécessité de réformer fait l'unanimité, sa mise en pratique ébranle les fondations d'une décentralisation ébauchée il y a 30 ans...

En 1982, le gouvernement Pierre Mauroy entreprend de céder davantage d'autonomie aux collectivités territoriales, plus proches des réalités de terrain que la capitale. Trois échelons disposent de ce statut : la commune, le département mais aussi la région grâce à l'instauration du suffrage universel direct.

La France décentralisée va alors se construire sur deux principes antinomiques. Les transferts étatiques se font par blocs de compétences : l'urbanisme est confié à la commune, le social au département et le développement économique à la région. Cependant, les trois collectivités territoriales disposent désormais de la clause de compétence générale. Cela signifie qu'elles peuvent intervenir sur tous les aspects de la vie locale dans les limites de leur territoire. A la fois spécialistes et généralistes, leurs compétences se télescopent et les cofinancements se multiplient, diluant au passage les responsabilités.

Dans le même temps, la disparité des coopérations intercommunales rend la carte institutionnelle confuse. En 1999, Jean-Pierre Chevènement la redessine autour de trois structures : la communauté de communes, la communauté d'agglomération, regroupant au moins 50 000 habitants, et la communauté urbaine, 500 000.

A partir de 2002, le gouvernement Raffarin cherche à accélérer le processus de décentralisation. Il en grave le principe dans la Constitution. De nouvelles compétences partiellement ou totalement étatiques sont cédées au local. Le département récupère le RMI et 18 000 km de routes nationales. Mais le système n'est toujours pas rodé et plusieurs transferts ne sont qu'expérimentaux. La gestion des aéroports par exemple est ainsi proposée à la fois aux régions, aux départements et aux communes.

Chevauchement des compétences, lenteur administrative, illisibilité du paysage institutionnel, les imperfections de l'organisation territoriale sont décriées. En 2009, le projet de loi inspiré des propositions du comité Balladur entend y remédier.

Le principe de spécialisation des collectivités territoriales serait réaffirmé et le maintien de leur clause de compétence générale incertain. Un acteur unique, le conseiller territorial supplanterait le conseiller général et le conseiller régional. Les élus, divisés, y lisent la mort annoncée tantôt du département, tantôt de la région. Déjà inquiètes de la suppression de la taxe professionnelle, nombre de

[lire la suite](#) ►

collectivités redoutent que la fin prévue du cofinancement réduise leur marge de manœuvre.

Autre nouvel élu : le conseiller métropolitain qui cumulerait les compétences des conseillers communautaires, généraux et régionaux actuels au sein de la métropole. Cette nouvelle structure intercommunale, offrirait une scène plus ambitieuse à l'échelle de l'Europe que la communauté urbaine, qu'elle remplacerait à terme.

Qu'elle simplifie ou pas les mécanismes institutionnels, la réforme sonne le glas d'un modèle articulé autour des échelons « commune, département, région ». Nouveaux acteurs, nouvelle distribution des rôles, nouveaux territoires et nouvelles logiques fiscales... L'initiative locale trouvera-t-elle sa place dans la future équation institutionnelle ? Cette refonte de la décentralisation favorisera-t-elle l'harmonisation des politiques publiques ?

Quels territoires pour demain ?

[Introduction](#)

[Enjeux](#)

[Points de vue](#)

[Repères](#)

[Quizz](#)

Le premier tour des élections régionales a été marqué par un taux d'abstention sans précédent, mais qui n'a surpris personne. Dans un contexte de crise mondiale, il est difficile de mobiliser les électeurs autour d'exécutifs régionaux dont les compétences sont à la fois mal identifiées et instables, et les dirigeants mal connus. Et ceci d'autant plus qu'avec la réforme de la taxe professionnelle, une recentralisation fiscale semble engagée.

Pour autant, près de trente ans après les premières lois de décentralisation, les régions et les autres collectivités territoriales jouent aujourd'hui un rôle majeur dans la mise en œuvre de la solidarité, l'action culturelle et le développement économique. Les flux qu'elles canalisent, à travers l'investissement, la redistribution, mais aussi les réseaux de transports, organisent l'espace et façonnent les territoires. Leur action, pour le dire en un mot, est structurante.

C'est dire l'importance et la sensibilité du projet de réforme des collectivités territoriales lancé à partir des travaux du Comité Balladur. L'ambition de simplifier le « millefeuille administratif » semble largement partagée mais le débat reste vif sur les conditions de cette simplification, sur les modes de représentation politique et sur les compétences futures des différentes collectivités.

Pour le monde associatif, dont les collectivités territoriales sont devenues le principal partenaire financier, la question se pose du paysage politique et institutionnel qui pourrait émerger de la réforme, et plus précisément du devenir des cofinancements. L'enjeu n'est d'ailleurs pas tant le volume global des subventions et commandes publiques que la réduction du nombre d'interlocuteurs : pour nombre d'associations n'y a-t-il pas un risque, en n'ayant plus qu'un seul partenaire institutionnel, de se transformer en simples sous-traitants de l'action publique ? À l'inverse, on peut y voir l'occasion de se renforcer, en passant d'une posture de demande de subvention à un véritable rôle de partie prenante, coproduisant les politiques publiques.

On le voit, l'évolution du paysage institutionnel pourrait avoir comme corollaire une évolution tout aussi profonde du paysage associatif. Dans ces conditions il est plus que jamais essentiel de comprendre ce qui se joue aujourd'hui. Pas seulement dans la réforme en cours, aux contours encore imprécis. Mais en reposant des questions simples : qu'est-ce qu'un territoire ? De quels enjeux et par quels acteurs est-il animé ? Quels sont aujourd'hui, quels seront demain les dynamiques, les contraintes et les défis de l'action publique territoriale ?

Quels territoires pour demain ?

Introduction

Enjeux

Points de vue

Repères

Quizz

- ▶ **Dynamiques et contraintes de l'action publique territoriale**

Une crise de la régulation publique

Un certain nombre de services publics sont aujourd'hui assurés par les collectivités locales, soit directement soit via des associations. Si l'on considère la qualité juridique du service rendu aux citoyens, ce fonctionnement pose plusieurs questions. Les exigences croissantes de la proximité peuvent entrer en contradiction avec la complexité et la technicité croissantes des politiques publiques, et l'égalité des citoyens devant la loi peut se trouver menacée. L'analyse du contentieux porté devant le Médiateur de la République permet d'affiner le diagnostic et de proposer des pistes de travail.

Ancien ministre, Jean-Paul Delevoye occupe depuis 2004 les fonctions de Médiateur de la République. Entre 1992 et 2002, il a été président de l'Association des maires de France.

