



HAL
open science

Le destin contrarié de la décentralisation française

Arnaud Duranthon

► **To cite this version:**

| Arnaud Duranthon. Le destin contrarié de la décentralisation française. , A paraître. hal-04296820

HAL Id: hal-04296820

<https://hal.science/hal-04296820>

Submitted on 20 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



Le destin contrarié de la décentralisation française

Étude pour Départements de France

Arnaud DURANTHON

Maître de conférences à l'Université de Strasbourg

Sommaire

<i>Introduction • Le schisme de la décentralisation</i>	5
<i>Pourquoi décentraliser ?</i>	9
Le temps des valeurs : la décentralisation libérale	12
<i>La fondation naturaliste-libérale de la décentralisation</i>	12
<i>La mutation des libertés locales en libertés administratives</i>	20
<i>La dissolution des valeurs libérales de la décentralisation</i>	22
Le système technicien : l'empire de l'efficacité	25
<i>La décentralisation comme système technicien</i>	25
<i>La décentralisation désincarnée par la technique : la quête de l'efficacité</i>	27
<i>Le changement permanent : la fuite en avant de la décentralisation</i>	34
<i>L'essor du postulat de l'interdépendance et la globalisation des enjeux de la décentralisation</i>	39
<i>L'absence de rétroaction : l'impossible détechnicisation de la décentralisation</i>	41
Le temps de la valeur : la décentralisation néolibérale	43
<i>De la complexité à la complication, de l'ordre au désordre</i>	44
<i>La désincarnation aménagiste : des collectivités aux "territoires"</i>	47
<i>La domination de la valeur : de la satisfaction de l'intérêt général local au "management des territoires"</i>	54
<i>Collectivités territoriales et rationalisme : le trouble de la personnalité de la décentralisation française</i> ..	62
<i>La décentralisation centralisatrice : de la décentralisation à la "réforme territoriale"</i>	67
Conclusion • Réenchanter la décentralisation	69
<i>Comment décentraliser ?</i>	73
La vocation contrariée : les limites de la "répartition des compétences"	74
<i>La vocation des collectivités dans l'ordre factuel : l'office spontané des collectivités</i>	75
<i>La vocation des collectivités dans l'ordre législatif : l'agencement des fonctions des collectivités</i>	77
<i>La vocation des collectivités dans l'ordre technico-administratif : l'invention de la "répartition des compétences"</i>	83
<i>La répartition des compétences par blocs : une illusion délétère et réductionniste</i>	87
<i>La réduction de la portée politique de l'intérêt public local : la fonctionnalisation des collectivités territoriales</i>	92
<i>Le "microprocesseur" néantisé : la paralysie constitutionnelle de la "vocation" des collectivités</i>	97
<i>De la collectivité au guichet, du décideur au gestionnaire : la dilution du "pouvoir d'agir" des collectivités</i>	106
La tentation du contrôle : la sophistication des contraintes pesant sur la décision locale	111
<i>De la surveillance au contrôle : les métamorphoses de la contrainte sur la décision locale</i>	111
<i>Les formes réticulaires du contrôle de l'État : la gouvernance de l'action des collectivités territoriales</i> ..	113
<i>Le contrôle entre collectivités territoriales, conséquence d'une planification totale</i>	121
<i>Entre contrôle et différenciation : l'ère délétère de la concurrence entre collectivités</i>	129
Le joug financier : le conditionnement de l'action des collectivités territoriales ..	148
<i>La disparition progressive de la fiscalité locale, érosion d'un "pouvoir d'agir" fondamentalement politique</i>	149
<i>Le conditionnement financier des collectivités territoriales</i>	159
<i>Le conditionnement gestionnaire des collectivités territoriales</i>	164
Conclusion • La territorialisation contre la décentralisation	172
<i>Conclusion générale • Renouer avec le sens de la décentralisation ?</i>	175

• Introduction •

Le schisme de la décentralisation

D’où vient la perplexité généralisée qui paraît avoir gagné l’ensemble des arènes de débat (politique, scientifique ou citoyenne) lorsqu’il s’agit d’évoquer la décentralisation française et son devenir ? Cette interrogation est à l’origine de cette étude, qui a permis la rencontre entre un chercheur et l’envie de *Départements de France* de prendre un peu de hauteur analytique alors qu’ont été célébrés, à travers plusieurs initiatives politiques ou scientifiques, les “40 ans de la décentralisation française”.

Fruit de la seule pensée de leur auteur, évidemment déliées de toute consigne ou de toute attente politique particulière, les lignes qui vont suivre sont le fruit plus transversal d’une réflexion initiée depuis de longues années à travers des études partielles. Peut-être ce fruit n’est-il pas encore tout à fait mûr, peut-être avait-il encore des perspectives de développement avant d’être cueilli : il a cependant semblé non seulement possible, mais aussi *nécessaire* de le cueillir dès à présent. La spirale normative dans laquelle la décentralisation française est emportée depuis le tournant décisif de la décennie 2010 doit en effet urgemment être déconstruite, analysée et comprise dans ses fondements, ses manifestations et ses intentions. Confrontée à une véritable rupture de sa conception politico-juridique, la décentralisation se trouve en effet à la croisée de chemins qu’il n’est pas aisé, sans recul analytique, de bien distinguer : on croit suivre un seul et unique sentier quand on se trouve, en réalité, au moment d’une bifurcation décisive.

Si l’on s’emploiera par la suite à le montrer plus systématiquement, il convient dès à présent d’indiquer que *la* décentralisation n’existe pas, ou plutôt n’existe plus : cohabitent désormais, dans le discours politique comme dans le discours du droit, *des* décentralisations. L’histoire conceptuelle de la décentralisation, en effet, révèle la survenance d’un schisme profond de la notion. Deux formes de décentralisation, aux prétentions et aux moyens bien distincts, coexistent aujourd’hui au sein de notre ordre juridique : l’une, héritée du libéralisme des républicains du XIX^e siècle qui cherchaient à restaurer l’autonomie politique de formes sociales infraétatiques territorialisées ; l’autre, héritée de logiques néolibérales révélées par l’immixtion, dans le champ de la décentralisation, des ambitions de l’aménagement du territoire. La croyance en l’identité

logique de ces deux rapports au territoire est à l'origine de la perplexité que cause l'observation des mutations de l'organisation institutionnelle française : leur distinction est indispensable à une meilleure conception des enjeux.

La présente étude se propose, ainsi, de déconstruire l'évolution connue par le concept de décentralisation à travers une analyse des transformations de son cadre juridique et des conditions de légitimation politique de ce dernier. Le droit comme le discours para-juridique qui l'accompagne révèlent en effet assez nettement, comme cela sera montré, l'opération de ruptures idéologiques importantes qui se traduisent concrètement par la promotion de nouveaux modèles institutionnels et de nouveaux cadres de conception de l'action des collectivités territoriales ainsi que par un renouvellement des conditions politiques et juridiques du rapport entre État et collectivités.

Dans une société gagnée au règne du "pragmatisme" et frappée par le sentiment permanent de l'urgence, il n'est pas aisé de convaincre de la nécessité de prendre le temps et de fournir l'effort nécessaires au recul critique et à la prise de hauteur théorique. C'est pourtant là la condition incontournable et préalable au développement d'une véritable conception politique de la décentralisation, c'est-à-dire d'une ambition allant au-delà de la délétère succession de modes (intercommunalisation, régionalisation, métropolisation, différenciation,...) qui sert actuellement d'ossature de substitution à un projet décentralisateur dont la signification profonde et le projet général ne se révèlent plus explicitement.

La prise de recul analytique conduit en effet, grâce à la mise en évidence et à la conceptualisation de ses évolutions politiques, à la révélation *objective* des mutations intellectuelles de la décentralisation. Elle crée ainsi les conditions permettant de donner au décideur politique un état des lieux d'ensemble à partir duquel celui-ci pourra, en opérant un choix selon ses opinions, forger puis défendre sa propre conception *subjective* de la décentralisation. Le jeu démocratique fera le reste et permettra l'opération de décisions politiques grâce auxquelles pourra être satisfaite l'urgente nécessité d'établir une conception politique de la décentralisation claire et assumée, c'est-à-dire définissant un ordre de valeurs constitutives et fixant d'une manière plus nette le sens de ce mot.

Il n'est plus possible de cultiver l'illusion de l'univocité de la décentralisation française et de faire comme si les réformes qui se succèdent depuis deux ou trois décennies ne soulevaient pas la question fondamentale de *la définition de la décentralisation elle-même*.

Il n'est plus possible d'ignorer les ruptures idéologiques qui la traversent, dont la conscience et la compréhension doivent être un préalable à l'opération de choix politiques éclairés. La décentralisation, en effet, n'est pas qu'une affaire de technique. Elle est fondamentalement politique dans le rapport qu'elle entretient aux notions d'État, de Nation et de territoire. Elle est un enjeu politique du fait de sa liaison à la question démocratique et à la représentation sociale et politique des citoyens. Elle soulève ainsi des questions qui ne sauraient être appréhendés sans compréhension d'ensemble et sans considération des différentes rationalités auxquelles sa construction se confronte. Pour le dire autrement, la décentralisation ne saurait être, sans s'exposer à de grands dangers, le fruit d'une élaboration inductive établie sans référence à des valeurs politiques définies servant clairement et explicitement d'*objectif social*. Elle suppose avant toute action de définir et d'assumer, selon un cadre qui demande un minimum de consensus, une conception d'ensemble reposant sur la considération de valeurs constitutives desquelles découleront, déductivement, les mouvements techniques de la décentralisation. L'inversion contemporaine du rapport entre politique et technique, dont on aura l'occasion de témoigner de quelques avatars, paraît de ce point de vue constituer l'une des révélations les plus manifestes de la perte du sens initialement donné à la décentralisation.

Pour tenter de saisir les mutations de la décentralisation française, il a paru opportun d'envisager la manière qu'a notre droit de répondre à deux questions fondamentales : « pourquoi décentraliser ? » et « comment décentraliser » ? La première permet de souligner une rupture dans l'ordre des *finalités* du projet décentralisateur. La seconde permet, quant à elle, de signaler les grandes transformations connues dans l'ordre des *moyens* qui servent à fonder la décentralisation. Toutes deux permettent, depuis des points d'observation différents, de témoigner du véritable schisme qui traverse la décentralisation, au sein de laquelle cohabitent désormais deux conceptions radicalement différentes dans leurs fondements et dans leurs modalités d'expression et dont la coexistence concurrentielle, dans notre ordre juridique et dans le débat politique, constitue la source fondamentale de la perplexité que suscite généralement l'état présent de notre organisation territoriale.

L'observation réalisée grâce à l'examen de ces deux questions permettra d'établir plus nettement comment le destin de la décentralisation française, initialement assez clair, s'est trouvé contrarié, en témoignant de la forme politique et juridique des dérives qui ont éloigné la décentralisation française *de son projet initial et fondateur*.

Pourquoi décentraliser ?

Pourquoi décentraliser ?

La question semble banale. Est-elle pour autant suffisamment posée ? La décentralisation s'est imposée comme une figure politique et juridique évidente de notre État, au point que les discours politiques violemment anti-décentralisateurs sont aujourd'hui devenus inexistantes. Elle paraît pourtant plongée dans un bien étrange paradoxe : si tout le monde dit la désirer, plus personne ne semble vraiment en mesure de définir et exposer clairement le projet qu'elle poursuit. Et si l'on s'accorde volontiers sur quelques *buts* immédiats à satisfaire à travers elle, on peine davantage à trouver la concorde dès qu'il s'agit d'établir les *objectifs* structurels qu'elle poursuit. Quant à déterminer ses *finalités*, notre époque semble avoir franchement renoncé à l'exercice. À bien des égards, la succession des textes législatifs révèle un bien étrange paradoxe : la décentralisation se développe, mais sans qu'on puisse vraiment dire pourquoi, c'est-à-dire dans quelle intention et vers quelle finalité. Pour le dire autrement, si tout semble indiquer qu'elle connaît un développement quantitatif notable – la succession vertigineuse des textes en témoigne –, il semble impossible à l'observateur même le plus attentif de préciser, sur le plan qualitatif, quel est le projet général qu'elle poursuit et l'idéal qui la conforme.

En guise de réponse, chacun – et le jurislatureur au premier chef – paraît convaincu qu'il existe un sens de l'histoire de la décentralisation et qu'il suffit de postuler, comme le font tant de rapports, la continuité logique entre ces “actes de la décentralisation” que des artifices de communication et une certaine paresse intellectuelle, plus qu'un discours raisonnablement fondé, ont habitué les esprits à considérer comme le support d'une pièce unique, dotée d'une unité de temps et de lieu. Outre qu'une telle approche de la question réduit fortement la compréhension de l'histoire de la décentralisation – le prétendu “acte I” de la décentralisation s'inscrivant déjà lui-même dans la continuité d'efforts précédents qui n'ont été occultés que pour sublimer l'action du législateur de l'époque –, elle tend à laisser penser qu'il existe une continuité logique dans cette histoire. Tout, pourtant, témoigne du contraire. Les prétendus “actes” de la décentralisation ne révèlent en aucune

manière une histoire unitaire et continue qui développerait progressivement un “sens de la décentralisation”. Le domaine est au contraire traversé par de véritables ruptures qu’il est devenu plus qu’urgent de signaler et de considérer si l’on espère sortir de l’évidente ornière dans laquelle s’est embourbée la décentralisation française.

Pour se convaincre de la nécessité d’aller plus loin dans ce qui constitue finalement une réflexion sur le sens de la décentralisation, chacun peut essayer, dans le secret de ses pensées, de se demander comment il répondrait à cette question banale : « pourquoi décentraliser ? ». Non pas « comment décentraliser ? » ou « que décentraliser ? », mais bien *pourquoi*, c’est-à-dire dans quelle intention et en rapport avec quelle finalité ultime. Il y a fort à parier que l’effort soit ressenti comme assez vertigineux et n’aboutisse qu’à de vagues mantras, variables selon les conceptions politiques et le rôle de chacun à l’égard de l’appareil politico-administratif : “pour renforcer la démocratie”, “pour encourager la proximité de l’action publique”, “pour renforcer l’efficacité du service public” ou encore, pour les plus à la mode, “pour accompagner le développement des territoires”. Autant de considérations (non exhaustives) qui ne révéleront rien ou si peu, en réalité, des mobiles profonds de la décentralisation, c’est-à-dire *des valeurs* que celle-ci entend poursuivre et qui servent de guide à son déploiement.

Reposons donc la question autrement : quelles valeurs guident la décentralisation et justifient son développement ? Quelle finalité suprême, de nature *métapolitique*, celle-ci poursuit-elle ? Sur quel imaginaire s’appuie-t-elle ? Posée ainsi, l’interrogation devient plus complexe. Elle suppose, pour répondre, une réflexion proprement intellectuelle s’éloignant volontairement de ces paravents communicationnels aussi opportunistes que creux qui transforment souvent le discours politique en un verbiage aussi stérile que dévastateur. Posée ainsi, l’interrogation devient aussi plus rarement formulée. La consultation des nombreux débats, rapports, études et autres articles consacrés à la question de la décentralisation ne laisse que très rarement saillir cette interrogation pourtant fondamentale. Et lorsque c’est le cas, c’est derrière les murs d’une Université négligée au profit du consultant médiatique, dont les qualités scientifiques ne se mesurent qu’en heures d’antenne, que les idées s’échangent sans jamais vraiment infuser dans la sphère politique. La réflexion intellectuelle sur le champ des affaires publiques semble en effet souvent perçue comme une coquetterie inutile, loin des enjeux “pragmatiques” et “déconnectée des réalités”. Il y a à cette malheureuse situation bien des raisons qu’il n’est pas utile de développer ici. L’accélération du temps politique, l’hypertrophie de l’espace politique, la

précipitation et la saturation de la parole politique en sont cependant certainement trois facteurs fondamentaux, qui opèrent une réduction *de la possibilité même* d'une rencontre sérieuse entre discours scientifique et discours politique, le premier ayant aussi développé d'évidents défauts qui ont progressivement renforcé son isolement des acteurs publics.

Toujours est-il que dans le processus intime d'élaboration du droit, nul ne semble plus chercher à poser *avant tout débat sur les moyens* la question fondamentale et logiquement préalable des finalités de la décentralisation : ni les exposés des motifs, ni les études d'impact, ni les débats parlementaires ne s'emploient plus vraiment à la soulever, plongeant la décentralisation dans une absence apparente de sens ou plutôt, comme nous le verrons, une absence de sens apparent.

La réflexion sur les objectifs fondamentaux de la décentralisation se trouve ainsi particulièrement délaissée, alors même que les textes se succèdent et que les réformes s'accumulent. Est-ce à dire que ces dernières se déploient sans direction ? Évidemment pas : les différentes évolutions législatives définissent toujours des buts et parfois même, pour les plus ambitieuses, des objectifs à atteindre. Elles ne s'emploient cependant plus du tout à articuler explicitement et systématiquement cet effort à une finalité transcendante, à un imaginaire de la décentralisation. Elles ne s'encombrent plus d'une définition des valeurs motrices de l'action, c'est-à-dire des croyances sur la base desquelles des buts désirables se dessinent et s'établissent un système de normes à l'aune duquel sont articulées, construites et évaluées les institutions et les politiques publiques locales. En l'absence d'un cadre de valeurs préalable, guidant clairement l'action du jurislatureur, celle-ci paraît sans direction, vouée à papillonner de détail en détail, d'ajustement en ajustement et de mode en mode.

Ne peut-on pas pour autant dépasser cette apparence d'égarement qui peut légitimement gagner l'observateur de la décentralisation ? L'absence d'une conception directement discernable et assumée des objectifs conférés au mouvement de décentralisation signifie-t-elle l'absence réelle de ces derniers ? On ne peut le penser car s'il n'existe plus vraiment de valeur à l'aune de laquelle se conçoit déductivement la décentralisation, il semble encore possible d'induire de ses évolutions un certain nombre de tendances nouvelles, quoique souterraines et informulées. L'absence apparente d'une conception métapolitique de la décentralisation constitue ainsi, peut-être, la trace du déploiement *d'une autre conception idéologique*. En d'autres termes, la marginalisation du cadre de valeurs naturaliste-libéral qui a longtemps guidé la décentralisation (dont nous

préciserons les contours) derrière un ensemble normatif apparemment dénué de tout cadre principal préalable est probablement le témoin d'une rupture profonde du sens de la décentralisation qui, sans se formuler explicitement, transforme néanmoins les conditions d'expression et les formes du discours décentralisateur. L'avènement d'un véritable *système technicien*¹ caractérisé par un rationalisme poussé à l'extrême, une obsession de la réforme, une réduction du champ des rationalités politiques à l'œuvre pour la conduire et une technicisation croissante des enjeux, n'est que la partie visible d'une transformation radicale. Mode d'expression d'une projection néolibérale de la décentralisation qui a fait de l'obsession de l'efficacité le mobile des réformes, la technicisation de la décentralisation est ainsi la méthode à l'aide de laquelle la décentralisation française a transité du temps *des* valeurs vers celui de *la* valeur, emportant avec elle une véritable rupture idéologique dont la mise en évidence doit servir à contrecarrer le faux discours de la continuité logique de l'histoire de la décentralisation française.

Le temps des valeurs : la décentralisation libérale

La décentralisation française a trouvé son origine dans une conception politique visant, par la voie d'une conception naturaliste-libérale des institutions locales, à contester les excès produits par la centralisation politique, juridique et administrative héritée de l'Histoire. Articulée autour d'un ordre de valeurs politique fondant la singularité politique des collectivités territoriales sur des arguments d'historicité et de proximité, cette conception a peu à peu été altérée par une juridicisation et une technicisation du discours décentralisateur, qui s'est peu à peu référé à un principe de libre administration dont la charge politique, réduite aux modalités d'expression permises par le discours juridique, est moins puissante et a ouvert la voie à l'expression d'une décentralisation vidée de la radicalité de son projet, qui consistait fondamentalement à questionner la forme de l'État.

La fondation naturaliste-libérale de la décentralisation

¹ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, 334 p.

De quand dater le début de la décentralisation ? La question est souvent débattue. Si des connaissances historiques élémentaires permettent très rapidement de mettre en échec le mythe fondateur de “l’acte I” de 1982, les tergiversations politiques de la France durant la deuxième moitié du XIX^e siècle peuvent conduire à des interprétations diverses, que départagent heureusement la considération de la durabilité des textes votés. Sur la base de ce critère élémentaire, il est permis de soutenir que la décentralisation constitue, sur le plan du droit, un produit proprement républicain à l’origine duquel se trouve la III^e République et son ensemble normatif constitué par la loi de 1871², qui ouvre la voie à la décentralisation départementale, les lois de 1876 et 1882³, qui restaurent l’élection des maires et la loi de 1884⁴, qui fonde les bases de la décentralisation communale. Cet ensemble normatif, auquel on pourrait ajouter un décret-loi de 1926⁵, fonde la première étape de la décentralisation française, qui s’articule assez explicitement autour d’un socle de valeurs hérité du libéralisme politique. Dès lors que ces textes constituent encore des éléments d’ossature fondamentale de notre organisation territoriale, il est indispensable de présenter les objectifs autour desquels ils se sont formulés, sans la connaissance desquels il est impossible de mesurer la rupture connue, depuis, par le projet décentralisateur.

Il faut d’abord rappeler ici une évidence : le discours décentralisateur est avant tout un discours *négatif*, en ce qu’il s’est construit contre la centralisation excessive héritée des périodes antérieures : centralisation politique accomplie par les monarques jusqu’à la fin de l’Ancien régime, centralisation juridique réalisée par les révolutionnaires et centralisation bureaucratique parfaite par Napoléon Bonaparte. En opposition à la centralisation, l’affirmation des idées libérales a conduit de nombreux auteurs à formuler un discours décentralisateur dont les ambitions, évidemment variables, partagent néanmoins un certain nombre de constantes qu’il est permis de considérer comme des données fondamentales du discours décentralisateur.

La première d’entre elles réside dans une conception manifestement naturaliste des fondements politiques de la décentralisation, assise sur l’histoire singulière de la commune.

² Loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 181.

³ Loi des 12-13 août 1876 *relative à la nomination des maires et des adjoints*, Duvergier, t. LXXVI, p. 268 ; Loi des 28-29 mars 1882 *qui abroge le dernier paragraphe de l’art. 2 de la loi du 12 août 1876 relative à la nomination des maires et des adjoints*, Duvergier, t. LXXXII, 1882, p. 116.

⁴ Loi des 5-6 avril 1884 *sur l’organisation municipale*, Duvergier, t. LXXXIV, p. 99.

⁵ Décret-loi du 5 novembre 1926 *de décentralisation et de déconcentration administratives*, Duvergier, Nouvelle série, t. XXVI, 1926, p. 779.

Alexis de Tocqueville est, à cet égard, exemplaire des présupposés de cette approche. Affirmant que « *la commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis il se forme de soi-même une commune* »⁶, celui-ci s'emploie à remarquer que, néanmoins, la liberté de la commune, « *qui se développe en secret au sein d'une société semi-barbare* »⁷, est exposée aux assauts de pouvoirs supérieurs qui chercheront inmanquablement à la détruire. Or la commune est, selon lui, l'incarnation remarquable d'un esprit de liberté sans lequel l'accomplissement de la liberté démocratique ne saurait se réaliser : « *C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté* »⁸. C'est ainsi que l'esprit de la liberté s'incarne, en lui-même, dans l'expression libre de la commune ! La décentralisation (pensée alors comme la restauration d'une forme d'autonomie au bénéfice de l'association communale) devient alors le préalable indispensable à tout régime libéral. Certains auteurs, comme Jules Simon, en sont ainsi venus à soutenir que « *la liberté, il faut en convenir, est un peu synonyme de la décentralisation ; elles se produisent l'une et l'autre par le désarmement du pouvoir central* »⁹.

Cette conception naturaliste s'appuie sur l'*historicité* du phénomène communal, dont les racines se perdent fort loin dans le temps. Elle s'appuie aussi sur le caractère spontané de son organisation, lié à une forme de *vicinité* qui suppose, en même temps que le voisinage des êtres et des familles, le partage de solidarités et de représentations sociales : comme l'écrit Max Weber, « *la communauté de voisinage est le fondement originel de la commune* » parce qu'elle est « *le lieu naturel de la fraternité* »¹⁰. Jules Simon résume ainsi ce qui fait la particularité de la commune et justifie sa liberté, faisant d'elle le « *centre de rapports très-réels, très-intimes entre les citoyens qui l'habitent. Une ville a son histoire, son orgueil, son patriotisme ; elle a ses habitudes particulières, ses mœurs ; elle a de graves intérêts à défendre ; elle a des propriétés à gérer. Tout le monde s'y connaît, s'y rencontre fréquemment. On n'y est pas seulement concitoyen, on y est voisin. On fait partie des mêmes assemblées électorales, on envoie ses enfants à la*

⁶ Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, t. I, Paris, Charles Gosselin, 1835, p. 68.

⁷ *Ibid.*, p. 69.

⁸ *Ibid.*, pp. 69-70.

⁹ Jules SIMON, *La liberté politique*, 5^e éd., Paris, Hachette et cie., 1881, p. 223.

¹⁰ Max WEBER, *Économie et société* [1921], t. II : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie, Paris, Plon, 2009, p. 85 et s.

même école, on y profite dans une proportion égale des chemins, des rues, des places, des cours d'eau, des bibliothèques, des musées. C'est un être collectif reconnu par la loi, mais qui tient à la nature même des choses, à leur essence. La loi politique trouve la commune, elle ne la crée point »¹¹. Cette caractéristique fait de la commune une institution dotée d'intérêts dont les libéraux du XIX^e siècle contestent qu'ils puissent être plus durablement avalés par la centralisation étatique. Figure importante du mouvement libéral, Benjamin Constant écrit ainsi que « *ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction : ce qui n'a de rapport qu'avec l'individu ne doit être soumis qu'à l'individu. L'on ne saurait trop répéter que la volonté générale n'est pas plus respectable que la volonté particulière, dès qu'elle sort de sa sphère* »¹². Il défend alors l'existence d'un « *patriotisme de localité* » pour fonder des conceptions fédéralistes qui prennent appui, là encore, sur une forme de déterminisme fondamental : la commune se constate, elle est dans l'ordre naturel des choses. Dès lors que l'objectif du libéralisme consiste à limiter les raisons et les moyens grâce auxquels les pouvoirs publics peuvent se substituer à l'individu dans son action, c'est avec logique que la liberté communale devient un cheval de bataille car après celle de l'individu, elle est celle qui permet de modérer, à un niveau de proximité acceptable, les prétentions de l'action étatique. Jules Simon, encore, écrit ainsi qu'« *il n'y aura de liberté en France que quand il y aura des hommes ; il n'y aura d'hommes que quand il y aura des communes ; il n'y aura des communes que quand on aura réellement, efficacement décentralisé. Il faudrait écrire cette maxime de tous les côtés, et la mettre au commencement et à la fin de tous les discours* »¹³.

