
PIERRE STEINMETZ*

QUARANTE ANNÉES DE DÉCENTRALISATION : LA SYMPHONIE INACHEVÉE

141

Si l'on en revient à la finalité de l'action publique, décentraliser, ce n'est pas donner du pouvoir à des élus locaux, c'est créer les conditions pour que les décisions puissent être prises et mises en œuvre au niveau approprié, conformément au principe de subsidiarité. Dès lors, on est conduit à se poser la question fondamentale, qui est de définir les niveaux de décision, les compétences décentralisées et les périmètres des circonscriptions correspondantes. Ce qui amène nécessairement à réinventer le problème de la poule et de l'œuf : quelle compétence pour quel niveau et quelle circonscription, ou quel niveau et quelle circonscription pour quelle compétence ?...

Les Constituants l'avaient résolu en définissant, dans une France encore relativement homogène, un critère objectif et rationnel au regard du but poursuivi : c'était la fameuse journée de cheval permettant

de se rendre au chef-lieu. Ce choix s'est révélé d'autant plus judicieux qu'il a été conforté par le développement du chemin de fer reliant le chef-lieu à la capitale. Il y avait cohérence entre la définition des circonscriptions, les besoins de l'administration et les moyens techniques du moment. C'est ce bel équilibre qui fait aujourd'hui défaut, et qu'il faut recréer.

Le débat, engagé dès les années 1970, a en partie été troublé à l'origine par le contexte politique. En effet, vingt années sans alternance ont conduit la gauche, écartée trop longtemps du pouvoir national, à se constituer des centres de pouvoir dans les collectivités locales où elle était majoritaire. On a ainsi vu se développer un équilibre institutionnel parfois assez éloigné de la lettre des textes, et la décentralisation a été partiellement perçue et utilisée comme un moyen de lutte contre le « pouvoir gaulliste », ce qui a influencé les modalités de sa mise en œuvre.

* Haut fonctionnaire, ancien membre du Conseil constitutionnel, il a été fonctionnaire de collectivités territoriales, préfet de département et de région sous-directeur des affaires juridiques à la Direction de l'urbanisme et des paysages, où il a participé à l'élaboration des textes sur la décentralisation de l'urbanisme, ainsi que directeur de cabinet du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation (1995-1997) et du Premier ministre (2002-2003).

TRENTÉ ANNÉES DE CONTINUITÉ...

Dans ce contexte, on ne peut toutefois que souligner une très grande continuité de l'action des gouvernements successifs, malgré des débats très animés à chaque loi de décentralisation. Cette continuité s'explique par quelques principes communs aux différentes majorités.

En premier lieu, la décentralisation doit être faite à structures (communes, départements...) constantes. C'est la leçon tirée de l'échec de la loi Marcellin de 1971. Celle-ci avait une forte logique : créer les structures capables d'exercer les compétences avant de les transférer. Cette logique a été abandonnée, au profit d'une autre, plus réaliste : on ne touche pas à la trame existante pour ne pas provoquer de blocages ; les adaptations de structures viendront ensuite, lorsqu'elles seront perçues comme évidemment nécessaires. C'est ainsi que, pour permettre l'exercice des compétences transférées, s'est développée l'intercommunalité et que la région est « montée en puissance ».

En deuxième lieu, il faut abandonner les « blocs de compétences », qui fondaient la loi Defferre (« qui paie commande ») mais qui contrariaient les initiatives des élus et des collectivités.

En troisième lieu, une décentralisation réussie ne peut être qu'une décentralisation voulue ou acceptée (là encore, leçon de la loi Marcellin). Il s'ensuit la recherche systématique d'un accord général pour toute décision, le recours au volontariat, l'attention portée aux élus. Dès lors, aucune structure n'est supprimée, et les adaptations nécessaires sont faites en créant de nouvelles.

En quatrième lieu, et sans doute surtout, les réformes doivent être financées par la croissance, afin que personne n'y perde (d'où l'invraisemblable complexité du

régime des dotations budgétaires, qui préservent les intérêts des diverses collectivités et des grands élus...)

Ces quatre principes communs étaient sous-tendus par une idée simple : la réforme devait être indolore....