Entretien avec Jean-Paul Delevoye

Une prise de décision locale peut conduire à des disparités dans la qualité du service rendu, voire à des situations perçues comme des iniquités. Au vu du contentieux, quels sont aujourd'hui les principaux points de tension dans les relations entre citoyens et collectivités locales ?

Nous vivons aujourd'hui dans une société qui voit s'accroître sa complexité : on peut l'observer sur le plan juridique ou tout simplement dans la quantité d'information disponible. Cela peut susciter une certaine confusion chez les citoyens, et le risque est de voir grandir le fossé entre ceux qui peuvent s'orienter dans cette complexité et les autres. C'est dans ce contexte que les fonctions d'accueil des réclamations prennent aujourd'hui une importance croissante.

Traditionnellement, ce sont des fonctions relativement mineures. L'administration a longtemps conçu son action selon des logiques de masse, relativement anonymes. Cette « indifférence » de l'administration était d'une certaine façon la garantie de sa neutralité. L'accueil était dans ce contexte perçu comme une contrainte. C'est de moins en moins le cas aujourd'hui, et en fonction des publics, il est évident que la capacité inégale des citoyens à s'orienter et à comprendre la réglementation demande une réponse différenciée, voire personnalisée. Mais un problème d'adéquation demeure entre les obligations de ce que l'on appelait autrefois le « service » et le service rendu aux usagers. On est à la recherche d'un juste équilibre.

C'est précisément dans ce contexte que l'on peut considérer les évolutions en cours, dont la réforme n'est en réalité qu'un

[lire la suite](#) ►

moment particulier. Vu la complexité et la technicité des problèmes à traiter, la fonction d'accueil peut difficilement avoir pour enjeu de traiter la question, mais bien davantage d'orienter l'utilisateur vers un pôle de compétence. Il y a bien ici un point de tension, entre les exigences de réactivité et de proximité d'une part, et la nécessité d'une réponse publique bien informée, d'autre part. Nous sommes confrontés aujourd'hui à une crise de la régulation publique, qui nous oblige à réfléchir à un changement de modèle. La demande de rapidité s'oppose en effet à celle de sécurité (sécurité juridique dans la réponse publique, par exemple), à la nécessaire mise en œuvre d'une sorte de principe de précaution. Cette tension trouve une traduction dans la méfiance de l'administration centrale envers l'administration locale. Et plus profondément nous avons face à l'administration une société en situation d'inconfort, ce que nous ne pouvons ignorer.

La question n'est pas d'accuser le « confort » dans lequel vivraient l'administration et ses agents, mais de prendre la mesure du désarroi des citoyens devant la complexité des lois, des procédures et des institutions. C'est un défi que doivent aussi affronter les élus locaux, dont les fonctions sont encore plus complexes. Ils ont en face d'eux non pas seulement des usagers, des « consommateurs de commune », mais une communauté à faire vivre, du lien social à tisser.

La réforme en cours des collectivités territoriales est-elle, à vos yeux, susceptible de faire évoluer cette situation ?

L'une des questions qui se posent aujourd'hui est le besoin d'un partenariat mieux défini entre l'État et les collectivités locales. L'enjeu est de favoriser les synergies. La logique de contrôle qui tend à prévaloir et semble se dessiner dans la réforme en cours n'offre par exemple aucune prime à l'amélioration. Le risque, à terme, est alors de voir s'anémier les collectivités locales. Le développement de pôles de compétence, un phénomène que l'on peut considérer comme structurel, peut ainsi se traduire par une centralisation excessive des régions ou des départements.

Si l'on considère le point de vue du citoyen, l'enjeu est la neutralité de l'action publique. On observe aujourd'hui une certaine réserve des citoyens face aux exécutifs, et ce à tous les niveaux ; une méfiance et la crainte d'un excès de pouvoir. Ce n'est pas entièrement injustifié et il faudrait ici interroger notre culture politique, qui peine à distinguer le moment de la conquête du pouvoir et celui de son exercice. La question se pose de l'égalité des citoyens face à la décision publique. À cet égard, il faut savoir que le Médiateur de la République est régulièrement amené à rappeler aux maires les décisions du Conseil d'État sur, par exemple, l'attribution de salles aux associations. Or, ces règles sont claires ! Mais en fonction des lieux, elles sont inégalement connues, ou mises en œuvre. C'est un problème.

Les principaux points de friction concernent l'urbanisme et le cadastre, l'état-civil, les questions d'accessibilité (pour les personnes handicapées), le respect des règles environnementales, et des points touchant aux conditions d'emploi dans la fonction publique territoriale (non prise en charge des cotisations chômage pour les contractuels, questions liées aux congés de longue maladie).

[lire la suite](#) ►

Ces réclamations sont légitimes, mais on devine en filigrane des systèmes publics fragilisés et le risque de voir reculer la qualité du service. On voit apparaître chez les décideurs une forme de peur du contentieux. Or, idéalement, la possibilité du contentieux ne devrait pas engendrer la peur du décideur mais plutôt l'aider à construire sa bonne décision. Cela ouvre sur un nouveau rapport au temps chez le décideur, avec l'émergence d'un temps d'appropriation qui doit être distingué du temps de l'exécution. Il y a en tout cas une vraie réflexion à mener sur la sécurité juridique : une réponse donnée dans un délai raisonnable, la possibilité formelle de la contradiction, une obligation de transparence. Beaucoup de progrès sont possibles, dont on connaît aujourd'hui les grandes lignes.

Or c'est probablement l'un des points faibles de la réforme des collectivités locales telle qu'elle se présente aujourd'hui. Il n'y a pas eu de débat sur la réforme des services administratifs d'appui à la décision politique (que ceux-ci soient intégrés aux administrations régionales ou relèvent des administrations de l'État). Le risque perdure d'une rupture d'égalité : égalité d'accès aux réclamations, égalité de la réponse en termes de sécurité juridique... Pour se donner les moyens de cette égalité, qui est au cœur de notre modèle républicain, il faudrait non pas opposer les logiques de la décentralisation à celles de la République une et indivisible, mais travailler à mieux les articuler.

Le rêve de simplification face à la complexité du réel

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.

Marie-Vic Ozouf-Marignier est directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Ses travaux portent notamment sur les recompositions territoriales infra-étatiques.

Entretien avec Marie-Vic Ozouf-Marignier

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.

lire la suite ►

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 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).

[lire la suite](#) ►

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

[lire la suite](#) ►

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.

La dynamique des territoires

Les circonscriptions administratives structurent l'espace social. Elles déterminent des intérêts, mettent en jeu des identités. Depuis 1789, différentes réformes ont rebattu les cartes et leurs effets permettent de mieux appréhender les perspectives ouvertes par la réforme en cours. La relation au territoire n'est pas statique mais dynamique. On ne peut la penser que dans une réélaboration incessante, dans laquelle enjeux acteurs et échelles de pertinence doivent être renégociés à chaque instant.

