

LE PRINCIPE  
D'INTÉGRATION-SUBSIDIARITÉ :  
SOLUTION AU DILEMME  
TERRITORIAL FRANÇAIS ?

CONTROVERSE AVEC JEAN-PIERRE BALLIGAND  
ET JEAN-LOUIS GUIGOU

123

Dans l'édition de septembre 1996 de *Futuribles*<sup>1</sup>, Jean-Louis Guigou, alors directeur de la prospective à la DATAR, avant d'en prendre la tête en août 1997, signait un article important intitulé « État, nation, territoire : la recomposition ».

Jean Pierre Balligand, rapporteur de la commission aménagement du territoire et décentralisation du parti socialiste, lui faisait écho, dans *Inter-Région* d'août 1997, d'une réflexion manifestement puisée à la même source<sup>2</sup>.

Depuis la guerre, certes, un débat latent, contradictoire jusqu'au déchirement parfois, entoure la singulière exception territoriale française dont les 36 600 communes, les 100 départements et les trois niveaux d'administration territoriale semblent défier les évidences et les nécessités d'un « territoire réel » profondément remodelé par un

siècle d'exode rural et de polarisation urbaine.

Les contributions majeures de Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand s'affranchissent sans ménagement des pudeurs passées et affrontent la question territoriale en la situant clairement dans la continuité et l'accomplissement ultime du long « chemin des écoliers » de l'intercommunalité française. S'appuyant sur les items dominants et modernistes de la mondialisation et de la construction européenne, leur modèle territorial repose essentiellement sur la consécration politique et fonctionnelle des « pays » en milieu rural et des « agglomérations » en milieu urbain, dont tout le reste procède implicitement : dépérissement naturel des communes et des départements, consécration de régions regroupées et réformées, de taille supérieure à celles existantes.

---

\* Professeur associé à l'IEP de Bordeaux, conseiller municipal de Bordeaux et vice-président du conseil régional d'Aquitaine.

1. Jean-Louis Guigou, « État, nation, territoire : la recomposition », *Futuribles*, n° 212, septembre 1996.

2. Jean-Pierre Balligand, « Pour un acte II de la décentralisation », *Inter-Région*, n° 211, juillet-août 1997.

En fait, moins qu'une reconsidération profonde des grands principes architecturaux et juridiques de notre administration territoriale, c'est un modèle incrémental qu'ils nous proposent, dont la cohérence interne incontestable et la rationalité fonctionnelle ne constituent pas les moindres séductions. Pour être féconde et brillante, cette contribution, libératoire de tant d'années de tabous conservateurs, illustre, une fois encore, une certaine incapacité française à accorder, dans une même réflexion et dans une même cohérence, réforme institutionnelle et restructuration territoriale.

124 Les réflexions et les travaux sont pourtant aujourd'hui à ce point riches et avancés de part et d'autre que la France trouverait probablement intérêt à fonder une troisième voie, associant rationalistes et localistes, géographes et juristes dans un réformisme simultané du territoire et de ses institutions. Il s'agit moins de forcer une synthèse, que de reconsidérer l'organisation territoriale de la France dans sa globalité en regard des exigences contradictoires qui se font jour sur le « territoire réel » d'aujourd'hui.

Districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomérations nouvelles, communautés de communes et de villes, « pays » et « agglomérations » demain, sont ainsi devenus, de proche en proche, plus déterminants du cadre de vie quotidien des administrés que chacune des communes qui les composent, pourtant plus familières et plus légitimes. Dans ce contexte de fausse posture institutionnelle, le déficit le plus patent de l'intercommunalité française tient à ce « biais démocratique » qui tend à évincer le citoyen administré du contrôle démocratique

direct d'une part croissante des affaires publiques locales qui le concernent. À l'inverse, le suffrage universel légitime et contrôle une entité communale de plus en plus dépossédée de prérogatives. Ainsi, chaque avancée intégratrice de l'intercommunalité française se traduit par un dépérissement supplémentaire du contrôle démocratique sur les affaires locales. On observera en outre que l'intercommunalité se traduit quasi systématiquement par une inflation fiscale d'autant moins contrôlée qu'elle est « irresponsable » parce que consensuelle et difficilement imputable à un camp politique plutôt qu'à un autre<sup>3</sup>.

Si l'intercommunalité est une nécessité difficilement réfutable en l'état de l'émiettement institutionnel français, si elle présente incontestablement un bilan inaccessible aux politiques communales isolées, elle repose aujourd'hui sur un principe coopératif dont le déficit démocratique et les coûteuses dérives redistributrices (plutôt que péréquatrices) sont de moins en moins compatibles avec sa montée en puissance financière et fonctionnelle. C'est dire que le modèle intégrateur de Balligand et Guigou, qui ne propose rien de moins que créer les conditions d'un dépérissement progressif de la commune et du département au profit de structures intégrées de niveau supérieur, n'apporte qu'une réponse partielle, parce que univoque, à la contradiction territoriale française entre, d'une part, une nécessité accrue de gouvernabilité locale, qui ne peut en effet s'envisager qu'à partir de territoires intégrés disposant d'une masse critique minimum et, d'autre part, une aspiration profonde à une démocratie de proxi-

3. Voir Gilles Savary, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique », *Politique et Management public*, mai 1998.

mité et de participation des citoyens à l'administration courante des collectivités humaines élémentaires.