... DANS UN CONTEXTE FAVORABLE

La mise en œuvre de ces principes a été rendue possible par deux facteurs déterminants. Le premier a été, malgré la fin des « Trente Glorieuses », une croissance encore suffisante pour permettre le financement des compromis institutionnels ou politiques nécessaires – avec parfois le concours des fonds européens. Le second a été l'apparition, en tant que force politique transpartisane, d'une nouvelle « classe politique », celle des élus locaux, qui a « porté » la réforme et lui a donné une assise.

Le processus a ainsi pu se développer et faire la preuve de son efficacité institutionnelle : d'abord, en installant dans les esprits l'idée même de la décentralisation, considérée comme un bien en soi ; ensuite, en permettant l'évolution des institutions et des pratiques qu'elle rendait nécessaire ; enfin, en installant en France de nouveaux rapports de force, et même en inversant l'assise du pouvoir. En forçant un peu le trait, le jeune ministre n'est plus un ancien élève de l'École nationale d'administration « parachuté » dans une circonscription, mais le collaborateur d'un grand élu grimant les échelons successifs du pouvoir local et du parti. À la vieille question « Qui t'a fait duc ? », la réponse est bien devenue « Qui t'a fait roi ? ».

Cette évolution majeure a eu un effet pervers inattendu : la constitution d'une entité « élus locaux » dont les membres sont supposés égaux en dignité et en légitimité, ce qui conduit, pour ne pas méconter « la base », au principe, désormais

inscrit dans la Constitution, que les collectivités locales elles-mêmes sont égales entre elles, et qu'il ne peut y avoir de tutelle de l'une sur l'autre. C'est juridiquement et moralement soutenable. C'est en pratique un déni de réalité.

UN EFFET PERVERS ET TROIS REMÈDES

La conséquence de cette démarche a été la mise en place du « mille-feuille » territorial : communes, intercommunalités, pays, départements, régions, organismes *ad hoc* (comités de massifs, de bassins, etc.), État, Europe... Or cet empilement a un coût :

- coût direct : non pas tant celui des indemnités des élus, que la démagogie met en avant mais qui représente peu de chose, que celui du « doublonnage » des administrations et de leur concurrence (« les fonctionnaires se donnent mutuellement du travail ») ;

- coût de complexité, et donc à la fois de délais et de fragilité : monter des dossiers compliqués, avec des partenaires multiples, prend du temps et multiplie les risques juridiques (chaque délibération peut être entachée d'irrégularités) et politiques, en cas de changement de majorité d'une des collectivités ;

- coût fiscal, chaque échelon ajoutant un prélèvement ;

- coût, enfin, et surtout, de qualité de décision : l'accord se fait souvent *a minima* ou au contraire est le résultat de la somme des demandes présentées, l'un et l'autre cas correspondant rarement au meilleur processus de décision...

À ces coûts objectifs et « techniques » s'ajoute un coût démocratique : personne ne sait plus qui fait quoi ni qui décide, et personne n'est plus responsable de rien, sinon l'État évidemment, qui l'est de tout... Le citoyen-contribuable perd le contrôle de l'action publique et, ce qui

est tout aussi grave, ne sait plus où il se situe dans le jeu des institutions et dans l'ensemble national...

C'est ce système qui est aujourd'hui à bout de souffle du fait de son propre poids, parce que la contrainte financière ne permet plus de mettre en place les palliatifs nécessaires, et parce que les citoyens-contribuables commencent à prendre conscience de ses effets négatifs.

Pour répondre à cette évolution, les majorités successives, par les lois relatives à la décentralisation adoptées de 2010 à 2015, se sont efforcées, avec des succès divers, d'achever l'intercommunalité, de faire émerger les métropoles, de remédier à la dualité région/département et de clarifier la répartition des compétences et les financements.

143

Les intercommunalités

Tout d'abord, en ce qui concerne les intercommunalités, on est passé, au fil des lois et des ans, d'une intercommunalité de réseaux (pour les « tuyaux » : eau, électricité, etc.) à une intercommunalité de gestion et de services, c'est-à-dire d'une intercommunalité à finalité fonctionnelle et technique à une intercommunalité de solidarité avec une fiscalité propre et de caractère de plus en plus politique. Cette mutation imposait, à l'évidence, une avancée démocratique et un effort de rationalisation. C'est ce que les lois de 2010-2015 ont tenté de réaliser avec :

- l'élection au suffrage universel direct des instances intercommunales : c'était presque fait avec le « fléchage » des élus communautaires dans les élections communales au scrutin de listes (mode de scrutin étendu aux communes de plus de cinq cents habitants), mais il faut toutefois noter qu'au cours du débat sur la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) le

Sénat a clairement et fermement écarté le principe d'une élection des instances intercommunales au suffrage universel direct qui serait dissociée de l'élection municipale – on peut penser que ce coup d'arrêt ne sera qu'un combat de retardement;

– le caractère obligatoire des schémas de regroupements communaux, afin d'inclure les « gaulois », opposés à toute perte d'autonomie, et les « rentiers », rétifs à tout partage...