Nicolas Verdier est chargé de recherche au CNRS. Ses recherches s'inscrivent dans le cadre du croisement entre territorialités dans le temps et épistémologie des savoirs sur les espaces et les territoires.

Entretien avec Nicolas Verdier

Il est prévu de remplacer les 6000 conseillers régionaux et généraux par 3000 conseillers territoriaux. Quelles pourraient en être les conséquences au niveau local ?

La question pose problème sur le moyen terme. La circonscription électorale de ces nouveaux élus devrait être le canton. Or, le nombre des cantons dépasse amplement 3000, il serait beaucoup plus proche de 3900 puisque depuis le milieu des années 1970 de très nombreux cantons urbains ont été créés.

S'il faut supprimer des cantons, et donc des chefs-lieux de cantons, il y a peu de chances qu'on réunisse des cantons urbains qui démographiquement ont un droit plus fort à la représentation démocratique. Les chefs-lieux de canton voués à disparaître se situent donc dans des zones déjà fragilisées, et là où le chef-lieu offrait encore les éléments d'une structuration territoriale, ces éléments disparaîtront à moyen terme.

On en trouve un exemple historique limpide dans la grande réforme cantonale de 1800 qui amena la disparition de 1600 chefs-lieux : sur le temps long la conséquence en fut la disparition de toute une frange de grosses communes dans lesquelles de nombreuses fonctions économiques disparurent. En 1850 la plupart d'entre elles avaient perdu ce qui un temps les avait distinguées.

Il faudrait faire le test sur l'ensemble des sous-préfectures supprimées lors de la réforme Poincaré en 1926. Les deux cinquièmes des sous-préfectures avaient alors disparu : nous avons aujourd'hui le recul nécessaire pour en évaluer les conséquences, ce qui donnerait quelques indications sur ce que pourrait amener ce type de réforme pour les départements...

lire la suite ►

A-t-on vu apparaître avec la décentralisation des logiques « localistes » ? Si c'est le cas, doit-on y voir un facteur de dynamisme (avec l'encouragement des initiatives locales), ou au contraire un facteur de dérives (esprit de clocher, clientélisme, promotion des intérêts locaux) ?

Opposer les logiques en fonction de leur échelle n'a à mes yeux que peu de sens. Il y aura toujours des logiques à chaque niveau, qui relèveront de registres et de réflexions différents. La difficulté est alors de savoir s'il est possible de mettre ces logiques en cohérence. Je pense ici au cas étudié il y a quelques années de la formation de la frontière franco-espagnole en Cerdagne. Dans cette étude Peter Sahlins avait bien montré que la frontière s'était fabriquée par les pratiques conjointes des États et des habitants des villages frontaliers. La délimitation linéaire, abrupte, avait été amendée au vu de pratiques locales allant de l'élevage au commerce.

Il existe bien évidemment des cas où les logiques localistes s'opposent aux logiques de l'État, ce que Bernard Lepetit avait appelé, dans sa thèse sur les villes de la France moderne, la « logique du rapt ». Ce qu'il mettait alors en avant c'est la myopie des représentants de ville qui dans une situation de concurrence avec des villes proches faisaient tout pour s'approprier tous les équipements possibles sans se demander si une répartition plus équilibrée ne leur aurait pas offert plus d'avantages.

Je déplacerai donc la question du côté du respect des principes démocratiques : il faut rappeler qu'il est normal, et souhaitable, que chaque représentant puisse exprimer les opinions de ceux qu'il représente. Ces discours localistes peuvent donc potentiellement être le signe du dynamisme démocratique au niveau local. Un bémol cependant : alors qu'historiquement on va vers une diffusion des pratiques démocratiques à l'intérieur de la hiérarchie des circonscriptions (les maires ne sont plus nommés par exemple), le mode de recrutement des représentants des pays ne suit pas la règle. Or leurs activités et leurs responsabilités prennent de l'importance.

Vous avez travaillé sur la « reterritorialisation » qui semble à l'œuvre sur le long terme. La confusion dénoncée aujourd'hui dans le mille-feuille administratif semble avoir pour corollaire une limite « cognitive » à cette reterritorialisation, en brouillant les repères. Une simplification pourrait-elle conduire à un renforcement des identités territoriales ?

La relation entre réforme territoriale et société avait été posée comme une évidence par les révolutionnaires : détruire les provinces c'était faire disparaître l'Ancien Régime. La relation aux découpages issus de la Révolution, et notamment les départements, a été beaucoup moins réfléchie. Les identités ne se sont que rarement glissées instantanément dans cette coquille, et si les réactions récentes aux changements de plaque d'immatriculation ont fait pousser les hauts cris à quelques-uns, c'est plutôt le jeu d'identification des provenances géographiques lors des migrations estivales en voiture qui semble avoir touché le grand public.

lire la suite ►

Inversement, les provinces disparues en 1789-1790 sont très longtemps restées des références fortes, se raccrochant parfois à des identités politiques, comme les monarchistes au dix-neuvième siècle.

Autrement dit, lorsque l'on fait disparaître une circonscription, on sait ce que l'on risque de détruire, mais on ne sait pas ce que l'on va créer.

Poser ce problème par rapport au millefeuille administratif qui brouillerait les identités géographiques déplace la question sur le territoire ainsi que sur les échelles des identités. Une bonne partie des sciences sociales définit les territoires comme des formes d'appropriation des espaces géographiques par des acteurs sociaux en fonction d'enjeux. Dès lors, penser les territoires c'est nécessairement tenir compte des acteurs sociaux et des enjeux au nom desquels ils se mobilisent. Le problème se situe ici du côté de la lisibilité d'enjeux en évolution constante.

Au-delà il n'y a pas d'identité unique. On est de telle rue, de tel quartier, de telle commune, et cela peut continuer jusqu'au pays, voire à l'ensemble de pays ; certains se préférant citoyens du monde. Toutes les identités ne coïncident donc pas avec des circonscriptions. Si un habitant de la Manche peut être Manchot, on peut aussi être montagnard, du sud, voire urbain le jour et rurbain la nuit... Diverses échelles de territoire coexistent donc. Ici cependant la difficulté reste de savoir quelle est l'échelle pertinente pour répondre aux enjeux.

La question générale n'est donc pas de savoir s'il y a trop de niveaux de circonscriptions, mais plutôt de savoir comment mieux associer territoire, enjeux et échelle. Pour dire les choses autrement, la relation au territoire nécessite une réélaboration incessante dans laquelle enjeux acteurs et échelles de pertinence doivent être renégociés à chaque instant, ce qui ne va pas sans à-coup.