Abstraction faite des conservatismes d'intérêt, de circonstance ou de calcul – ce qui n'est pas peu – qui entourent le débat territorial français, il apparaît clairement qu'un *statu quo* territorial n'est plus durablement tenable. Ni les phénomènes de métropolisation urbaine ni le délitement du rural profond et de sa trame de petites villes ne pourront éternellement se satisfaire des expédients intercommunaux actuels et d'un *statu quo* régional qui a montré son incapacité à réduire significativement le déséquilibre Paris-province et à relayer, au sein même des régions, la grande politique nationale de rééquilibrage des Trente Glorieuses. Au sein des villes, au cœur profond du monde rural, de graves fractures se révèlent – « ghettoïsation » sociale ici, vieillissement sans retour là-bas – qui appellent un traitement « sur mesure » et nécessitent une décentralisation accrue de l'action publique. Face à ces évolutions contemporaines, la question territoriale proscrit plus que jamais tout dogmatisme d'école ou tout simplisme réducteur. Et c'est assurément moins en termes de rationalisation prêt-à-porter qu'en termes d'adaptation à la complexité sociospatiale contemporaine qu'elle doit être abordée.

#### LE PROJET BALLIGAND-GUIGOU : HÉRITIER DU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ INSTITUTIONNELLE

Si la réforme envisagée par Jean-Pierre Balligand et Jean-Louis Guigou est incontestablement marquée du sceau de la « modernité », c'est essentiellement dans le registre territorial de la carte administrative. Pour audacieuse qu'elle

puisse paraître, elle ne se démarque pas significativement du corps des principes essentiels qui ont fondé l'organisation territoriale de la France révolutionnaire, il y a deux siècles.

#### *Le principe d'universalité institutionnelle : apport fondamental des Constituants*

S'il est une date fondatrice de notre organisation territoriale contemporaine, c'est celle de la nuit du 4 août 1789. En abolissant les privilèges, la Constituante instaurait pour la première fois de notre histoire un isotropisme territorial de la France, en rupture avec l'inextricable diversité organique, politique, juridique et fiscale qui caractérisait l'Ancien Régime. Il lui restait à fonder un nouvel ordre territorial. Ce sera l'une de ses priorités, très tôt accomplie par la création des communes et des départements par les lois de décembre 1789 et de février 1790.

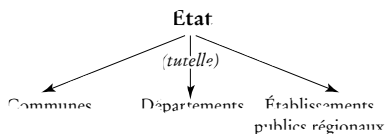
Les nouvelles divisions administratives du royaume – communes et départements – constituaient essentiellement une réforme de l'État avant tout soucieuse de garantir et d'affirmer l'unité nationale. Leur égalité juridique et statutaire, leur universalité, réductrice des particularismes locaux, constituaient déjà l'épure territoriale des futures républiques. Il s'agissait bien d'un modèle fondamentalement centralisateur qu'allait confirmer et consolider le Consulat par la création de l'institution préfectorale, avant de l'imprimer durablement dans l'histoire et la continuité républicaine française.

De telle sorte qu'au-delà des apports organiques des lois communales et départementales de 1884 et 1871, c'est un ordre territorial délibératif plus que politique, étroitement contrôlé par l'État central et

la tutelle préfectorale, qui constituait encore le paysage territorial français à l'avènement, en 1981, de François Mitterrand à la présidence de la République et de Gaston Defferre au ministère de l'Intérieur.

---

*Architecture institutionnelle  
de la France d'avant  
la décentralisation*



126

Ce modèle centralisateur, produit patient de « l'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité », selon le mot fameux du général de Gaulle prononcé en 1968 à Lyon, allait se fissurer après guerre à la faveur d'un concours de circonstances : prise de conscience du déséquilibre Paris-province, poussée de fièvre existentielle de mai 1968, mais aussi, et peut-être surtout, nécessité de gestion et de régulation partagée de la crise industrielle des années 1980.

Il ne manquait plus qu'une volonté politique, seule permise par une rupture politique, pour que la France osât opposer un réformisme audacieux au conservatisme des clochers et du Sénat qui venait de mettre un terme à la carrière politique du général de Gaulle à l'issue du référendum régionaliste du 27 avril 1969. Cette rupture intervint le 10 mai 1981, par l'accession de la gauche au pouvoir. La trempe et l'autorité d'un Gaston Defferre firent le reste : en moins de dix mois, la France s'engageait, avec la décentralisation, dans l'une des réformes

institutionnelles les plus marquantes du siècle.

Pour autant, et malgré son incontestable audace, la décentralisation de 1982 se gardait scrupuleusement d'affronter le conservatisme territorial du Sénat.

*La décentralisation Defferre :  
réformisme institutionnel,  
conservatisme territorial*

Sans doute Gaston Defferre ne pouvait-il politiquement, face au bastion sénatorial de surcroît majoritairement opposé au gouvernement, ajouter à une audace institutionnelle « historique » une aventure territoriale risquée. Sa réforme sera donc à la fois résolument décentralisatrice et républicaine. Elle constituera essentiellement une réforme de l'État par l'importance des transferts de compétences et de moyens opérés en faveur des communes, départements et régions, désormais politiquement émancipés.

Pour autant, les principes républicains historiques sur lesquels repose notre organisation territoriale ne sont pas affectés par la loi du 2 mars :

– Elle reconduit *le principe d'universalité et d'unité* des structures administratives.

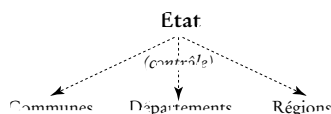
– Elle proscriit toute hiérarchisation institutionnelle et fonctionnelle entre les trois niveaux territoriaux – régions, départements et communes.

