



Le partage des compétences et l'aporie de la démocratie

L'exemple des lois de décentralisation en France : les blocs de compétences ; le choix des niveaux identitaires, commune, département, l'absence de pouvoir législatif des régions, le refus de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Les tentatives de correction qui compliquent encore le dispositif. Paris Métropole : compétences, ressources fiscales et chaises musicales. Segmentation des compétences et conception patrimoniale du pouvoir. Illusions de l'expérimentation. Territoires identitaires et territoires de projet et de gestion des interdépendances : l'inévitable disjonction.

Chers amis, nous allons parler aujourd'hui, du cinquième et dernier principe de gouvernance : l'articulation des échelles de gouvernance.

Vous remarquerez peut-être qu'en France, la question est rarement posée sous cet angle. Ou si elle l'est, c'est plutôt en termes négatifs, en dénonçant les collectivités à compétences générales et en disant qu'en touchant à tout, elles perturbent forcément le bon ordre institutionnel ou en constatant que les uns et les autres se marchent sur les pieds. Et il faut bien dire que l'empilage institutionnel construit au fil des années voire des siècles par le législateur français passe complètement à côté de la tête des citoyens. C'est au point qu'on peut parfois se dire que les savants débats sur l'élection au suffrage universel ou pas, au second degré ou pas, des conseillers des regroupements communaux ou de savoir si on gagnerait en cohérence et en argent en disant que les premiers conseillers généraux deviendront conseillers régionaux, 99 % de nos concitoyens s'en fichent comme de Colin-tampon. Si on les interroge, on s'aperçoit que ce qu'ils demandent, c'est d'avoir un bon service public, une bonne gestion des villes et des territoires. On s'aperçoit alors que tous les débats qui occupent le devant de la scène politique, qui ont encore occupé ces dernières années, les lois de décentralisation portent sur un sujet qui n'intéresse pas les citoyens.

Il faut essayer de comprendre d'où vient ce paradoxe et aussi ce qui fait que d'une réforme à l'autre, on a l'impression de tenter de résoudre une équation insoluble, ballotté entre un territoire trop vaste pour coller aux besoins concrets des citoyens et de l'autre et un territoire trop petit pour assurer les cohérences nécessaires. Cela n'est donc jamais posé en termes de *modalités de coopération entre les niveaux* même si, bien entendu, dans la pratique, ces modalités de coopération sont innombrables. C'est quand même un paradoxe étrange qu'il faut analyser avant d'aller plus loin. Je l'ai vécu personnellement avec les premières lois sur la décentralisation en 1982 et 1983. A l'époque, j'étais Sous-directeur à la Direction de l'urbanisme et aux premières loges de la négociation. Qu'est-ce qui m'a frappé ? Je crois que c'est quatre choses :

La première à laquelle j'ai déjà fait allusion, c'est *la conception même du pouvoir* qui est un formidable non-dit. Quand on voit comment, d'une réforme à l'autre, on se dispute les compétences, on constate que le pouvoir est considéré sous un angle féodal et patrimonial. Le pouvoir, c'est un gâteau qu'on se partage. Ce qui veut dire, premièrement, qu'il est en quantité finie et deuxièmement, par voie de conséquence, que le pouvoir que prend l'étage en dessous ou l'étage au-dessus, est un pouvoir qui m'est pris, à moi. Le pouvoir n'est donc conçu qu'en termes de compétition pour accroître sa part de gâteau ou diminuer celle de l'autre. Or je vous ferai observer que cette définition est une définition extrêmement limitée voire péjorative du pouvoir et ne correspond en rien aux besoins qu'on a identifiés de gouvernance territoriale. S'il fallait résumer en deux mots ce que j'évoquais dans mes précédentes conférences à propos de la gouvernance territoriale, on verrait que l'enjeu est l'aptitude, à travers cette cohérence que constitue la coexistence sur un même territoire d'une collectivité, à être en prise sur son destin, de réorienter le modèle de développement, de s'inscrire positivement dans une mondialisation entendue non pas comme une compétition à mort entre les économies mais entendue comme la capacité à gérer ensemble les problèmes de la planète. Dès lors qu'on identifie cet enjeu, on comprend que ce n'est pas d'une *surabondance* de pouvoir dont on souffre – comme pourrait donner l'impression

de cette juxtaposition de pouvoirs dans laquelle personne ne se retrouve – mais au contraire, d'un *déficit* de pouvoir, d'un déficit de cette capacité à construire cet acteur collectif que peut devenir le territoire dans la maîtrise de son destin et en lien avec les autres. Or, cette dimension du pouvoir a comme caractéristique d'être plutôt cumulative que soustractive. Le pouvoir qui se crée au niveau d'un acteur vient renforcer le pouvoir d'un autre. Je l'ai illustré à propos du partenariat entre acteurs. Qu'est-ce qu'un partenariat entre acteurs ? C'est un pouvoir dont on se dote par la volonté de coordonner les initiatives. Or malheureusement, cette définition positive du pouvoir, du pouvoir faire ensemble et non pas du pouvoir signer, du pouvoir attribuer l'argent est une conception qui est encore très largement absente de la vision politique française et de la vision des collectivités territoriales. Il en résulte – je pèse mes mots – un retard culturel dramatique.