Action publique et coordination des acteurs

La réforme en cours pose explicitement le problème de la coordination des acteurs, en visant à une simplification et à une rationalisation des niveaux de décision. Mais l'expérience montre que la qualité des procédures de décision et la bonne compréhension des différents accords est au cœur des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de politiques publiques territoriales. Dès lors la question est moins celle d'une rationalisation que celle de la délibération.

Muriel Maillfert est économiste et maître de conférences à l'université de Lille III.

Entretien avec Muriel Maillfert

L'action publique à l'échelle territoriale pose la question de la coordination des acteurs. À travers les cas que vous avez pu observer, quelles sont les principales difficultés à cet égard ?

La question de la coordination est fondamentale dans tous les domaines de l'action collective, et le domaine de l'action publique en général n'échappe pas évidemment à cet enjeu. Si le problème est bien connu, il n'est pas nécessairement appréhendé correctement. En économie, notamment, la coordination s'effectue par deux instruments polaires, le marché (coordination horizontale) et l'État - ou l'organisation- (coordination hiérarchique). Les politiques publiques en France se sont construites sur un principe hiérarchique (politiques sectorielles), et c'est seulement depuis une vingtaine d'années que l'idée d'horizontalité est devenue une réalité.

Si l'on considère par exemple la politique d'emploi, on observe que l'État a gardé la compétence centrale et a progressivement accordé aux acteurs locaux certains leviers de décision - étape de territorialisation- puis a plus franchement laissé la liberté d'application, pour certains types de dispositifs, aux acteurs du territoire. On parle alors de politique territoriale.

L'analyse est complexifiée par le fait que les acteurs territoriaux ont dans certains cas, utilisé leurs propres compétences, par exemple en matière de développement économique, pour promouvoir des politiques qui avaient (ou devaient avoir) un impact fort sur l'emploi, notamment l'emploi des personnes ciblées par les politiques étatiques, c'est-à-dire des publics en difficulté d'insertion. C'est l'idée de départ de la politique emploi/environnement qui visait à créer de l'activité et des emplois à partir

lire la suite ►

d'un soutien au secteur environnemental, réputé pouvoir créer des emplois accessibles aux personnes ciblées.

La question de la coordination s'est manifestée dans deux dimensions : la définition des objectifs de la politique publique (insérer des publics en difficulté versus créer des emplois si possibles marchands et pérennes) et les moyens de la politique (le secteur environnemental comme support d'insertion ou comme objectif de développement territorial).

Les difficultés, qu'on constate ex post, résident dans l'absence d'accord sur les objectifs généraux de la politique et même l'absence d'explicitation entre les acteurs des objectifs, des moyens, bref des finalités de l'action collective.

L'évaluation des politiques publiques est un sujet désormais central. Or la mise en œuvre de cette évaluation peut sembler complexe dans le cas de politiques territoriales impliquant différents acteurs (administrations publiques de l'Etat, associations, collectivités locales). Au vu, là encore, de votre expérience, des apprentissages se sont-ils produits ?

Une des raisons de la complexité dans la mise en œuvre de l'évaluation réside dans cette absence d'explicitation ex ante des objectifs attendus des politiques publiques. Pour continuer sur l'exemple de la politique emploi-environnement, chaque acteur est resté dans sa logique propre : une vision régionale de l'environnement fortement éco-centrée, ou une vision des services de l'emploi fortement tournée vers l'insertion et la logique de trajectoire.

Il n'y a pas eu de temps consacré à l'explicitation des objectifs de chaque partie. Cette phase nécessite un temps sans doute assez long pour l'acquisition de l'information et la construction commune des objectifs de l'action collective.

Dans le cas de la politique emploi-environnement, deux évaluations ont été réalisées. La première a pointé des difficultés de mise en œuvre. Si la dichotomie d'approche des acteurs a été remarquée, elle n'a pas proposé de solution à ce problème parce qu'elle n'a pas procédé à une analyse des motivations de l'action. Elle a plutôt essayé de travailler sur les critères d'attribution des financements aux structures, de manière à mieux articuler les objectifs d'insertion et les objectifs environnementaux. Les acteurs ont perçu ces nouveaux critères comme des contraintes, mais n'ont pas modifié leur approche.

Finalement la difficulté de l'évaluation c'est de répondre à des enjeux classiques (efficacité, efficience etc.) et des enjeux d'action collective en amont, qui nécessite une analyse processuelle associée.

[lire la suite](#) ►

La mobilisation des acteurs locaux semble être un facteur décisif dans la réussite de politiques publiques sur un territoire. La clarification des rôles visée par la réforme des collectivités territoriales vous semble-t-elle aller dans ce sens ?

Un des problèmes de l'action publique dont tout le monde parle concerne la complexification des niveaux d'action et l'enchevêtrement des compétences, alors même que les financements sont fuyants. La décentralisation a dans de nombreux domaines augmenté les niveaux d'intervention. L'État a de surcroît une stratégie qui n'est pas toujours claire. L'État apparaît comme un acteur qui essaie de se défaire de certaines dépenses, alors même que des mesures annoncées au coup par coup, sans logique générale viennent bouleverser les équilibres des territoires et les modes de financement traditionnels (réforme de la taxe professionnelle par exemple).

Comme dans toute réforme, chacun est convaincu de la nécessité de réformer, mais critique la manière de faire, parce que notamment, les enjeux ne sont pas mis sur la table et discutés de manière ouverte. La clarification des rôles est nécessaire mais certainement pas suffisante... et la réforme apparaît sans doute comme celle des élus d'en haut (une réforme formelle), mais certainement pas celle des élus des territoires, sans même parler des citoyens pourtant destinataires ultimes des politiques publiques.

Quels territoires pour demain ?

Introduction

Enjeux

Points de vue

Repères

Quizz

► Risques et enjeux d'une réforme



voir la vidéo
sur le site

Entretien avec Patrick Le Lidec

Le politologue Patrick Le Lidec décrit le « bricolage » d'une réforme dont l'enjeu principal est de faire des économies, mais qui met en jeu des considérations politiques complexes.

Un coup dur porté à la décentralisation

Pierre Mauroy craint de voir briser l'élan issu des lois de décentralisation. La question est à la fois celle de la démocratie locale et celle du dynamisme des territoires.

Ancien Premier ministre (1981-1984), Pierre Mauroy a fait partie des onze experts du comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales.

Entretien avec Pierre Mauroy

Vous avez évoqué une « volonté recentralisatrice » dans le projet de réforme des collectivités territoriales. Cette évolution vous semble-t-elle se poursuivre ?