– Enfin, la décentralisation de 1982 n'a connu sa magistrale réussite politique qu'au prix d'un scrupuleux conservatisme territorial, édulcorant toute reconsidération, même marginale, des découpages initiaux des communes, départements et régions.

La carte administrative de l'aube révolutionnaire demeure, aujourd'hui encore, résolument inscrite sur le territoire natio-

nal. La loi du 2 mars 1982 constitue le sacre politique du territoire administratif de la Révolution, rien de moins, mais rien de plus.

**La décentralisation de 1982 :  
abolition de la tutelle  
étatique et transfert  
vertical de compétences**



Au cœur de la nouvelle régulation de cet univers décentralisé, la tutelle cède la place au contrôle *a posteriori* et au contrat, non sans ambiguïtés ni sourdes tentatives recentralisatrices mais de façon probablement irréversible. A cet égard, le projet de réforme de Balligand et Guigou, s'il introduit un changement d'échelle, ne remet pas radicalement en cause cette architecture institutionnelle.

**Le modèle intégrateur Balligand-Guigou : réformisme territorial, conservatisme institutionnel**

S'il ambitionne explicitement d'engager un acte II de la décentralisation, le projet Balligand-Guigou constitue plus fondamentalement une spéculation territoriale qu'une véritable rupture institutionnelle en tant qu'il se propose d'ajouter un étage territorial à la réforme institutionnelle de 1982 qu'il ne remet pas fondamentalement en cause.

Jean-Louis Guigou en donne une figuration synthétique éclairante dans son article de *Futuribles*.

– A la base, des « pays » et des « agglomérations », nouvelles collectivités territoriales intégrées investies du suffrage universel, antidotes naturels des communes et des départements dont on voit mal qu'ils leur survivent durablement selon un tel schéma.

– Au niveau intermédiaire, un nombre restreint de grandes régions redimensionnées à l'échelle européenne, référentiel central du modèle.

127

**La France de 2015\***

Filière du pouvoir administratif	Filière du pouvoir des élus	Filière des forces socio-économiques (36 653 communes de base)
Commission européenne	Parlement européen Sénat européen ?	Conseil économique et social européen
État/ministères	Assemblée nationale Sénat	Conseil économique et social national
Préfet de région	Conseil régional	Conseil économique et social régional
Préfet de département	Conseil général (Sénat des pays et des agglomérations)	Conseil économique et social départemental
Sous-préfet d'arrondissement	Pays/agglomérations	Conseil économique et social local

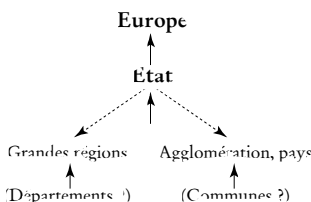
\* In Jean-Louis Guigou, « État, nation, territoire... », *loc. cit.*

– Au sommet, un État réaffirmé, mais dont les contours se dissipent entre des collectivités régionales plus affirmées et une Europe en voie d'intégration politique inéluctable.

Il s'agit bien, ni plus ni moins, d'un modèle territorial incrémental, qui intègre au niveau territorial supérieur les actuelles institutions locales.

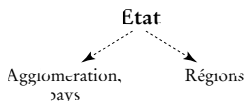
### *Le projet Balligand-Guigou d'intégration territoriale*

128



Au plan institutionnel, le schéma reste fondamentalement celui de Gaston Defferre, à l'exception notable du statut du département qui demeure ambigu.

### *Projet Balligand-Guigou : schéma institutionnel*



Le mérite de ce modèle néorationaliste est de poser en des termes nouveaux, départis des ambiguïtés et des équivoques de ces vingt-cinq dernières années, la question centrale des régulations urbaines et rurales au terme d'un siècle de métropolisation du territoire. À l'inverse, il néglige, au nom d'une rationalité dimensionnelle, les nouvelles aspirations et les exigences sociales qui se font jour au plan local et qui imposent

à tout le moins une réflexion institutionnelle plus nuancée.

### LE PRINCIPE D'INTÉGRATION-SUBSIDIARITÉ COMME SOLUTION À LA CONTRADICTION TERRITORIALE FRANÇAISE ?

En fait, le cartésianisme républicain français est aujourd'hui confronté à une équation contradictoire entre deux exigences de gouvernabilité territoriale et de démocratie de proximité (participation-démocratisation). À cet égard, ce sont moins la commune et le département qui sont en crise, dès lors que l'on valide leurs fonctions de proximité, que la région et les structures intercommunales qui n'ont pas accédé pleinement encore à leurs vocations stratégiques de programmation et de développement local. En d'autres termes, la question territoriale est aujourd'hui contingente vis-à-vis de ce double impératif de gouvernabilité et de proximité.

Une telle option, radicalement nouvelle car en rupture avec le modèle égalitariste et universel hérité de la Révolution, pourrait être trouvée dans l'adaptation aux collectivités territoriales et en particulier au contexte urbain, d'un *principe d'intégration-subsidiarité* consistant en une intégration stratégique et en une subsidiarité fonctionnelle accrues.

Ce modèle reviendrait :

– à renforcer et à spécialiser les niveaux territoriaux supérieurs dans des compétences stratégiques et à leur conférer un véritable pouvoir réglementaire et prescriptif qui s'imposerait aux échelons inférieurs ;

– à décentraliser plus encore aux niveaux inférieurs les compétences de gestion courante et de régulation socio-économique de proximité.

Ainsi, chaque niveau d'administration locale doit être compétent à l'échelle de son territoire et dans la mesure des moyens dont il dispose pour satisfaire les différents types de besoins qui s'y révèlent, ce qui revient à introduire dans l'architecture territoriale française un principe hiérarchique de tutelles à géométrie variable, des niveaux supérieurs dévolus aux orientations directrices aux niveaux inférieurs en charge de les administrer localement.