– l'augmentation du plancher de population (de cinq mille à quinze mille habitants) des intercommunalités et l'apparition de la volonté de les faire coïncider avec les « bassins de vie »; on peut toutefois regretter que cette dernière démarche ait emprunté la voie des ajustements de seuils (montagne, faible moyenne départementale de population) et non celle d'un découpage objectif et rationnel.

En tout état de cause, on ne peut que souligner la remarquable continuité de la démarche (y compris dans les oppositions qu'elle suscite...). Les débats parlementaires de 2004-2005 ont seulement montré que l'achèvement du processus sera plus long qu'on pouvait l'espérer.

Les métropoles

Les communautés urbaines préfiguraient les métropoles en tant qu'elles « prenaient acte » du « fait urbain ». L'institutionnalisation de ces dernières par la loi de 2010 portant réforme des collectivités territoriales a consacré le passage du « pôle d'équilibre » au « moteur de développement ». Les lois de 2014-2015 relatives à la décentralisation ont développé le concept et, selon les termes mêmes de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), l'ont « affirmé ».

La nécessité d'une simplification et

d'une mise en cohérence, ou tout simplement d'une mise en ordre, était évidente. L'intervention du département sur le territoire d'une très grande agglomération, qui dispose des moyens et des services nécessaires pour remplir elle-même certaines missions départementales, n'est sans doute pas la meilleure formule – par exemple, la dissociation entre écoles et collèges-transports scolaires ou celle entre urbanisme-logement et politique sociale ne sont pas idéales...

À l'inverse, on voit bien les enjeux de pouvoirs qui peuvent opposer les responsables des métropoles aux présidents des conseils départementaux ou régionaux, et ceci sans aucune référence aux attaches partisans. C'est ainsi que nombre de présidents de conseil départemental craignent également les métropoles et les régions, et que les présidents de conseil régional sont parfois hostiles aux métropoles.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs ont dû « en rabattre » sur leurs ambitions initiales. Le principe fondamental demeure cependant acquis : la métropole pourra recevoir des compétences venant à la fois des communes membres, du département, de la région et de l'État.

Les transferts de compétences obligatoires en provenance des communes sont à la hauteur des ambitions du projet – mais indolores, puisque généralement déjà transférées à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En revanche, les transferts en provenance de la région et du département relèvent du volontariat des collectivités et sont mis en œuvre par convention. Il en va de même pour les transferts en provenance de l'État, qui sont par ailleurs encadrés (exigence d'un plan départemental de l'habitat) et réversibles. Enfin, les métropoles (à l'exception de Lyon)

demeurent des EPCI, ce qui marque les limites de l'exercice.

Malgré ces restrictions, il reste que le dispositif permet, si les élus des différentes collectivités et l'État le veulent, de mettre en place des blocs de compétences cohérents et considérables : développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, environnement... En bref un décideur unique, ayant seul autorité sur les services pour l'exercice de ses compétences : on peut en espérer des gains de cohérence et d'efficacité, et des économies.

Il faut par ailleurs noter que, si la loi de 2010 faisait reposer la création des métropoles sur le volontariat (avec une seule création, Nice), le législateur de 2014-2015 en a institué neuf « d'autorité », tout en réservant la possibilité d'initiatives volontaires ultérieures, sous réserve d'une population et d'un « rayonnement » suffisants. Le risque était évidemment une très forte pression de grands élus pour permettre l'accession, principalement pour des raisons de prestige et de « standing », au statut de métropole d'agglomérations qui ne remplissent pas les conditions objectives. C'est ce que n'a pas manqué de faire la loi de février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, qui permettra la création de sept nouvelles métropoles qui n'en seront pas, au risque de vider de son sens la catégorie.