Oui. La réforme du gouvernement, en affaiblissant les assemblées départementale et régionale face au pouvoir d'État, opère effectivement une recentralisation qui n'ose pas dire son nom. La création du « conseiller territorial », appelé à siéger dans les deux assemblées à la fois, revient sur l'esprit même de la décentralisation, fondé sur la proximité avec le citoyen et la répartition des compétences. En outre, la suppression de la taxe professionnelle, qui va asphyxier financièrement les collectivités territoriales et qui constitue un véritable hold-up au profit des entreprises, s'inscrit dans la même volonté de reprise en main des collectivités locales.

Cette réforme opère non seulement un renversement d'orientation par rapport à l'action conduite depuis 1982 mais elle est en contradiction avec notre Constitution qui précise que « l'organisation de la France est décentralisée ». Depuis plus de trente ans, notre pays, en rompant avec sa tradition jacobine, a fait souffler sur les collectivités territoriales un vent de liberté qui leur a permis de se développer et de travailler de façon très efficace au bien-être de nos concitoyens. Même si l'opinion n'en a pas encore clairement conscience, ce coup dur porté à la décentralisation est un coup dur porté à la qualité de la vie quotidienne des Français qui risquent de se trouver à nouveau dépossédés des décisions qui les concernent directement.

En tant que membre du comité pour la réforme des collectivités territoriales, vous avez voté « contre » la désignation par une même élection des conseillers régionaux et départementaux (futurs conseillers territoriaux). Pour quelles raisons ?

Lorsque j'ai accepté de participer au comité Balladur, c'était avec la perspective de faire progresser la décentralisation et

lire la suite ►

la régionalisation dans notre pays. Mais je dois dire qu'au beau milieu des travaux de ce comité, certaines propositions auxquelles je me suis opposé ont préparé la contre-réforme que le gouvernement nous a présentée, et qui a été votée en première lecture par le sénat.

Il en est ainsi de ce corps hybride des « conseillers territoriaux », appelés à remplacer les conseillers départementaux et les conseillers régionaux. Qui peut croire en effet que ce nouvel élu pourra faire vivre dans une perspective de mouvement et de modernité ces deux assemblées aux compétences et à l'esprit si différents ? D'autant que le mode de scrutin qu'on leur réserve – uninominal à un tour – non seulement constitue une nouveauté surprenante dans notre système politique mais porte un coup d'arrêt à la parité.

Face à un tel acharnement à mettre en difficulté ces assemblées qui ont fait leurs preuves, je ne peux m'empêcher de penser que cette réforme s'inspire aussi d'une volonté de revanche à terme sur la victoire de la gauche aux dernières élections départementales et régionales.

Quel avenir pour les Régions ?

À mes yeux, la collectivité la plus touchée par l'actuelle réforme sera la région. En effet, d'une part, elle va se trouver brisée dans son élan par la volonté du gouvernement de mettre fin à l'autonomie financière des collectivités. Les régions ont vocation à développer la compétitivité des territoires, l'agriculture, l'industrie, le tourisme, les grandes infrastructures ferroviaires, les ports et les aéroports, la formation, la recherche et l'enseignement supérieur : il me semblait essentiel de faire émerger de grandes régions puissantes et articulées sur l'Europe. Or, c'est l'inverse qu'on nous prépare. Comment, en effet, avec un budget recentralisé, la région, collectivité motrice de l'innovation et de l'investissement dans notre pays, pourrait-elle engager des projets à long terme ?

En outre, depuis longtemps je considère que chaque région devrait pouvoir, avec le temps, se développer autour d'une ville métropole et inversement, une métropole devrait pouvoir compter sur une région plus puissante pour se développer. Or, la timidité du texte gouvernemental sur la création de ces métropoles me laisse penser que cet objectif n'est pas prêt d'être atteint.



voir la vidéo
sur le site

Entretien avec Nicolas Sadoul

Nicolas Sadoul, de la Ligue de l'enseignement, s'inquiète de voir rogner les prérogatives et les ressources des collectivités locales, premier financeur des associations aujourd'hui.

Compétences de gestion, compétences stratégiques

Les évolutions en cours vont accentuer la distinction entre des collectivités territoriales dotées de compétences de gestion et d'autres dotées de compétences stratégiques. Si au niveau local les associations ne devraient pas voir leur environnement changer radicalement, leurs relations avec la région et le département sont amenées à évoluer. Cela peut fragiliser le tissu associatif, mais on peut aussi y voir une opportunité pour le monde associatif de se renforcer et de se donner une meilleure visibilité.

Maire de Prahecq (Deux-Sèvres), Claude Roulleau est aussi membre du Conseil économique, social et environnemental, section des économies régionales et de l'aménagement du territoire. Il a été le rapporteur en 2009 de l'avis du CESE sur la réforme des collectivités locales.

Entretien avec Claude Roulleau

L'avis du comité économique, social et environnemental (CESE) dont vous avez été le rapporteur appelle à mieux distinguer compétences de gestion et compétences stratégiques. Les collectivités comme le département et la commune, qui seraient vraisemblablement dotées des premières, ne sont-elles pas dans cette perspective vouées à devenir de simples opérateurs de missions publiques ?

Il semble évident que la plupart des communes n'ont ni la dimension, ni les moyens de supporter les compétences générales que leur ont conférées les lois de 1982. Pour autant leur rôle ne saurait se réduire à celui d'exécutants de politiques décidées ailleurs. Les communes sont pour les citoyens un lieu de contact et de proximité, le bas de la pyramide administrative.

L'intercommunalité apparaît à terme comme une solution pour supporter certaines compétences, notamment sur des sujets comme les transports. Elle permet de raisonner en termes de « bassin de vie », avec par exemple les « pays » ou d'autres formules ad hoc. Sur un thème comme le logement, c'est incontestablement une échelle appropriée, en gardant en mémoire bien entendu que ces politiques s'appuient aussi sur des choix de l'État et sur des structures agissant à l'échelle régionale, comme de nombreuses sociétés de HLM. En revanche, la politique de la famille et des loisirs me semble relever de la commune.

Si des évolutions sont aujourd'hui nécessaires, c'est en partie du fait de la réforme des politiques publiques. L'appui technique de l'État se réduit, se regroupe au niveau régional, certaines directions fusionnent. Les communautés de communes sont ainsi

lire la suite ►

conduites à assurer de nouvelles fonctions. Mais il faut considérer que ces évolutions ne se décrètent pas. Elles se jouent sur le temps long, sur des durées de l'ordre d'une demi-génération.

Ce qu'on voit se profiler, c'est que le département sera de plus en plus amené à appliquer des politiques sans vraiment les décider. C'est le sens du recentrement de ses compétences autour du social. Les communes relayeront ces politiques, d'une façon différenciée, à travers les centres communaux d'action sociale, qui pourront éventuellement prendre une dimension intercommunale.