Historicité et vicinité paraissent ainsi constituer le cœur des arguments d'une conception de la commune sur la base de laquelle se déploient les discours décentralisateurs du XIX^e siècle, dont les auteurs proviennent de l'ensemble du spectre politique de l'époque. Sur cette base, la décentralisation est perçue comme une exigence inhérente à la revendication de liberté, voire comme un droit presque naturel. Édouard Laboulaye écrit ainsi, dans son programme libéral, que « *ce n'est pas ainsi qu'on fonde l'esprit de liberté. Se gouverner soi-même, c'est ce qui fait un homme, une commune, un peuple ; et se gouverner, c'est agir à ses risques et périls, sans avoir rien à espérer ni à craindre de personne. Que la loi détermine la sphère de l'activité municipale, qu'elle empêche le maire et le conseil d'en sortir, rien*

¹¹ *Ibid.*, p. 287.

¹² Benjamin CONSTANT, *Principes de politique*, chapitre XII, 1815.

¹³ Jules SIMON, *La liberté politique*, 5^e éd., Paris, Hachette et cie., 1881, p. 223.

de mieux ; mais dans ces limites, laissez pleine liberté aux habitants ; ne réduisez pas les citoyens à mendier comme une faveur ce qui leur appartient comme un droit »¹⁴.

Sans prétendre ici à une étude exhaustive de l'ensemble des auteurs de l'époque, dont un grand nombre (Odilon Barrot, Ernest Léonce de Lavergne, Lucien-Anatole Prévost-Paradol, Victor de Broglie, Frédéric Le Play,...) s'est employé à développer des vues similaires ou comparables malgré de grandes divergences d'opinion, il apparaît qu'une conception assez largement déterministe de la liberté communale a circulé dans le milieu politique avant de nourrir l'élaboration des grands textes décentralisateurs de la III^e République. Bien que certains textes – le célèbre manifeste de Nancy de 1865 en est une illustration¹⁵ – s'éloignent d'une telle conception, c'est bien à cette conception naturaliste qu'on doit les premières mises en œuvre de la décentralisation. Pour s'en convaincre, il suffit de se pencher sur les rapports accompagnant les textes votés à l'époque, qui marquent sûrement l'esprit ayant guidé la loi malgré le foisonnement des débats¹⁶.

Le rapport d'Émile de Marcère – décentralisateur assez modéré – sur la grande loi municipale de 1884 témoigne franchement de l'importation dans le champ politico-juridique de la conception naturaliste de la commune et des prétentions libérales qui l'accompagnent : « *la commune n'est pas une création de la loi : elle est née de la nature des choses* », constituant « *le premier embryon d'un état social régulier* ». « *Le mouvement de leur affranchissement a été le point de départ des évolutions successives de la nation vers la liberté politique* ». Reconnaisant à leur bénéfice des « *intérêts collectifs de propriété, de sécurité, de salubrité, de police qu'elle peut gérer à son gré* », le texte remarque qu'« *en un mot, [la commune] a la pleine administration de ses affaires* ». Pour fonder l'idée d'une autonomie communale, pensée comme une liberté, l'auteur décline au bénéfice de la commune le cadre habituel de conception de la liberté individuelle : « *la commune constitue un être moral qui a des droits à exercer et des intérêts à gérer. Elle le peut faire librement. Veut-on appliquer à cet état le mot d'autonomie ? Soit. La commune sera autonome, comme le citoyen est indépendant dans la plénitude de ses facultés, mais en restant soumis aux lois et en subissant l'application des principes du droit public qui s'étend sur tous les Français* ». La vicinité fonde alors la particularité des « *communes*,

¹⁴ Edouard LABOULAYE, *Le parti libéral : son programme et son avenir*, 8^e éd., Paris, Charpentier et cie., 1871, p. 98.

¹⁵ Jules LABBÉ, *Le Manifeste de Nancy et la démocratie*, Paris, E. Dentu, Libraires éditeurs, 1865,

¹⁶ V. à ce sujet les obs. de François BURDEAU, *Liberté. Libertés locales chéries ! L'idée de décentralisation administrative des Jacobins au Maréchal Pétain*, Paris, Éditions Cujas, 1983, p. 197 et s.

qui ne sont rien que par la tradition, par l'enchaînement des familles vivant côte à côte sur le même sol, par la jouissance perpétuelle des biens communs ». La commune est ainsi réputée, tout en faisant partie de l'État, être « *indépendante et libre de sa nature* »¹⁷. Opérant principalement sous la forme d'une grande codification du droit communal, la loi de 1884 associe cependant à cet effort des innovations majeures (dont ce qui deviendra la clause de compétence générale) et une orientation politique affirmée de la décentralisation qui, sans renoncer encore à la prudence et aux forces de la tutelle¹⁸, place néanmoins son développement sous les auspices d'une intention libérale affirmée, qui a donné à l'autonomie communale sa « *loi fondamentale* »¹⁹.

Ainsi la décentralisation s'est-elle fondée sur une conception que l'on peut qualifier de naturaliste-libérale, qui est à ce point centrale dans la conception du texte de 1884 que l'auteur remarque, dans une apostrophe qui résonne aujourd'hui avec beaucoup d'écho, qu'« *on ne peut, sans grands troubles sociaux, bouleverser les éléments qui constituent la nation, ni renouveler incessamment les moyens usités de gouvernement. Les communes, les départements, les êtres collectifs de toute nature sont constitués par la nature des choses, ou répondent à des besoins tout particuliers du pays. Les habitudes, les traditions, les tendances d'esprit ont contribué puissamment à l'organisation de nos services publics. Il serait imprudent et peut-être impossible de lui substituer une organisation entièrement différente. Conservons au contraire ce qui a fait la France ce qui la distingue des autres nations. Laissons-lui ses allures et sa constitution natives : ou, pour parler plus exactement, rendons-les-lui. Car la décentralisation est un retour à la vérité des choses, dont le système centralisateur excessif qui date de l'an VIII s'était écarté* ».

On sait l'importance de la loi de 1884 pour la décentralisation française, à laquelle elle a donné son ossature conceptuelle et idéologique fondamentale en bâtissant un modèle qui sera ensuite décliné au bénéfice du département, puis de la région, et constituera la base de départ de son évolution. La conception naturaliste-libérale a ainsi servi de fondation de principe au discours politico-juridique de la décentralisation française, lui permettant de s'exprimer selon des modalités qui diffèrent bien évidemment de celles, très différentes sur le plan historique et théorique, de l'expérience d'autres États dont le rapport

¹⁷ Émile DE MARCÈRE, rapport sur la loi des 5-6 avril 1884 *sur l'organisation municipale*, Duvergier, t. LXXXIV, pp. 100-102.

¹⁸ Sur le sujet, v. not. l'étude de Jean-Pierre MACHELON, « La Troisième République (jusqu'à la grande guerre) », in Louis FOUGÈRE, Jean-Pierre MACHELON, François MONNIER (dir.), *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 351.

¹⁹ Léo HAMON, *Vers une réforme municipale*, Paris, Société d'éditions républicaines et populaires, 1947, p. 6.

au phénomène local s'est inscrit dans un cadre fédéral. Le discours naturaliste-libéral a d'ailleurs continué à influencer les évolutions de la décentralisation bien au-delà de 1884. La loi de 1890 relative aux syndicats de communes²⁰ donne aussi une bonne illustration de cette conception de la décentralisation. Charles Floquet, alors Président du conseil et ministre de l'Intérieur, évoque ainsi des « *franchises locales* », et « *l'indépendance locale* » pour fonder un outil d'intercommunalité dont les modalités de constitution et de fonctionnement sont franchement libérales, mises au service d'un « *groupe communal* »²¹.

Il est ainsi notable que République et décentralisation ont formé un couple logique très fort à la fin du XIX^e siècle, articulé autour d'une conception de la liberté faisant davantage de place aux libertés collectives (liberté syndicale, liberté d'association, décentralisation...) et donc aux corps intermédiaires dont la légitimité politique, présentée comme extérieure à la seule volonté nationale, trouve à se refonder dans une plus grande considération de sa substance sociale et à s'extraire de la neutralisation politique opérée par la centralisation juridique des révolutionnaires. En d'autres termes, la décentralisation embarque avec elle, par essence, une conception naturaliste cherchant à modérer le rationalisme issu des législations postrévolutionnaires et des bureaucratisations impériales, qui avaient asséché la structure intime du territoire.

Si la commune a servi d'ossature à cette conception de la décentralisation, il est notable que le département en a bénéficié par une forme de dérivation. Il est parfois encore soutenu que le département, constitué en 1789-1790 par le pouvoir révolutionnaire, est un échelon artificiel ne pouvant répondre, au même titre que la commune, aux prétentions naturalistes. Il faut rappeler que cette position, soutenue par les anti-départementalistes de toutes obédiences, se heurte à un certain nombre d'obstacles très tôt écartés par les libéraux. Ernest Léonce de Lavergne a ainsi pu remarquer qu'il n'était « *pas de ceux qui regrettent l'institution des départements. On aurait pu garder plus de ménagements pour les deux ou trois provinces qui résistaient au fractionnement ; mais presque toutes ont accueilli avec satisfaction une division qui a eu plus de causes naturelles et historiques qu'on ne croit* »²². Dans la même veine, Henri de Ferron relevait que « *la division opérée en 1790 n'a pas rompu les affinités naturelles et que les départements ne sont pas des créations aussi artificielles qu'on l'a soutenu* »²³. Cette approche

²⁰ Loi du 22 mars 1890 *sur les syndicats des communes*, Duvergier, t. XC, 1890, p. 91.

²¹ Thomas Charles FLOQUET, *Présentation du projet de loi sur les syndicats de communes*, Duvergier, t. XC, p. 91.

²² Ernest LÉON DE LAVERGNE, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, Paris, Calmann Lévy, 1879, p. X.

²³ Henri DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparées*, Paris, F. Alcan, 1884, p. 33 et s.

a, depuis, été confirmée scientifiquement²⁴. Une fois l'ordre de grandeur du département défini, le découpage opéré²⁵ a cherché à ménager les multiples et bigarrés territoires vécus de l'Ancien Régime (provinces, généralités, bailliages, intendances, diocèses...), jugés riches de « *rappports moraux et politiques* »²⁶. Les anciennes provinces ont ainsi, autant que possible été découpées en leur sein et, lorsque tel n'a pas pu être le cas, elles ont été agencées ou adaptées selon une méthode prédéfinie. Le département s'est ainsi largement bâti comme un espace administratif largement négocié²⁷ : les limites départementales, la définition des chefs-lieux de département et de canton ont ainsi fait l'objet d'adresses, de croquis, de courriers et de pétitions grâce auxquelles le découpage s'est assez largement adapté aux structures du territoire vécu.

Il n'est donc guère surprenant que le département, dont la correspondance du cadre juridico-administratif avec une forme d'institution sociale était déjà largement entamée, ait rapidement pu être pensé comme le support d'une liberté assimilable à celle de la commune, que ne se sont efforcés de contester que les auteurs soucieux de le voir disparaître au profit de plus vastes ensembles, que ceux-ci portent le nom de provinces ou de régions.

C'est ainsi que la *liberté communale* a vite laissé la place aux *libertés locales*²⁸, qui incluent dans un ensemble unique les libertés communale et départementale, dont il est considéré qu'elles participent des mêmes finalités et s'appuient sur les mêmes fondements, alors même que le département restera longtemps en-deçà des avancées décentralisatrices obtenues par la commune. Cadre métapolitique de la décentralisation, les libertés locales constituent ainsi le moteur historique de son affirmation.

²⁴ Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989, 363 p. ; Jean-Louis MASSON, *Provinces, départements régions. L'évolution des circonscriptions administratives de la fin de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Fernand Lanore, 1984, pp. 92 et s.

²⁵ Décret des 26 février – 4 mars 1790 *relatif à la division de la France en quatre-vingt-trois départements*, Duvergier, t. I, 1824, p. 121.

²⁶ Jean-Xavier BUREAUX DE PUSY, *Rapport sommaire de la nouvelle division du royaume*, A. P., t. X, p. 119.

²⁷ Sur le sujet, v. les importants travaux de OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Éditions de l'EHESS, 1989, 363 p.

²⁸ V. par ex. le rapport de sur le décret-loi du 5 novembre 1926 *de décentralisation et de déconcentration administratives*, *JORF* du 7 novembre 1926, p. 11890, qui évoque « *les libertés locales* » et les « *initiatives d'intérêt local* » en se référant encore à une « *volonté de libéralisme* ».

La mutation des libertés locales en libertés administratives

Notre effort consistant à saisir la dimension métapolitique du droit de la décentralisation, il n'est guère utile de retracer exhaustivement la chronologie de l'évolution du droit des collectivités territoriales, dont seules les principales étapes de transformation doivent être soulignées. Parmi elles, la Constitution de 1946 marque une intéressante étape d'évolution. Elle est connue pour avoir intégré, au sein même du texte constitutionnel, le socle juridique fondamental des libertés locales : "la libre administration des collectivités territoriales". Son article 87 dispose en effet que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président* ». Cette évolution est évidemment importante en ce qu'elle poursuit, dans l'ordre juridique, la transcription d'une liberté bénéficiant aux institutions locales. En ce sens, elle s'inscrit dans la continuité des efforts accomplis sous la III^e République pour fonder la décentralisation.

Pour autant, cette évolution emporte avec elle une transformation notable du cadre métapolitique de justification de la décentralisation, en ce qu'elle ne laisse plus vraiment de trace palpable d'une conception naturaliste-libérale de l'effort décentralisateur. La libre administration des collectivités territoriales fonde en effet une liberté dont la nature et le titulaire sont en rupture avec le modèle des libertés locales que les auteurs libéraux du XIX^e siècle avaient en tête : elle fonde en effet une liberté *d'administration* – c'est-à-dire une liberté qui n'a de portée et de fondement qu'administratifs ; et cette liberté bénéficie *aux collectivités territoriales* comprises non plus dans leur acception communautaire liée à une conception vicinale de leur structure institutionnelle, mais dans leur acception proprement juridico-administrative comme des personnes morales de droit public intégrées à une ensemble administratif plus vaste, auquel appartient aussi l'État, au sein duquel elles sont politiquement inscrites mais juridiquement disjointes dans le but de restaurer à leur bénéfice, en son sein, des formes de liberté de leur administration. Pour le dire autrement, la libre administration des collectivités territoriales contribue à opérer la transformation *d'une liberté politique en une liberté juridique*. L'une a contribué à l'apparition de l'autre, mais l'autre n'est pas l'une, et l'une n'est pas l'autre : c'est là le témoin d'une évolution de la conception de la décentralisation, dont le terme n'est d'ailleurs pas évoqué par le texte constitutionnel. Cette évolution, dont les traces sont encore palpables du fait de la permanence du principe de libre administration des collectivités territoriales dans notre

droit constitutionnel, a contribué à transformer les conditions d'expression d'un projet que, dans un article trop souvent oublié car dépourvu de véritable portée principielle, la Constitution de 1946 s'employait cependant encore à évoquer selon une logique libérale : « *Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales [...]* »²⁹.

L'irruption dans la Constitution du principe de libre administration a servi de support à un déplacement des modalités de justification du discours décentralisateur. D'ordre politique, donc insaisissable *a priori* et potentiellement radical, le cadre intellectuel fondant la décentralisation a ainsi peu à peu tendu à se réduire à l'expression d'une liberté dont les modalités sont largement prédéfinies et contraintes par le droit, devenu lui-même le support d'une référence métapolitique. Exit, alors, la prétention naturaliste-libérale qui fondait le discours relatif aux libertés locales, que la libre administration des collectivités territoriales désactive et ignore au bénéfice d'un discours plus désincarné, qui ne cherche pas à défendre l'existence politique *de communautés* au sein de l'ensemble étatique mais à formuler juridiquement les modalités d'expression *de collectivités* conçues comme des entités administratives. La personnalité juridique des collectivités, de nature publique, est seule connue par le droit : les mécaniques sociales et communautaires qui la fondent socialement ne sont pas un objet du discours juridique. Sur le plan politique, en effet, la substance singulière des collectivités paraît s'arrêter à la désignation démocratique de leurs représentants, assimilable à une modalité singulière de constitution du pouvoir administratif local par rapport au reste des institutions administratives, pour l'essentiel agencées autour de la conception hiérarchique issue des temps napoléoniens.

Ainsi, en même temps qu'elles ont trouvé dans le principe de libre administration une forme de garantie juridique nouvelle, les collectivités ont trouvé avec lui une forme de contrainte politique. Cette évolution, ainsi que la croyance aussi naïve que croissante d'une identité conceptuelle entre libertés locales et libre administration, va progressivement entraîner un transfert des fondements politiques du discours décentralisateur vers la considération d'une "libre administration" éloignée des valeurs métapolitiques qui le guidaient initialement. Ceci conduit à réduire politiquement la surface d'action de la décentralisation et à la laisser s'incarner dans les formes de discours établies par l'État pour la limiter.

²⁹ Article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946.

Si le concept de libertés locales pouvait, dans son acception naturaliste-libérale, prétendre servir de support à une évolution progressive du rapport de force politique entre État et collectivités et donc à une transformation de la forme de l'État (certains espérant même qu'il permettrait à terme l'affirmation d'un fédéralisme), celui de libre administration réduit la conception de la décentralisation à un enjeu principalement administratif, qui paralyse son ambition politique en l'enfermant dans une modalité d'expression contrainte par un cadre de référence administrativo-juridique. Pour le dire autrement, si le principe de libre administration est en mesure de se déployer à l'encontre de la *centralisation bureaucratique*, qui constitue l'avatar contre lequel il dispose d'une portée, il ne dispose d'aucune force politique pour faire évoluer les cadres de la *centralisation politique* et de la *centralisation juridique* du pays, c'est-à-dire pour faire de la décentralisation un outil de mutation fondamentale du rapport politique que l'État noue avec son territoire. Si le concept de libertés locales permettait de fonder un rapport de force politique entre État et collectivités, celui de libre administration ne le permet pas. Il constitue ainsi, en ce sens et par sa nature mi-politique mi-juridique, le support de développement d'une décentralisation perçue comme un enjeu davantage technique que moral, davantage administratif que politique. De là vient que, souvent, on ne sent plus guère d'enjeux fondamentalement politiques dans le discours politique relatif à la décentralisation, devenue un objet relativement neutre dans son pouvoir de reformulation politique.

La dissolution des valeurs libérales de la décentralisation

Il est difficile d'établir le moment auquel la libre administration, comme fondement politique du discours décentralisateur, a recouvert l'expression politique sur les libertés locales. Probablement la Constitution de 1946, dont le principe de libre administration a par la suite été repris par celle de 1958, a-t-elle constitué un véritable virage. La constitutionnalisation du droit des collectivités territoriales semble ainsi être allée de pair avec le progressif assèchement de ses fondements métapolitiques. Toujours est-il qu'en 1982, lors de l'adoption de la célèbre loi de décentralisation portée par Gaston Defferre³⁰, ce chemin paraît déjà largement accompli. Le premier signe en est l'absence de référence

³⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

du pouvoir de l'époque aux acquis de la décentralisation de la III^e République et l'apparente prétention à fonder la décentralisation *ex nihilo*³¹, laquelle a donné naissance à la mythologie de l'«acte I de la décentralisation». S'il y a certainement au fondement de cette réalité une ambition communicationnelle et un calcul politicien³², ceci témoigne aussi, tout aussi manifestement, des limites du lien politique et intellectuel que l'on peut opérer entre les décentralisateurs de 1871-1884 et ceux de 1982-1984. Le second signe de l'assèchement des fondements métapolitiques de la décentralisation, en 1982, réside dans la conception restrictive de la liberté locale formulée par le jurislatureur de l'époque, tout entière enserrée dans les limites du principe de libre administration. Gaston Defferre affirme ainsi, dans un discours à l'Assemblée nationale, que « *la liberté, c'est le droit pour des collectivités territoriales, de s'administrer librement, comme le prévoit l'article 72 de la Constitution* »³³. On est ici déjà loin des discours envolés des libéraux du XIX^e siècle !

La loi de 1982, pourtant, a dans les faits considérablement amélioré les modalités de la libre administration des collectivités territoriales en apportant au processus de décentralisation de nouvelles garanties. Les textes qui ont suivi la loi fondatrice de 1982 pour fonder l'édifice normatif des années 1982-1984 (25 lois et plus de 200 décrets !) ont également étendu le champ et les modalités de l'action des collectivités territoriales, ouvrant de nouvelles perspectives à leur action. Il n'est pas utile de développer ici la portée de ces textes, particulièrement bien connue. Il importe en revanche de tenter de situer leur apport au discours politique sur la décentralisation.

L'édifice législatif des années 1980 a, à l'évidence, considérablement renforcé l'autonomie administrative des collectivités territoriales. Il a, à certains égards, poursuivi l'œuvre des libéraux du XIX^e siècle en consacrant, par exemple, la généralisation de la clause de compétence générale, outil majeur de la reconnaissance de la substance politique des collectivités territoriales. En faisant des présidents des conseils généraux et régionaux les organes exécutifs de leurs collectivités au même titre que le maire, il a décliné aux collectivités départementale et régionale le modèle d'organisation de la commune que le législateur de la III^e République avait, sinon bâti, du moins consolidé et codifié. La

³¹ Prétention contestée, par exemple, par Michel DEBRÉ à la chambre. V. Assemblée nationale, 7^e Législature, Compte-rendu intégral, JO, n° 14, mardi 28 juillet 1981, p. 326.

³² Celui, notamment, de marquer une rupture nette avec la majorité précédente, qui avait pourtant initié la discussion d'un texte aux orientations comparables avec celui qui sera voté en 1982.

³³ Gaston DEFFERRE, *Discours sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Assemblée nationale, 27 juillet 1981.

suppression de la tutelle, revendication ancienne de la plupart des libéraux du XIX^e siècle, a par ailleurs consacré un effort attendu et conduit à vider l'action décisionnelle des collectivités territoriales de l'emprise directe de l'État. À bien des égards, la réforme des années 1980 a ainsi conduit à donner satisfaction à d'anciennes revendications liées aux libertés locales. Il existe ainsi une forme de continuité logique, et même parfois textuelle, entre l'œuvre du législateur de 1871-1884 et celle du législateur de 1982-1984.

Il n'en reste pas moins, cependant, que cette évolution s'est réalisée à la faveur d'un ordre de discours manifestement différent de celui en vogue au début de la III^e République, caractérisé par le développement d'une approche *plus technique et instrumentale* de la décentralisation. Cette tendance nouvelle se constate, essentiellement, par la focalisation de la décentralisation sur l'enjeu de la répartition des compétences, qui se propose de résoudre, par le biais de la technique juridique, le problème fondamental de la cohabitation politique entre centre et périphérie. La décentralisation, initialement chargée politiquement, se mue alors en une *dé-centralisation* peu à peu réduite à l'opération de transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. La décentralisation est, alors, un enjeu principalement technique et juridique, *une question d'organisation administrative* et non politique. La décentralisation se vide alors de la charge politique que lui donnait la considération des "libertés locales", dont le pouvoir de référencement métapolitique disparaît au profit d'une conception plus quantitative l'envisageant comme la simple extension du domaine matériel d'expression de l'action des collectivités territoriales. Ce faisant, la "décentralisation" emporte peu à peu avec elle une forme de dévalorisation de son discours, réduit à une mécanique technico-administrative.

Dans ce nouvel état des enjeux, en effet, il est parfaitement admis que la décentralisation n'agit plus *contre* l'État, c'est-à-dire dans le but de réduire son emprise politique sur les collectivités territoriales, mais qu'elle est un enjeu de l'organisation de l'État *lui-même* dans son mode administratif. L'État est ainsi parvenu à faire de ce qui était une contestation de la place de sa personne un mode d'être de sa personne ; il n'y a plus ici de *question de principe* articulée autour de valeurs politiques : il y a des personnes morales de droit public appartenant à un appareil administratif auquel l'État appartient à parité avec les collectivités territoriales, mais dans lequel il bénéficie d'une position de surplomb et d'un pouvoir d'agencement. La technicisation du discours de la décentralisation, c'est-à-dire sa formulation politique autour d'un principe juridique, conduit ainsi à légitimer l'administrativisation des collectivités territoriales, c'est-à-dire à neutraliser leur substance

politique. À la question « *pourquoi décentraliser ?* », le législateur des années 1980 ne répond ainsi plus exactement la même chose que son homologue des années 1880, ayant déjà perdu de vue la dynamique communautaire et corporative qui fondait les collectivités aux yeux de ce dernier et ayant commencé à projeter un regard instrumental sur la décentralisation.

Cet état de fait servira bientôt l'acheminement de la décentralisation vers un ordre de discours exclusivement technicien, au sein duquel la question politique de la décentralisation va finalement s'articuler autour d'enjeux fondamentalement techniques qui lui serviront de corps politique. La poursuite de l'illusion de la "clarification des compétences", celle tout aussi vaine de la lutte contre "la complexité de notre organisation institutionnelle", l'aspiration à la "simplification" et à "l'efficacité" vont ainsi peu à peu absorber le discours de la décentralisation, muée en un système technicien trouvant en lui-même ses propres perspectives de développement et n'ouvrant plus la voie qu'à une discussion sur des modalités techniques de moins en moins référencées à un ordre de valeurs politique.

Le système technicien : l'empire de l'efficacité

La grande technicité du droit de la décentralisation contemporain est révélatrice d'une profonde transformation des conditions d'expression de cette dernière. De moyen d'expression d'une finalité plus politique, le droit de la décentralisation semble s'être mué en une technique livrée à elle-même, caractérisée par une tendance à appréhender cette question sociale sous l'angle d'un faisceau de techniques dont l'empire semble vouer à s'étendre toujours plus grâce au cadre général de sa formulation, articulé autour de la recherche de l'efficacité. Dans un tel contexte, la décentralisation trouve son moteur dans un mode plutôt que dans une finalité, s'affirmant comme un système technicien dont il semble très difficile de s'extraire.

La décentralisation comme système technicien

Le droit des collectivités territoriales contemporain est caractérisé par une très grande technicisation de son discours normatif. Formulé en une multitude de dispositifs

tous plus techniques les uns que les autres, il donne des sueurs froides même aux spécialistes de la discipline. Au nom d'une prétendue "attente des Français" qui souhaiteraient de "l'efficacité" et de "la simplification", on n'a paradoxalement cessé de produire, depuis la fin du XX^e siècle, un système toujours plus complexe, que révèle aussi bien l'empilement de structures et de dispositifs nouveaux que la délirante complexification légistique des textes législatifs et réglementaires. Il semble ainsi que nous soyons parvenus à une situation dans laquelle chaque solution devient la source d'un problème nouveau, appelant lui-même une solution qui deviendra à son tour un problème à résoudre. Les textes se suivent à une cadence infernale et se contredisent, se complètent, se contestent, dans une apparente absence de sens. Comment en est-on arrivé là ?