De même, le législateur a décidé l'élection des instances métropolitaines au suffrage universel direct, tout en renvoyant courageusement la définition de ses modalités à une loi ultérieure, avant 2017, le législateur de 2017 repoussant prudemment l'échéance à 2019¹...

L'effacement des départements

Pour remédier aux effets de la dualité région/département sans choc frontal, le législateur de 2010 avait choisi une stratégie « de contournement » en créant les conseillers territoriaux, siégeant à la fois au conseil départemental et au conseil régional. La suppression d'un niveau de collectivité semblait en effet irréaliste : une réforme constitutionnelle aurait été nécessaire, requérant une majorité des trois cinquièmes au Parlement ou le recours au référendum.

Le conseiller territorial était la solution palliative : comme il n'était pas possible de supprimer un niveau, on donnait aux mêmes élus une double responsabilité. Cette démarche était inspirée par des raisons plus ou moins nobles : ayant la double compétence, les élus n'auraient plus à défendre une structure pour assurer leur pouvoir ; ils acquerraient une « double vision » des problèmes qui leur montrerait qu'il est nécessaire d'unifier les deux niveaux de collectivité ; le pari était que les conseillers territoriaux « s'approprieraient » le niveau régional et créeraient ainsi une cohérence régionale, dans une démarche analogue à celle des intercommunalités, où les maires les plus actifs ont porté la nouvelle structure, préférant le pouvoir de faire à celui de solliciter.

Conçue comme transitoire, cette formule permettait d'espérer à terme une disparition indolore du département. C'était la justification d'un système subtil mais complexe, et dont le bon aboutissement était aléatoire.

Le changement de majorité de 2012 y a mis fin, avant même sa naissance, mais sans qu'une stratégie alternative réaliste ait été définie pour atteindre l'objectif, pourtant inchangé, de suppression

1. La présente étude ne traite pas de la métropole du Grand Paris : il ne s'agit plus là de la *Symphonie inachevée* (Schubert, D. 759) mais des *Dissonances* (Mozart, K. 465)...

d'un niveau de collectivité. Après avoir cherché un impossible consensus, le gouvernement a annoncé la disparition du département, avant de battre en retraite devant la réaction des élus départementaux et la menace des radicaux de gauche de quitter le gouvernement, tandis que les écologistes n'en faisaient déjà plus partie. Le département se trouvait ainsi conforté du seul fait qu'il n'était pas supprimé.

146 Par ailleurs, le gouvernement, ayant été ainsi mis en échec, a voulu reprendre l'initiative politique en créant les « grandes régions », qui, de par la taille même de certaines d'entre elles, rendent indispensable un échelon intermédiaire entre elles et les intercommunalités. Ainsi, non seulement le département était maintenu, mais sa disparition était rendue impossible en l'état, alors même que celle-ci restait annoncée (à voix très basse...) comme un objectif à l'horizon 2020. Les incertitudes actuelles (préservation des seuls « départements ruraux » ?) en sont la conséquence. C'est la contradiction interne, l'incohérence fondamentale, des lois de 2014-2015, et le seul point sur lequel il y ait véritablement rupture avec l'effort de rationalisation des structures engagé depuis 1982.

Pour autant, ce département maintenu, sous réserve de quelques retouches, dans ses compétences, se trouve affaibli. La disparition de sa clause de compétence générale, et surtout la diminution de ses capacités financières, restreindront sa capacité à aider les communes dans les domaines de la solidarité sociale et territoriale. De même, « coïncé » entre les métropoles et les agences régionales de santé, et pour les mêmes raisons financières,

il risque de voir son rôle dans les politiques de solidarité (revenu de solidarité active, par exemple) se réduire.

La collectivité « gagnante » dans les lois de 2014-2015 est la région, non pas tant du point de vue de ses compétences, qui ne sont élargies qu'à la marge, notamment en matière d'emploi, que dans ses rapports avec les autres collectivités et avec l'État. Vis-à-vis des autres collectivités, la région voit consacré son rôle, d'une part, quant à la définition des politiques régionales de développement économique et social, d'environnement et d'aménagement de l'espace, et, d'autre part, quant à sa capacité à définir le cadre dans lequel départements et communes devront exercer leurs compétences grâce aux schémas régionaux². Certes, le principe aujourd'hui constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre demeure, et les schémas ne sont pas, comme cela avait été envisagé, prescriptifs. Il reste que les décisions des collectivités et des établissements publics devront être « compatibles », ce qui constitue bien une limitation de leurs pouvoirs. À cet égard, le recours à une approbation préfectorale des schémas, qui reporte sur l'État la responsabilité de cette contrainte et lui donne donc un fondement constitutionnel, est largement une garantie de façade. En effet, si le législateur n'exclut pas un contrôle d'opportunité (le préfet « approuve »), il oriente nettement vers un contrôle de légalité (le préfet « s'assure du respect de la procédure »).