On voit ainsi se profiler deux types d'action publique, caractérisées par des structures aux compétences différentes : les compétences de gestion, par exemple la gestion du social pour le département, marqueront davantage le département et les communes. Les compétences stratégiques - comme la définition des objectifs, l'élaboration concertée des schémas de développement économique, social, environnemental, culturel et le suivi de leur mise en œuvre - appartiendront davantage aux régions et aux intercommunalités.

L'un des points les plus sensibles du débat actuel porte sur la clause de compétence générale des collectivités locales, dont l'une des implications a été le développement des financements croisés. Ce modèle économique doit-il évoluer, et comment ?

Il est évident que dans ce schéma se pose la question de la mise en cohérence, qui ne sera plus assurée par l'État. Il semble logique que la région joue ce rôle de collectivité stratège, de « chef de file », qui au demeurant lui est reconnu par la loi Raffarin de 2003. Mais on peut s'interroger sur la suppression de la clause de compétence générale : rien n'empêche de la maintenir tout en travaillant activement à réduire l'importance des financements croisés ou à mieux les organiser.

Le CESE représente la société civile organisée, et donc aussi les associations. Celles-ci dépendent beaucoup, pour leur fonctionnement, de ces financements. Quelles pourraient être, pour elles, les conséquences d'une simplification des financements ?

Les évolutions en cours présentent un certain nombre de risques, qui touchent d'ailleurs autant les communes que les associations. Le principal serait de « déshabiller » les communes ; il serait utile de leur laisser la compétence culturelle et sportive, quitte à ce qu'elles décident de l'exercer en commun dans le cadre de l'intercommunalité. Pour les associations, elles risquent d'être un peu bousculées ou tout au moins impactées par l'ambition de réduire les financements croisés.

Mais au niveau local le monde associatif aurait tort de s'inquiéter : les collectivités ne peuvent à elles seules assurer la vie dans les territoires, et aujourd'hui, sur des sujets comme les personnes âgées, 90% du travail est

[lire la suite](#) ►

assuré par les associations. Il me semble donc qu'au niveau local les associations devraient être confortées.

On peut en revanche assister à des évolutions plus marquées au niveau régional ou départemental. Le risque alors serait de voir certaines associations, mieux structurées ou simplement localisées dans la capitale de région, capter une partie des financements. Les territoires seraient ainsi sous-représentés. Mais à l'inverse on peut aussi y voir une opportunité pour le monde associatif de se renforcer et de se donner une meilleure visibilité. Il faut être réaliste : en sollicitant des financements multiples, les associations sont aujourd'hui dans une posture qui ne met pas forcément en valeur ce qu'elles apportent. Elles « demandent » de l'argent. La fin des financements multiples peut être l'occasion de mieux mettre en valeur leur activité.

Quelle politique associative pour l'État et les collectivités locales ?

Les relations entre l'État central et les associations sont marquées par une fragmentation thématique et une mise en cohérence serait nécessaire. On retrouve le même éclatement au niveau local. De là un sentiment de mise en concurrence et de dispersion des initiatives. Comment améliorer ce fonctionnement sans pour autant réduire l'initiative locale ou placer les associations dans une complète dépendance vis-à-vis des élus locaux ? En construisant une politique associative territoriale visant au renforcement des acteurs.

Ancien responsable syndical, Pierre Vanlerenberghe est président de la Fonda, association créée en 1981 ayant pour mission d'analyser les mutations de la société contemporaine, sous le prisme de l'initiative citoyenne.

Entretien avec Pierre Vanlerenberghe

Quel est votre diagnostic aujourd'hui sur les rapports entre la puissance publique et le monde associatif ?

Il faudrait distinguer ici au moins deux niveaux : les associations dont le périmètre d'action est surtout local, et celles qui opèrent au niveau national et se sont structurées en fédérations. Commençons par ce dernier cas. Le constat principal est ici la prépondérance des enjeux thématiques : sport, culture, action sociale. L'intervention administrative s'est construite autour de ces thèmes, dont la mise en œuvre est assurée par des structures ad hoc : ministères, services spécialisés. Tout naturellement, chaque service s'est appuyé et a développé un réseau de partenariats avec la société civile, non seulement pour affiner son diagnostic et mieux appréhender l'évolution des enjeux sociaux, mais aussi pour prolonger sa propre action. Les associations, qui tirent une partie de leurs ressources des subventions et des contrats passés avec la puissance publique, ont eu tendance à se modeler sur les thèmes de l'action publique. Et de son côté l'administration, soucieuse de rationalité et d'efficacité, a eu tendance à mettre en œuvre des formes de contrôle, afin d'évaluer et d'optimiser la « performance » du monde associatif.

Ce phénomène tend aujourd'hui à se renforcer, du fait des nouvelles contraintes de gestion et notamment du cadre réglementaire créé par la LOLF (loi organique relative aux lois de finances). Bien entendu, il n'y a rien d'illégitime à ce que les deniers publics soient bien utilisés, et de leur côté les associations ont d'une certaine façon profité des contraintes associées à ces formes de financement, en se professionnalisant. Néanmoins

lire la suite ►

il faut peut-être se méfier d'une évolution qui pourrait avoir pour conséquence de conduire les associations à se plier à des logiques et à des formes de rationalité qui ne sont pas les leurs, au détriment de leur capacité d'innovation. Ainsi, le développement des logiques d'appels d'offres (notamment sous l'influence des réglementations européennes), ne doit pas supprimer le soutien à l'innovation et à l'expérimentation sociale. Pour circonscrire ce risque, on pourrait imaginer par exemple que chaque département ministériel ouvre une ligne budgétaire permanente pour favoriser le développement de nouvelles formes d'intervention sociale, culturelle ou économique.

Par ailleurs, la structuration de l'action publique par objectifs thématiques a conduit à un phénomène de fragmentation. À la fragmentation de la politique associative de l'État répond l'éclatement du mouvement associatif. C'est ce que pointent les rapports Morange et Langlais, qui appellent l'État à se doter d'une politique associative cohérente, en mettant en œuvre par exemple une approche interministérielle.

La décentralisation ne rend-elle pas caduque cette perspective ?

Il est évident que les collectivités locales se sont affirmées depuis 1982 comme un partenaire de première importance, et comme le tout premier financeur si l'on considère l'ensemble du monde associatif. Mais il faut prendre en considération la grande diversité des associations. Pour les plus grandes, les ministères restent l'interlocuteur privilégié. Dans ces conditions, la nature et le type de relations qu'établit l'État avec les associations restent un enjeu majeur. On peut observer d'ailleurs que la volonté de contrôle que j'évoquais tout à l'heure va de pair avec une logique de délégation. L'État, dans bien des cas, se définit aujourd'hui moins comme un opérateur que comme une tête de réseau. C'est la logique du « new public management », qui voit la puissance publique se concentrer dans des agences qui délèguent et soustraient l'action publique.