Les nécessités empiriques et les évolutions réglementaires de la décentralisation de 1992 ont d'ores et déjà insinué le principe de subsidiarité dans bien des domaines de l'action publique française, au gré de circonstances locales, d'impératifs fonctionnels ou encore de la porosité croissante qui a caractérisé la mise en œuvre des blocs de compétences entre les différents niveaux territoriaux.

Il en est ainsi en matière d'urbanisme réglementaire, entre l'État, les structures intercommunales – en particulier les communautés urbaines – et les communes. En effet, l'article 111-1 du Code de l'urbanisme hiérarchise très étroitement les directives nationales d'une part, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme communautaires et les plans d'occupation des sols d'autre part. En cela, il constitue probablement la disposition formelle la plus explicite instaurant une subsidiarité de compétences entre trois niveaux d'action publique.

De façon moins formalisée, le dispositif de développement économique et d'aide aux entreprises répond au même principe de subsidiarité, entre l'État, qui demeure le garant de la politique économique et sociale de la nation dont il assure la conduite et détermine les orientations et la norme juridique, les régions, en

charge du développement économique régional depuis les lois de décentralisation, ainsi que les départements et les communes, conviées à y participer en complément des aides directes régionales.

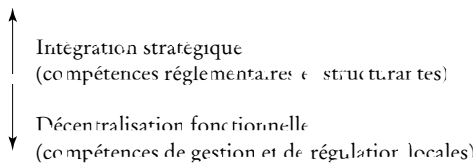
Bien d'autres exemples pourraient éclairer cette intrusion subreptice, mais croissante, du principe de subsidiarité dans l'administration de notre territoire. Mais c'est incontestablement la loi Pasqua d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 qui s'est engagée le plus ostensiblement dans cette voie à travers une hiérarchisation stricte des schémas directeurs d'aménagement du territoire : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations qui encadre les plans d'occupation des sols des communes ; schémas directeurs régionaux d'aménagement du territoire qui imposent leurs contraintes d'urbanisme aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), et schéma national d'aménagement du territoire qui coiffe le tout, y compris les schémas sectoriels de l'État, TGV, autoroutes, espaces protégés, etc.

Pour autant, cette avancée du principe de subsidiarité, élaborée à la DATAR dans le cadre d'une grande politique nationale, n'a pas encore trouvé d'écho à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et au ministère de l'Intérieur en vue d'une transposition institutionnelle fondée sur un schéma simple à tous les niveaux territoriaux (voir schéma page suivante).

*Du principe d'universalité  
à une double filière  
« d'intégration-subsidiarité »  
territoriale*

L'imbroglio territorial français, au centre du débat de cette fin de siècle, tient essentiellement à l'incontestable obso-

*Illustration du principe d'intégration-subsidiarité*



l'absence des principes d'universalité et de compétence générale des collectivités territoriales face aux mutations profondes qui ont affecté l'occupation de l'espace national au cours de ce siècle.

130

Dès lors que l'on ne les remet pas en cause, il n'est pas illogique que les réflexions dominantes prônent dans ce domaine une disparition des déséquilibres observés par une intégration des institutions à des échelons supérieurs – « pays » dans le monde rural, « agglomérations » dans le monde urbain – qui auraient vocation naturelle, au-delà des précautions politiques et sémantiques proférées, à s'imposer irrésistiblement un jour aux communes et aux départements. Ce serait faire fi des avantages irremplaçables, démocratiques et sociaux, que présente l'incomparable déploiement territorial de nos institutions locales sur notre vaste et riche territoire national. Y renoncer au nom d'une rationalité universaliste, à une époque où les besoins de dialogue, de participation, de proximité, d'adaptabilité de l'action publique, constituent une aspiration croissante, et probablement un mode de régulation identitaire et social irremplaçable face aux incompréhensions et aux peurs générées par la mondialisation et l'intégration européenne, serait sans doute un grave contresens.

A cet égard, il nous apparaît que le principe de subsidiarité peut être d'un recours particulièrement fécond dès lors

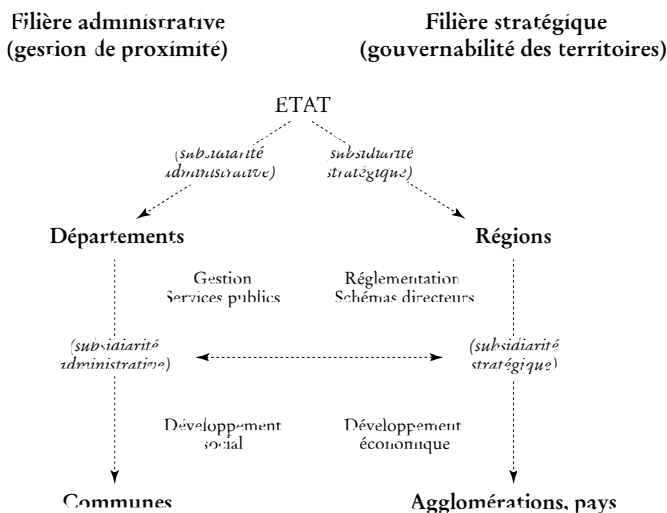
qu'il est accompagné d'une approche différenciée, plus respectueuse de la diversité des situations et des problématiques territoriales observables. A cet effet, il nous semble indispensable d'envisager une alternative au modèle actuel, standard et égalitaire, d'organisation en râteau de notre administration ; un modèle plus souple et mieux adapté aux territoires réels, basé sur deux principes d'organisation essentiels :

– *La distinction de deux filières de compétences territoriales*, distinguant compétences stratégiques de développement et compétences administratives et sociales. Ce modèle viserait à adjoindre l'impératif contemporain de gouvernabilité des territoires à celui de proximité participative par la définition de deux filières fonctionnelles distinctes, toutes deux régies par un principe de subsidiarité, contrôlé et régulé par l'État, sans préjudice du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par la loi Defferre (*voir schéma page suivante*).