Les travaux de Jacques Ellul sur la technique sont d'un précieux secours à qui veut s'efforcer de comprendre quelle dynamique a pu ainsi conduire le droit de la décentralisation à devenir « *malade de ses normes* »³⁴. Cherchant à étudier l'effet de la technique sur l'évolution de la société, il a cherché à mettre en évidence l'avènement d'un système technicien caractérisé par une « *technicisation totale* » : « *chaque aspect de la vie humaine est soumis au contrôle et à la manipulation, à l'expérimentation et à l'observation de façon que l'on obtienne partout une efficacité démontrable* »³⁵. Changement, interdépendance, globalité et stabilité sont selon lui les caractéristiques d'une technique devenue système. Dans le système technicien, perçu comme un ensemble interdépendant de mécanismes rattachés à une obsession commune de l'efficacité, la distinction entre fins et moyens a perdu de sa vigueur : « *la complexité [...] entraîne des interactions si nombreuses que l'on ne voit pas bien où pourrait prendre place une quelconque finalité. En réalité, chaque solution est technique, et définit elle-même le problème* »³⁶.

Il va de soi que pour la théorie de Jacques Ellul, notre objet d'étude ne serait que l'un des éléments (l'auteur parle de sous-système) d'un système bien plus vaste au sein duquel il serait inclus et placé en interaction avec d'autres éléments – la décentralisation ne peut évidemment pas se concevoir isolément du reste des problématiques sociales ! Pour notre part, nous souhaitons cependant simplement montrer en quoi celle-ci revêt, pour elle-même et en elle-même, les caractéristiques fondamentales d'un système technicien. Un tel

³⁴ Bertrand FAURE, « Le droit des collectivités territoriales "malade de ses normes" », *Revue française de droit administratif* 2014.467.

³⁵ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 93.

³⁶ *Ibid.*, p. 281.

effort doit permettre de mettre au jour, autant que possible, les grandes tendances ayant conduit le droit de la décentralisation à se forger dans le creuset d'un technicisme rationaliste qui, au prétexte d'atteindre une plus grande efficacité, a donné naissance à ensemble d'une très grande complexité dont les perspectives d'évolution ne semblent pas pouvoir s'extirper d'une irrépressible fuite en avant.

La décentralisation désincarnée par la technique : la quête de l'efficacité

Le point de départ du système technicien est identifiable aux yeux de Jacques Ellul dans la valeur accordée aux objectifs d'efficacité et de performance : « *le phénomène technique est la préoccupation de l'immense majorité des hommes de notre temps de rechercher en toutes choses la méthode absolument la plus efficace* »³⁷. L'auteur considère ainsi que « *partout où il y a recherche et application de moyens nouveaux en fonction du critère d'efficacité, on peut dire qu'il y a technique* »³⁸.

De ce point de vue, la recherche de l'efficacité constitue la charnière de l'avènement d'une relation technicienne au monde qui n'est pas sans faire écho avec l'évolution du droit de la décentralisation. Il est en effet frappant de constater que c'est précisément sous les auspices d'un objectif assumé d'efficacité que les plus récentes évolutions de la décentralisation ont été opérées. L'exposé des motifs de la loi "3DS"³⁹ évoque ainsi l'ambition « *de répondre aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus et les citoyens ces dernières années* ». Celui de la loi "Engagement et proximité"⁴⁰ cherche à « *favoriser les synergies au sein du bloc communal, pour porter des projets collectifs de la manière la plus efficace et la plus démocratique possible* ». Celui de la loi "NOTRE"⁴¹ veut « *donner sa pleine cohérence à l'action publique et faire en sorte que chaque euro dépensé soit pleinement efficace au service de nos concitoyens* » et soutient l'ambition de mener « *un redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales* », avant de conclure

³⁷ Jacques ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, A. Colin, 1954, p. 19.

³⁸ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 38.

³⁹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF du 22 février 2022, texte n° 3.

⁴⁰ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, JORF du 28 décembre 2019, texte n° 1.

⁴¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705.

(comme l'exposé des motifs de la loi "MAPTAM"⁴², dont il reprend *in extenso* le mantra) que « *notre pays a besoin d'une action publique efficace pour améliorer sa compétitivité et renforcer les solidarités entre ses territoires et ses générations. C'est l'objet de ce projet de loi de lui en donner tous les moyens* ». Celui de la loi "MAPTAM" souligne que « *cette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences* », concluant que « *notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations* » avant de faire un usage plus que massif des termes « efficace » ou « efficacité ». L'exposé des motifs de la loi relative à la délimitation des régions⁴³ relève quant à lui que « *le présent projet de loi se fonde sur la nécessité d'améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques mises en œuvre dans les territoires* ». L'exposé des motifs de la loi "RCT"⁴⁴ souligne que celle-ci cherche à promouvoir « *l'efficacité et la rationalisation de l'action publique locale* » pour faire face à « *une perte d'efficacité* ». Dans l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle de 2003⁴⁵, le terme est aussi évoqué sept fois, le texte évoquant même une « *décentralisation efficace* ». Celui de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁴⁶ estime que « *cette nouvelle étape de la décentralisation contribuera à un exercice plus efficace des compétences des collectivités locales et à une réduction des inégalités territoriales et sociales* ».

On pourrait multiplier à l'envi les références, tant il apparaît que l'ambition d'efficacité a fortement imprégné le discours décentralisateur. Passage obligé de toute réflexion relative à l'organisation territoriale et plus généralement à l'action publique, l'efficacité a ainsi acquis le rôle d'objectif de référence, jusqu'à devenir le passage obligé de tout discours sur la décentralisation, que celui-ci soit prononcé par l'élu national ou par l'élu local : notre époque est religieusement éprise d'efficacité, au moins tout autant que les révolutionnaires s'étaient épris d'unité.

⁴² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1562.

⁴³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777.

⁴⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁴⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* du 29 mars 2003, texte n° 1.

⁴⁶ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF* du 13 juillet 1999, p. 10361.

Que traduit cette évolution ? Il serait naïf de la considérer comme un simple signe sans portée du langage de notre temps ou comme un artifice communicationnel. La quête irrationnelle de l'efficacité a gagné l'ensemble des secteurs de la société – du système technicien, donc – au point de devenir l'une des clefs de voûte du discours politique sur l'action publique et de révéler un véritable déplacement de la rationalité juridique⁴⁷.

Son acclimatation au contexte de la décentralisation s'est, comme on le verra, opérée progressivement : latente et balbutiante dans les années 1960, elle commence à déployer ses effets au détour des années 1980-1990 et a trouvé son apogée au début des années 2010, qui ont consacré sa domination. La quête de l'efficacité témoigne d'une rupture métropolitaine d'ampleur avec l'ancien système de justification de la décentralisation, assis sur la considération de libertés locales puis la recherche des modalités d'une "libre administration des collectivités territoriales", dans la mesure où elle s'emploie à projeter un projet d'ordonnancement quantitatif (un calcul et des indicateurs) sur une organisation jusqu'ici guidée par des valeurs qualitatives.

La quête de l'efficacité comme principal moteur des évolutions de la décentralisation constitue cependant aussi une sorte de continuité logique de l'histoire de la décentralisation, permise par la technicisation et la dépolitisation de la décentralisation ouverte par l'administrativisation des collectivités territoriales et la reconnaissance à leur bénéfice d'une simple libre administration dénuée de charge politique fondamentale. Devenues les éléments objectivés d'un système administratif au sein duquel elles sont incluses, privées de l'ossature institutionnelle qu'entendait reconnaître l'approche naturaliste-libérale, saisies à l'aune d'une *épistémè* de plus en plus acquise au discours économique-managérial, les collectivités ont pu être considérées, progressivement, comme de simples éléments modulables d'un système préoccupé par la satisfaction d'une rationalité qui n'est plus politique, mais mathématique, articulée autour de la recherche de la performance. On assiste, en ce sens, à la poursuite de la rationalisation du discours sur la décentralisation ouverte par la dépolitisation du discours décentralisateur.

Cette préoccupation de performance constitue cependant bien une rupture en ce qu'elle suppose (et non démontre), comme préalable, l'inefficacité ontologique de l'organisation décentralisée antérieure à sa formulation. La particulière arrogance de notre

⁴⁷ Sur le sujet, v. les intéressantes obs. de CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2015, p. 75.

époque se révèle ainsi dans cette tendance à postuler *ex abrupto* que le riche legs institutionnel des siècles passés est à l'origine d'une organisation *par nature* inefficace et qu'il lui revient, instruite par la maîtrise du nombre, de donner corps à une organisation moins "archaïque". Dans ces postulats, pour autant, plus personne ne prend la peine de définir les critères de la performance ni ne s'emploie à vraiment la définir systématiquement, de sorte que celle-ci partage avec l'idée de progrès son indétermination ontologique et son pouvoir mobilisateur. Il est ainsi frappant qu'à la question : « qu'est-ce qu'une organisation territoriale performante ? », personne ne soit capable de donner une réponse unique qui révélerait la puissance d'une véritable et implacable vérité mathématique. C'est peut-être que la performance, parce qu'elle s'étudie quantitativement, prétend à une rationalité qui s'arrête en fait à la forme de son outil, sans pouvoir prétendre avec autant de conséquence à considérer et embrasser entièrement l'ordre des fins, qui échappe par nature aux ambitions d'un calcul total qui ne peut être que chimérique.

Pour autant, la recherche de la performance, permise par une lecture de l'organisation territoriale sous le prisme du nombre, continue à constituer le cap de référence des "réformes territoriales" qui s'appuient sur un discours très critique de l'ordre institutionnel hérité des sédimentations historiques. Paré d'une sorte de scientificité conditionnant et ordonnant le discours politique, l'argument d'efficacité produit une forte détermination du discours politique et, partant, du discours juridique sur la décentralisation. Cette scientificité, pourtant, n'est qu'une pseudo-scientificité et doit être contestée : elle est toujours, et ne peut être que partielle, et donc partielle, dans la mesure où les conditions de la performance sont déterminées à l'aune d'un regard sur le monde qui est nécessairement situé et définit *un standard*, et n'est donc pas neutre, et qu'il lui est impossible d'embrasser la totalité de la vie sociale (et notamment l'incalculable) en un calcul général. L'impossibilité de parvenir à bâtir une organisation entièrement ordonnée autour d'un modèle total d'efficacité est ainsi la principale raison pour laquelle les exposés des motifs et rapports accompagnant les textes législatifs s'employant à défendre "l'efficacité" ne sont jamais assortis d'une véritable démonstration, mais se contentent de dénoncer de manière péjorative une organisation territoriale dont il n'est pas *prouvé* qu'elle est "inefficace", mais dont on *postule* l'inefficacité pour mieux projeter un autre modèle assis sur un rapport au monde visant à réduire au maximum la part d'incalculable inhérente à la vie sociale, jusqu'à faire dépendre l'organisation d'une projection économico-

statistique. L'érosion *des* valeurs révèle alors, comme on le montrera, le triomphe de *la* valeur, à laquelle "l'efficacité" se propose de servir d'outil de maximisation.

Le résultat, pourtant, n'est pas garanti, tant l'ambition d'efficacité emporte avec elle des biais fondamentaux et n'a souvent de rationnelle que l'apparence. C'est ainsi que l'on découvre (sans surprise) que la fusion des régions opérée en 2015⁴⁸, réputée accroître la performance de l'action publique en permettant de réaliser entre douze et vingt-cinq milliards d'euros d'économies, ne s'est appuyée sur aucune étude véritable⁴⁹ et n'a abouti à aucune économie⁵⁰... tout en perturbant profondément des équilibres territoriaux qui peinent durablement, dans bien des cas, à s'en remettre. La performance, elle aussi, est avant tout une croyance et une mystique à laquelle on peut faire dire ce que l'on veut tant elle ne peut répondre, en matière sociale, à un véritable calcul. Elle constitue donc une ambition dont la valeur n'est pas supérieure aux autres fondements de légitimation de la décision politique, mais sert pourtant à justifier, sinon à toujours fonder, les choix opérés quant à l'organisation territoriale.

À chaque nouvelle réforme, ainsi, on continue à proposer d'accroître l'efficacité du système en postulant son inefficacité : ce cercle sans fin, qui monopolise le débat sur la décentralisation depuis 2010, cessera-t-il un jour ? Il est permis d'en douter. L'une des particularités majeures du système technicien et de sa référence à l'efficacité comme objectif ordonnateur est en effet d'envisager les enjeux dans logique circulaire qui enferme la marche des choses dans un rapport aux enjeux modelé par la technique : « *chaque solution est technique et définit elle-même le problème* »⁵¹, ce qui signifie que « *la technique ne se développe pas en fonction des fins à poursuivre mais en fonction des possibilités déjà existantes de croissance* »⁵². Si cela ne l'empêche pas de poursuivre des *buts* immédiats, parfois même des *objectifs*, cela ne la conduit pas à se référer à des *finalités* fondamentales. *Toujours* perfectible (d'autant plus lorsqu'elle n'est pas vraiment mesurable ou l'est à l'aune d'une rationalité malléable), la performance constitue ainsi un moteur de développement de la technique propre à s'auto-entraîner. La technique nouvelle soulevant souvent des problèmes plus difficiles que

⁴⁸ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF du 17 janvier 2015, p. 777.

⁴⁹ Interview d'André VALLINI, Secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale dans « Nos très chères régions », *Envoyé spécial*, 28 mars 2019.

⁵⁰ COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales en 2019*, Fascicule 2.

⁵¹ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 281.

⁵² *Ibid.*, p. 263.

ceux qu'elle se proposait de résoudre⁵³, l'emballement s'accroît souvent en intensité et étend encore davantage le domaine de la technique. La fusion des régions a produit un brillant exemple de cette tendance : prétendant résoudre un problème institutionnel que nul sinon les experts thuriféraires de l'aménagement du territoire et d'une conception européanisée du territoire ne s'était vraiment figuré comme socialement saillant, elle a engendré des perturbations territoriales telles qu'en Grand Est, une nouvelle solution technique, la "Collectivité européenne d'Alsace" a dû être produite en 2019⁵⁴ par regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour résoudre la contestation sociale et politique du découpage régional en Alsace, solution qui engendre elle-même aujourd'hui des problèmes de cohabitation entre les différents niveaux de collectivité et d'interface entre les anciennes structures départementales maintenues au niveau déconcentré. Ne souhaitant pas apporter une réponse radicalement politique au "désir d'Alsace" porté par les élus locaux et reconnu par l'État⁵⁵, l'État a contraint la résolution de la situation générée par la création de la région Grand Est à un ajustement d'ordre essentiellement technique qui conduit jusqu'aux élus de cette nouvelle collectivité à assumer la nature nécessairement transitionnelle de cette évolution⁵⁶. Ailleurs, le découpage reste encore contesté et pourrait donner lieu à justifier l'institution d'un conseiller territorial permettant à la région de retrouver, par la voie d'un élu commun avec le département, une forme d'incarnation proximitaire. Peut-on dire honnêtement soutenir que l'on a gagné en efficacité avec toute cette opération ? Certainement pas ! On aura en revanche accru l'empire de la technique (et de la surdétermination du discours juridique par le discours économique qu'elle révèle, comme on le verra) et assisté à une belle démonstration de sa capacité d'auto-entraînement et de fuite en avant.

On pourrait multiplier à l'envi les exemples de situations dans lesquelles, au nom de l'efficacité, un système inefficace a été produit. On s'arrêtera cependant à celui de

⁵³ Jacques ELLUL, *Le bluff technologique*, Paris, Hachette, 1988, p. 67.

⁵⁴ Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, *JORF* du 28 février 2019, texte n° 53 ; Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, *JORF* du 3 août 2019, texte n° 1.

⁵⁵ Rapport au Premier ministre de la "Mission Alsace Grand Est" dirigée par le préfet Jean-Lux Marx, 15 juin 2018.

⁵⁶ V. not. le discours du président F. Bierry à l'occasion de l'installation de la Collectivité européenne d'Alsace : « *L'acte que nous posons donc aujourd'hui est essentiel. Mais le temps de la reconquête, de la reconnaissance institutionnelle de l'Alsace ne s'arrêtera pas là. Nous nous saisirons de toutes les opportunités pour récupérer des compétences et renforcer notre capacité, nos droits et nos moyens à agir [...]. J'aime le répéter, la collectivité européenne n'est pas une fin en soi. Elle n'est que le début d'une merveilleuse aventure* ».

l'intercommunalité. La rencontre entre la prétention à l'efficacité et l'organisation communale française, dont la forme est héritée d'une histoire qui trouve sa source bien avant l'invention de la Nation, de l'État et de la souveraineté, a donné à la vieille tradition anti-communale une caisse de résonance nouvelle. Le procès en inefficacité fait aux communes françaises, bien que restreignant d'une manière très critiquable les fondements de légitimité sociale de l'institution, a permis la substitution d'une forme intercommunale contrainte par l'État aux anciennes formes de coopération assises sur la liberté communale et l'élaboration d'un rapport de réelle subsidiarité entre communes et intercommunalité⁵⁷. "L'achèvement" d'une "carte intercommunale" devenue l'outil prescriptif d'une forme de coopération intercommunale entièrement structurée par l'État a conduit à l'intégration contrainte des communes françaises dans des établissements publics de coopération intercommunale dont l'étendue géographique et le volume des compétences ont connu un très net renforcement entre 2010 et 2015⁵⁸ et considérablement technicisé (et donc technocratisé) les formes d'expression de l'action publique locale. Très contestées par les élus locaux, mais aussi par la population (ce dont a témoigné le discours des "gilets jaunes" et le sentiment de rupture d'une "France périphérique"⁵⁹), les "intercommunalités XXL" ont été pour beaucoup dans l'apparition de ce qui a par la suite été qualifié, dans une étrange formule, d'"irritants de la décentralisation". La situation a ainsi abouti à l'adoption de la loi "Engagement et proximité"⁶⁰, présentée comme la réponse de l'État aux revendications institutionnelles révélées par la crise des gilets jaunes et la tenue du "Grand débat". Par un ensemble de nouvelles couches techniques (pactes de gouvernance, conférence des maires, cadre décisionnel des PLU...), cette loi s'emploie donner un peu plus de place aux communes (et notamment aux maires) dans les ensembles intercommunaux. Peut-on dire honnêtement soutenir que l'on a gagné en efficacité avec toute cette opération ? Assurément pas : le fonctionnement de l'intercommunalité est devenu plus complexe que jamais et les dispositifs, tous soumis à des conditionnements, des critères et des procédures, n'ont fait qu'apporter une réponse de technicien à un

⁵⁷ Arnaud DURANTON, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d'administration publique*, n° 4, 2019, p. 905.

⁵⁸ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22146 ; Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1562 ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

⁵⁹ Christophe GUILLUY, *La France périphérique*, Paris, Flammarion, 2014, 192 p.

⁶⁰ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, *JORF* du 28 décembre 2019, texte n° 1.

problème qui est fondamentalement politique. Au nom de l'efficacité est né un dispositif extrêmement complexe et coûteux en temps et en personnel et qui révèle, comme c'est par exemple le cas s'agissant des compétences dans le champ de l'eau et de l'assainissement, l'inefficacité de choix politiques appréhendant les enjeux sous l'angle d'ajustements purement techniciens. Le temps d'action véritable des élus s'en trouve réduit d'autant, tout comme leur capacité de décision, enserrée dans un cadre procédural étouffant qui remplace la décision politique par une succession d'étapes techniques et contraint chacun à la fuite en avant.

Le changement permanent : la fuite en avant de la décentralisation

Avant l'avènement d'une conception technicienne de la décentralisation, force est de constater que le droit des collectivités était marqué par une relative stabilité que ne modérait, logiquement, que la succession des régimes de nature différente qui, développant du fait de leur nature un regard particulier sur le rôle des collectivités infraétatiques, s'employaient à adapter le système à leur pratique du pouvoir. L'enracinement de la République a abouti, à la suite des grandes lois de la fin du XIX^e siècle, à une grande stabilité de l'organisation territoriale dans le temps. Entre les premiers moments de la décentralisation à la fin du XIX^e siècle et la loi de 1982, un siècle s'est écoulé sans profonde transformation ! La volonté de poursuivre la décentralisation en 1982 a entraîné *l'amendement* de l'organisation territoriale (création de la région, uniformisation de l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales...) par complément, sans en bouleverser les structures fondamentales. L'approfondissement du mouvement de décentralisation par des transferts de compétences et la reconnaissance d'une plus grande liberté décisionnelle s'est ainsi appuyée sur un existant qu'il s'est agi de renforcer. En ce sens, tout importante et déterminante qu'elle soit, la loi de 1982, pas plus que la révision constitutionnelle de 2003⁶¹, d'ailleurs, n'ont entraîné de véritable renversement de l'ordre du droit des collectivités territoriales. Les transformations, espacées dans le temps, traduisaient un rythme de réforme normal dans un domaine fortement relié à une matière sociale dont les formes n'évoluent pas aussi vite et brutalement qu'on le dit parfois.

⁶¹ V. à cet égard Bertrand FAURE, « La révision constitutionnelle de 2003. Vérités dix ans après », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2013.1328.

Depuis 2010, cependant, un emballement paraît s'être produit. Une impressionnante série de lois transforme à un rythme particulièrement soutenu les cadres du droit des collectivités territoriales, assumant au passage un certain nombre d'ambitions proprement radicales. Si l'on s'en tient aux plus importantes d'entre elles, c'est-à-dire à celles qui portent des effets structurels sur l'organisation territoriale, il faut compter (au minimum, donc) onze textes importants en douze années (soit presque un par an !) :

- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (“RCT”)⁶² ;
- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux⁶³ & loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral⁶⁴ ;
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (“MAPTAM”)⁶⁵ ;
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁶⁶ ;
- Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes⁶⁷ ;
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (“NOTRe”)⁶⁸ ;
- Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain⁶⁹.
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique⁷⁰.

⁶² *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁶³ *JORF* du 18 mai 2013, p. 8241.

⁶⁴ *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

⁶⁵ *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1562.

⁶⁶ *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777.

⁶⁷ *JORF* du 17 mars 2015, p. 4921.

⁶⁸ *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

⁶⁹ *JORF* du 1 mars 2017, texte n° 2.

⁷⁰ *JORF* du 28 décembre 2019, texte n° 1.

- Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième al. de l'article 72 de la Constitution⁷¹.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale⁷².

Ces textes législatifs ont entraîné l'adoption d'une multitude de dispositifs réglementaires complémentaires et de circulaires adressées aux représentants de l'État. Ils ont par ailleurs été suivis de nombreuses initiatives en forme "contractuelle" entre État et collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale (pactes État-métropoles, pactes financiers État-collectivités...) et entre collectivités territoriales. En d'autres termes, la décennie passée a été marquée par un emballement normatif saisissant, à tel point que même les amateurs du décompte des prétendus "actes" de la décentralisation en ont perdu le compte !

L'organisation territoriale française paraît ainsi dans un état suspendu, en constante réforme. Chacun a conscience de la précarité ontologique des dispositifs produits et sait que d'autres évolutions viendront encore transformer un droit désormais marqué par une instabilité structurelle. À peine la "carte intercommunale" était-elle "achevée" en 2010 qu'on s'employait à la refondre, quatre ans plus tard, pour aboutir à une nouvelle carte dont on programmait qu'elle devrait être périodiquement revue⁷³... avant d'oublier cette exigence absurde en 2019⁷⁴. À peine les effets de la loi "RCT" ont-ils été intégrés dans les collectivités qu'on reformule la répartition des compétences en 2014, puis en 2015, supprimant, réintroduisant puis supprimant à nouveau la clause de compétence générale. Tout est mouvant, tout est instable, tout est transitionnel : l'organisation territoriale paraît se trouver en permanence dans un état de crise auquel il faudrait répondre par de nouvelles dispositions qui, n'éteignant pas l'incendie, en appelleront d'autres et laisseront le sentiment que l'on court toujours vers une autre urgence sans jamais pouvoir reprendre le souffle de la hauteur de vue. Dans les ministères, on produit sans cesse de nouveaux textes,

⁷¹ *JORF* du 20 avril 2021, texte n° 1.

⁷² *JORF* du 22 février 2022, texte n° 3.

⁷³ Ancienne rédaction de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁴ Article 24 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, *JORF* du 28 décembre 2019, texte n° 1.

dans une urgence toujours plus grande qui altère leur qualité⁷⁵. On s'affaire, avec le sentiment qu'il convient de s'adapter⁷⁶ sans plus tarder à un monde drogué à l'immédiateté et à l'innovation, mais aussi avec la vaine certitude d'avoir une trace à laisser dans l'ordre des choses. Dans les collectivités, qui sont les destinataires de ce droit qu'on fait pour elles, on peine à intégrer ces évolutions incessantes qui demandent une adaptation très coûteuse en temps et en moyens. Dans le corps social, on se désintéresse d'un sujet qui donne le tournis et auquel plus personne ne comprend grand-chose. « *Plus le système social administratif, économique grandit, s'accélère, porte sur de plus grands nombres, plus il devient complexe et s'accroissent alors les services de coordination* »⁷⁷ : le système technicien porte en lui la cause de sa propre complexité, que ne peut réduire le sentiment d'une valeur fondamentale ordonnatrice ; il est à ce titre appelé à se développer davantage dans un mouvement perpétuel assimilable à une sorte de fuite en avant.

La trace de cette fuite en avant est palpable dans l'incapacité du système à identifier clairement les causes fondamentales de son mouvement. Il est à cet égard frappant de constater que la "réforme territoriale" souffre d'une étrange affection : celle de ne même plus savoir pourquoi (c'est-à-dire dans quel objectif), fondamentalement, on "réforme". L'effort est alors articulé autour d'objectifs creux qui donnent l'illusion : réforme⁷⁸, rénovation⁷⁹, adaptation⁸⁰, simplification⁸¹, amélioration⁸², modernisation⁸³,

⁷⁵ CONSEIL D'ÉTAT, *Simplification et qualité du droit, Étude annuelle 2016*, Paris, La documentation française, coll. Les rapports du Conseil d'État, 2016, 198 p.

⁷⁶ Barbara STIEGLER, *"Il faut s'adapter". Sur un nouvel impératif politique*, Gallimard, coll. NRF Essais, 2019, 336 p.

⁷⁷ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 311.

⁷⁸ Le terme est notamment employé par l'intitulé de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁷⁹ Le terme est notamment employé par l'intitulé du titre 1 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁸⁰ Le terme est notamment employé par l'intitulé du titre 2 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁸¹ Le terme est notamment employé par l'intitulé du titre 3 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* et par deux titres de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

⁸² Le terme est notamment employé par l'intitulé de la section 2 du chapitre 2 du titre 3 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁸³ Le terme est notamment employé par l'intitulé de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

rationalisation⁸⁴, clarification⁸⁵, nouveauté⁸⁶, réorganisation⁸⁷, les textes eux-mêmes ne sont pas avares de ces desseins parfaitement creux qui ne disent strictement rien du but à atteindre et de l'état final recherché !