Les associations apparaissent alors comme un partenaire privilégié. Mais qui dit partenariat dit dialogue, et sur ce point de réels progrès sont à faire. L'État a besoin d'engager un dialogue permanent avec la société. Il doit aussi observer, analyser et intégrer les innovations sociales, fruit de l'inventivité de nos concitoyens et d'une expertise issue directement de leur vécu. La crise actuelle rend les réponses plus complexes à trouver. Cela plaide pour un approfondissement de sa coopération avec le secteur associatif.

Les collectivités territoriales peuvent-elles alors apparaître comme un modèle possible ?

Il est vrai qu'elles ont réussi à tisser avec les associations des relations de proximité et que l'inventivité sociale des associations est mieux valorisée au niveau local. On peut considérer plus globalement que la crise de notre modèle de développement appelle de profondes transformations, qui ne pourront être mises en œuvre que par une volonté politique ferme et partagée, mobilisant non seulement la puissance de l'action publique mais aussi les ressources de la société civile. Or, aujourd'hui, cette conjonction des forces sociales et de la puissance publique se construit avant tout sur les territoires, par la proximité et les relations humaines qui s'y nouent dans la reconnaissance mutuelle et la coopération. C'est d'abord au niveau des territoires

lire la suite ►

que doit s'élaborer et se mettre en mouvement le nouveau pacte démocratique dont nous avons besoin. L'idée centrale est une « coproduction du bien commun », avec une forte implication des différents acteurs.

La réforme en cours vous semble-t-elle aller dans ce sens ?

Il est encore difficile de savoir à quel modèle nous aboutirons. On a beaucoup parlé, à propos des premières versions du texte, d'une forme de recentralisation. A ce sujet, il faut être prudent. À la Fonda, nous partageons le souci d'une meilleure organisation des compétences entre les différentes collectivités publiques - et d'une réforme de la fiscalité locale - sous réserve qu'elles n'affaiblissent pas la capacité des collectivités territoriales à soutenir les initiatives citoyennes. Les réformes de l'organisation politique et administrative doivent renforcer la capacité de tous les acteurs à agir ensemble pour la collectivité, dans le respect de l'autonomie de chacun.

Mais la seule rationalisation des structures ne saurait suffire, et sur ce point la réforme ne dit pas grand chose. C'est notre capacité collective à coproduire l'intérêt général qu'il faut renforcer en permettant au plus grand nombre d'œuvrer à sa définition, sa mise en œuvre et son évaluation. Les associations doivent y jouer un rôle essentiel en coopération avec les élus locaux, en inscrivant leurs actions communes et respectives dans un ensemble d'engagements réciproques précis et formalisés.

Quelles formes pourrait prendre cette consolidation des relations entre société civile et élus ?

L'enjeu est de soutenir les associations et les citoyens dans leurs capacités à être des forces de propositions. C'est une ambition qui demande des règles du jeu. Il est urgent de définir des règles organisant les relations entre élus et société civile. Cela prendra la forme d'une « charte de la vie associative », mais on peut aussi imaginer des espaces dédiés : sur le modèle des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) on pourrait ainsi travailler à ouvrir le jeu démocratique avec la création d'instances de débats permettant une appropriation collective des politiques publiques.

Enfin, il serait judicieux de construire des politiques associatives territoriales. La fragmentation que j'évoquais tout à l'heure se retrouve (et se renforce) au niveau local, avec un véritable éclatement des interventions administratives, politiques et associatives. De là un sentiment de mise en concurrence et de dispersion des initiatives. Bien sûr, en multipliant les sources de financement, les associations construisent aussi leur autonomie face au politique. Mais on pourrait imaginer qu'elles se donnent les moyens de mieux coopérer entre elles, afin de construire ce qu'on pourrait nommer une position de négociation. À partir de là, la rationalisation des politiques publiques et la simplification du millefeuille associatif ne seront plus une menace pour leur autonomie, mais au contraire une clarification des règles du jeu à laquelle chacun gagnera.

lire la suite ►

Dans beaucoup de municipalités, les relations entre élus et associations se font secteur par secteur de manière non concertée et les décisions sont prises au cas par cas. Cela engendre inégalités et incohérences dans le positionnement d'une équipe par rapport aux associations de son territoire.

Une véritable politique associative territoriale aurait ainsi pour enjeu de clarifier et rendre plus transparent le financement des associations ; mais aussi de développer des partenariats équilibrés dans la conduite des politiques publiques comme dans le soutien des initiatives associatives autonomes ; d'accompagner la construction des compétences associatives et soutenir l'expérimentation ; de renforcer la coopération entre associations et services.

Les associations seraient ainsi à même de se comporter en partenaires exigeants et loyaux : de véritables parties prenantes. C'est pour cela que nous avons lancé en ce début d'année un manifeste avec l'Adels, « Ancrer la démocratie dans les territoires », afin qu'élus territoriaux et responsables associatifs se retrouvent autour d'axes stratégiques communs pour construire des instruments qui établissent des liens forts entre eux et tous les citoyens sans exclusive.



Quels territoires pour demain ?

[Introduction](#)

[Enjeux](#)

[Points de vue](#)

[Repères](#)

[Quizz](#)

Petite chrono

1789 : Naissance des départements et des cantons.

1919 : Naissance des groupements économiques régionaux, ancêtres des régions.

1982 : Création des régions qui deviennent le troisième échelon des collectivités territoriales, avec les communes et les départements. La loi Gaston Defferre du 2 mars 1982 institue une administration décentralisée. Des compétences étatiques sont déléguées aux collectivités territoriales dont les exécutifs sont élus au suffrage universel direct.

1984 : Création de la fonction publique territoriale.

16 mars 1986 : Premières élections régionales.

2003 : La décentralisation devient un principe de la Constitution.

Zoom sur les collectivités territoriales

En 2009, la France compte 36 600 communes, 100 départements, 25 régions, 18 500 coopérations intercommunales, dont 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomération et plus de 2400 communautés de communes. Les syndicats intercommunaux constituent la plus grosse partie du nombre d'intercommunalités.

Il existe trois structures intercommunales à fiscalité propre (ayant leur propre budget) :

- la communauté de communes (sans seuil minimal d'habitants)
- la communauté d'agglomération (comprenant 50 000 habitants et une ville d'au moins 15000 habitants)
- la communauté urbaine (en principe 500 000 habitants et une ville d'au moins 50 000 habitants)

Les subventions étatiques sont nettement plus incitatives pour ces deux plus grandes structures.

La réforme en bref

1. Le conseiller territorial remplace le conseiller général et le conseiller régional.
2. Les citoyens élisent au suffrage universel direct les représentants des coopérations intercommunales à fiscalité propre. Ces élections se font par fléchage lors des municipales.