Les véritables garanties d'autonomie des collectivités et des établissements publics résident en réalité dans les procédures d'élaboration, « conjointes » ou « en association » (au risque d'une paralysie

2. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII); schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

du système), et dans le caractère nécessairement imprécis des schémas, ce qui laissera des marges d'interprétation. En réalité, comme toujours, c'est la « force des choses », c'est-à-dire l'évolution des rapports de force politiques et financiers, qui fera que les nouveaux schémas seront décisifs dans l'institution d'une cohérence des politiques locales ou, au contraire, ne seront qu'une nouvelle tentative avortée...

En ce qui concerne les relations avec l'État, la nouveauté ne vient pas tant du « pouvoir réglementaire » des régions, qui n'est que le droit commun (élaborer des règles générales dans son domaine de compétence), que du pouvoir, pour une ou plusieurs régions, de demander une adaptation de la législation ou de la réglementation nationales aux conditions locales. Il ne s'agit certes que d'une demande, et rien n'oblige, en droit, le destinataire à la satisfaire. Mais il y a là l'amorce d'un possible éclatement progressif, à l'instar de l'outre-mer, qui s'affranchit de plus en plus du cadre juridique national. Là encore, le rapport de force décidera.

Un nouveau consensus

Après des errements confinant parfois à la parodie, la répartition des compétences semble s'organiser autour de trois règles.

D'abord, la suppression de la clause de compétence générale du département et de la région. Même si la portée pratique de cette règle doit être tempérée, elle n'en demeure pas moins fondamentale. En effet, elle réaffirme concrètement, en bornant les pouvoirs de ces deux collectivités, que, si leur existence est constitutionnelle, c'est le législateur seul qui fixe leur domaine de compétence comme leurs modalités d'intervention. La tentative de reconnaître un « principe fondamental »

de compétence générale, qui induirait un pouvoir autonome des collectivités locales, se trouve ainsi écartée.

Ensuite, une répartition des compétences entre les collectivités : compétence générale à la commune, solidarité sociale et territoriale au département, développement économique et social, environnement et aménagement de l'espace à la région, le tourisme, la culture et le sport restant de compétence commune. La coexistence de ces compétences, lorsqu'elles sont concurrentes, est organisée au moyen du « chef de filât », qui institue de fait une certaine hiérarchie, la région étant *primus inter pares*.

Enfin, des modalités souples d'exercice des compétences. En premier lieu, chaque collectivité a toujours la faculté d'intervenir, pourvu que ce soit dans son domaine de compétence, aux côtés d'une autre. En second lieu, et surtout, une collectivité peut déléguer à une autre l'exercice d'une compétence, ce qui permettra éventuellement de corriger la répartition faite par le législateur (délégation des transports scolaires de la région au département, par exemple). Les conditions de ces interventions sont toujours fixées par conventions, librement conclues.

147

UN PREMIER BILAN DES RÉFORMES

Ces analyses sommaires permettent de dégager quelques appréciations sur l'évolution récente de la décentralisation : des avancées réelles ont été faites en ce qui concerne l'intercommunalité ou la répartition des compétences ; des coups d'arrêt ont été enregistrés en ce qui concerne l'élection au suffrage universel des présidents d'EPCI et l'évolution des départements ; une incohérence de fond entre la taille des grandes régions, d'une part, et la volonté encore affichée de réduire le nombre de

niveaux des collectivités, d'autre part, rendra l'exercice problématique.