Comme prise dans une fuite en avant, contrainte par une époque qui croit le mouvement indispensable, l'organisation territoriale est à l'évidence prise en otage par l'une de ces caractéristiques importantes du système technicien : le changement permanent. Au risque d'une rupture profonde entre le résultat produit et la matière sociale que celui-ci se propose de saisir ! Il convient alors probablement de garder en tête que « *pris en lui-même et en tant que tel, le système technicien tend à accélérer sans cesse, et théoriquement d'une manière indéfinie, sa croissance et sa progression* ». « *Cette croissance provoque des difficultés d'adaptation de plus en plus grandes de la part du milieu dans lequel s'insère la technique* », de sorte qu'on arrive alors à une forme de situation critique, puisqu'« *il est matériellement impossible que des structures sociales juridiques, politiques, se modifient plusieurs fois en quelques décennies pour fournir à chaque fois le contexte favorable aux nouvelles exigences techniques* »⁸⁸. N'en sommes-nous, pas, aujourd'hui, parvenus à ce point ? La question mérite d'être posée. Elle suppose cependant, pour l'être correctement, d'assumer de porter un regard critique sur ce qui a pu être, à un moment donné, jugé désirable du fait des circonstances et accepter de prendre la hauteur suffisante pour mesurer, par un effort d'ensemble, la dérive générale du système. En son temps, remarquant que « *la plupart des législateurs ont été des hommes bornés, que le hasard a mis à la tête des autres et qui n'ont presque consulté que leurs préjugés et leurs fantaisies* », Montesquieu avait perçu le risque d'une législation « *n'embrassant rien d'une vue générale* ». Il en concluait, solennellement, qu'« *il est vrai que, par une bizarrerie qui vient plutôt de la nature que de l'esprit des hommes, il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois. Mais le cas est rare ; et lorsqu'il arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante : on y doit observer tant de solennités et apporter tant de précautions que le peuple en conclue naturellement que les lois sont bien saintes,*

⁸⁴ Le terme est notamment employé par les intitulés du chapitre 2 du titre 3 de la loi du 16 décembre 2010 & du chapitre 4 du titre 1 de la loi ° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁸⁵ Le terme est notamment employé par les intitulés du titre 4 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* & du titre 1 de la loi ° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

⁸⁶ Le terme est notamment employé par l'intitulé de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

⁸⁷ Exposé des motifs du projet de loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*.

⁸⁸ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 302.

puisque'il faut tant de formalités pour les abroger »⁸⁹. La subordination de la rationalité juridique à la rationalité économique et la domination d'une conception purement instrumentale du droit ont peu à peu conduit à s'éloigner des préventions de Montesquieu, et à entraîner le droit des collectivités dans une fuite en avant qui, étant de l'ordre des conséquences, ne pourra cesser que si l'on s'emploie à en traiter la cause fondamentale : la dépolitisation et la technicisation de la décentralisation. Il faudrait pour cela cesser de relier efficacité et progrès pour ainsi priver cette dernière de sa capacité à produire, comme lui, « un processus mécanique ou quasi mécanique auto-alimenté et auto-entretenu, qui crée à chaque fois les conditions de sa propre perpétuation, notamment en produisant des inconvénients, des désagréments et des dommages qu'un nouveau progrès peut seul permettre de surmonter »⁹⁰.

L'essor du postulat de l'interdépendance et la globalisation des enjeux de la décentralisation

Les réformes territoriales qui se succèdent ont aussi pour caractéristique nouvelle de fonder un système caractérisé par l'interdépendance et la globalité. Initialement pensées et conçues isolément (on faisait des lois municipales et des lois départementales, puis des lois régionales), les collectivités sont aujourd'hui abordées comme un tout interdépendant appartenant à une organisation décentralisée qui se veut systémique. Les lois se proposent ainsi toujours, désormais, de pourvoir à des évolutions transversales affectant l'ensemble des échelons de collectivités territoriales, pensées comme constituant un ensemble technique interdépendant et global. La dissociation politique de chaque échelon s'en trouve ainsi entravée, remplacée par un agencement juridique qui tend à générer de nombreuses techniques d'interdépendance entre collectivités. Dans ce mouvement, l'efficacité joue encore un rôle central : au-delà de l'efficacité de tel ou tel niveau de collectivité, on entend parvenir à bâtir un système territoriale globalement efficace, c'est-à-dire soumettant toutes les questions de transversalité entre collectivités à la mesure d'une efficacité cherchant à se déprendre de la "confusion" et du "croisement des initiatives" naturellement supposés par la coexistence, sur un même territoire, de différents niveaux de conception de l'intérêt général.

⁸⁹ MONTESQUIEU, *Lettres persanes*, Lettre LXXIX, Paris, A. Lemerre, 1873, p. 174.

⁹⁰ Jacques BOUVERESSE, *Le mythe moderne du progrès*, Paris, Agone, 2016, p. 14.

Cette mécanique d'interdépendance se traduit, notamment, dans l'élaboration d'une multitude de nouveaux outils techniques de structuration des rapports entre les collectivités : schémas, conférences, délégations ou transferts de compétences et autres pactes ou contrats constituent ainsi autant de dispositifs qui ont pour effet d'accroître la dimension technique de la décentralisation en construisant une "organisation décentralisée" constituée par la mise en œuvre de techniques juridico-administratives d'interdépendance. Cette évolution tend à rendre pratiquement plus complexe le développement d'une action publique qu'elle se propose de rendre plus efficace et plus "intégrée", en substituant à la complexité naturelle de la coexistence des initiatives locales une complexité formelle et procédurale encadrée par la technique juridique.

Cette tendance de la technique à générer de l'interdépendance et à forger des enjeux globalisés se heurte, cependant, à la réalité des acquis antérieurs de la décentralisation, au premier rang desquels le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Inscrit au cinquième al. de l'article 72 de la Constitution, ce principe a d'abord été énoncé par la loi du 7 janvier 1983⁹¹ et codifié à l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* ». En d'autres termes, si elles sont interdépendantes, les collectivités territoriales ne sauraient pour autant se fondre en un système absolument intégré. Cet héritage de la conception naturaliste-libérale de la collectivité, qui veut que chacune représente des intérêts propres non hiérarchisables les uns par rapport aux autres car étant dotés de la même portée politique, constitue à l'évidence un frein à la technicisation complète de l'interdépendance entre collectivités. Probablement est-ce ici la raison pour laquelle de nombreuses voix, particulièrement liées à l'essor du système technicien, appellent aujourd'hui à sa disparition au nom, encore une fois, de l'efficacité ? Dans cette attente, le droit a produit une multitude de solutions techniques dont les principales sont les schémas et les conférences territoriales. Les premiers soulevant d'importants enjeux d'opposabilité, particulièrement irrésolus et les seconds souffrant de la perpétuelle question de leur portée, ces dispositifs soulèvent des difficultés que l'on a par ailleurs tenté de résoudre par un autre dispositif technique, celui de la collectivité « chef-

⁹¹ Article 2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

de-file ». L'inefficacité criante de ce dispositif, dans laquelle on dit souvent qu'« on voit la file mais pas le chef », appelle aux yeux de ceux qui croient devoir concevoir l'action commune des collectivités sous le prisme de l'efficacité à la nécessité de franchir un nouveau pas dans l'interdépendance en ôtant cette garantie de singularité qui fait de chaque collectivité une pièce unique et égale⁹² du puzzle de l'intérêt général : le principe de non-tutelle. Ce serait là, encore, le témoignage du pouvoir ordonnateur de l'efficacité et le triomphe d'une représentation des collectivités déconnectée de tout ordre de valeurs non mesurable à son aune.

L'absence de rétroaction : l'impossible détechnicisation de la décentralisation

La mutation de la décentralisation en un système technicien est produite par le jeu d'un moyen technique majeur : la norme juridique. On sait, positivisme oblige, que celui-ci n'est soumis à aucun déterminisme et que ce qu'une loi fait, une autre loi peut le défaire. Comment expliquer, alors, que l'on ne soit pas capable de mettre un terme à l'emballlement juridique qui s'est emparé de la question de la décentralisation, et que les dispositifs s'additionnent au lieu de se remplacer ou de se réduire ? Comment expliquer, par exemple, que la réforme de la délimitation des régions ne puisse faire l'objet, au moins en partie, d'une révision rétrograde quand la Cour des comptes, des Premiers ministres, le Président de la République et de nombreux élus locaux paraissent en accord sur le caractère généralement néfaste que cette réforme a eu sur l'organisation territoriale française ? Depuis la Révolution française, le législateur a pourtant su montrer dans l'histoire sa capacité à faire et défaire lorsque le résultat n'était pas convaincant, y compris dans les domaines les plus sensibles.

Cette incapacité au retour en arrière est encore une caractéristique du système technicien, qui ne possède pas « de rétroaction, c'est-à-dire, rappelons-le d'un mot, ce mécanisme qui intervient lorsqu'un ensemble, un système en mouvement commet une erreur dans son fonctionnement, pour rectifier cette erreur mais en agissant à la source, à l'origine du mouvement ». Le système technique a ainsi pour caractéristique d'être « livré

⁹² Anne-Sophie GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2011, 692 p.

à une croissance pure » : « quand une opération est lancée, elle doit aboutir même quand on reconnaît que c'est un désastre »⁹³. Pas plus que celles induites par la création des grandes régions les grandes perturbations sociales induites par la naissance des "intercommunalités XXL" n'ont donné lieu à des mouvements rétrogrades, y compris lorsque les paramètres politiques étaient globalement réunis pour ce faire. On s'est contenté, dans le premier cas, de produire des solutions d'ajustement comme la Collectivité européenne d'Alsace et, dans le second cas, de pourvoir techniquement à une meilleure place des communes dans les intercommunalités avec la loi "Engagement et proximité" de 2019. Les problèmes restent pourtant entiers.

C'est que la technicisation de la décentralisation est le fruit d'une norme juridique qui ne se réfère plus à un ordre de valeurs, mais à un mode d'être : l'efficacité. Les ajustements ne peuvent, dès lors, reposer que sur un mouvement qui ne sera jamais un renoncement ou un retour en arrière, mais un ajustement et une nouvelle projection en avant. N'étant pas situé à l'aune d'une valeur politique de référence constituant une fin, mais plutôt d'une modalité d'action constituant un moyen, le système technicien qu'est devenue la décentralisation n'est pas en mesure de procéder à sa propre détechnicisation. Un tel état de fait est évidemment renforcé par le fait que la technicité est désormais érigée en dogme dans la formation des élites administratives, auxquelles on enseigne désormais plus volontiers *la légistique* que *le droit* (c'est-à-dire plutôt l'outil que ce à quoi il doit servir). La technicisation des formations a largement gagné l'Université française et les grandes écoles du service public, de plus en plus acquises à la cause du "pragmatisme", c'est-à-dire d'un technicisme idéologique. Aux mains du technicien, la décentralisation n'est plus vue que partiellement. Celui-ci est certes « *"en prise directe" avec sa technique, sa spécialité : il est très compétent dans son domaine, il sait et voit clairement ce qu'il a à faire avec une efficacité toujours plus grande* »⁹⁴ (qu'on songe par exemple à l'impressionnante démonstration de ceux qui produisent le contenu des lois et décrets précités, qui sont des monuments de technicité juridique et d'impressionnantes démonstrations de maîtrise de l'art légistique !). Le technicien, cependant, « *ne joue que dans un secteur étroitement limité* »⁹⁵ et fait corps avec le système dont il est un des moteurs : la matière sociale qu'il organise lui paraît tout entière incluse dans le droit technique auquel il donne corps. En cela, son expertise est biaisée

⁹³ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 126.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 321.

⁹⁵ Jacques ELLUL, *Le système technicien* [1977], Paris, Le Cherche Midi, coll. Documents, 2004, p. 322.

dans la mesure où elle fait corps avec son objet, dans une relation close entre l'ouvrier et son outil dont on a parfois perdu de vue qu'elle ne peut véritablement s'incarner qu'à la condition d'être subordonnée à un ordre de finalités décidé politiquement.

Est-il alors possible de détechniciser la décentralisation ? À moins d'une véritable rupture *d'ordre politique*, cela semble difficile. Tout porte à croire que celle-ci soit entrée dans une ère de technicisation hystérique à laquelle chacun prend part, du jurislatureur à l'homme politique, du haut-fonctionnaire au professeur : chacun accompagne, dans son ère d'action, un mouvement qui paraît ne pouvoir aller que dans un sens du fait de la rationalité qu'il incarnerait. Qui lutterait contre ce qui s'affiche comme rationnel ? L'effacement du politique derrière le technicien, c'est-à-dire la croyance en l'existence d'une rationalité objective de la matière sociale, conduit malheureusement à effacer la possibilité d'une autre décentralisation, quand bien même celle-ci serait simplement replacée sur le chemin initial qui fut le sien lors des conquêtes libérales du XIX^e siècle. À l'heure de l'"élu manager" et d'un entremêlement remarquable entre élites politiques et technocratiques, la chose publique désincarnée est avant tout devenue une affaire à gérer, et non une affaire de profondes convictions : l'État devient « *une entreprise avec des services qui doivent bien fonctionner* »⁹⁶. Dans un tel contexte, l'influence de la technique sur la décision publique devient centrale, effaçant le politique et sa capacité à projeter d'autres formes de rationalités sur la décision, quand bien même celles-ci seraient perçues comme "inefficaces" par rapport au prisme dominant. Quand le juste ne peut plus être que l'efficace, et que l'efficace est par nature un objet d'appréciation du technicien, pour qui il n'y a qu'une seule bonne méthode, « *la nation devient l'objet de l'État technique* »⁹⁷ et la rétroaction paraît impossible, car inaccessible logiquement et insupportable pour ce qu'elle révélerait des limites du discours de l'efficacité, essentiel dans un monde ayant fait de son rapport à la valeur l'épicentre de son rapport au politique.

Le temps de la valeur : la décentralisation néolibérale

⁹⁶ Jacques ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle* [1954], Paris, Economica, coll. Classiques des sciences sociales, 1990, p. 241.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 242.

Si elle s'emploie à confondre fins et moyens et s'abîme pratiquement dans une fuite en avant qui la condamne à une instabilité croissante et exagère sa déconnexion de l'ordre politique, on aurait tort de croire que la technicisation de la décentralisation n'est pas guidée par un cadre idéologique de référence. Initialement bâtie à l'aune du libéralisme politique, la décentralisation trouve aujourd'hui, en effet, à se reformuler autour des logiques du néolibéralisme économique, c'est-à-dire à se constituer, dans sa forme et ses fonctions, autour de l'ordre du marché et de l'impératif de croissance économique. L'aménagement du territoire a constitué le principal point de passage vers ce nouvel état de la décentralisation, qui reste aujourd'hui inachevé et confronté à des réticences sociales notables. Il en résulte une grande complication normative, derrière laquelle il est impératif de chercher à lire le mouvement idéologique profond qui modèle désormais le développement du projet décentralisateur.

De la complexité à la complication, de l'ordre au désordre

La décentralisation est un moyen utile à l'inscription dans le champ du droit et de l'action publique de la complexité de la Nation française, au sens qu'Edgar Morin donne à l'idée de complexité⁹⁸, c'est-à-dire la coexistence de forces antagonistes assemblées en un même système. En d'autres termes, la décentralisation a historiquement permis de concilier *l'un* – l'État-Nation – et *le multiple* – les communautés locales organisées en collectivités – en autorisant, par le jeu démocratique, le déploiement dans l'ordre de l'action locale d'une légitimité politique propre des administrateurs locaux, au service d'attributions singularisées. La complexité constitue ainsi le mode de fonctionnement normal et prévisible de la décentralisation, confrontée aux aspirations contraires de l'un et du multiple, l'ordre et le désordre qu'elle s'efforce d'équilibrer.

Admettre la complexité de l'organisation administrative française, c'est comprendre le nœud des relations historiques et sociales qui ont donné corps à notre organisation territoriale. C'est chercher, en comprenant les différents facteurs qui ont conduit à l'état du droit, pourquoi l'administration épouse des formes apparemment compliquées, mais qui sont en réalité simplement complexes parce qu'elles dépendent de

⁹⁸ Au sens qu'Edgar MORIN donne à ce mot. V. not. son *Introduction à la pensée complexe* [1990], Paris, Points, coll. Essais, 2005, 158 p.

multiples paramètres historiques, sociaux, culturels ou géographiques qui l'informent. La société est, par nature, complexe : les sentiments d'appartenance sont multiples, les legs de l'histoire puissants, les contraintes de la géographie palpables, les héritages culturels divers. Derrière l'unité de la Nation, produite pour fonder l'ordre de l'État postrévolutionnaire, la décentralisation a permis l'agencement complexe entre les collectivités territoriales, corps intermédiaires infrastructurels, et l'État, souverain superstructurel. Les communes, les départements et, d'une autre manière, les régions sont ainsi le produit politique, juridique et administratif de mouvements sociaux qui ont donné corps à des entités territoriales qui, avant d'être des *catégories juridiques*, sont aussi (et peut-être, surtout), des *institutions sociales* dont le droit organise les modalités d'expression afin de parvenir à un équilibre incarnant un ordre⁹⁹.

L'équilibre de la décentralisation est par nature instable : des forces centrifuges, produites par les collectivités territoriales, doivent se combiner avec des forces centripètes, produites par l'État, dans une société toujours plus complexe, au milieu d'enjeux par nature mouvants et évolutifs. Aussi la décentralisation suppose-t-elle la réalisation d'ajustements ponctuels, d'autant plus lorsque l'individualisme, devenu triomphant, encourage l'autonomie et la singularisation tandis que la demande d'État, paradoxalement toujours plus forte, appelle l'unité et renforce la légitimité de son action.

Dans les dernières décennies, le mouvement de réforme a pourtant revêtu une nature nouvelle caractérisée par un enchaînement très rapide de textes importants, dont on a déjà souligné qu'ils s'étaient révélés dans un mouvement particulièrement techniciste. La succession rapide des lois de la "réforme territoriale" n'est probablement que l'un des nombreux avatars d'une inflation normative plus générale dont les caractéristiques pathologiques, bien connues, ne font pour autant pas l'objet d'aucun traitement véritable, car ne donnant pas lieu à une véritable prise de conscience. Elle révèle cependant un *problème quantitatif* de la norme relative aux collectivités territoriales. La technicisation des textes, la dissolution de la décentralisation en une multitude de dispositifs¹⁰⁰ toujours plus abscons, révèle quant à elle un *problème qualitatif* de la norme relative aux collectivités territoriales. Si l'on ajoute à cet état de fait déjà préoccupant la donnée que les textes produits depuis 2010 assument une *radicalité réformatrice* – dont témoignent notamment la

⁹⁹ Maurice HAURIU, *Principes de droit public* [1910], Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque Dalloz, 2010, 734 p.

¹⁰⁰ Giorgio AGAMBEN, *Qu'est-ce qu'un dispositif?*, Paris, Rivages poche, coll. Petite bibliothèque, 2007, 50 p.

fusion autoritaire des régions par l'État, le forçage de l'intercommunalité ou les transferts de compétences entre échelons, qui ne sont que des éléments d'un vaste projet de remplacement du couple commune-département par le duo intercommunalité-région –, on comprend aisément que le projet décentralisateur s'est acheminé vers un bouleversement radical de ses formes politico-juridiques.

Le ressenti général, celui des élus, des agents et des chercheurs (les citoyens ayant depuis longtemps renoncé à s'intéresser à un sujet devenu inaccessible, ce qui constitue un enjeu démocratique majeur pour notre République), est celui de la *complication*, c'est-à-dire un sentiment que les choses sont devenues compliquées et que l'organisation territoriale française est en *désordre*. Or là où la complexité suppose l'avènement d'un équilibre entraînant un ordre, la complication implique, quant à elle, l'avènement d'un déséquilibre entraînant un désordre. Si la complexité suppose, dans le processus d'élaboration du droit, la prise en compte des multiples facteurs de légitimation de la décision publique dans le but de produire un droit consensuel, la complication est quant à elle la conséquence produite par un effort normatif dont le rapport à la complexité sociale s'est altéré et a produit un déséquilibre que révèlent les frictions entre le droit et le fait.

Si l'organisation locale est devenue compliquée au point que 65 % des Français ne la pensent pas claire¹⁰¹, il faut rappeler une donnée fondamentale : la complication de l'organisation territoriale française n'est pas due à *la décentralisation elle-même*, mais à *une certaine conception* de cette dernière, qui prétend pourtant ouvertement la simplifier. Ce paradoxe, que l'on a déjà identifié, mérite désormais d'être expliqué : il faut chercher à comprendre pourquoi, contre toute logique, la décentralisation a pu devenir le siège d'une aussi forte complication.

La complication du droit de la décentralisation a ceci de particulier qu'elle est concomitante avec l'essor et l'introduction dans le projet décentralisateur, à la charnière des XX^e et XXI^e siècles, d'une ambition perturbatrice nouvelle : l'aménagement du territoire, qui a eu pour effet de diluer la substance politique des collectivités, devenues les « territoires » d'une politique étatique à l'emprise très forte. Son avènement paraît lui-même tributaire d'une focalisation de la décentralisation non plus sur *des valeurs* mais sur *la valeur*, la rationalité économique devenant l'étalon à l'aune duquel se mesurent et se

¹⁰¹ Sondage CSA pour le Sénat : *Les Français et la décentralisation. Enquête auprès du grand public*, mars 2020.

conçoivent désormais les cadres de la décentralisation et se surdétermine le droit¹⁰². Ce mouvement emporte avec lui une forte négation de la complexité sociale, qu'il se propose de réordonner plutôt que de constater, et une réduction des fondements et des conditions politiques de légitimation de l'organisation territoriale qui produisent, une fois confrontées à la réalité du fait social, de profondes difficultés. La confrontation de la matière sociale territoriale à la projection d'un progrès élaboré en forme prescriptive semble être alors devenue la source d'un désordre résultant de la confrontation entre territoire construit et territoire vécu.

La désincarnation aménagiste : des collectivités aux "territoires"

Il ne saurait être question d'opérer ici une généalogie du concept d'aménagement du territoire. Celui-ci est déjà bien et depuis longtemps connu, et l'on s'est déjà employé ailleurs à souligner ses effets sur certaines évolutions du droit de la décentralisation, comme la métropolisation¹⁰³ ou l'essor de l'intercommunalité¹⁰⁴. Rappelons simplement que l'aménagement du territoire constitue « *une action collective et volontaire qui vise, par le moyen d'une transformation de l'organisation spatiale et temporelle de la société, à répondre à des objectifs politiques* »¹⁰⁵. En ce sens, il est « *une modalité particulière de traitement des relations entre l'humanité et son environnement* » et « *n'est pas spontané* »¹⁰⁶. Son essor en France date de la deuxième moitié du XX^e siècle, le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme Eugène Claudius-Petit ayant œuvré à sa diffusion en 1950 avant que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, incarnée par Olivier Guichard, ne soit créée en 1963 – elle perdure aujourd'hui, après divers changements de noms et de tutelle, au sein de l'agence nationale de la cohésion des territoires créée en 2019.

La particularité de l'aménagement du territoire est ainsi de nourrir un rapport singulier à la géographie. Le concept emporte, en lui-même, une vision du territoire comme *une projection* – il est le sujet d'une politique volontariste de modification de la géographie.

¹⁰² CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2015, p. 53.

¹⁰³ Arnaud DURANTON, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2019, 237 p.

¹⁰⁴ Arnaud DURANTON, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (N° 172), p. 905.

¹⁰⁵ Xavier DESJARDINS, *L'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, coll. Coursus, 2021, p. 14.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 14.

En d'autres termes, l'aménagement du territoire admet que le territoire *se construit* et emporte avec lui la conviction que le donné territorial peut, et même *doit* être transformé afin de garantir son développement. En cela, l'aménagement du territoire assume *une ambition proprement radicale*, au sens où il se donne précisément pour projet de renverser l'ordre établi de la géographie donnée au bénéfice d'un nouvel ordonnancement du territoire produit normativement.

Ainsi, au-delà de ses avatars purement matériels – les réseaux de transports, les grands ensembles, les villes nouvelles, le développement industriel... – l'aménagement du territoire est à l'origine d'un nouveau rapport de l'État au territoire. Il emporte avec lui une représentation de ce dernier assise sur une dynamique prospective articulée autour d'objectifs, réputée devoir produire des effets sur le territoire. Il est en ce sens une conception proprement descendante du territoire, observé du surplomb selon un cadre qui fait de l'action une nécessité fondamentale. Une telle conception du territoire est évidemment très différente de celle selon laquelle s'est agencée l'histoire de la décentralisation, qui s'est principalement formulée autour de la considération de territoire vécus, marqués par des formes d'historicité et de vicinité constitutives qui enracinent la collectivité territoriale dans l'ordre du donné et fondent au bénéfice de cette réalité objective *un ordre de liberté*.

La rencontre entre le territoire vécu des institutions locales (principalement communales et départementales) et le territoire construit de l'aménagement du territoire joue pour une bonne part dans le désarroi provoqué par les évolutions de l'organisation territoriale mises en œuvre depuis 2010. Elle se résume en une rencontre entre le territoire incarné de communautés locales faites collectivités (la commune et le département) et le territoire désincarné de collectivités nouvelles (les intercommunalités et la région, dont l'avènement a toujours constitué une préoccupation majeure de la DATAR¹⁰⁷), dans un contexte assumé de translation juridique du cadre de la décentralisation française de l'un vers l'autre.

¹⁰⁷ V. par ex., pour les témoignages les plus remarquables, DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, Paris, La documentation française, 2003, 72 p. L'ambition est cependant ancienne et on en voit les linéaments dans l'approche du rapport Guichard : COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES, *Vivre ensemble*, Paris, La documentation française, 1976, 432 p. On se référera aussi utilement aux très nombreux ouvrages produits par la DATAR elle-même.

L'aménagement du territoire a ainsi pour effet de désincarner les collectivités territoriales, c'est-à-dire de nier leur substance sociale première, ou plutôt de ne pas la considérer : la *carte* se substitue au *territoire*. Il n'est à cet égard pas anodin que le discours politique s'emploie désormais volontiers, lorsqu'il veut évoquer des réalités territoriales, à évoquer génériquement "les territoires", concept dans lequel plus rien n'indique une substance singulière, une qualification, une contrainte de discours ou un déterminisme quelconque. Il est à cet égard dommage que les élus locaux emploient parfois eux-mêmes ce vocabulaire qui contribue pourtant à effacer la particularité des institutions qu'ils représentent, actant ainsi du brouillage des frontières entre décentralisation et aménagement du territoire¹⁰⁸.