Naturellement, ce modèle, en rupture avec la conception égalitariste française d'organisation administrative du territoire, suppose une clarification, une redéfinition et une redistribution des compétences et des moyens aujourd'hui dévolus à nos quatre niveaux d'administration territoriale.

– *Un principe d'adaptabilité à la diversité des situations territoriales*. A





cet égard, les notions de « pays » et d'« agglomération », incontestablement prometteuses et fécondes, doivent pourtant être soigneusement distinguées car elles correspondent à des problématiques différentes.

Pour novatrice qu'elle puisse paraître, la notion de « pays » est bien antérieure à la loi Pasqua. Elle est précisément datée, et renvoie à la période du VII<sup>e</sup> Plan (1976-1980) qui consacrait le « pays » comme un échelon contractuel de référence, dans le cadre d'une politique nationale de développement régionalisé. Relancé par la loi Pasqua du 4 février 1995, on ne peut aujourd'hui se dispenser de tirer les leçons de cet antécédent si l'on ne veut pas que le « pays » façon Pasqua ne fasse à nouveau long feu. Outil de la politique nationale d'aménagement du territoire de l'époque<sup>4</sup>, il doit être aujourd'hui radicalement repensé dans le contexte

issu de la décentralisation de 1982. Plus encore que dans les années 1980, le « pays » risque l'échec ou l'inconsistance s'il demeure ce qu'il était à l'époque : un échelon de coopération informelle, dénué de toute consistance institutionnelle, soumis aux pressions essentiellement redistributrices des rapports de forces municipaux ou notabiliaires.

Le « pays » de demain peut être une chance irremplaçable pour le monde rural aux conditions essentielles suivantes :

– Devenir non pas un outil de restructuration et de fusion communale, mais *un outil de remise en ordre de l'intercommunalité de développement et de gestion rurale*. A cet égard, le « pays » pourrait constituer l'échelon unifié et harmonisé des différents types de coopération qui s'entremêlent aujourd'hui inextricablement au sein de l'espace rural

4. Voir Joseph Lajugie, Pierre Delfaud et Claude Lacour, « Espace régional et aménagement du territoire », *Précis Dalloz*, 1979.

français. C'est bien là que le *principe d'adaptabilité* prend tout son sens : en fonction des diverses configurations et nécessités territoriales, il intégrerait des compétences intercommunales plus ou moins étendues, actuellement assurées par des syndicats, districts et communautés de communes gigognes. Pour cela, le « pays » devrait donc fonder, du côté de la DGCL, un type nouveau unifié et moderne de structure intercommunale rurale avec pour finalité :

132 • de constituer l'institution rurale privilégiée par la planification contractuelle décentralisée, issue de la loi du 27 juillet 1982, permettant de mettre en cohérence autour d'un projet territorial collectif l'ensemble des crédits de développement distribués par les collectivités de rang supérieur : département, région, Europe ;

• dans ce cadre, de constituer utilement le référent territorial rural d'une réforme des zonages européens, nationaux, régionaux et départementaux qui s'empilent et parfois se neutralisent sans efficacité réelle ;

• enfin, de s'affirmer, à ces multiples égards, non pas comme un substitut aux communes, mais comme l'espace rural privilégié d'une coordination des politiques publiques de développement local.

– Structure intercommunale rurale unifiée, il pourrait en outre constituer opportunément *la circonscription d'élection des conseillers régionaux au suffrage universel*, réconciliant enfin la région avec son territoire, ainsi que le cadre territorial de redéfinition des circonscriptions cantonales devenues trop inégalitaires pour rester indéfiniment en l'état. On peut imaginer que le conseiller régional et les conseillers généraux élus de ces nouvelles circonscriptions puissent sié-

ger en qualité de membres de droit, actifs ou consultatifs, au sein des instances du pays, assurant par là même une coordination territorialisée des politiques publiques de développement, locales, départementales, régionales, mais aussi nationales et européennes à travers les réformes de la contractualisation et des zonages. *Territoire* de référence des politiques de développement et de planification locales, il constituerait aussi un interlocuteur *politique* pertinent, garant de la nécessaire coordination des politiques publiques locales.

Contrairement à certaines tentations actuelles, l'émergence du pays suppose la préservation du conseil général, conçu et entendu comme la structure privilégiée de péréquation, de solidarité et de continuité ville-campagne, à laquelle nous invite un peuplement rurbain de l'espace rural, dont les attentes et les modes de consommation sont de moins en moins différenciés de ceux des résidents urbains. Il nous apparaît en effet difficilement concevable d'envisager un dépérissement progressif des communes et des départements, au profit d'un côté d'agglomérations urbaines qui concentrent l'essentiel de la matière fiscale et de « pays » qui seraient condamnés à un développement résiduel inégal et à un inévitable accroissement des inégalités et des déséquilibres ville-campagne, sans l'appui d'un département garant d'une solidarité redistributrice.