[lire la suite](#) ►

3. La métropole, nouvelle coopération intercommunale (seuil fixé à 450 000 habitants), est instituée.

4. Un nouveau dispositif favorise la fusion des communes ou la transformation de coopérations intercommunales en commune.

5. Les compétences respectives des collectivités territoriales sont affirmées.

Plus d'informations...

Les collectivités territoriales en 15 leçons par Jean-Philippe Quillien, coll. Ellipses.

<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr>

<http://www.senat.fr/leg/pjl09-060.html>

Quels territoires pour demain ?

[Introduction](#)

[Enjeux](#)

[Points de vue](#)

[Repères](#)

[Quiz](#)

1. Le nombre de communes françaises représente :

- 02% du nombre total de communes de l'union européenne
- 40% du nombre total de communes de l'union européenne
- 80% du nombre total de communes de l'union européenne

2. En 2010, les collectivités sont-elles plus ou moins dépendantes de l'État qu'en 1990 ?

- Plus dépendantes
- Moins dépendantes
- Cela dépend de la façon dont elles gèrent leurs comptes

3. L'entretien de monuments classés est une compétence :

- De l'État
- Des collectivités territoriales
- Des compagnons du devoir

4. « Les déchets » relèvent des compétences :

- Des communes
- Des départements et des régions
- De tout le monde, c'est une question de civisme

5. Qui contrôle les comptes des collectivités territoriales ?

- La cour des comptes
- Le préfet, représentant de l'État
- La chambre régionale des comptes

6. La clause générale de compétence est une disposition qui permet à une collectivité territoriale d'intervenir sur tout ce qui concerne son territoire

- A condition que ce soit lucratif
- A condition que cela présente un intérêt public et local
- A condition de prévenir le préfet

7. La fonction publique territoriale représente :

- Environ 10% des emplois de la fonction publique
- Environ 30% des emplois de la fonction publique
- Environ 50% des emplois de la fonction publique

8. Laquelle de ces taxes n'est pas reversée aux collectivités locales ?

- La taxe sur les permis de conduire
- La taxe sur l'oxygène
- La taxe sur les pylônes électriques

9. Les membres du comité Balladur sur la réforme des collectivités sont :

- Des experts chargés de faire des recommandations
- Des parlementaires chargés de faire une proposition de loi
- Des hauts fonctionnaires chargés de faire appliquer la réforme

10. Les conseillers régionaux élus en mars 2010 ont un mandat de :

- 4 ans
- 6 ans
- Cumulable de toute façon !

Réponses :

1. Réponse B. 40%. Avec ses 36 685 communes, la France est le pays le plus émiétté d'Europe. L'Allemagne par exemple, qui a pourtant une population plus importante que la France, compte moins de 13 000 communes.

2. Réponse A. Plus dépendantes. La décentralisation des années 80 confère une grande autonomie financière aux collectivités territoriales. Leurs comptes sont alimentés directement par les impôts locaux (taxes d'habitation, foncière, professionnelle, etc.) En plus de cela, les recettes de la vignette automobile reviennent au département et celles de la carte grise à la région. Entre 1997 et 2000, des dotations étatiques remplacent en grande partie ces financements directs. La part salariale de la taxe professionnelle et la part régionale de la taxe d'habitation sont supprimées. La vignette automobile disparaît. La suppression (2010) de la taxe professionnelle, qui constitue 50% des du budget des collectivités territoriales, les rend de fait plus dépendantes des dotations de l'État.

3. Réponses A et B. État, région, département, commune. Depuis 2004, l'État invite les collectivités territoriales à devenir propriétaires de ses monuments classés.

4. Réponses A et B. Communes, départements, régions. La région doit élaborer un plan régional d'élimination des déchets industriels ; le département un plan d'élimination des déchets domestiques. La commune doit collecter et traiter les ordures ménagères. Cette compétence est d'ailleurs volontiers cédée aux structures intercommunales. La recette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est destinée aux communes (ou structures intercommunales) seulement.

5. Réponse C. Les chambres régionales des comptes, créées par la loi Gaston Defferre du 2 mars 1982, mettent fin aux tutelles administratives et financières de l'État. Les chambres régionales ont pour mission de contrôler les comptes des collectivités territoriales. La cour des comptes, elle, contrôle le fonctionnement des chambres régionales des comptes.

6. Réponse B. La clause de compétence générale permet aux collectivités territoriales d'intervenir sur tout ce qui concerne leur territoire, même sur des aspects qui ne relèvent pas de leurs strictes compétences. Cette clause leur laisse une certaine liberté d'organisation. Cependant, une collectivité territoriale ne peut pas invoquer cette clause pour exercer une compétence à la place d'une autre, ou si les retombées directes sur les besoins de la population sont contestables.

7. Réponse B. 30%. La fonction publique comprend la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Cette dernière emploie plus de 1,6 million de personnes (sur cinq millions de fonctionnaires, titulaires ou non).

8. Réponse B. Les « quatre vieilles » (taxes d'habitation, sur le foncier bâti, sur le foncier non bâti et professionnelle) ainsi que les dotations étatiques constituent le « gros » des finances des collectivités territoriales. Il existe cependant d'autres contributions comme la taxe sur les conventions d'assurance. La taxe sur l'oxygène n'existe évidemment pas (encore...)

9. Réponse A. Les membres du comité Édouard Balladur ont été nommés par Nicolas Sarkozy le 22 octobre 2008. Composé de 11 spécialistes (universitaires, politiques, préfets, inspecteur des finances), ce comité avait pour mission d'élaborer des recommandations pour simplifier les structures des collectivités locales. Il a remis son rapport le 5 mars 2009. Le projet de réforme des collectivités territoriales (2010) s'en inspire.

10. Réponse A. Depuis 1986, date des premières élections régionales, les conseillers sont élus pour six ans. En raison de la réforme des collectivités territoriales, leur dernier mandat a été raccourci à quatre ans. Les premiers conseillers territoriaux seront ainsi élus en mars 2014.

Retrouvez l'intégralité des débats sur
www.laligue.org

Le modèle associatif est-il viable ?
Le débat démocratique est-il menacé ?
Comment faire vivre la mixité à l'école ?
Quel avenir pour le commerce équitable ?
L'école peut-elle réaliser l'idéal républicain ?
Quelle politique pour la jeunesse ?
Quelle économie pour la culture ?
La justice des mineurs doit-elle changer ?

Directeur de la publication : Jean-Michel Ducomte
Responsable éditoriale : Nadia Bellaoui
Rédacteurs en chef : Ariane Ioannides, Richard Robert
Rédactrice : Diane Dorelon
Photo : Flore-Aël Surun/Tendance Floue
Graphisme : agencezzb.com
Maquettiste : Brigitte Le Berre



www.laligue.org