La région constitue, dans ce contexte, l'émanation notable d'un territoire construit à l'aune des exigences de l'aménagement du territoire. Outre qu'elle a très tôt constitué un objectif assumé des orientations de la DATAR, qui a repris à son compte et développé le projet d'une région servant un objectif économique¹⁰⁹, des membres importants de l'institution ont pris une part active à leur dessin : François Essig, qui en sera plus tard le délégué, évoque ainsi la part qu'il a prise¹¹⁰ à l'élaboration du décret du 14 mars 1964¹¹¹ qui, articulant très explicitement la région au projet d'aménagement du territoire, a précédé la création des régions comme établissements publics en 1972¹¹². L'objectif consistait à doter l'État d'une circonscription d'action économique dépassant le cadre du département, jugé inadapté. Cet effort avait été précédé par le travail de Serge Antoine, qui a dessiné les régions en 1962 dans un effort assumant très clairement les partis-pris et la volonté d'« *établir un cadre technique à la planification territoriale [et non] un cadre politique, et encore moins européen* »¹¹³. Territoire par nature artificiel et désincarné, à l'exception de la Bretagne, de l'Alsace ou de l'Auvergne dont le périmètre coïncidait heureusement avec les calques

¹⁰⁸ Dont témoigne par exemple le recueil publié par la DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La documentation française, 2003, 400 p., qui assimile en un seul ensemble les deux modalités du rapport au territoire, ne retenant au titre de la décentralisation que ce qui entre en écho avec les préoccupations d'aménagement du territoire. On cherchera donc par exemple vainement dans cet ouvrage les lois décentralisatrices du XIX^e siècle, pourtant « grands textes » de la décentralisation...

¹⁰⁹ Sur le sujet, v. not. Jean-François GRAVIER, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970, 233 p.

¹¹⁰ François ESSIG, *DATAR. Des régions et des hommes*, Paris, Stanké, 1979, p. 20.

¹¹¹ Décret n° 64-251 du 14 mars 1964 *relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale*, *JORF* du 20 mars 1964, p. 2589.

¹¹² Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions*, *JORF* du 9 juillet 1972, p. 7176.

¹¹³ CERCLE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 19.

divers sur la base desquels M. Antoine a travaillé, la région a eu grand peine à s'institutionnaliser sur le plan social. Pour l'essentiel mais variablement parvenue à cet effort au détour des années 2000¹¹⁴, elle a retrouvé les caractères d'une artificialité générale (à l'exception heureuse de la Bretagne et de la Normandie) avec la réforme de son découpage en 2015¹¹⁵, elle aussi appelée de ses vœux par la DATAR (devenue DIACT, puis intégrée au CGET entre-temps) qui ambitionnait de longue date de donner aux régions « *une taille critique* »¹¹⁶, vocabulaire techno-économique très européanisé¹¹⁷ qui se retrouve employé comme une vérité élémentaire par l'exposé des motifs et l'étude d'impact de la loi. Le lobbying efficace de l'institution et la diffusion de ses idées, dont témoignent nombre de rapports politiques¹¹⁸ ou parlementaires¹¹⁹, n'y est sûrement pas pour rien. Ainsi, quoiqu'ayant été dotée par la loi du 2 mars 1982 de la nature de collectivité territoriale et ayant vu cette qualité inscrite dans la Constitution à la faveur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la région repose sur une ossature plus artificielle que les communes et les départements. En tous les cas, directement liée aux enjeux d'aménagement du territoire qui l'ont façonnée et lui ont par deux fois donné son périmètre, elle ne partage pas avec eux le caractère communautaire qui est à l'origine du mouvement de décentralisation, épousant ainsi un modèle qui est plutôt celui d'une décentralisation fonctionnelle. Quoiqu'étant une collectivité territoriale, la région n'hérite ainsi pas du même legs historico-théorique que communes et départements.

La rencontre provoquée par l'aménagement du territoire entre territoire vécu et territoire construit se réalise à la faveur d'un ordre de discours niant le caractère profondément social des collectivités territoriales françaises, réduites à des espaces géographiques librement ajustables au gré des évolutions du droit. Avatar du système

¹¹⁴ Sur le sujet, v. Olivier NAY, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, n° 38, p. 18 ; Mathilde SEMPÉ, « Des mouvements "régionalistes" à l'institutionnalisation de la "région" : enjeux de luttes pour la construction d'une identité culturelle de la Bretagne », *Fédéralisme*, 2012, vol. 12, p. 1130.

¹¹⁵ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777.

¹¹⁶ DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, p. 78.

¹¹⁷ Arnaud DURANTHON, « 2003-2015 : douze ans d'influence souterraine de l'Europe sur l'évolution institutionnelle de la décentralisation française », in GAUDIN Hélène (dir.), *La constitution européenne de la France*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017, p. 291.

¹¹⁸ V. not. le rapport de la commission "Balladur" : COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Il est temps de décider*, 5 mars 2009, proposition n° 1.

¹¹⁹ V. not. Yves KRATTINGER, *Des territoires responsables pour une République efficace*, Rapport d'information n° 49 (2013-2014), Sénat, 8 octobre 2013.

technique, l'aménagement du territoire dispose pour ce projet des mêmes atouts : l'apparence de la rationalité de ses moyens et le caractère désirable de sa fin – le développement équilibré du pays. Saisissant le territoire comme une projection, faisant de lui l'objet même *d'une politique publique*, il provoque sa transformation par l'opération d'objectifs et de moyens. Le discours aménagiste, support d'une politique de production du territoire, s'articule autour d'une ambition prioritaire : le développement. En cela, le déploiement de l'aménagement du territoire est une des conséquences de l'adossement de l'État et de ses politiques publiques à l'objectif économique *de croissance*, elle-même associée à l'idée *de progrès* : l'aménagement du territoire est une condition du développement, le développement est une condition de la croissance, elle-même condition du progrès. Une telle liaison revient à associer, par une sorte de capillarité dont il faudrait pourtant questionner le mouvement, l'aménagement du territoire au progrès. « *La réalité du progrès [étant] un peu trop imperceptible et incertaine, l'idée du progrès est remplacée généralement par l'un ou l'autre de ses substituts objectivement saisissables et même, de préférence, quantifiables, comme par exemple celui du développement et de la croissance* »¹²⁰, d'où que l'approche économico-aménagiste du territoire, qui hérite d'une prétention à la scientificité de son discours et au caractère désirable de son projet, soit difficile à combattre du fait de la mise à l'écart des autres fondements de légitimation de l'action politique qu'elle provoque. La déquantification de l'idée de progrès, pourtant, conduirait à appréhender la situation d'une autre manière en substituant à des repères quantitatifs des valeurs qualitatives motrices du discours, grâce auxquelles se desserrerait le contrôle que l'idée d'aménagement du territoire et ses objectifs prétendent opérer sur la conception du progrès.

Du point de vue de ses moyens, il est remarquable que l'aménagement du territoire fait corps avec une importante planification, impliquant l'opération de calculs d'utilité servant de support à des projections. Le territoire entre ainsi dans le jeu du calcul de l'optimum, selon une modalité qui, *par nature*, ne se réfère qu'à ce qui est quantifiable. Alain Supiot a bien montré, de ce point de vue, comment la planification constitue l'un des éléments notables d'une « *gouvernance par les nombres* »¹²¹ qui emporte le « *congédiement du réel au profit de sa représentation quantifiée* »¹²², tout entière emportée dans l'illusion de la

¹²⁰ Jacques BOUVERESSE, *Le mythe moderne du progrès*, Paris, Agone, 2016, p. 24.

¹²¹ Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, 520 p.

¹²² *Ibid.*, p. 408.

rationalité. Dans un tel contexte, on retrouve aussi Jacques Ellul pour remarquer que « *la nation n'est plus, avant tout, une entité humaine, géographique, historique : elle est une puissance économique qu'il faut mettre en exploitation, à qui il faut donner un rendement maximum, disaient les premiers techniciens – optimum, disent les nouveaux* »¹²³. Dans un tel contexte, le territoire servant de support à la Nation devient lui aussi l'objet de la recherche d'un optimum qui ne se soucie pas de tout ce qui n'est pas mesurable.

Les objectifs de l'aménagement du territoire ont ainsi la particularité d'être quantifiés : partout on mesure, on arpente, on produit des statistiques, des indicateurs et des objectifs. On représente graphiquement, on ordonne en tableaux. On produit des cartes, et même plutôt des cartogrammes. On lit le monde à travers le nombre. Pour intéressant, instructif et même indispensable qu'il soit, cet effort devient problématique lorsqu'il prétend, à lui seul, être en mesure de révéler *la réalité*. Tout ce qui est incalculable, tout ce qui ne se mesure pas par le nombre, tout de qui est de l'ordre de l'intime et de l'irrationnel disparaît avec une telle méthode. Mieux encore, tout cela est nié. Il n'est en ce sens pas surprenant que les aménagistes aient pu assumer des ambitions aussi radicales que l'édification sur des projections statistiques de nouveaux découpages intercommunaux¹²⁴ et régionaux¹²⁵ sans considérer la volonté des élus, souvent contraints de se conformer à des choix préétablis, ni celle des populations qui n'ont pas été appelées à se prononcer sur l'ordonnancement social qu'on leur a imposé – on reviendra sur les limites d'une telle rationalité.

Les objectifs et les méthodes de l'aménagement du territoire ont la particularité d'être caractérisés par une dynamique fondamentalement descendante (ils découlent d'une planification nationale ensuite déclinée et mise en œuvre plus localement, selon un rapport de conformité) qui réduit l'examen de la pertinence de l'organisation territoriale à celui de la capacité de chaque niveau de collectivité à prendre part aux orientations aménagistes. Dans ce contexte, les collectivités jugées inadaptées à cet enjeu, parce que bâties sur la base d'autres représentations du monde – les communes et les départements – se doivent de faire la place à celles qui, spécifiquement pensées à cet aune, pourront prendre une part

¹²³ Jacques ELLUL, *La technique ou l'enjeu du siècle* [1954], Paris, Economica, coll. Classiques des sciences sociales, 1990, p. 242.

¹²⁴ Art. 35 et s. de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* puis art. 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

¹²⁵ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF du 17 janvier 2015, p. 777.

plus active à la production du territoire aménagé – les intercommunalités et les régions. La lecture de l’organisation territoriale sous le prisme de l’aménagement du territoire occulte ainsi tout ce qu’il y a d’irrationnel et d’insaisissable à son aune dans la structure intime d’une collectivité : les habitudes, les mœurs, les héritages historiques, les contraintes topographiques et les représentations sociales qui découlent de ces facteurs sont écartés de l’analyse au nom de la vérité des chiffres. Les solidarités et les représentations sociales sont occultées au profit de représentations quantifiées de “bassins de vie” ou “bassins d’emploi” qui modèlent la représentation du territoire à l’aune de fonctions économiques. Tout ce qui peut autrement fonder les structures territoriales – et fonder la solidarité des membres du corps social – se trouve ainsi relégué dans le camp de l’archaïsme et de l’obstacle au progrès. Car la décentralisation néolibérale, dont on présentera plus loin le projet, n’est pas une décentralisation fondée sur des valeurs qui la déterminent et font d’elle un projet *fondamentalement politique* : elle est une modalité d’un gouvernement économique du pays. Comme l’a écrit Hayek, dans une formule qui révèle bien la dépendance de sa conception de la décentralisation à un rapport purement utilitariste et instrumental, « *le contrôle et le planisme ne présentaient pas de difficultés dans une situation assez simple pour permettre à un seul homme ou à un seul conseil d’embrasser tous les faits. Mais lorsque les facteurs à considérer deviennent si nombreux qu’il est impossible d’en avoir une vue synoptique, alors, mais alors seulement, la décentralisation s’impose* »¹²⁶. On ne parle alors plus, cependant, de la décentralisation qu’avaient au cœur les libéraux du XIX^e siècle !

En cela, l’aménagement du territoire et l’ordre territorial qu’il produit compliquent la décentralisation en provoquant la cohabitation de deux rapports aux territoires différents dans leurs fondements. L’un, historique, postule le caractère naturel et communautaire des collectivités territoriales et provoque l’expression de la complexité de la Nation française dans l’ordre juridique. L’autre cherche, au nom d’une rationalité plus réduite (celle des impératifs supposés du développement) à provoquer la réalisation d’un optimum économique qui est sans rapport avec l’idée de Nation et sa complexité, mais se réfère davantage au marché comme mode de régulation sociale. On sait ce que la confrontation de ces deux modèles a entraîné comme perturbations à l’occasion de la fusion des régions et de l’avènement des “intercommunalités XXL”, dont l’envergure géographique et l’accroissement des compétences ont entraîné de très fortes réticences des élus locaux et du

¹²⁶ Friedrich August HAYEK, *La route de la servitude*, Paris, PUF, 1985, p. 42.

corps social, qui se sont révélées dans l'avènement de rapports de forces entre collectivités et dans la contestation diffuse, mais persistante, de la nouvelle organisation territoriale. Nous vivons, aujourd'hui, dans un entre-deux théorique et conceptuel de la décentralisation¹²⁷ qui se révèle dans la lutte entre deux modèles opposés.

Confronté à la réalité du territoire, qu'il ne peut sans grave méprise sur la force du droit prétendre transformer, le modèle territorial issu des orientations de l'aménagement du territoire a ainsi fortement compliqué une organisation territoriale qu'il se proposait de "simplifier", de "clarifier" et de "rationaliser", mantras des exposés des motifs de l'ensemble des lois votées à son aune. Pour sortir de l'ornière créée par les effets de la confrontation des modèles, des lois diverses ont entraîné la naissance de dispositifs qui ont encore compliqué la donne, dans un élan typique du système technicien, dont l'aménagement du territoire a été l'un des principaux moteurs logiques au sein de la décentralisation.

La domination de la valeur : de la satisfaction de l'intérêt général local au "management des territoires"

L'aménagement du territoire, si on le conçoit dans son expression la plus élémentaire comme l'ambition d'organiser et de disposer la vie sur un territoire, est en soi consubstantiel à l'action de toute collectivité territoriale. D'une certaine manière, il a ainsi toujours existé et constitue l'une des ambitions fondamentales de l'action publique. Ce n'est pourtant pas selon ce cadre neutre qu'il faut comprendre l'aménagement du territoire qui fait l'objet de ces lignes. On a déjà esquissé le lien de l'aménagement du territoire avec l'impératif de croissance ainsi que sa nature de politique intégrée et, sinon performative, du moins prospective et projective. L'aménagement du territoire dont il est ici question revêt une nature systémique et transversale, programmatique qui fait moins de lui un moyen qu'une fin.

Son affirmation est consécutive à la reconstruction et à la transformation de la France des Trente glorieuses. Le concept a été immédiatement et très explicitement adossé

¹²⁷ Arnaud DURANTHON, « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué. À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre », *Droit administratif*, n° 7, 2017, p. 15.

à celui d'*expansion*¹²⁸. L'expansion économique désigne alors un phénomène d'accélération du rythme de la croissance économique et se trouve très directement reliée à l'idée de modernité et de progrès. L'idée générale qui a guidé l'aménagement du territoire a ainsi très tôt été que « *le cycle expansionniste ne se fortifiera que dans la mesure où toutes les régions pourront s'adapter au rythme général de l'économie* »¹²⁹, comme l'écrit dès 1955 François Lefebvre, haut-fonctionnaire ayant pris une part active à l'affirmation du concept. Les références à la création de richesses¹³⁰ ou à la croissance¹³¹ comme fondement de l'aménagement du territoire et de la "nouvelle ambition" ou de la "nouvelle politique" qu'il entend permettre sont ainsi légion dans les travaux de la DATAR – le "nouveau" cherchant évidemment à reléguer l'ancien dans le gouffre du passé, de l'archaïsme et de l'inefficace.

Ce qui caractérise l'aménagement du territoire, c'est donc qu'il assume, parmi ses objectifs, l'ambition principale et principielle de soutenir le développement de la croissance économique. En d'autres termes, il fait de *la valeur* sinon l'étalon unique, du moins le repère élémentaire de sa projection du territoire. Dans son rapport aux collectivités territoriales, il s'affaire ainsi à mesurer ce que ces dernières sont aptes à apporter au mouvement et s'aventure à confronter leur être aux concepts de l'économie. Une progression fondamentale de cet effort, inhérent à la mission même de la DATAR, a été permise par la focalisation de son activité prospective sur les enjeux de *compétitivité* et d'*attractivité* au détour des années 2000, et plus particulièrement en 2006 avec sa transformation en une évocatrice "Délégation interministérielle à la compétitivité des territoires" (DIACT)¹³². On a déjà eu l'occasion de souligner à quel point le rapport « *Pour un nouvel aménagement du territoire* »¹³³, produit en 2009 par la DIACT, était évocateur de cette tendance consistant à projeter le territoire à l'aune d'un imaginaire économique, trahissant une conception du

¹²⁸ V. par exemple la définition donnée par Olivier GUICHARD, premier délégué à l'aménagement du territoire, dans une interview du 6 novembre 1963 [En ligne : <https://www.ina.fr/ina-eclairage-actu/video/caf97059632/amenagement-du-territoire>].

¹²⁹ François LEFEBVRE, « Comment l'aménagement du territoire peut-il contribuer à l'expansion économique ? », *Le Monde*, 3 mars 1955.

¹³⁰ DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, Paris, La documentation française, 2003, p. 7.

¹³¹ *Ibid.*, 81 p.

¹³² Sur le sujet, v. not. Jean-Benoît ALBERTINI, « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 119, p. 415.

¹³³ DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, 81 p.

territoire et de la décentralisation tout entière corsetée dans un ordre de discours économisant. “Croissance et excellence des territoires”, “dynamisme territorial”, “croissance globale”, “attractivité”, “développement”, “valorisation du potentiel”, “polarisation”, “compétitivité des territoires”, “efficacité”, “vocation mondiale”, “rayonnement international”, “stature mondiale”, “innovation”, “efficacité urbaine génératrice d’attractivité”, “ambiance propice à la créativité”, “moteur de croissance nationale”, “compétitivité et irrigation multimodale de l’hinterland”, “capital vert”, “orientations stratégiques” : le simple feuilletage du rapport révèle sans avoir à le débusquer un rapport au monde entièrement dominé par un langage singulier. Le territoire et les institutions qui l’incarnent sont saisis sous l’angle d’une multitude de concepts faussement savants, qui participent cependant au corsetage progressif du discours politique sur le territoire, progressivement agencé autour d’un imaginaire économisant qui réduit le territoire à un amoncellement de concepts désincarnés mais parés d’une apparente technicité.

Un tel effort ne porterait pas à préjudice s’il ne s’accompagnait pas de la revendication par la délégation d’une influence déterminante sur le sens des textes législatifs. La DATAR a en effet assumé « *une stratégie d’influence* » mise en œuvre « *à la manière d’un commando* » : « *sans produire directement de texte législatif, [la DATAR], par son mode de fonctionnement même, su infléchir le cours des devenirs territoriaux, jouant en quelque sorte, au nom des territoires [sic !], le rôle d’un lobby que l’État se serait lui-même donné [sic !]* »¹³⁴. On sait le poids que l’institution a eu sur la création des pays avec la loi d’orientation du 4 février 1995¹³⁵, dite “loi Pasqua”, et renforcés par la loi d’orientation du 25 juin 1999¹³⁶, dite “loi Voynet”, tellement indispensables qu’ils ont aujourd’hui disparu. On sait aussi, parce que cela transparait les concepts mis en œuvre (métropole, grandes régions, grandes intercommunalités fédératives...), qu’elle a participé activement au dessin des orientations des lois relatives à la décentralisation depuis 2010¹³⁷. De là à imaginer que la délégation puisse prétendre à la représentation “des territoires” auprès de l’État, il n’y a qu’un pas que

¹³⁴ CERCLE POUR L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, pp. 140-141.

¹³⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*, JORF du 5 février 1995, p. 1973.

¹³⁶ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 *d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*, JORF du 29 juin 1999, texte n° 2.

¹³⁷ CERCLE POUR L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 140.

seule une vision technicienne peu soucieuse de considérer le territoire dans la pluralité de sa représentation démocratique pouvait permettre.

Le tournant pris par la DATAR au détour des années 2000, qui conduit à promouvoir « *l'émergence d'un État-manager* »¹³⁸ au nom de la compétitivité et de l'attractivité, est pour beaucoup dans la diffusion d'une nouvelle représentation de l'organisation locale articulée autour des logiques du "management territorial". Outre les effets qu'il produit sur l'organisation institutionnelle locale (création des métropoles, articulation des pôles de compétitivité, élargissement des régions, mise en œuvre d'une intercommunalité fédérative, accroissement très net des compétences relatives au développement économique, diffusion de l'outil des schémas...), ce discours idéologique qui prête au management une sorte de rationalité neutre a rapidement essaimé pour gagner jusqu'aux élus locaux qui ont, notamment dans les collectivités urbaines ou de grandes tailles, rapidement adopté le champ lexical et communicationnel de l'"élu manager", ce dont témoigne la lecture des différents périodiques territoriaux qui célèbrent sans cesse l'attractivité, l'innovation, la performance ou l'efficacité comme autant de valeurs valorisantes et se réjouissent de "créer de l'emploi" ou de "dynamiser". Dans certains rapports parlementaires, on appelle ainsi les élus à se muer en « "*projets angels*", *sur le modèle des "business angels*", *afin d'aider le territoire à définir son projet* » dans l'intention de voir émerger « *un concept de ressource territoriale spécifique, un récit partagé, à partir duquel construire le projet territorial* » et constituer des « *vitrines* »¹³⁹.

L'élu manager projette sur sa propre collectivité le discours économisant à la mode et adopte, à l'intérieur de celle-ci, les méthodes du *new public management* qui s'est proposé avec un certain succès, en France, de décliner au secteur public les règles, principes et méthodes de l'entreprise privée au nom d'une science du management qui remplace la politique par le "pilotage"¹⁴⁰. Cette méthode de gestion partagée avec l'orientation économique-aménagiste de la décentralisation la passion de l'objectif chiffré et l'illusion de la possibilité de transcrire dans ce domaine une forme de rationalité mathématique¹⁴¹, ainsi

¹³⁸ *Ibid.*, p. 113.

¹³⁹ Arnaud VIALA, Jean-François CESARINI, Guillaume VUILLETET, *Rapport d'information [...] sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Assemblée nationale, n° 1015, 31 mai 2018, pp. 87 et 33.

¹⁴⁰ Pour un excellent exemple de ce que produit une telle conception, v. David CARASSUS, *Le pilotage des politiques publiques locales. De la planification à l'évaluation*, Paris, Berger Levrault, 2020, 288 p.

¹⁴¹ Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, 520 p.

que le même *a priori* que l'existant est par essence insatisfaisant avant sa transformation à l'aune de ces représentations.

Une telle conception s'explique par la diffusion générale, en Occident, des postulats du néolibéralisme. On a souvent fait, notamment à gauche, un usage dévoyé de ce terme dont la portée explicative est pourtant fort riche si l'on accepte d'en rechercher les fondements intellectuels. Né au détour des années 1930 et marquant une rupture avec la théorie libérale classique du "laissez faire, laissez passer", hostile à l'intervention de l'État, le néolibéralisme, tel qu'il s'est affirmé en Allemagne au début des années 1930 sous la forme ordolibérale, se veut pour reprendre les mots très clairs de Michel Foucault un « *art de gouverner économique* »¹⁴² qui entend établir « *la liberté de marché comme principe organisateur de l'État* »¹⁴³. Ayant constaté l'échec du postulat antiétatique du libéralisme à la faveur de la crise de 1929, ainsi que l'incapacité du marché à s'autoréguler lui-même, les auteurs néolibéraux postulent l'intervention de l'État comme une nécessité : l'État est chargé de permettre la réalisation du marché comme mode de régulation des relations sociales. Il ne s'agit cependant pas de lui permettre d'altérer l'opération de la concurrence sur le marché, que les néolibéraux considèrent, comme les libéraux, comme devant être aux fondements de l'équilibre du marché : il s'agit plutôt de faire de l'État – et plus généralement, de la puissance publique – l'organisateur général du marché, conçu comme le cadre naturel et normal de déploiement des interactions humaines. L'interventionnisme de la puissance publique est ainsi au cœur du projet néolibéral : le néolibéralisme est ainsi aussi (et surtout ?) *une théorie du droit et de l'État*. L'interventionnisme de ce dernier, par la voie de la norme juridique, constitue d'ailleurs aux yeux des néolibéraux « *la condition historique et sociale de possibilité pour une économie de marché* »¹⁴⁴ : il est compris que le marché n'existe pas en soi et ne peut qu'être *une création juridico-politique*, un cadre à structurer, agencer et organiser par des politiques actives qui laisseront ensuite au soin de la concurrence la charge de le réguler. Dans ce contexte, le droit n'est pas une superstructure qui vient coiffer l'économique pour l'encadrer : il est la condition même de l'épanouissement de l'économique, l'outil qui le rend possible. L'économie, ou plutôt la logique économique, devient alors fondatrice du politique et détermine les formes et la nature de l'intervention

¹⁴² Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard, 2004, p. 107.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 120.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 168.

publique : « *le néolibéralisme entend subordonner la rationalité politique (et tous les autres domaines de la société) à la rationalité économique* »¹⁴⁵. Le jeu économique est alors conçu comme une sorte de régulateur général de la société, de telle sorte que « *de politique sociale il n'y en a qu'une qui soit vraie et fondamentale, [c'est] la croissance économique* »¹⁴⁶. Une telle conception aboutit au fait que « *cette gouvernance par les nombres n'emporte pas la disparition des lois, mais la soumission de leur contenu à un calcul d'utilité, en sorte qu'elles servent les « harmonies économiques » qui présideraient au fonctionnement des sociétés humaines* »¹⁴⁷. Ce que révèle le néolibéralisme, c'est ainsi une conception de la société et du droit qui tend à faire de la création et de la diffusion de l'ordre concurrentiel la clé d'organisation fondamentale de l'ordre politique. La performance et l'efficacité deviennent alors une condition normale d'adaptation du sujet à une société qui postule par nature, en tous domaines, la concurrence comme facteur normal de régulation de ses interactions avec ses pairs. Le néolibéralisme produit ainsi « *un homme compétitif, intégralement immergé dans la compétition mondialisée* »¹⁴⁸. Selon cette lecture, l'action publique elle-même doit trouver son fondement dans la réalisation de l'ordre de la valeur, qui implique une véritable révolution dans la manière de penser le rapport aux institutions politico-juridiques : « *le régime libéral n'est pas seulement le résultat d'un ordre naturel spontané [...]. Il est aussi le résultat d'un ordre légal qui suppose un interventionnisme juridique de l'État. La vie économique se déroule dans un cadre juridique [...] toutes choses qui ne sont pas des données de la nature, comme les lois de l'équilibre économique, mais des créations contingentes du législateur. Il n'y a dès lors aucune raison de supposer que les institutions légales, historiquement existantes à l'heure actuelle, soient d'une façon définitive et permanente les mieux appropriées à la liberté des transactions* », relève ainsi Louis Rougier, l'un des fondateurs du néolibéralisme¹⁴⁹, en 1938.