Naturellement, attributaires de fortes prérogatives stratégiques de programmation et de développement autour de projets collectifs locaux, les « pays », à la différence des agglomérations, devraient assurer également, en fonction des nécessités et de l'histoire du lieu, des compétences de gestion que les communes les plus fragiles et les plus délitées

ne peuvent plus prendre en charge et ont d'ores et déjà déléguées à des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) ou à des communautés de communes.

Ce n'est donc pas un « pays » standard, uniforme, qui consisterait le futur paysage institutionnel du monde rural, mais un « pays » différencié, doté de compétences stratégiques et de développement renforcées, mais aussi délégataire naturel de compétences de gestion héritées des pratiques et de l'histoire locale de l'intercommunalité rurale.

En l'état actuel de la France, c'est à l'évidence au niveau urbain que se révèle avec le plus d'acuité et d'enjeux économiques et sociaux la nécessité d'un nouvel ordre territorial. A cet égard, par ses dysfonctionnements et ses dérives fiscales, mais aussi par les graves déséquilibres économiques et sociaux qui l'affectent, par l'importance des budgets en présence, par le poids des communes qui devoient par trop l'intercommunalité urbaine de ses compétences structurantes, il apparaît que le milieu urbain pourrait être le banc d'essai privilégié d'une application du principe de subsidiarité à notre organisation territoriale.

### *L'intercommunalité urbaine, banc d'essai d'une réforme territoriale française ?*

S'il est largement convenu de présenter les communautés urbaines comme la référence type de l'intercommunalité la plus intégrée, nous nous sommes efforcés, dans une publication antérieure<sup>5</sup> d'en montrer les limites et le coût fiscal croissant qui compromettent aujourd'hui clairement une politique de la ville

à la hauteur des défis économiques et sociaux qui s'imposent au monde urbain contemporain. Pour n'avoir pas échappé aux observateurs les plus pénétrants de notre paysage local, cet état de fait alimente aujourd'hui un embryon de débat autour de l'intercommunalité urbaine.

Schématiquement, trois voies de réforme des communautés urbaines sont actuellement explorées et débattues :

– Celle d'une intégration institutionnelle par fusion pure et simple des communes en une nouvelle et unique collectivité territoriale. Outre les difficultés politiques qu'elle présente, cette option reviendrait à renoncer à la précieuse et incomparable « proximité communale française », à contresens des aspirations et des nécessités contemporaines, et notamment au mépris de la crise sociale et financière qui frappe la plupart des grandes communes du monde.

– Celle d'une intégration fiscale du modèle actuel, par des dispositifs de spécialisation fiscale (type taxe professionnelle d'agglomération) et de nouveaux transferts de compétences entre communes et communautés urbaines. On persisterait alors dans les contradictions, l'hypocrisie et le porte-à-faux du modèle territorial actuel sans en surmonter les limites essentielles : une superposition communes-communautés urbaines particulièrement coûteuse, et un déficit démocratique accru.

– Celle d'une légitimation du modèle actuel par élection au suffrage universel des conseils des communautés urbaines. Cette hypothèse, pour résoudre le déficit démocratique, n'en reviendrait pas moins à créer une nouvelle collectivité territoriale à compétences générales,

5. Gilles Savary, « La régulation consensuelle communautaire... », *loc. cit.*

dont on imagine aisément les risques de conflit et les problèmes de cohabitation fonctionnelle et fiscale qu'elle poserait à des communes tout aussi légitimes.

A l'évidence, il convient d'imaginer un modèle radicalement nouveau d'organisation institutionnelle urbaine, permettant de concilier gouvernabilité de la ville et démocratie de proximité. Une telle option pourrait être trouvée dans l'adaptation aux problématiques urbaines du modèle de *gouvernement fédéral* à partir du principe d'*intégration-subsidarité*.

### 134 *Pour une « agglomération fédérale »*

Schématiquement, et sans prétendre anticiper sur les nécessaires affinements techniques d'une telle option, la communauté urbaine actuelle pourrait être transformée en nouvelle entité territoriale : l'« agglomération fédérale », sorte de modèle « Paris-Lyon-Marseille » (PLM) inversé, préservant plus largement les prérogatives des communes que le statut PLM imaginé pour les agglomérations françaises par la loi Pasqua ou les dernières réflexions du parti socialiste.

Sous réserve d'inventaire, ce dispositif pourrait présenter les caractéristiques essentielles suivantes :

– Au plan institutionnel :

- « l'agglomération fédérale », nouvelle collectivité territoriale unifiée, serait élue au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire de liste, par *circonscription communale*, dans un premier temps au moins ;

- elle comporterait, selon le type PLM, des communes fédérées en lieu et place d'arrondissements, disposant d'un maire et d'un conseil municipal spécifiques.

– Au plan fiscal et budgétaire :

- la fiscalité directe serait soit spécialisée (TP unique) soit unifiée sur l'ensemble de la zone, et dans ce cas votée par le conseil d'agglomération, recouvrée par l'agglomération<sup>6</sup> ;

- l'agglomération ventilerait ses recettes entre son budget propre, qu'elle voterait en dépenses et en recettes, et des recettes redistribuées à chaque commune selon une clé de répartition basée sur des critères de péréquation établis par décret. Les communes voteraient alors librement, chacune pour ce qui la concerne, leur propre fiscalité et/ou leurs dépenses dans le cadre de l'enveloppe de péréquation attribuée annuellement.

– Au plan fonctionnel :

L'agglomération disposerait de quatre grands corps de compétences :

- une compétence réglementaire d'orientation et de planification du développement urbain de la zone agglomérée ;

- une compétence de péréquation financière intercommunale encadrée par des dispositions réglementaires ;

- une compétence de programmation et de financement des grands équipements structurants dans des domaines à préciser par la loi ;

- une compétence de gestion directe des grands services publics et des grands réseaux supracommunaux.