Les équilibres trouvés, reflet d'un rapport de force à un moment donné, sont donc instables et le mouvement de réforme sera sans doute amené à reprendre. Il pourra ou devra prendre en compte quelques éléments nouveaux qui sont apparus, même s'ils ne sont que plus ou moins consciemment perçus :

- un très large consensus, hors les élus départementaux, pour limiter à deux les niveaux d'administration en plus de l'État (et de l'Europe);

148 – une possible dissociation des structures de l'État et des collectivités locales (c'est fondamental : heureux, car permettant de gagner en souplesse; dangereux, au regard de la lisibilité des institutions et du nécessaire dialogue entre partenaires obligés);

- l'abandon de l'uniformité dans l'organisation territoriale, ce qui permet des adaptations plus fines aux exigences locales mais entraîne une perte de repères pour les citoyens;

- l'émergence d'une dynamique économique, sociale et culturelle des couples métropoles-régions qui induira de nouvelles logiques de raisonnement et d'organisation;

- la prise de conscience que toute nouvelle évolution devra se faire à prélèvement fiscal constant, ce qui sera vertueux mais générateur de conflits quant à la répartition des ressources.

DE NOUVEAUX PROBLÈMES...

Dans ce contexte nouveau se posent des problèmes nouveaux ou renouvelés.

Le premier est, à vrai dire, aussi ancien que la décentralisation elle-même, mais il revêt aujourd'hui une acuité telle qu'il n'est plus possible de l'occulter : c'est la réforme de la fiscalité locale et des transferts. L'exercice des compétences

nouvelles suppose des ressources appropriées. L'autonomie et la responsabilité des collectivités locales supposeraient que ces ressources vinssent de l'impôt qu'elles votent. L'égalité entre les collectivités et entre les citoyens nécessite des transferts ou des péréquations. Ce double ajustement compétences-ressources d'une part, impôt-transferts d'autre part, est, non pas à repenser, mais à penser.

Le deuxième est celui de la répartition du pouvoir entre les élus locaux et les élus nationaux. La solution qui prévalait (et prévaut encore jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le cumul des mandats) était simple : comme les parlementaires étaient généralement des élus locaux, que là résidait l'assise de leur situation politique, et que c'est à ce titre qu'ils devaient rendre compte individuellement à leurs électeurs, ils étaient spontanément porteurs, en priorité, des intérêts des collectivités locales. Mais le gouvernement ne peut être durablement seul porteur de l'intérêt national, sans l'appui du Parlement et parfois contre lui. La règle du non-cumul des mandats pourrait être de nature à « rebattre les cartes ». Encore faut-il qu'elle s'installe pour que l'on puisse en apprécier les conséquences...

Le troisième est celui de la définition et de la mise en œuvre des politiques nationales, qui requièrent une convergence des interventions de l'État et des collectivités locales : l'investissement public, l'emploi, l'éducation, etc., en témoignent. La tentation est grande, et elle s'est déjà exprimée, de réunir autour du Premier ministre les présidents des grandes régions. Le risque serait alors que les politiques nationales soient le résultat des compromis ou des marchandages entre les intérêts régionaux. C'est un processus de décision possible; on peut penser que ce n'est pas le meilleur...

Le quatrième est de trouver un équilibre

entre les régions elles-mêmes et entre les régions et l'État. Le sentiment que la rivalité n'est pas entre Paris-Île-de-France et Bordeaux-Aquitaine mais entre le Grand Paris et Londres ou Tokyo est aujourd'hui assez largement partagé. Il reste à démontrer que la prospérité de l'Île-de-France est bénéfique à la région Rhône-Alpes : ce n'est pas fait à ce jour. De même, on ne peut ignorer que l'Île-de-France, qui représente grossièrement 20 % de la population, 30 % du PIB et plus de 40 % de la fiscalité nationale requiert une attention particulière quant à son statut et à ses rapports avec l'État. Les exemples de la Catalogne ou de l'Écosse montrent que les risques de tensions ou même d'éclatement ne sont pas purement théoriques.

Enfin se pose le problème des rapports entre les collectivités locales, principalement les régions, et l'Union européenne. Les élus locaux ont obtenu le pouvoir de disposer des fonds européens régionaux, pourtant alimentés par les budgets nationaux : ainsi s'illustre la tendance au renforcement des liens directs entre les institutions européennes et les régions, chacun y voyant un moyen de renforcer ses pouvoirs en « sautant » l'échelon national, qui s'en trouve affaibli. Là encore, les exemples étrangers proches incitent à la réflexion, même si les situations ne sont pas aujourd'hui transposables...