Dans ce contexte, les collectivités sont supposées, par le jeu de leur relation à l'aménagement du territoire, prendre une part active au déploiement des logiques du marché et créer ainsi, à l'échelle locale, les conditions de développement de ce dernier.

¹⁴⁵ Geoffroy DE LAGASNERIE, *La dernière leçon de Michel Foucault. Sur le néolibéralisme, la théorie et la politique*, Paris, Fayard, 2012, p. 53.

¹⁴⁶ Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard, 2004, p. 150.

¹⁴⁷ Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, p. 103.

¹⁴⁸ Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2014, p. 403.

¹⁴⁹ Cité par Michel FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 166-167.

Elles doivent, partant, être informées à l'aune de ses nécessités et adaptées, dans leurs formes, à ses structures. Mais les collectivités doivent aussi devenir à leur tour compétitives, intégralement immergées qu'elles sont, du fait de leur désubstantialisation politique, dans la compétition mondialisée et son ordre concurrentiel œuvrant comme milieu ordonnateur de leur action : « *la plupart des fonctions de service du gouvernement seraient probablement bien mieux remplies et surveillées si [l]es autorités locales pouvaient, dans le respect d'une loi qu'elles ne pourraient modifier, se concurrencer pour attirer des habitants* »¹⁵⁰, écrit ainsi Hayek, dont les écrits dénie toute légitimité des représentations politiques habituelles, qu'il rejette comme "constructivistes" et irrationnelles, à fonder l'ordonnement d'une société qui ne doit plus s'appuyer sur des critères transcendants¹⁵¹. La politique et son ordre de valeurs, alors, sont détrônés et la surface d'action de la démocratie est limitée¹⁵², remplacée dans sa prétention régulatrice par l'ordre spontané du marché.

À l'aune d'une telle conception du monde, dont la portée révolutionnaire est manifeste par le déréférencement conceptuel de l'État et de l'action publique qu'elle produit et la reprogrammation des finalités qu'elle opère, il devient alors permis de soutenir, comme le fait un rapport qui a fait date et inspiré de nombreuses réformes, que la croissance française doit être « *libérée* », qu'« *elle est l'affaire de toutes et de tous* »¹⁵³ : la croissance est le mode normal de conception de la vie même, elle est une finalité ordonnatrice. Sur la base de ce fondement réducteur, de grandes transformations de l'organisation territoriales sont jugées indispensables : on postule (sans démonstration, bien sûr) « *l'inutilité* » du département et de celle de la clause de compétence générale¹⁵⁴. Dans le même temps, le territoire est confronté à de nouvelles représentations pensées selon un rapport au marché : il est pensé sous l'angle de « *systèmes productifs locaux* »¹⁵⁵, de

¹⁵⁰ Friedrich August HAYEK, *Droit, législation et liberté* [1979], PUF, 2013, p. 725.

¹⁵¹ Sur le sujet, v. not. Corentin DE SALLE, « Fin de l'histoire et légitimité du droit dans l'œuvre de F. A. von Hayek », *Revue française de science politique*, n° 1, 2003, p. 127 ; Michel BOURDEAU, « L'idée d'ordre spontané ou le monde selon Hayek », *Archives de philosophie*, 2014, n° 4, 2014, p. 663.

¹⁵² Sur le sujet, v. les obs. de Grégoire CHAMAYOU, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris, La Fabrique, 2018, pp. 235 et s.

¹⁵³ COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, Paris, La documentation française/XO éditions, 2010, p. 225, plus connu sous le nom de « rapport Attali ».

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 86.

¹⁵⁵ DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE, *50 ans d'aménagement du territoire*, La documentation française, 2013, p. 108.

“clusters”¹⁵⁶, de “pôles de compétitivité”¹⁵⁷, de “pôles d’excellence rurale”¹⁵⁸, de “métropoles” et de “régions” conçus à l’aune des exigences supposées de l’ordre du marché. Les compétences locales, elles aussi, se formulent alors en ayant pour fin, et non plus pour simple moyen au service d’une finalité plus multiforme, d’encourager l’implantation, le développement et le soutien des activités économiques : c’est le triomphe de l’idée selon laquelle les collectivités sont les acteurs du développement économique, prétention largement réalisée dans la structuration des compétences régionales et intercommunales¹⁵⁹.

Il devient alors permis de projeter le territoire comme *un espace* au sein duquel doivent pouvoir se révéler au mieux l’exigence de croissance à travers la compétitivité et l’attractivité, dans un mouvement qui facilite par ailleurs la confusion entre les finalités de l’action publique et les stratégies commerciales, financières et immobilières des acteurs économiques, jugées généralement profitables “au territoire”, qui n’est pas la collectivité-communauté mais l’espace localisé de réalisation des mécaniques économiques. Il devient alors permis de fonder la décentralisation sur un ordre de discours qui fait de la concurrence son mode d’organisation : après l’*homo œconomicus*, voici révélée la *provincia œconomicae*, pour laquelle le rapport à la chose économique n’est pas un facteur de structuration parmi d’autres, mais devient *son fondement*, la condition même de *son adaptation*¹⁶⁰ au monde hypermoderne¹⁶¹.

Ainsi la domination d’une conception economico-centrée des enjeux de l’organisation territoriale et d’une orientation managériale de l’action publique locale, servie par des ambitions d’efficacité au service de la valeur, s’est-elle substituée à l’ancien ordre libéral du droit. On a déjà eu l’occasion de le montrer par une analyse quantitative l’emprise du champ lexical néolibéral sur le droit de la décentralisation contemporain en

¹⁵⁶ *Ibid.*, La documentation française, 2013, p. 145.

¹⁵⁷ Art. 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

¹⁵⁸ Décret n° 2006-429 du 12 avril 2006 relatif aux pôles d’excellence rurale, JORF, 4 avril 2006, texte n° 1.

¹⁵⁹ Sur le sujet, v. nos obs. dans Arnaud DURANTHON, *L’institution départementale à l’heure métropolitaine : quelles perspectives ?*, Paris, L’Harmattan, 2019, pp. 120 et s.

¹⁶⁰ Barbara STIEGLER, *“Il faut s’adapter”*. *Sur un nouvel impératif politique*, Gallimard, coll. NRF Essais, 2019, 336 p.

¹⁶¹ Gilles LIPOVETSKY remarque ainsi que « notre époque n’est pas celle de la fin de la modernité, mais celle qui enregistre l’avènement d’une nouvelle modernité : l’hypermodernité. Un peu partout nos sociétés sont emportées par l’escalade du toujours plus, toujours plus vite, toujours plus extrême dans toutes les sphères de la vie sociale et individuelle : finance, consommation, communication, information, urbanisme, sport, spectacles... Nullement une post-modernité mais une modernisation hyperbolique, le parachèvement de la modernité » (Conférence « Grands Témoins », Institut Paul Bocuse, octobre 2010.) V. aussi Gilles LIPOVETSKY, Sébastien CHARLES, *Les temps hypermodernes*, Paris, Grasset, 2004, 196 p.

travaillant sur le sujet de la métropole¹⁶² et sur celui des modalités d'exercice des compétences locales¹⁶³. La seule lecture des exposés des motifs des différentes lois adoptées depuis 2010 suffira à convaincre du caractère structurant de cette conception celui qui ne souhaitera pas affronter la redoutable technicité des textes législatifs. La lecture de ces derniers ne révélera avec encore plus de force, et témoignera de sa normativité. Partout, le lexique économique-aménagiste se décline en une multitude de dispositifs juridiques donnant corps à une organisation territoriale transmutée en outil de management des territoires : développement, aménagement, emploi, entreprise, économie, investissement, financement des entreprises, construction, commerce, performance, développement durable, internationalisation, attractivité, compétitivité, efficacité... C'est tout un vocabulaire témoignant de l'emprise du discours économique-aménagiste sur l'évolution de la décentralisation qui irrigue désormais le champ des institutions et des compétences locales.

La décentralisation, confrontée au déploiement du néolibéralisme, a ainsi vu les conditions de sa formulation politique connaître un déplacement radical. Constituant une véritable *épistémè*, c'est-à-dire une condition de détermination et de validité du discours, de ce qu'il est possible et acceptable de soutenir rationnellement à une période donnée¹⁶⁴, le néolibéralisme a conduit les collectivités territoriales sur le chemin de leur désincarnation et de leur désessentialisation en réduisant les facteurs de leur légitimation à ceux qui entrent en connexion avec l'ordre économique.

Collectivités territoriales et rationalisme : le trouble de la personnalité de la décentralisation française

Pour mieux en explorer les limites, il faut chercher à comprendre comment le discours économique-aménagiste est parvenu à s'imposer. Cela revient, plus généralement,

¹⁶² Arnaud DURANTHON, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 110.

¹⁶³ Arnaud DURANTHON, « L'influence du néo-libéralisme sur les modalités d'exercice des compétences locales », in DOUENCE Maylis (dir.), *L'exercice des compétences locales : entre rationalisation et créativité*, Actes du colloque annuel de l'AFDCL, L'Harmattan, 2018, p. 13.

¹⁶⁴ Michel FOUCAULT, *Les mots et les choses* [1966], Paris, Gallimard, coll. Tel, 2003, 400 p.

à se demander pourquoi la gouvernance par les nombres, comme rapport au monde, est peu à peu devenue dominante dans le champ des institutions locales.

Avec Barbara Stiegler¹⁶⁵, il faut d'abord observer que le cadre politique de notre société en est venu à se conformer à une sorte de darwinisme social valorisant l'adaptation permanente au milieu et à considérer toute autre conception comme un contresens de l'évolution, comme un enfermement dans "le camp du retard". En d'autres termes, et pour appliquer l'analyse à la question de l'organisation territoriale, cette dernière serait confrontée à une évolution de son milieu – la mondialisation, l'europanisation, le progrès technique, l'évolution des pratiques sociales... – qui impliquerait *nécessairement* une adaptation de son cadre d'expression. Cette adaptation est dépendante, dans sa forme, non de choix politiques guidés par des valeurs cherchant à projeter *activement* une représentation du monde, mais par l'observation rationnelle des évolutions du milieu et la mise en œuvre de mesures correctrices qui adaptent *passivement* l'organisme à son milieu. Le politique, au sens noble du terme, se trouve ainsi disqualifié et rendu inutile par une mécanique qui n'appelle plus de sa part de capacité d'inflexion ou d'orientation mais ne commande qu'une simple adaptation au milieu, opérée sous la forme d'un alignement dans lequel le technicien et son outillage conceptuel, chargés de révéler rationnellement les facteurs d'adaptation, jouent un rôle fondamental. Il est moins question de chercher à fonder un ordre projeté à l'aune de valeurs fondatrices que d'adapter la décision à un ordre du monde que l'expert révèle et appréhende *rationnellement*.

Ce mouvement d'adaptation, qui exclut de fait la véritable décision politique – celle fondée sur des valeurs pouvant, sur la base d'une représentation idéale de la société, assumer une ambition d'inflexion radicale – s'impose grâce à la force dont dispose la rationalité du discours de l'expert, qui révèle l'ordre du réel auquel il faut s'adapter. Les chiffres ne mentent pas. Les modèles mathématisés, appuyés sur des statistiques, ne mentent pas. Les représentations quantifiées des "bassins de vie", celles des flux économiques et des mouvements démographiques ne mentent pas. Toutes ces représentations disent *la vérité*.

Le drame de notre temps est de ne pas considérer que les nombres ne disent en fait qu'*une vérité*. L'illusion d'une décision politique épousant le cadre de la rationalité

¹⁶⁵ Barbara STIEGLER, "*Il faut s'adapter*". *Sur un nouvel impératif politique*, Gallimard, coll. NRF Essais, 2019, 336 p.

mathématique et la poursuite par l'Occident d'un idéal du gouvernement rationnel, d'un « *rêve de l'harmonie par le calcul* » produit d'une « *fascination pour les nombres et leur pouvoir ordonnateur* »¹⁶⁶, s'est imposée avec la force de l'évidence. Elle n'est pourtant qu'une croyance réductrice, en ce qu'elle conduit à écarter toute conception qui, prenant en compte des valeurs ou de *l'inquantifiable*, se heurterait à la vérité révélée par des modèles analytiques quantifiés, qui ne les considèrent au mieux que comme des variables d'ajustement d'une vérité fondamentale. Une sorte de sotériologie scientifique¹⁶⁷, une conviction que le Salut passe par une approche scientifique des enjeux sociaux semble ainsi avoir gagné le débat politique, dont témoigne la grande peine que l'on a à distinguer l'effet des alternances politiques sur le chemin suivi par la décentralisation depuis son virage économique-aménagiste : un discours domine le droit.

C'est oublier que la scientificité prêtée au maniement du nombre et à la modélisation est toute relative ou, plutôt, que le discours scientifique a ceci de particulier qu'il ne prétend pas révéler de vérité absolue et définitive dès lors que les conditions de validité de son discours dépendent toujours de ses fondements épistémologiques et de ses méthodes qui révèlent toujours, s'agissant des "sciences sociales", une certaine situation idéologique du chercheur à l'égard de son objet : ses opinions, ses sympathies, ses sentiments. C'est oublier, aussi, qu'il n'existe pas de science totale capable de saisir l'intégralité des facteurs d'un objet : « *la totalité est en elle-même la non-vérité* »¹⁶⁸. C'est oublier, enfin, que les sciences sociales n'ont, contrairement aux sciences dures, pas affaire à un donné absolu, mais à du construit et du relatif : il n'existe aucune loi sociale préalable et totale, aucun déterminisme quelconque dans l'évolution des choses sociales dont l'avènement se réalise dans une complexité insaisissable généralement. Prétendre à l'absolue rationalisation de la décision politique, c'est ainsi poursuivre un projet vain, vivre dans une illusion d'optique consistant à croire que le réel peut se résumer à ce que révèle un prisme par nature déformant.

Cette illusion rationaliste, pourtant, domine l'évolution du cadre juridico-politique de la décentralisation, jusqu'à atteindre la morbidité. En psychiatrie, le rationalisme morbide désigne la tendance du sujet délirant à forger intellectuellement des raisonnements

¹⁶⁶ Alain SUPLOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, p. 149.

¹⁶⁷ Jacques ELLUL, *Le bluff technologique*, Paris, Hachette, 1988, p. 220.

¹⁶⁸ Theodor W. ADORNO, *Trois études sur Hegel* [1963], Paris, Payot, coll. Critique de la politique, 2003.

abstraites et rationnelles qui restreignent et étouffent la réalité vivante et concrète perçue par les sens. Particulièrement visible chez le sujet schizophrène, cette tendance entre étrangement en écho avec la surprenante dissociation à laquelle est parvenue l'organisation territoriale française, partagée entre l'ambition d'une organisation soumise à la rationalité des nombres commandée par l'efficacité et l'intention de maximiser la place de la valeur, qui s'est largement popularisée, et la réalité d'une matière sociale qui se montre tout de même réticente fortement réticente à adopter les modèles rationnels qui lui sont imposés. Que l'on songe, par exemple, à la réticence des communes à accepter "l'achèvement de la carte intercommunale", qui leur a été imposée, à celle des élus de grandes agglomérations à créer des métropoles, qui ont été créées d'office par le législateur, à la fronde des maires contre les "intercommunalités XXL", à la vive opposition exprimée à l'encontre du redécoupage cantonal ou du redécoupage des régions, aux revendications subséquentes de l'Alsace, aux réticences des catalans et des auvergnats, aux défiances des acteurs du Grand Paris, à l'opposition farouche de nombreux élus à la diffusion du modèle lyonnais de la métropole... Les années passées fourmillent d'exemples de la dissonance dans laquelle se déploie la "réforme territoriale".

La confrontation entre le modèle d'une décentralisation rationnellement projetée et celui d'une décentralisation politiquement vécue génère les troubles les plus vifs. En réponse, on se complait bien souvent à voir dans ces oppositions les réticences politiciennes des élus locaux, l'expression de conceptions rétrogrades ou la manifestation de contestations purement circonstanciées, toujours convaincu qu'une saine "pédagogie" permettra de convaincre de *ce qui s'impose à l'évidence*. Outre qu'une telle attitude face aux oppositions générées par l'illusion rationaliste témoigne d'une profonde incompréhension des enjeux sociaux que soulève la confrontation des rapports au territoire, elle conduit à renforcer un véritable *trouble de la personnalité* de la décentralisation française. Ce trouble est caractérisé par la coexistence forcée, en un seul terme et dans un même contexte, de deux modes d'être différents de l'organisation territoriale prétendant chacun à une forme de vérité : celui assis sur un rapport économique et rationnel aux collectivités et à leur fonction, d'origine néolibérale, et celui fondé sur un rapport communautaire et politique aux collectivités et à leur fonction, fondé par le libéralisme.

C'est ce frottement, que feint d'ignorer la conception rationaliste des collectivités, qui conduit la décentralisation à ce paradoxe qui veut que des projets de réforme qui se veulent simplificateurs produisent, finalement, une organisation plus complexe et

consommatrice de ressources. Cette évolution entraîne pourtant une véritable perturbation du rapport des Français à l'organisation territoriale et aboutit à un véritable désordre problématique pour la vie démocratique du pays, dont la manifestation au niveau local suppose une identification sociale aux institutions.

Le principal écueil de l'illusion rationaliste à l'œuvre réside ainsi dans le réductionnisme auquel elle contraint l'évolution de la décentralisation. Provoqué par une approche quantitative, économico-aménagiste et technicienne du territoire qui ignore tout ce qui sort de son cadre analytique, un véritablement assèchement du rapport au territoire se révèle, qui occulte le tissu de complexité qui fait des collectivités territoriales, au-delà de simples catégories juridiques ou structures administratives, *des institutions sociales à part entière*. Le droit, pourtant, ne peut pas les transformer sans précautions et avec la conviction de l'absolue performativité de son discours : il ne suffit pas de postuler par le droit qu'une chose existe pour que celle-ci se révèle immédiatement dans l'ordre du fait – le devoir-être du droit ne modèle qu'avec une faible portée les sentiments d'appartenance et les représentations sociales qui déterminent la manière selon laquelle l'individu se situe socialement.

Une institution sociale est caractérisée par l'existence de sentiments d'appartenance qui fondent l'existence, en-dehors ou à côté de la collectivité territoriale telle que fondée par le droit, de groupes sociaux spécifiques caractérisés par des relations de solidarité et d'identification mutuelle. Aussi « *l'enjeu institutionnel majeur des années à venir [réside-t-il sûrement dans] la définition de la place respective du marché et de la solidarité dans l'ordre juridique* »¹⁶⁹ ou, pour ce qui nous concerne, de la place respective dans la définition de la décentralisation des procédures issues de l'opération de purs calculs d'utilité et des mécanismes résultant d'affinités et de représentations, qui révèlent des logiques communautaires utiles à l'aune desquelles l'individu se situe socialement. « *Le problème qui se pose alors est de « réencastrer » les marchés dans la société et de cesser de réduire la vie humaine à la vie économique, et la vie économique à l'économie de marché* »¹⁷⁰. La réalisation de la décentralisation autour d'échelons fonctionnels construits sur la base d'un projet rationaliste occulte en effet les autres manières de concevoir la communauté des hommes, effaçant ainsi les formes de solidarité qui les composent et les affinités qui les justifient, qui

¹⁶⁹ Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, p. p. 413.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 414.

ne sont plus jugées pertinentes pour servir de support politique à l'édification du droit. Un tel état de fait est désastreux pour la démocratie locale en ce qu'il conduit à ignorer les données sociales qui, fondant un sentiment d'appartenance à une institution dans laquelle le citoyen se reconnaît, motivent non seulement sa participation au processus de désignation démocratique des représentants, mais fondent aussi son acceptation des contraintes que suppose par nature la vie en collectivité sur l'exercice de sa liberté. En ignorant la substance intime des institutions locales, qu'elle s'emploie à ignorer quand elle ne le violente pas franchement, la réforme rationaliste des institutions locales expose le pays à une dévitalisation démocratique très forte, dont témoigne déjà l'érosion de la participation aux élections locales et l'échec relatif des mécanismes dits "participatifs", qui sont autant de cautères sur une jambe de bois privée de toute sensation. C'est ici la Nation dans son expression buissonnante et foisonnante qui se trouve exposée à un péril politique dont on ne mesure pas encore complètement les conséquences, mais que des soubresauts comme la crise des gilets jaunes, le retour de discours autonomistes ou l'essor de la violence contre les élus révèlent déjà au moins en partie. Aussi l'extraction de la technique juridique de son milieu naturel d'expression, qui était déjà l'impasse de la centralisation excessive à laquelle la décentralisation a initialement voulu répondre, expose-t-elle à nouveau la société à se mouvoir sans valeurs constitutives, sans ces symboles et ces émotions insaisissables quantitativement, dont on sait pourtant le poids qu'ils ont sur les facteurs de cohésion sociale et l'acceptabilité d'institutions qui ne sauraient avoir qu'une existence juridique et pratique.

La décentralisation centralisatrice : de la décentralisation à la "réforme territoriale"

La transformation des conditions d'expression du discours sur la décentralisation a ceci de fascinant qu'elle a conduit à perdre jusqu'au sens premier du terme, pourtant assez clair. *Dé-centraliser* consiste à *défaire la centralisation*, c'est-à-dire l'emprise de l'État sur les collectivités infraétatiques et leur capacité décisionnelle. On a déjà dit les apories de la conception énumérant les "actes" de la décentralisation en soulignant sa myopie et la négation du legs du XIX^e siècle, pourtant fondamental, à laquelle elle conduit. Il faut désormais insister sur leur incapacité à décrire les ruptures pourtant très marquées de l'évolution de la décentralisation, en postulant l'unité logique du projet décentralisateur.

Les prétendus “acte III” et “acte IV” de la décentralisation, qui seraient constitués par les évolutions produites après la loi “RCT” de 2010 puis par la loi “3DS” de 2022 répondent-ils vraiment encore à une conception unitaire de la décentralisation qui permettrait ce décompte ? Probablement pas. À bien des égards, par la contrainte qu’elle a impliqué sur les structures institutionnelles locales (forcées à la substitution d’une intercommunalité fédérative à l’intercommunalité syndicale et à la régionalisation expansive), sur les transferts contraints de compétences entre échelons, sur la capacité d’expression politico-juridique de l’intérêt local par la voie de la clause de compétence générale, sur l’inscription de l’action des collectivités dans des schémas de planification très centralisés, la nouvelle décentralisation constitue une véritable recentralisation au sens où elle témoigne d’un accroissement de l’emprise de l’État sur les formes et l’expression du local.

Niant la singularité des collectivités territoriales au point de prétendre substituer (et non compléter) par la contrainte du droit un modèle entièrement artificiel – la région et l’intercommunalité – au modèle originel – le département et la commune – au nom d’une réforme dont les solutions définissent elles-mêmes le problème, les réformes de la décennie 2010 témoignent d’une ambition omnipotente de l’État sur l’action des collectivités qui constitue *l’exact inverse* des ambitions initiales du projet décentralisateur. Si l’on n’est pas naïf au point de croire que la décentralisation puisse être autre chose qu’une recomposition par l’État lui-même d’institutions locales qu’il s’est employé à digérer au sein de son appareil politico-administratif, il faut tout de même remarquer que les valeurs naturalistes-libérales qui guidaient initialement cet effort ont disparu, et avec elles cette capacité à accepter le mouvement ascendant supposé par l’expression de collectivités locales et la déprise du pouvoir descendant de l’État qu’elle suppose. Il y a là une caractéristique notable de la recomposition néolibérale de l’État souverain¹⁷¹ qui entraîne, au nom d’un management intégral, unifié et rationalisé, la dissolution des formes de séparation des pouvoirs instituées par la démocratie libérale : la décentralisation ne se pense alors plus comme le lieu d’un contre-pouvoir au pouvoir d’État. Le multiple se fait semblable dans un intérêt prétendument commun qui absorbe toute différence au nom d’une ambition systémique globale. Dans un tel contexte, la frontière entre décentralisation et

¹⁷¹ Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *Dominer. Enquête sur la souveraineté de l’État en Occident*, Paris, La Découverte, 2020, p. 670.

centralisation se brouille, puisque ces deux notions ne sont plus porteuses d'une opposition irréductible. On parle alors plus volontiers de "réforme territoriale", terme incarnant à lui seul le déplacement du discours du droit de la décentralisation, dissous dans un "droit de l'aménagement et de la cohésion territoriale"¹⁷² qui écrase les enjeux politiques de la décentralisation au profit de l'unité des enjeux de l'aménagement du territoire et redonne ainsi toute sa force, partant, à la centralité de l'État. La "décentralisation" se mue alors en un étrange outil de centralisation : sa signification a connu un déplacement fondamental.

Conclusion ***Réenchanter la décentralisation***

Pourquoi décentraliser ? La question n'a probablement pas de réponse absolue, mais trouve désormais toutes les conditions pour être posée d'une manière plus éclairée. Pour une question sociale qui ne saurait avoir de définition précise, et encore moins univoque, c'est au moins là la condition d'une correcte circonscription des enjeux, mis en lumière de manière à disposer d'une hauteur critique suffisante. Car l'ennemie d'une compréhension de la décentralisation, on l'a bien comprise, c'est la certitude : celle de croire à l'unité logique du phénomène de décentralisateur, celle de croire à l'univocité du terme, celle de prétendre détenir sa définition incontestable, celle de croire qu'une seule approche suffit en elle-même à synthétiser l'ensemble des enjeux cachés par l'emploi de ce terme.

Il n'en reste pas moins que l'observation des mutations de la décentralisation permet de constater les facteurs et les conditions d'une dérive progressive du terme et du projet qu'elle désignait initialement. La décentralisation a ainsi perdu en substance politique ce qu'elle a gagné en substance technique : quittant l'ordre métapolitique du naturalisme, elle s'est orientée, au nom de l'impératif économique, vers une conception rationaliste qui assèche la conflictualité qu'elle se proposait initialement de réguler. Ses enjeux sont désormais noyés sous l'impérieuse exigence de calculs d'utilité à la faveur desquels la technique est à elle-même son propre fondement, livrée à une conception du progrès qui, postulant l'accroissement infini de la valeur, n'est pas nourrie par une valeur fondamentalement politique.

¹⁷² Jean-Philippe BROUANT, *Droit de la cohésion territoriale*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2015, 190 p.