Le deuxième point, c'est – comme je l'ai évoqué – la conception du rapport entre le politique et l'administratif. L'idée du monopole du sens du côté du politique, l'administratif est renvoyé – quelle que soit la noblesse des titres – à l'exécution de politiques définies par un sens qui échappe à l'Administration. Définir ainsi l'administratif comme un pouvoir d'exécution est doublement fallacieux. Fallacieux d'abord parce que – vous le savez très bien – cela ne correspond pas à la réalité. Un chef de services techniques, un secrétaire général de mairie, une fois manifestés tous les signes d'allégeance qu'il faudra à son Maire, dispose, par le fait qu'il gère les services, par sa compétence sur les sujets, par son ancienneté, par ses idées, d'un pouvoir de proposition tout à fait considérable. On a donc masqué une partie de la réalité du pouvoir et ce n'est jamais bon de tricher avec cela. La deuxième conséquence, plus subtile, est que toute liberté d'interprétation donnée en-dessous du niveau politique est presque perçue comme un empiétement illégitime sur le terrain politique lui-même. Ce qui explique qu'à l'état pur, un pouvoir administratif serait un pouvoir mettant en œuvre des règles. Mais qui dit règles dit uniformité, qui dit règles dit incapacité à s'adapter à une diversité de contextes. Or, ce qui fait la richesse d'un territoire est bien qu'on puisse traiter d'un pâté de maisons à l'autre, d'un espace à l'autre, d'une rue à l'autre, comprendre que chacun de ces petits mondes mérite attention, mérite initiatives. En renforçant cette idée du monopole du politique sur le sens, on condamne d'une certaine manière – je reviendrai là-dessus – la mise en œuvre des directives politiques à se faire sous forme d'obligation de moyens, de règles uniformes pour tous. Vous me direz que dans la pratique c'est parfois différent mais ce qui m'importe là, c'est la théorie parce que c'est cette théorie qui va limiter toutes les réalités en les moulant dans quelque chose qui ne leur convient pas.

Il y a eu une troisième disposition, qui est folle pour un pays qui voulait se décentraliser, très étonnante de la part des autorités politiques qui ont fait ces lois de décentralisation. C'est l'idée qu'il ne fallait pas de hiérarchie d'une collectivité locale sur une autre ce qui était, d'une certaine manière, contradictoire avec l'idée même de décentralisation. Qu'est-ce que la décentralisation ? C'est reconnaître, à de multiples niveaux de collectivités, une capacité à gérer l'intérêt général. Récuser l'idée d'une autorité hiérarchique d'un niveau de gouvernance sur un autre – j'ai l'impression qu'on est un cas assez unique en l'espèce quoique n'ayant pas assez de compétence pour l'affirmer avec fermeté – c'est, d'une certaine manière, avouer un doute du politique sur la capacité des collectivités territoriales à avoir le sens de l'intérêt général !. Comme si dès lors qu'un Président de région un Maire ou un Président de Conseil général n'étaient pas de la même couleur, ils passeraient leur temps à se faire des crocs-en-jambe pour faire tomber l'autre aux futures élections. Vous rendez-vous compte ce que cette idée avait pour conséquences ? Je veux dire que c'est comme si quelque chose devait se définir au niveau national et se décliner tantôt au niveau régional, tantôt au niveau départemental et tantôt au niveau local mais jamais dans un rapport direct de coopération et de subordination partielle – je reviendrai plus loin sur cette notion de subordination partielle – à un niveau plus large comme si, d'une certaine manière, seul le niveau national pouvait et devait assurer la cohérence de la communauté nationale.

Enfin, tout cela a été aggravé par l'idée d'égalité réduite à une vision formelle de l'égalité. Je prends l'exemple des enquêtes internationales sur les performances du système scolaire français. Dans le principe, nous sommes allés très loin pour affirmer l'égalité, à commencer par l'uniformité des programmes sur le territoire. Quelles sont les conclusions de l'enquête internationale ? Une élite française plutôt mieux formée que la moyenne, une grande masse de la population plutôt moins bien formée que la moyenne. En d'autres termes, notre égalité formelle, cette obligation de moyens qui s'impose à chaque professeur de France et de Navarre aboutit exactement à l'inverse du but recherché.

L'ensemble de cette configuration intellectuelle explique que les lois successives sur la décentralisation ressemblent à une espèce de jeu de chaises musicales où il faut se redemander à

chaque fois, avant tout, quelle sera l'assiette fiscale, quelles seront les compétences, à qui je les prends ? J'ai eu l'occasion de dialoguer de cela avec Paris métropole. Le débat ne portait que là-dessus, sur cette re-répartition de compétences donc sur un pouvoir vécu comme un jeu à somme nulle et sur la redistribution d'une masse fiscale qu'on devrait prendre à quelqu'un d'autre.

Voilà quel est le blocage dans lequel on est qu'il faut absolument faire sauter maintenant si on veut avancer d'un pas.