Les communes disposeraient de leurs compétences actuelles et de compétences

6. Sous réserve d'études approfondies, une variante de ce dispositif pourrait être envisagée par une spécialisation fiscale des deux échelons, fédéraux et communaux, enrichie d'un mécanisme de péréquation correcteur des déséquilibres les plus patents sur la zone.

subsidiaries additionnelles, décentralisées des communautés urbaines actuelles.

A titre d'exemple, en matière de voirie, l'agglomération ne disposerait plus, comme les communautés urbaines, de délégations générales, conduisant tout à la fois à construire un grand ouvrage d'art, une pénétrante ou une rocade, et à entretenir la moindre impasse ou bout de trottoir des communes-membres.

A ce dispositif, on substituerait deux réseaux de voirie : un réseau d'agglomération qui serait de la compétence directe de l'agglomération fédérée, et des réseaux communaux que les communes gèreraient à leur gré sur leurs dotations budgétaires et en fonction des recettes de péréquation redistribuées à l'intérieur de l'agglomération.

Les communes fédérées disposeraient de la faculté de transférer à l'agglomération et « à la carte », les compétences de leurs choix, avec naturellement les incidences correspondantes sur la ventilation budgétaire du budget central.

Les maires conserveraient l'essentiel de leurs compétences actuelles déléguées de l'État : police, hygiène, sécurité, état civil et les pouvoirs réglementaires y afférant.

– Au plan des personnels :

Les effectifs des communes et de l'agglomération seraient unifiés et distingués entre effectifs centraux et effectifs communaux.

- Le recrutement serait assuré par l'agglomération, sur proposition et avec liberté de recrutement des maires pour ce qui concerne leurs effectifs communaux.

- La gestion des carrières serait effectuée par l'agglomération.

Les communes fédérées pourraient naturellement recourir, en tant que de besoin, à la capacité d'expertise et aux services centraux de l'agglomération, en

fonction des compétences déléguées et/ou sur une base conventionnelle.

Ce schéma reviendrait :

- à placer les actuelles communes sous tutelle financière et technique de l'agglomération fédérée pour ce qui concerne le vote des recettes péréquées et d'une plus ou moins grande part de la fiscalité locale ainsi que les grandes décisions d'urbanisme directeur ;

- à réaffecter les compétences courantes d'administration locale au niveau des communes fédérées, et les effectifs afférents ;

- à conserver aux maires l'essentiel de leurs prérogatives actuelles.

Il ne serait guère différent de la situation de fait actuellement en vigueur, mais supprimerait les coûts d'enchères, les concurrences fiscales, les dévoiements redistributeurs et les déficits de contrôle démocratique des actuelles communautés urbaines, tout en assurant une meilleure péréquation en recettes et en dépenses, ainsi qu'une plus grande cohérence des grandes politiques urbaines.

## POUR CONCLURE

Depuis la période révolutionnaire fondatrice de notre organisation territoriale, la réforme territoriale n'a cessé d'avancer en « échelle de perroquet », par séquences, isolant le plus souvent la dimension institutionnelle de la dimension géographique de nos structures administratives locales. A l'heure de l'intégration européenne, la France reste singulière, non pas tant par ses quatre niveaux d'administration locale – communal, départemental, régional, intercommunal – que par leur émiettement et l'incohérence de leur articulation. L'histoire contemporaine de nos sociétés et de

leurs peuplements, marquée par les phénomènes symétriques de concentration urbaine et désertification rurale, inspire aux politiques comme aux analystes une réflexion renouvelée sur l'avenir et la réforme territoriale de la France.

Au moment où la ville pose avec acuité de multiples questions sur fond de chômage et de malaise social, une nouvelle réflexion est en œuvre, qui révèle à l'occasion d'un bilan d'étape la nécessité d'un dépassement des lois Defferre vers un acte II de la décentralisation, diversement conçu et imaginé.

136 Essentiellement institutionnelle, la décentralisation Defferre, pour audacieuse qu'elle fut en regard de la distribution des pouvoirs publics entre notre vieil État jacobin et centralisé et les collectivités territoriales, est restée volontairement elliptique de toute reconsidération géographique.

Face aux dérèglements sociaux et fonctionnels croissants de la ville, à la prématuration chronique de la collectivité régionale qui n'a pas su trouver sa place et s'imposer aux communes et aux départements, vainqueurs incontestables de la décentralisation, l'échéance européenne réactive le vieux fantasme d'une réorganisation territoriale radicale du pays. A cet égard, les travaux de Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand qui, déjà, à la faveur de l'alternance politique de 1997, s'impriment dans notre politique nationale d'aménagement du territoire ouvrent des perspectives de tout premier ordre. Rationaliste et moderniste, le modèle d'organisation territoriale qu'ils proposent à la France de demain a l'incontestable mérite de poser en des termes cohérents et globaux une question territoriale (géographique) éludée par Gaston Defferre et plusieurs fois compromise par des tentatives

réformistes maladroites, prématurées ou séquentielles.

A l'inverse, il demeure très convenu et très conservateur sur le plan des institutions, ne concevant d'autre modèle d'administration locale, à quelque niveau territorial qu'il se situe, qu'un modèle standard, universel et égalitaire, issu de nos sources et principes républicains originels.