Avec cette évolution, le sens profond du projet décentralisateur tel qu'il a été initié au XIX^e siècle et s'est poursuivi au XX^e siècle s'est perdu. Il reste donc, si l'on entend sortir la décentralisation du cercle vicieux de la technique qui l'avale toujours plus à chaque réforme et conduit le législateur récidiver dans son rôle de pompier pyromane, à trouver les conditions d'un réenchâtement de son discours. Il ne s'agit pas de postuler ici une reprise en main de la technique, dès lors qu'il a été montré que celle-ci confond par nature les fins et les moyens : un tel effort ne peut être que de façade. Il s'agit plutôt de postuler la réinsertion au sein de la décentralisation d'informations qualitatives assises sur des valeurs, des symboles et un imaginaire informant le processus *dès son origine* et permettant à un nouveau droit de la décentralisation de s'articuler autour *d'un véritable objectif* de nature sociale, révélant une conception idéale d'un ordre désirable. Il faut pour cela beaucoup de la réflexion politique, du débat, du temps et le jeu de procédures démocratiques de décision extraites de l'enfermement intellectuel qu'implique la domination d'une technique livrée à l'illusion rationaliste. Il faut aussi, certainement, retrouver la nécessité d'une grande modestie de l'entreprise normative et la conscience de ce que les institutions ne peuvent être, en elles-mêmes et sans considération de leur milieu d'existence, l'objet premier d'une politique publique. Il faut donc sortir autant que possible la réflexion sur la décentralisation du système technicien dans lequel elle s'est abîmée, ce qui implique la réalisation d'un pas de côté par l'ensemble des acteurs de la décision politique, la volonté de redonner corps à l'indispensable séparation entre démocratie (pouvoir des élus) et technocratie (pouvoir des fonctionnaires), l'engagement d'une réflexion incarnée sur la condition politique de la démocratie locale, l'inversement du rapport aujourd'hui noué entre technique et politique et le désir de réencastrer la question économique dans un ordre de valeurs qui la dépasse. Autant d'exigences qui constituent probablement aujourd'hui une pure chimère ?

Comment décentraliser ?

Comment décentraliser ?

La question ainsi posée recèle d'une terrible complexité. D'abord, parce qu'elle se présente sous la forme d'une interrogation grâce à laquelle on pourrait chercher définir le "meilleur" moyen de décentraliser, ce qui ne saurait sérieusement être recherché tant on sait la variété des dispositifs par la voie desquels peut se réaliser une décentralisation et l'impossibilité de procéder à une hiérarchisation sur la base d'un critère idéal. Disons-le tout de suite : il n'y a probablement pas *une* manière idéale de pourvoir à la décentralisation. Notre propos ne se propose donc pas de chercher à produire un cadre prescriptif de la décentralisation. Plus modestement, mais aussi plus sérieusement, il se propose d'indiquer les grandes ruptures apparues à ce sujet dans le cadre de la décentralisation française.

La question est complexe, ensuite, parce qu'elle soulève de multiples enjeux de la décentralisation. Elle suppose d'abord, certainement, de chercher *quoi* décentraliser, et soulève alors inmanquablement la fort délicate et insoluble question du périmètre de l'intérêt local. Elle suppose ensuite de réfléchir aux outils donnant corps à l'ambition décentralisatrice : le transfert de compétences, bien sûr, mais aussi tous ces outils plus problématiques que sont la contractualisation et la planification, ou encore les techniques de coordination entre échelons. Elle implique, enfin, d'évoquer la terrible question des moyens financiers de la décentralisation, qui ont de tout temps fait l'objet de débats complexes.

Le lecteur avisé aura immédiatement senti l'ampleur de la tâche, tant les enjeux et questions soulevés par chacun de ces thèmes est immense. Loin de prétendre à une étude exhaustive, qui n'aurait pas d'autre intérêt qu'académique et s'avèrerait probablement impossible, on se propose de tracer ici quelques lignes de force révélant la transformation du contenu et des outils de l'action décentralisée. À travers cet effort, on entend témoigner de quelques transformations profondes du cadre selon lequel se déploie, en France, ce que l'on désigne sous le terme "décentralisation".

Ici encore, l'observation du temps long est de nature à révéler de profondes fractures dans l'usage des termes. La prise de hauteur qu'elle permet révèle notamment l'impossibilité de fixer la décentralisation française autour d'une conception claire des compétences locales, en dépit de la consécration constitutionnelle d'une "vocation" dont on montrera que, si elle existe, c'est surtout pour être contrariée par l'évolution d'un droit qui s'emploie à la restreindre.

La surveillance de l'État sur l'action locale, métamorphosée en une forme de contrôle plus diffus, caractérise encore très fortement une décentralisation française qui peine à se défaire de la prétention de l'État à déployer un contrôle qui, prenant appui sur l'implication des collectivités dans la mise en œuvre d'un projet d'ensemble largement planifié, tend à reléguer l'action locale à une fonction de pure exécution. Diffusant la logique systémique du contrôle jusqu'aux relations inter-collectivités, la décentralisation française connaît aujourd'hui une tentation du contrôle qui réduit d'autant la surface d'action politique singulière des collectivités.

La situation financière des collectivités, enfin, révèle encore plus crûment les formes de conditionnement auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales, dont le "pouvoir d'agir" se trouve aujourd'hui fortement altéré par la disparition de véritables leviers décisionnels sur le plan financier. La latitude des choix politiques se trouve de nouveau réduite, tant du point de vue des modalités que des finalités de l'action locale, la question financière exerçant sur les collectivités un remarquable pouvoir de joug.

La vocation contrariée : les limites de la "répartition des compétences"

Il s'agit donc, d'abord, de marquer les grandes étapes ayant conduit à l'apparition du thème de la "répartition des compétences". Cet effort permet de prendre conscience des conditions de ce débat, qui témoigne d'une technicisation d'un enjeu auparavant guidé par l'expérience sensible des besoins locaux, puis articulé autour de fonctions générales des collectivités intraétatiques. La recherche d'une répartition des compétences par blocs, qui révélerait un ordre entièrement prévisible, apparaît ainsi comme une illusion délétère, dont la capacité à clarifier l'ordonnancement des initiatives locales est au moins égale à la complication qu'elle produit du fait de l'imperfection naturelle de l'effort de classification.

La “répartition des compétences” a aussi eu tendance à opérer comme une réduction de la portée fondamentalement politique de l’intérêt public local, dont les formes sont contraintes par le cadre et les mots employés pour fonder les compétences locales. La disparition de la clause de compétence générale départementale et régionale, ainsi que la neutralisation du principe dit “de subsidiarité” témoignent ainsi d’une fonctionnalisation et d’une administrativisation croissantes du rôle des collectivités.

La vocation des collectivités dans l’ordre factuel : l’office spontané des collectivités

À quoi peuvent donc servir les collectivités territoriales ? Quelles peuvent donc être leurs missions, quelle peut être leur fonction ? À cette question, il a longtemps été formulé une réponse relevant *de l’ordre du fait* : les communes, notamment, ont de tous temps pris le soin de pourvoir aux exigences immédiates de la vie en société, à ce que l’on essaie aujourd’hui de désigner maladroitement sous le terme de *proximité*. L’histoire souligne ainsi, pour qui consent à s’y pencher, la fonction édifiancée du politique qu’ont assumée les institutions locales, quel que soit leur nom, en permettant à des communautés caractérisées par une relation de *vicinité* d’organiser la vie commune autour de besoins dont le caractère principal était de se révéler spontanément, localement – dans la proximité donc. Quand on sait que l’emprise de l’État sur les institutions locales ne se relève d’une manière véritablement instituante qu’à compter de la Révolution française, qui consacre la digestion par le droit de ces faits sociaux bigarrés que constituaient les communes et les autres ensembles territoriaux, marqués par la persistance des privilèges, on imagine à quel point *le fait* a longtemps défini, dans son infinie créativité, les formes de la fonction des collectivités infraétatiques. Au-delà de la commune et de son ambition naturellement proximitaire, d’autres circonscriptions (provinces, généralités, bailliages, intendances, diocèses...) étaient ainsi fondées sur des « *rappports moraux et politiques* »¹⁷³ particuliers et assumaient des fonctions qui étaient directement liées à leur substance, révélant ainsi déjà la coexistence d’intérêts de dimensions variées sur un même territoire.

¹⁷³ Jean-Xavier BUREAUX DE PUSY, « Rapport sommaire de la nouvelle division du royaume », *Archives parlementaires*, t. X, 1790, p. 119.

Pendant longtemps, donc, personne ne s'est soucié de compétence, laissant à l'ordre du fait le soin de parvenir à la satisfaction des besoins publics, laissant à *la spontanéité* des choses le soin de pourvoir à un équilibre par nature local, c'est-à-dire délié de toute catégorisation préalable. Ce n'est alors pas la collectivité qui faisait la compétence, mais bien la compétence qui faisait la collectivité : organisée « *par en bas et non par en haut* »¹⁷⁴, la société de l'époque ne postule ni ne crée la collectivité au nom d'un besoin, c'est le besoin qui la crée et la fonde, de sorte qu'elle se révèle dans une nature profondément *communautaire*. Le village et la ville, notamment, s'ordonnent ainsi spontanément : « *l'ordre, la sécurité, les besoins de ravitaillement, l'organisation d'institutions pieuses ou charitables poussent souvent les habitants à s'organiser. Autour d'une "œuvre" commune se forme l'esprit urbain : pour bâtir un hôpital, pour gérer la fabrique d'une paroisse, pour construire un pont, une halle ou des fortifications, les habitants se groupent* »¹⁷⁵.

La vocation des collectivités s'est ainsi premièrement révélée dans une expérience sensible du monde et de ses besoins révélant inductivement *leur office*, c'est-à-dire le but, la tâche qu'elles se donnaient à elles-mêmes avec le sentiment d'un devoir à accomplir. L'organisation des nécessités de la vie rurale et celles de la vie urbaine ont ainsi dicté les formes fondamentales de la vie locale. L'approvisionnement, le maintien de l'ordre, l'aménagement, la défense, l'organisation de la vie religieuse et festive ont ainsi constitué autant de facteurs de développement d'une activité locale que le droit ne s'efforçait pas encore d'encadrer et qui se révélait essentiellement à l'aune de la mise en œuvre de relations de pouvoir qui en dictaient les équilibres et les modalités. Nulle préoccupation, alors, de décentralisation, puisqu'il n'existait précisément pas de centralisation suffisamment puissante pour régir généralement les modalités de la vie locale, même si le pouvoir central s'est appliqué à favoriser la satisfaction de certains objectifs au niveau local.

L'office des collectivités, alors caractérisé par la spontanéité, a la particularité de ne pas être dénombrable et de ne pas faire l'objet d'une circonscription préalable à sa mise en œuvre : il est la somme de l'expérience vécue de chaque collectivité. Les besoins à satisfaire présentant une certaine comparabilité d'un bout à l'autre du territoire, une certaine composition de cet office s'est révélée, que le législateur révolutionnaire s'est par la suite

¹⁷⁴ François OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français*, 3e éd., CNRS éditions, 2010, p. 102.

¹⁷⁵ Pierre-Clément TIMBAL, André CASTALDO, Yves MAUSEN, *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, 12e éd., Dalloz, coll. « Précis », 2009, n° 176, p. 180.

appliqué à circonscrire en forme juridique lorsque les collectivités furent absorbées et digérées au sein du grand ensemble national.

La vocation des collectivités dans l'ordre législatif : l'agencement des fonctions des collectivités

La grande transformation portée par la Révolution française réside dans l'avènement d'un ordre politique et juridique tout entier articulé autour du concept de Nation, dont l'importance théorique a conduit à magnifier la forme de son expression juridique : la Loi. Rompant avec les antiques formes de légitimation et de construction de l'ordre politico-juridique, la Révolution croit en la force du droit et à sa vertu instituante, s'appliquant grâce à lui à fonder un nouvel ordre dont la fonction consiste à révéler les valeurs institutives de la Nation, au premier rang desquelles la liberté et l'égalité. Cherchant à renverser les privilèges et anciens modes d'organisation de la vie sociale, jugés par nature viciés, le législateur révolutionnaire s'est appliqué à fonder un nouvel ordre local agencé juridiquement, articulé à la Nation dont il est réputé dériver par la force instituante de son droit. Le fait ne peut plus, alors, fonder la réalité politique des collectivités, le droit seul pouvant, au nom de la Nation, fonder l'existence de corps intermédiaires : « *le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* »¹⁷⁶. Cette conception unificatrice du pouvoir s'explique par la personnification et la valorisation de la Nation : il est impossible de la diviser sans l'aliéner, sans attenter à sa substance même. Elle s'explique aussi par les contingences du moment et la nécessité de lutter contre certaines tendances contre-révolutionnaires en limitant au minimum les cadres de pouvoir existant entre le citoyen et la Nation. Véritable manteau d'Arlequin avant la Révolution, la France perd alors sa texture juridique bigarrée au profit d'une unité juridique consacrée par l'affirmation d'un régime descendant et de cadres juridiques uniformes pour chaque catégorie de collectivité.

Le décret du 14 décembre 1789¹⁷⁷, outre qu'il s'emploie à digérer les plus petites institutions locales spontanées au sein d'une *catégorie juridique* qu'il dénomme

¹⁷⁶ Art. 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁷⁷ Décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités*, Duvergier, t. I, 1824, p. 75.

« municipalité » (le terme « commune » arrivant plus tardivement¹⁷⁸), dont il organise les modalités du fonctionnement institutionnel, s'affaire à circonscrire le champ de leur action. C'est le passage d'un *office* des collectivités, indénombrable et indéterminé a priori, aux « *fonctions* » des collectivités, dénombrées et déterminées par le droit. Les articles 49 à 56 du texte précisent ainsi la différence entre deux ordres de fonctions confiées aux corps municipaux : les « *fonctions propres à l'administration générale du royaume* » et les « *fonctions propres au pouvoir municipal* ». Les premières renvoient à des fonctions déconcentrées, c'est-à-dire exercées à l'échelon municipal au nom et pour le compte de l'État : il n'y a là rien de bien nouveau, sinon la formalisation et la systématisation d'une pratique apparue dans l'Histoire dès qu'une superstructure s'est ajoutée à l'infrastructure des collectivités intraétatiques : la déconcentration. Les secondes renvoient à des logiques plus spécifiquement locales puisqu'elles relèvent, du nom même qui leur est donné, du « *pouvoir municipal* », c'est-à-dire de ce que l'instruction associée désigne comme « *les fonctions qui intéressent directement et particulièrement chaque commune que la municipalité représente* ». C'est là une manière pour le droit de caractériser en forme juridique cet ancien état de fait qui fondait l'office des communes. La volonté de délimitation entraîne cependant le législateur à établir une liste des fonctions propres au pouvoir municipal, déterminant alors les fonctions *spécifiquement* municipales : « *régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; régler et acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ; administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ; faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* »¹⁷⁹. On ne cite ici ces éléments que pour révéler à quel point l'occurrence du terme « commun » et de ses dérivés est déterminante dans l'identification des fonctions communales, ancrant ces dernières dans la révélation d'un ordre communautaire. Le droit emporte ainsi, dans cette liste, une part de l'évidence du fait social communal qu'il ne s'emploie à classer que de manière très générale. Les « fonctions » communales s'inscrivent ainsi dans une certaine continuité avec ce que nous avons désigné sous le nom d'office spontané des communes, l'énumération juridique

¹⁷⁸ Décret du 10 brumaire an II (31 octobre 1793) qui supprime les dénominations de ville, bourg et village, et y substitue celle de commune, Duvergier, t. VI, 1825, p. 328.

¹⁷⁹ Art. 50 du Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, Duvergier, t. I, 1824, p. 78.

préservant une évidente texture ouverte : on y pressent la volonté de laisser les communes continuer à mener les travaux d'intérêt commun local et, plus largement, à prendre en charge toutes les dimensions élémentaires de la vie sociale communale.

S'agissant du département, le jurislatureur du décret du 22 décembre 1789¹⁸⁰ lui confie un rôle d'institution déconcentrée : « *L'État est un ; les départemens ne sont que des sections du même tout* », précise ainsi l'instruction accompagnant le décret du 22 décembre. De ce fait, le cadre des fonctions départementales s'est d'abord appuyé sur une série d'attributions destinées à permettre la perception de l'impôt par l'État et le paiement des dépenses supposées par le nouvel échelon. Le département s'est par ailleurs vu confier une large série de « fonctions » (le terme est encore repris par le texte) plus précises exercées au nom et pour le compte de l'État. Parmi celles-ci sont expressément désignées des attributions qui dessinent un champ d'action du département dont l'essentiel reste encore aujourd'hui d'actualité – sous des formes renouvelées, naturellement. Le département est ainsi chargé de pourvoir « *1° au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ; 2° à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-dieu, établissemens et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ; 3° à la surveillance de l'éducation politique et morale ; 4° à la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique ; 5° à la conservation des propriétés publiques ; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes ; 7° à la direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département ; 8° à l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux ; 9° au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ; 10° enfin, au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales, ainsi qu'il sera réglé par des décrets particuliers* »¹⁸¹. Si les compétences qui viennent d'être indiquées peuvent paraître diverses et toucher à des domaines variés, il faut cependant remarquer qu'une partie significative d'entre elles s'articule, peu ou prou, autour de la volonté implicite de faire du département l'échelon incarnant de nouveaux enjeux de solidarité ou, plus exactement, d'assistance ou, comme on disait alors, de « secours public »¹⁸². Outre

¹⁸⁰ Décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 86.

¹⁸¹ Art. 2 de la section III du décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 91.

¹⁸² L'instruction de l'Assemblée nationale des 12-20 août 1790 *concernant les fonctions des assemblées administratives*, Duvergier, Tome I, p. 328, rendue pour rappeler les administrations locales à leurs fonctions, s'emploie ainsi dans son septième chapitre consacré à la mendicité, aux hôpitaux et aux prisons, à formuler

l'exercice d'une forme spéciale de police sur les mendiants et vagabonds alors conçue comme l'un des outils de la question sociale¹⁸³, le département est établi comme l'institution de référence des missions d'assistance et de bienfaisance.

Il n'y a là, au fond, rien de bien nouveau si l'on considère que ces fonctions appartenaient préalablement à l'office d'autres corps intermédiaires. Les révolutionnaires se sont en effet appliqués à substituer des institutions produites par la Nation aux anciens corps intermédiaires, ce qui dans le domaine assistanciel suppose essentiellement se substituer l'intervention d'une institution publique à l'action des circonscriptions de l'Église¹⁸⁴. Cette ambition se confond avec une seconde fonction essentielle consistant à charger le département du soin de pourvoir à cet enjeu indispensable à la solidarité physique du territoire que constitue l'édification et l'entretien des réseaux de communication, notamment les routes et canaux. Le département est ainsi, dès 1789, articulé autour d'une fonction édicatrice des enjeux de solidarité devant garantir la réalisation pratique de la Nation : *solidarité physique du territoire national* et *solidarité sociale du corps national*. À cet égard, et comme en témoigne avec acuité l'instruction accompagnant le décret du 22 décembre 1789 les « *fonctions principales* »¹⁸⁵ de l'institution départementale sont ontologiquement liées au programme égalitaire et fraternitaire des révolutionnaires, en même temps qu'elles se complètent (d'une manière presque secondaire, car purement instrumentale !) de missions de déconcentration plus utilitaires. Elles se réalisent par ailleurs selon le modèle d'une intervention complémentaire à celle des communes (c'est le début du "couple commune-département"), l'échelon

le programme national en la matière : « Parmi les objets importants qui se disputent de toute part l'attention de l'Assemblée nationale, il en est un qui devait intéresser spécialement sa sollicitude ; c'est l'assistance du malheureux dans les différentes positions où l'infortune peut le plonger. Il faut que l'indigent soit secouru, non-seulement dans la faiblesse de l'enfance et dans les infirmités de la vieillesse, mais même lorsque, dans l'âge de la force, le défaut de travail l'expose à manquer de subsistance. Il faut aussi que l'accusé dont l'ordre public exige la détention, n'éprouve d'autre peine que la privation de sa liberté ; et par conséquent, il faut pourvoir à la salubrité autant qu'à la sûreté des prisons. Ce n'est pas seulement à la sensibilité de l'homme, c'est à la prévoyance du moraliste, c'est à la sagesse du législateur que ces devoirs se recommandent. Pénétrée de cette vérité, l'Assemblée nationale veut adopter un système de secours que la nation, la morale et la politique ne puissent désavouer, et dont les bases soient irrévocablement liées à la constitution ». Le décret des 19-24 mars 1793 concernant la nouvelle organisation des secours publics (Duvergier, Tome V, p. 255) fera du département l'institution d'attribution des fonds nationaux nécessaires au « secours en faveur de l'indigence », conçu comme « une dette nationale ».

¹⁸³ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p. 104.

¹⁸⁴ À ce sujet, v. not. les observations de Claude-François-Etienne DUPIN, *Histoire de l'administration des secours publics*, Paris, Alexis-Emery, 1821, 470 p. & les travaux géographiques et historiques de Daniel NORDMAN, Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, Alexandra LACLAU (dir.), *Atlas de la Révolution française, Tomes IV & V. Le territoire*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989.

¹⁸⁵ Décret du 22 décembre 1789 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, Duvergier, t. I, 1824, p. 92.

départemental remplissant des fonctions qui relèvent essentiellement de politiques d'inspection, d'organisation et d'accompagnement des initiatives municipales. L'uniformité statutaire, outil de garantie de l'égalité, permet à cet égard d'assurer l'articulation de la dialectique entre l'un et le multiple et de faire entrer en résonance dimensions locales et ambitions nationales de la Nation.

Le rôle du département dans l'avènement d'une forme de solidarité physique et sociale va se combiner avec l'action des communes dans un mouvement que le cadre de ce rapport ne nous permet pas de retracer avec exhaustivité. Communalisée sous la surveillance du département par le Directoire, l'ambition des "secours publics", devenue "assistance publique" va redonner toute sa place au département entre 1838 et 1935 pour faire de lui l'échelon de référence pour la coordination et la mise en œuvre de l'ensemble des dimensions alors prêtées au développement de la solidarité sociale (et bientôt médico-sociale) : aliénés et enfants trouvés et abandonnés¹⁸⁶, enfants assistés¹⁸⁷, institutions départementales d'assistance publique¹⁸⁸, assistance médicale et gratuite¹⁸⁹, service de l'hygiène publique¹⁹⁰, assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables¹⁹¹, repos des femmes en couches¹⁹², assistance aux familles nombreuses¹⁹³, protection maternelle et infantile¹⁹⁴, lutte contre la tuberculose¹⁹⁵,... On arrête ici l'énumération, qui pourrait être encore enrichie, mais dont on espère que la longueur aura suffi le lecteur à se convaincre que le département n'a pas attendu le législateur des XX^e et XXI^e siècle pour voir ses compétences articulées autour de "la solidarité" – malheureusement devenues, aujourd'hui, "les" solidarités dans un mouvement qui

¹⁸⁶ Loi des 10-12 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, Duvergier, Tome XXXVIII, p. 287 & loi des 30 juin-6 juillet 1838 *sur les aliénés*, Duvergier, Tome XXXVIII, p. 490.

¹⁸⁷ Loi des 16-24 juillet 1866 *sur les conseils généraux*, Duvergier, Tome LXVI, p. 326 ; loi des 27-30 juin 1904 *sur le service des enfants assistés*, Duvergier, NS, Tome CIV, p. 176.

¹⁸⁸ Loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, Tome LXXI, p. 181.

¹⁸⁹ Loi des 15-18 juillet 1893 *sur l'assistance médicale et gratuite*, Duvergier, Tome XCIII, p. 351.

¹⁹⁰ Loi des 15-19 février 1902 *relative à la protection de la santé publique*, Duvergier, NS, Tome CII, p. 98.

¹⁹¹ Loi des 14-16 juillet 1905 *relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources*, Duvergier, NS, Tome CV, p. 435.

¹⁹² Loi du 17 juin 1913 *sur le repos des femmes en couches*, Duvergier, NS, Tome XIII, p. 530.

¹⁹³ Loi du 14 juillet 1913 *relative à l'assistance aux familles nombreuses*, Duvergier, NS, Tome XIII, p. 536.

¹⁹⁴ Ordonnance n° 45-2720 du 2 novembre 1945 *sur la protection maternelle et infantile*, JORF, n° 260, 1945, p. 7297.

¹⁹⁵ Loi du 7 septembre 1919 *instituant des sanatoriums spécialement destinés au traitement de la tuberculose et fixant les conditions d'entretien des malades dans ces établissements*, Duvergier, NS, Tome CXIX, p. 693 & loi n° 50-7 du 5 janvier 1950 *rendant obligatoire pour certaines catégories de la population la vaccination par le vaccin antituberculeux B. C. G.*, JORF, n° 5, 1950, p. 198.

occulte leur valeur sociale commune pour les réduire à autant d'enjeux et de dispositifs distincts !

On aura ainsi saisi que le droit s'est appliqué, à compter de la période révolutionnaire, à ramasser l'action de la commune et du département en une multitude de fonctions qui, bien que dotées d'une certaine unité propre à chaque échelon, ont vocation à caractériser juridiquement, par une catégorisation, l'ensemble des dispositifs portés par la puissance publique au niveau local. L'*ordre de fonctions proximitaire* de la commune, qu'il faut comprendre comme celui rassemblant les fonctions visant à satisfaire les besoins sociaux immédiats de la communauté, rendus spécifiques par le fait qu'ils relèvent d'une expérience directe et concrète de leur réalité, n'a guère évolué avec le temps, rendue en quelque sorte évidente par la dimension communautaire de l'institution communale. L'*ordre de fonctions solidariste* du département, formulé dès sa naissance, s'est quant à lui consolidé avec le temps et le développement de la politique des secours publics, de l'assistance publique puis de l'aide sociale, qui s'est employé à révéler par le droit l'absorption par la puissance publique des anciens dispositifs locaux de solidarité puis à permettre leur développement, par le déploiement des logiques de l'État-providence.

L'on n'évoque pas ici la région, née comme collectivité décentralisée dans un contexte qui lui a d'emblée donné des *compétences* (et non des fonctions) même si, comme on l'a déjà esquissé, la région s'inscrit aussi dans un ordre de fonctions plus ancien, d'ordre économique-aménagiste, du fait de son histoire pré-décentralisée : dès sa création, c'est autour d'une fonction d'aménagement du territoire qu'elle a été pensée.

On aura ainsi compris que les fonctions locales (communales et départementales) consacrées par la loi auront eu pour effet de sortir l'action des collectivités infraétatiques de l'expérience sensible immédiate qui fondait auparavant l'action des groupes infraétatiques pour fonder, par le jeu d'une médiation intellectuelle opérée par le droit, une capacité d'agir circonscrite, qui classe et catégorise l'action des collectivités tout en fondant, au nom de la Nation, leur habilitation juridique à agir. La métamorphose de ces fonctions en "compétences", rendue possible par la technicisation et l'administrativisation du droit, vont encore faire évoluer la teneur de la vocation des collectivités et renforcer sa déliaison de l'expérience sensible.

La vocation des collectivités dans l'ordre technico-administratif : l'invention de la "répartition des compétences"

Avait-on besoin de "la compétence" pour définir l'aptitude juridique des collectivités à prendre en compte tel ou tel domaine de l'action publique ? À l'évidence, non : l'identification de fonctions, ou bien comme le fait la loi de 1884 d'« affaires de la commune »¹⁹⁶, celle de 1871 d'« attributions »¹⁹⁷ ou celle de 1890 d'« œuvre »¹⁹⁸ suffisait. Le terme, pourtant, s'est imposé au point de devenir une véritable grammaire de la décentralisation. Comment l'expliquer ?