... REQUÉRANT UN EFFORT CONCEPTUEL

Pour pouvoir proposer des solutions à ces problèmes majeurs, un effort d'analyse et de réflexion préalable doit être fait.

Travail d'analyse, d'abord, pour vérifier la pertinence des niveaux de compétences et des découpages retenus : analyse des flux de circulation des personnes, des marchandises, des informations, des

capitaux, etc. ; analyse des zones d'influence des universités, des journaux, des centres de compétences, etc. Ces études permettraient d'ajuster ou de corriger les délimitations des circonscriptions, faites en fonction de critères inadaptés ou vieilliss.

Travail de clarification conceptuelle, ensuite, en ce qui concerne les niveaux de collectivités et l'uniformité des statuts. Si l'on retient l'hypothèse de deux niveaux décentralisés (régions et intercommunalités) et si le niveau régional doit être *grosso modo* uniforme, il n'en va pas de même des intercommunalités. Celles-ci devront être diversifiées pour s'adapter aux réalités géographiques. Les métropoles s'installent dans le paysage après de longs débats. Un effort de réflexion analogue doit être mené pour définir les structures adaptées aux zones rurales et aux zones urbaines.

Travail, enfin, sur la délimitation des pôles urbains et des pôles ruraux. En effet, pour conserver, face aux métropoles, une capacité d'initiative et une attractivité suffisante, les pôles urbains auront tendance à absorber les villes « moyennes/petites », créatrices de richesses, ce qui dévitaliserait le tissu rural. Il y a donc un double équilibre à trouver : pôles urbains/métropoles d'une part, pôles urbains/zones rurales d'autre part.

UN PEU DE RÊVE

La mise en œuvre de telles perspectives heurterait bien évidemment une multitude d'intérêts particuliers – personnels, politiques ou « corporatistes » – contradictoires, mais qui ne manqueraient pas de se coaliser pour y faire échec : la composition du Parlement, où les élus locaux étaient jusqu'à présent majoritaires, rendaient de fait le système autobloquant. Aujourd'hui, deux attitudes sont possibles.

La première, que l'on peut qualifier de pragmatique, ou de découragée, consisterait à prendre acte de l'état du rapport de force et à espérer que celui-ci évoluera à la fois « d'en haut » et « d'en bas ». En effet, la conjonction de l'interdiction du cumul des mandats et de la nouvelle répartition des compétences, notamment à travers les délégations entre collectivités, pourrait entraîner de nouveaux modes d'exercice du pouvoir qui susciteraient ou inspireraient à leur tour de nouveaux modes d'organisation que le législateur pourrait alors consacrer. Ce serait, *mutatis mutandis*, la même démarche que celle qui, en donnant des pouvoirs aux communes, a conduit à l'intercommunalité.

La seconde, que l'on peut qualifier de rationnelle, de volontariste, ou d'irénique, reviendrait à analyser, comme déjà indiqué, les flux (personnes, marchandises, e-mails, etc.) permettant de définir objectivement et rationnellement les aires géographiques (régions, métropoles, aires urbaines) qui correspondent à la vie économique, sociale, intellectuelle, d'aujourd'hui. Puis, en fonction de ces études, et à partir d'elles, à définir la carte des circonscriptions et la répartition des

compétences. Bref, à faire l'état des lieux pour réinventer la « journée de cheval ».

S'il se trouvait un pouvoir politique assez sûr de son assise et assez déterminé pour engager une telle démarche, il devrait d'abord s'astreindre à une pause législative. Celle-ci serait nécessaire pour conduire les études et réflexions préalables, élaborer le projet, l'inclure dans un programme présidentiel, et le faire adopter en début de quinquennat par ordonnances ou référendum.

Cette dernière piste de travail est sans doute utopique. Cependant, si en la matière il faut savoir persévérer sans réussir, peut-être faut-il s'obliger à espérer pour entreprendre. Et avoir conscience, à coup sûr, qu'on ne peut plus aujourd'hui parler de réforme des institutions sans introduire la décentralisation dans la réflexion.

La question est de même nature et d'égale gravité que celle qui s'est posée à l'Union européenne lorsqu'elle a choisi l'élargissement sans procéder à une réforme, préalable ou concomitante, de ses institutions. Mais c'est de la République « indivisible », même si « son organisation est décentralisée » (art. 1 de la Constitution), qu'il s'agit aujourd'hui.