Quant à l'État, il a rarement abordé la question territoriale avec autant d'empirisme et de façon aussi dispersée qu'aujourd'hui, au risque de contradictions ou de nouvelles déconvenues. D'un côté, la DATAR de Dominique Voynet et de Jean-Louis Guigou avance furtivement, au gré de la réforme de la planification contractuelle et des zonages européens, son binôme territorial de prédilection – agglomérations et pays – voué à devenir la pierre angulaire de notre nouvelle politique nationale de développement local. De l'autre, la DGCL, gardienne du temple des collectivités territoriales, plus encline à approcher le sujet en termes fonctionnels (compétences), financiers (dotation de l'État et fiscalité) et institutionnels (organisation, démocratisation de la vie locale) qu'en termes de redécoupage des circonscriptions territoriales. Et enfin, une politique de la ville légitimement soucieuse de rénover les cadres institutionnels d'une régulation urbaine aujourd'hui confrontée à de multiples fractures et dysfonctionnements. C'est dire qu'au cœur de l'État les conceptions d'un « acte II » de la décentralisation demeurent confuses, si ce n'est contradictoires.

De façon latente, cependant, c'est à nouveau la question de l'empilement de quatre niveaux d'administration locale qui est posée avec, paradoxalement, la

tentation à peine voilée de mettre en œuvre un processus de dépérissement progressif des communes et des départements, au profit de niveaux régionaux et supracommunaux intégrés. Si la tendance est commune, les arguments sur lesquels elle s'appuie restent essentiellement catégoriques et technocratiques au nom d'une norme moderniste européenne unificatrice. Pour le reste, les voies et moyens d'y accéder demeurent indiscutablement des plus confus, mêlant indistinctement des annonces de réformes parcellaires et des approches plus « totalisantes ». Ces différentes conceptions de la réforme partagent, à l'inverse de la décentralisation Defferre, une même obsession territoriale (la réduction des niveaux, l'accroissement de la taille des circonscriptions administratives) elliptique cette fois d'une approche institutionnelle radicalement renouvelée.

Au moment où l'aspiration à une relance de la décentralisation se fait jour, de façon plus ou moins empirique et inarticulée entre ministères, le poids du passé, l'antique débat entre localistes et rationalistes achoppe encore en France sur la contradiction d'un introuvable compromis entre :

- une aspiration récurrente depuis le grand exode rural à se défaire une fois pour toutes de cet émiettement baroque, à nul autre pareil, de communes, de départements, de régions et de structures intercommunales, empilées en mille-feuille et frappées d'irréremédiables disparités de tailles et de moyens. Cet argument des rationalistes n'est pas illégitime, à une époque où les mutations du peuplement laissent derrière elles un paysage territorial qui ne correspond plus à notre paysage institutionnel. La France territoriale présente aujourd'hui

indiscutablement un problème de gouvernabilité locale qui plaide en faveur de cette nouvelle vision rationalisée de notre organisation territoriale ;

- une nécessité nouvelle, révélée par la crise sociale aiguë de cette fin de siècle, de préserver et de promouvoir une administration de proximité et des politiques publiques différenciées, mieux ajustées que jamais à la gamme infiniment nuancée des besoins d'encadrement et d'assistance de nos populations urbaines et rurales. Cette demande de proximité, contradictoirement, reclasse notre vieille organisation émiettée et lui confère la vertu d'un archaïsme d'avant-garde, au moment où le global relégitime le local et ses régulations « sur mesure ». Sans doute faut-il trouver là l'explication essentielle du sacre têtue et paradoxal du département et de la commune, des maires et des conseillers généraux, indiscutablement plus en cour auprès des administrés que les conseillers régionaux et intercommunaux.

C'est à cette synthèse qui défie son mode de raisonnement égalitariste, universaliste et rationaliste, qu'est confronté aujourd'hui notre vieux pays. Pour y faire face, il lui faut sans doute changer d'approche, renoncer à construire un ordre rationnel supposé parfait, tantôt institutionnel, tantôt territorial, et considérer que peut-être son conservatisme et ses résistances d'hier lui offrent aujourd'hui des perspectives de réforme plus en phase avec les nécessités et les aspirations de l'époque.

La question est moins de savoir s'il faut supprimer les communes ou les départements, renforcer les régions, légitimer et restructurer l'intercommunalité que de remettre de l'ordre dans leurs compétences, leurs missions, leurs modes de légitimation, à l'aune de ces

deux exigences désormais indissociables de gouvernabilité et de proximité, de développement et de socialisation des territoires. A cet égard, le principe d'intégration-subsidiarité entre échelons territoriaux peut nous y aider plus sûrement qu'une réforme universelle par ce qu'il permet de souplesse, d'ajustement à la complexité, d'adaptabilité à des configurations locales très diverses.

138 Les structures territoriales actuelles de notre pays lui permettent plus qu'à d'autres de développer les deux filières de subsidiarité locales susceptibles de résoudre la contradiction : une filière de subsidiarité « stratégique » et une filière de subsidiarité « administrative ». Certes,

entre ces deux filières les cloisonnements ne peuvent et ne doivent pas être absolument étanches, en particulier en milieu rural où les pays devront intégrer une part des compétences de gestion locale que les communes, trop délitées, ne peuvent désormais plus assumer. Il y a là une voie de réforme que l'on ne saurait négliger, et qui suppose une vigoureuse remise en ordre entre les actuelles collectivités territoriales et une nouvelle réflexion sur les rapports entre État et territoires, plutôt qu'une nouvelle équivoque entre localistes et rationalistes à une époque où les uns et les autres disposent plus que jamais d'arguments forts et légitimes pour camper sur leurs positions !