Il faut d'abord souligner ce qui n'est plus une évidence : la réflexion en termes de compétences est absente des premiers temps de la décentralisation. On raisonne alors fondamentalement autour d'un enjeu d'attributions, dans un mouvement qui s'efforce de penser la chose en opérant une distinction politique fondamentale entre besoin local (qui doit être satisfait de manière autonome) et besoin national (qui seul doit relever de l'État). Ce n'est qu'à compter des années 1960 que le terme "compétence" commence à irriguer la réflexion relative à la décentralisation, par le jeu de commissions¹⁹⁹ et notamment par celui de la commission d'étude des finances locales dite "commission Bourrel" (du nom de Vincent Bourrel, alors Procureur général près la Cour des comptes), nommée en 1964 et ayant pour objet de traiter l'évocatrice question de « *la répartition des compétences et des responsabilités de l'État, des collectivités locales et des particuliers ainsi que des collectivités locales entre elles et des conditions de prise en charge des financements définitifs* ». C'est évidemment avec les lois du 2 mars 1982 et, plus encore, avec celle du 7 janvier 1983²⁰⁰ que le terme pénétrera franchement le droit des collectivités territoriales pour caractériser le périmètre d'action des collectivités, même s'il se trouve mentionné un texte antérieur des années 1960²⁰¹. Il

¹⁹⁶ Art. 61 de la loi des 5-6 avril 1884 *sur l'organisation municipale*, *Duvergier*, t. LXXXIV, p. 118.

¹⁹⁷ Loi des 10-12 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et d'arrondissement*, *Duvergier*, t. XXXVIII, 1838, p. 287 et titre IV de la loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, *Duvergier*, t. LXXI, 1871, p. 193. Le terme est fréquemment employé par la suite.

¹⁹⁸ Art. 169 de la loi du 5 avril 1884 tel qu'issu de la loi du 22 mars 1890, *Duvergier*, t. XC, 1890, p. 92 & 96.

¹⁹⁹ Jean-Marie PONTIER, « Les fausses promesses du libre exercice des compétences » in Nicolas KADA (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2015, p. 285.

²⁰⁰ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, *JORF* du 9 janvier 1983, p. 215.

²⁰¹ V. not. l'art. 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines*, *JORF* du 4 janvier 1967, p. 99, qui constitue l'évocation la plus ancienne que nous ayons trouvée relativement aux collectivités territoriales. Cette évocation est cependant marginale, des textes importants comme la loi n° 72-

est intéressant de noter que l'avènement du terme "compétence" dans le discours législatif et réglementaire de la décentralisation s'est réalisé à l'aune d'une préoccupation immédiate *de répartition et de transferts*, qui le relie ainsi directement à une conception instrumentale et plus technique que celle, plus naïve, qui guidait l'usage du terme "attributions".

Cette évolution est naturellement à mettre en rapport avec l'avènement d'un discours plus technique de la décentralisation, dont on a déjà souligné les formes plus haut. On assiste ainsi à la diffusion progressive d'un langage technico-administratif, qui importe dans le droit de la décentralisation la notion juridique de compétence, jusqu'ici employée comme condition de la légalité externe dans le contentieux administratif de l'excès de pouvoir. La compétence est alors sortie de son rôle d'outil contentieux de démarcation matérielle, temporelle et géographique de l'aptitude juridique à agir d'une personne publique dont l'activité normative est mise en cause pour devenir l'outil d'une gestion de la "répartition" (1983²⁰²) puis d'une "clarification" (à partir de 2004²⁰³) des domaines et modalités d'action des différentes collectivités publiques. Cet usage constitue ainsi un avatar de la volonté de saisir la réalité des institutions à travers le prisme d'une rationalité qui *dénombr*e, *quantifie* et *classe* pour produire techniquement un nouvel état des choses. Dans cet effort, la technique juridique joue un rôle de structuration d'un "devoir-être" devant infuser sur l'ordre social et produire un ordre institutionnel nouveau : la compétence circonscrit le pouvoir légal dans un effort de délimitation stricte, rendu nécessaire par la diversification et la grande complexification de l'action publique.

Ce faisant, la "répartition des compétences" s'emploie à tailler dans le vif de la réalité sociale en catégorisant, circonscrivant, délimitant, dans un effort qui produit de l'ordre, grâce à la puissance intellectuelle de la classification, mais génère aussi du désordre, du fait des limites intrinsèques à cet effort. « *Mon problème, avec les classements, c'est qu'ils ne durent pas ; à peine ai-je fini de mettre de l'ordre que cet ordre est déjà caduc. [...L]'abondance des choses à ranger, la quasi-impossibilité de les distribuer selon des critères vraiment satisfaisants font que je n'en viens jamais à bout, que je m'arrête à des rangements provisoires et flous, à peine plus efficaces que l'anarchie initiale* », écrit avec sa justesse habituelle Georges Perec

619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JORF* du 9 juillet 1972, p. 7176 continuant à évoquer les « missions » ou des « attributions » de la région.

²⁰² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 9 janvier 1983, p. 215.

²⁰³ V. not. l'exposé des motifs de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

dans un texte paru dans le recueil posthume *Penser/classer*. Le discours juridique n'est évidemment pas exempt des difficultés soulevées, comme le montrera bientôt l'exemple des limites à la répartition des compétences "par blocs". Il faut ajouter à ces limites le fait qu'un classement, quel qu'il soit, prend toujours racine dans un ordre de discours donné, traversé par un certain nombre de conceptions préalables, comme le montre Michel Foucault dans sa préface des *Mots et des choses* : « quand nous instaurons un classement réfléchi, [...] quel est donc le sol à partir de quoi nous pouvons l'établir en toute certitude ? Sur quelle "table", selon quel espace d'identités, de similitudes, d'analogies, avons-nous pris l'habitude de distribuer tant de choses différentes et pareilles ? »²⁰⁴.

Par sa dimension *instituyente* (la compétence est attribuée par le droit et ne saurait exister en dehors de lui, ce qui revient à écarter la capacité du simple fait politique à instituer un pouvoir d'action des collectivités) et *délimitante* (la compétence établit des espaces d'action volontairement étanches, ce qui conduit à considérer comme nécessairement pathologique le croisement de l'intervention de divers acteurs dans un même champ), la notion de compétence a pour effet de conditionner les modalités d'expression politique des collectivités infraétatiques à ce que prévoit exactement le discours juridique. Plus spécifiquement, elle se propose de résoudre l'éternelle opposition politique entre centre et périphérie par la mobilisation d'une technique, d'un arrangement permettant de tenir pour vraies et établies un certain nombre de frontières grâce à la force instituyente reconnue à la norme juridique.

Le discours servant de support à la définition des compétences n'est cependant pas neutre. Outre qu'il est conditionné par les tendances idéologiques qui traversent la société à un moment *m*, comme en témoigne l'irruption massive du langage économique dans la formulation des compétences locales depuis le début des années 2010, il constitue par ailleurs un discours *de l'État* au sens où ce dernier en détermine les conditions de production et les formes. L'article 34 de la Constitution confie en effet le soin au législateur, et à lui seul, le soin de « déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». L'ordre du discours régissant la détermination des compétences locales est ainsi par nature spécifiquement étatique et, si les collectivités peuvent incidemment prendre part à sa manifestation, ce n'est que très indirectement, par la voie du lobbying des associations d'élus locaux ou par le jeu du cumul

²⁰⁴ Michel FOUCAULT, *Les mots et les choses* [1966], Paris, Gallimard, coll. Tel, 2003, p. 11.

d'un mandat parlementaire et local, désormais fortement limité depuis la loi organique du 14 février 2014²⁰⁵.

Le caractère plus contraignant de la notion de “compétence” par rapport aux anciennes références du droit est aussi accru par la dilution de la question locale au sein de l'ensemble administratif français que celle-ci produit. La compétence est en effet, en droit public, l'outil employé pour ordonner l'action de diverses personnes publiques au sein d'un ensemble administratif dont l'unité est garantie par l'application d'un même droit à l'ensemble de ses acteurs : le droit administratif. La personnalité morale de droit public reconnue aux collectivités territoriales, qui sert de support à la reconnaissance de compétences à leur bénéfice, permet l'intégration des collectivités au sein d'un ensemble administratif complexe marqué par les mouvements de centralisation, de déconcentration, de décentralisation et, plus récemment, d'agencification. L'intégration des collectivités à cet ensemble s'opère alors au prix *d'un alignement* du discours juridique relatif aux collectivités territoriales sur celui applicable plus généralement à l'ensemble de l'administration, c'est-à-dire au prix d'une dilution de la question politique de la décentralisation, qui ne trouve plus de vocable pour s'exprimer singulièrement. La question de la “répartition des compétences” est ainsi l'un des principaux témoins juridiques de l'administrativisation des collectivités territoriales, c'est-à-dire de l'occultation des enjeux politiques qu'elles soulèvent derrière une nature plus neutre et fonctionnelle.

Ceci explique les grandes réticences du droit constitutionnel français à associer au principe de libre administration des collectivités territoriales, censé servir la protection de la décentralisation, une protection substantielle des compétences locales. La très permissive jurisprudence constitutionnelle sur le sujet des compétences locales ne s'oppose jamais aux choix du législateur, auquel il revient seulement de garantir des “attributions effectives” aux collectivités. De même, la neutralisation du principe dit “de subsidiarité” de l'article 72 al. 2 de la Constitution, qui voudrait que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », témoigne comme on le verra d'une désubstantialisation de la question des attributions locales.

²⁰⁵ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, JORF du 16 février 2014, texte n° 1.

La répartition des compétences par blocs : une illusion délétère et réductionniste

La formulation de la question du champ d'action des collectivités territoriales autour de la notion de "compétence" a ainsi eu pour effet de déshabiller la décentralisation de ses soubassements politiques pour y substituer une ambition plus technique – *le transfert de compétences* –, bientôt articulée autour d'une conception systémique – *la répartition des compétences* – puis d'une ambition maniaque – *la clarification des compétences*.

Cette transition ne laisse évidemment plus de place à la spontanéité du fait, puisqu'elle s'opère dans le triomphe du droit et de sa prétention à le régir. Elle ne laisse donc plus de place à la considération d'un quelconque "pouvoir municipal", comme le faisaient les révolutionnaires, ou à des "affaires locales", comme le faisaient les républicains du XIX^e siècle. Trop empreint d'indétermination, rétif à l'intégration des collectivités au sein du système administratif, ce vocabulaire a paru inapproprié à l'heure de la complexification et de la technicisation de l'action publique.

Au détour des années 1960, et plus franchement dans les années 1970, en même temps que se formule explicitement l'idée de "compétences locales" se dessine donc celle, corrélative, d'une *répartition* devant servir à "clarifier". Le "rapport Guichard" de 1976 entend ainsi établir « *des propositions tendant à clarifier, définir et répartir les compétences entre l'État et les institutions locales dans certains domaines déterminants. [...] C'est à plusieurs dizaines de secteurs que devra s'appliquer l'effort d'analyse des fonctions et de proposition de dévolution des compétences qui établira partout des règles claires et nouvelles d'une administration moderne de la France, fondée sur le développement ordonné des responsabilités locales* »²⁰⁶. Pour parvenir à cette ambition, il s'agit de parvenir à articuler l'action publique autour de « *grandes fonctions* » elles-mêmes réparties dans un but de « *cohérence* ».

La loi du 7 janvier 1983 a repris cette ambition dans son article 3, qui dispose dans le titre relatif aux principes fondamentaux des transferts de compétences que « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux*

²⁰⁶ COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES, *Vivre ensemble*, Paris, La documentation française, 1976, p. 143.

départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions»²⁰⁷. On a vite perçu dans cette disposition la marque d'une nouvelle décentralisation articulée autour d'un objectif central : la "répartition des compétences par blocs", c'est-à-dire l'ambition de parvenir à générer autour de chaque collectivité un bloc homogène et exclusif de compétences permettant de la caractériser généralement, de singulariser son action et d'éviter les croisements d'initiatives. Au détour des années 1980, cette ambition se réalise essentiellement par la voie de la formulation par le droit, sous une forme prescriptive, d'un constat déjà ancien : la commune s'articule autour de fonctions de proximité, le département autour de fonctions sociales et la région autour de fonctions économiques. La croyance en la performativité et la complétude d'un tel constat va cependant rapidement mener le législateur à prétendre fonder une taxinomie de l'ensemble des potentialités de l'action locale au sein de cette architecture générale, déclinée ensuite pour chaque domaine de compétence spécifique.

On a déjà justement relevé les limites de l'effort de répartition par blocs, qui constitue une « *chimère* »²⁰⁸ poursuivie sans trêve par le législateur depuis les années 1980, avec un accroissement très net de cette ambition au détour des années 2010. Ce n'est plus désormais « *dans la mesure du possible* » que s'effectue cette ambition répartition des compétences par blocs, mais dans la croyance naïve de la possibilité d'une réalisation complète de cette ambition, comme en témoignent particulièrement les lois "RCT" de 2010, "MAPTAM" de 2014 et "NOTRe" de 2015. Faisant de la répartition des compétences par blocs une sorte de grammaire incontournable de la décentralisation, l'exposé des motifs de la première relève en effet qu'au « *morcellement des structures s'ajoute l'enchevêtrement des compétences. L'ambition initiale d'une répartition par « blocs de compétences » a progressivement cédé le pas à une situation où, du fait de la multiplication des acteurs et des législations spéciales, la plupart des compétences sont partagées entre plusieurs collectivités territoriales ou encore entre elles et l'État. Les excès de la pratique des financements croisés, qui en est largement le corollaire, ajoutent encore un peu plus à la complexité* ». L'exposé des motifs de la loi "MAPTAM", quant à lui, fait de « *la logique des blocs de compétences* » un enjeu de « *clarté* »

²⁰⁷ Article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

²⁰⁸ Jean-Marie PONTIER, « Les fausses promesses du libre exercice des compétences » in Nicolas KADA (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2015, p. 282.

et de « *cohérence* », tandis que celui de la loi “NOTRe”, sans évoquer le concept, assume cependant son ambition de « *substituer des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité* ».

Cet effort législatif se propose, ainsi, de lutter contre un “enchevêtrement” que révélerait, notamment, la pratique des “financements croisés” grâce auxquels un projet peut être soutenu localement par la mobilisation financière de plusieurs échelons de collectivités qui concourent à sa réalisation. Après avoir passé de nombreuses années à étudier la question, sur le plan théorique comme dans la pratique, on ne s’explique toujours pas comment cette donnée, inhérente à la coexistence sur un même territoire de collectivités de dimensions différentes, a pu à ce point cristalliser les passions. On ne s’explique toujours pas en quoi il serait fondamentalement pathologique qu’intérêt communal, départemental et régional se mêlent pour permettre la réalisation d’une même politique publique. Sauf à vivre dans une illusion rationaliste dont on ne s’explique pas le caractère désirable, on ne voit pas en quoi le financement parallèle (et non croisé !) d’un même projet à l’échelle locale serait en lui-même problématique : n’a-t-on pas pu, par ce biais, permettre la mise en œuvre de biens et de services d’intérêt public de tout premier ordre ? Ce dispositif s’est-il réalisé dans une opacité financière telle qu’il serait raisonnable de faire de la lutte contre son existence l’*alpha* et l’*omega* des lois relatives à la décentralisation ? Rien ne permet d’étayer scientifiquement et objectivement un tel constat, qui trouve ses racines dans une conception de la décentralisation qui, prenant appui sur un imaginaire et un vocabulaire techniques, se propose en réalité plus fondamentalement de réduire le champ d’action des collectivités territoriales aux tolérances d’un État qui pense pouvoir tout rassembler, organiser et planifier. Les financements croisés n’ont jamais gêné le citoyen, qu’on a peu vu s’insurger contre leur existence : ils n’ont préoccupé que les illusionnés d’une organisation machiniste et mathématique de l’action locale, convaincus que la spontanéité sociale, dans sa foisonnance parfois déroutante, mais ontologique à toute idée d’autonomie locale, est source d’inefficacité.

Ce faisant, on s’est employé depuis le début des années 2010 à faire de la répartition des compétences par blocs la ligne de fuite de la décentralisation française. Outre que cet effort a mené à la disparition de la clause de compétence générale départementale et régionale, sur laquelle on reviendra, il a conduit le législateur à tailler dans le vif de la réalité sociale des compétences juridique mal ajustées qui ont produit, sur le terrain, de grandes difficultés et de véritables incompréhensions. De ce point de vue, la loi “NOTRe”

fournit d'intéressants exemples qui révèlent les limites et la vanité d'une conception de la répartition des compétences par blocs. Le plus évocateur réside certainement dans l'ambition de faire de la région le seul échelon détenteur de la capacité de dispenser des "aides économiques" qui a conduit, au nom de la réduction de tout soutien financier à sa fonction économique, à priver de bases légales de nombreuses aides départementales dont la fonction, avant que d'être économique, poursuivait des objectifs pluriels. Le financement de la formation des élus de communes forestières et l'aide à des associations assurant le transport de fourrage (Haute-Marne), des actions d'aides aux circuits courts et des dispositifs de soutien de la prophylaxie animale (Cher), l'aide à la reconversion d'un site industriel de montagne (Isère), des aides départementales aux agriculteurs victimes de phénomènes climatiques (Loir-et-Cher) ou encore des dispositifs de soutien aux infrastructures électriques et numériques (Vosges) ont ainsi été rendus impossibles au regard de la compétence exclusive de la région en matière d'aides économiques. De même, peut-on valablement songer mettre en œuvre des politiques d'insertion ou de tourisme sans dispositifs d'aide aux entreprises, ou soutenir des associations sans toucher à l'enjeu de l'économie sociale et solidaire pourtant de compétence strictement régionale ? L'important contentieux initié par les départements à l'encontre de l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 *relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales*, et de la circulaire du 3 novembre 2016 *relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux*, dont l'issue était prévisible, n'y aura rien changé : la compétence du département en matière de "solidarité territoriale" (concept élastique s'il en est) ne peut servir de fondement à la mise en œuvre d'aides économiques départementales²⁰⁹. Partant, où commence et s'arrête l'aide à fonction purement économique ? Où commence et s'arrête la solidarité territoriale ? Ces deux compétences ne sont-elles pas de nature à s'entrecroiser nécessairement ? Existe-t-il des aides qui soient seulement « économiques » ? Ces questions ne trouvent pas d'autre réponse que celle du rappel de la volonté du législateur de générer une répartition étanche, que le critère pour y parvenir soit clair ou qu'il ne le soit pas, de sorte que l'illusion de la possibilité de découper le champ de l'action publique en une multitude de facettes indépendantes perdure alors que la réalité objective des faits témoigne de leur irréductible

²⁰⁹ Cf. *infra*.

entrecroisement. D'autres exemples, comme le transfert échelonné des compétences départementales en matière de transports provoqué par la loi "NOTRe", qui a naïvement pensé pouvoir isoler le transport scolaire du transport interurbain²¹⁰ et a rendu extraordinairement complexe la mise en œuvre du transfert, pourraient être avancés pour témoigner de la grande difficulté à trancher dans le vif d'une action publique irréductiblement complexe et impropre à l'avènement de secteurs étanches.

Outre qu'elle en est venue à faire une prescription déductive de ce qui pouvait être observé inductivement de la réalité des compétences locales, l'illusion de la répartition des compétences par blocs se heurte un argument purement pratique : *l'imprévisibilité*, c'est-à-dire l'impossibilité matérielle, pour un système social quelconque, de prévoir de façon exhaustive l'intégralité des situations pouvant se présenter à lui et donc de répartir efficacement et exhaustivement toutes les compétences par la voie de l'attribution par blocs. Le caractère imprévisible de certains besoins suppose que ceux-ci ne peuvent être efficacement confiés à un niveau d'administration de façon spécifique. Par ailleurs, du fait du jeu des alternances et de la variation des préoccupations idéologiques à l'œuvre, les catégorisations sont soumises à une forme de versatilité contraire même à l'idée de fixité qui régit la logique des blocs de compétences. De même, les classifications opérées n'empêchent pas les entrecroisements qui, s'ils ne sont plus spontanément régulés par le jeu d'une tolérance du système, se muent en conflits et en contentieux. Le juge devient alors le gardien d'une répartition des compétences imparfaite parce que se voulant trop parfaite, arbitre d'un ordre de façade.

Ce que questionne fondamentalement la logique des blocs de compétences, c'est la capacité du droit à épuiser l'ordre du monde par son discours, de sorte à parvenir à une complétude de ses déterminations. Ce faisant, elle questionne aussi la possibilité de voir persister, dans l'action des collectivités territoriales, une forme de *vitalisme* et de spontanéité dans l'édification de l'intérêt public local. Fondamentalement, elle questionne la nature des collectivités territoriales, ravalées à des échelons administratifs plutôt que politiques, fonctionnels plutôt que communautaires : la logique bureaucratique a recouvert l'ambition

²¹⁰ V. nos obs. dans Arnaud DURANTHON, « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué. À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre », *Droit administratif*, n° 7, 2017, p. 15.

politique, dans un mouvement finalement assez banal et qu'a depuis longtemps décrit Max Weber²¹¹.

Les imperfections ontologiques de toute répartition par blocs, associée à la croyance renouvelée dans la pertinence de ce dispositif et dans la nécessité de l'ajuster sans cesse, conduisent le législateur à poursuivre sans cesse l'œuvre vaine de "clarification" d'une répartition des compétences qu'il s'emploie lui-même, par son action, à rigidifier et donc à complexifier, dans un contexte rendu par ailleurs toujours plus difficile du fait de la multiplication, en cinquante ans, des acteurs et des domaines saisis par l'action publique et du morcellement de l'œuvre législative. Toujours rétive aux classifications, la réalité appellerait ainsi de nouvelles classifications ou de nouveaux perfectionnements internes à l'ancienne classification. Il résulte de tout cela un empilement de dispositifs juridiques tous plus compliqués les uns que les autres, qui découpent au sein de champs de compétences des pans spécifiques dont l'incomplétude appelle un autre jour une nouvelle subdivision. Tout ce qui pouvait se régler par la spontanéité dans l'identification d'un besoin, le bon sens dans sa mise en œuvre et l'entente politique entre collectivités dans sa réalisation se trouve ainsi réglé par des dispositifs cloisonnés qui fonctionnalisent les collectivités territoriales et assèchent les rapports interterritoriaux, devenus le siège de conflits entre personnes publiques²¹² et de véritables querelles de territoires : au bénéfice réel du citoyen et de l'"efficacité des politiques publiques" ?

La réduction de la portée politique de l'intérêt public local : la fonctionnalisation des collectivités territoriales

Par le terme "fonctionnalisation", on désigne le mouvement par lequel les collectivités territoriales sont saisies et définies extrinsèquement à l'aune de fonctions à remplir, dans un mouvement qui aboutit à leur administrativisation et donc à leur dépolitisation. La fonctionnalisation des collectivités territoriales, à laquelle la répartition des compétences par blocs contribue fortement, conduit à l'érosion de la portée politique de l'intérêt public local incarné par chaque niveau de collectivité et, plus particulièrement,

²¹¹ Max WEBER, *Économie et société*, t. I : *Les catégories de la sociologie* [1921], Paris, Pocket, coll. Agora, 2003, 410 p.

²¹² V. à ce sujet le dossier « Les litiges entre personnes publiques », *Droit administratif*, n° 8, 2017.

par chaque collectivité. En effet, si l'on considère que les collectivités territoriales n'ont pas d'autre rôle que celui de mettre en œuvre une somme prédéfinie de compétences dont elles sont par ailleurs tributaires des mots (et donc des idées) employés pour leur formulation, cela implique que les contours de l'intérêt public local sont en réalité définis par l'État : elles n'ont pas à le *déterminer* mais n'ont pour fonction que de le *décliner*.

Il n'a pas été possible, pendant longtemps, de soutenir absolument cette idée du fait de l'existence, aux côtés des blocs de compétences institués par le droit, d'un outil singulier : la clause de compétence générale. On a beaucoup écrit sur ce sujet, dont on se contentera ici de donner les éléments essentiels grâce auxquels peut se constater la réduction de la portée politique de l'intérêt public local.

La clause de compétence générale est le produit de l'interprétation dans le temps des dispositions de l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884, qui dispose que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »²¹³, et qui a par la suite été déclinée aux échelons départemental (1926 dans l'esprit²¹⁴, 1982 dans la lettre²¹⁵) et régional (1982, dans l'esprit et la lettre²¹⁶) pour fonder ce qu'un certain nombre d'auteurs a longtemps considéré comme un élément de définition même de la collectivité territoriale²¹⁷. « *Titre de compétence sujet à concrétisation* »²¹⁸, « *aptitude facultative à intervenir* »²¹⁹, la clause de compétence générale permet à une collectivité de « *faire plus que ce que l'État lui donne à faire* »²²⁰. La prétention de la clause de compétence générale n'est ainsi pas d'ériger le désordre normatif en principe, ni de fonder les conditions d'un pouvoir illimité des collectivités territoriales, mais de reconnaître qu'étant « *l'expression d'un pluralisme social*

²¹³ Disposition aujourd'hui reprise à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales et rendue applicable aux communes de Paris, Lyon et Marseille par l'article L. 2511-2 du même code.

²¹⁴ Décret-loi du 5 novembre 1926 *de décentralisation et de déconcentration administratives*, Duvergier, Nouvelle série, t. XXVI, 1926, p. 779.

²¹⁵ Article 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JORF* du 3 mars 1982, p. 735.

²¹⁶ Article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JORF* du 3 mars 1982, p. 740.

²¹⁷ Sur le sujet, v. Cécile REGOURD, « La compétence comme critère de définition des collectivités territoriales », in Arnaud DURANTHON (dir.), *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, L'Harmattan, 2023, p. 95.

²¹⁸ Michel DEGOFFE, *Droit administratif*, 2^{ème} éd., Paris, Ellipses, coll. Cours magistral, 2012, p. 161.

²¹⁹ Jean-Marie PONTIER, « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1470.

²²⁰ *Ibid*, p. 1472. Si elle peut faire plus, elle ne peut pas faire moins : l'al. 3 de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 7 janvier 1983, dispose que « *les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi* ».

originaires »²²¹, les collectivités territoriales « ne peuvent être considérées comme de simples entités administratives, séparées de l'image de la communauté »²²² : elles font corps avec elle et ses besoins propres. Mais le général n'est pas l'infini. La clause de compétence générale a avant tout pour but de permettre aux collectivités d'intervenir dans les affaires qui, n'ayant pas été explicitement confiées à un autre niveau d'administration, appellent la satisfaction d'un besoin d'intérêt public local. Il s'agit, en somme, de permettre l'action des collectivités dans cette zone grise que la répartition des compétences par la loi laisse volontairement ou non vacante et donc libre d'être investie spontanément par les collectivités territoriales.

Outil de concrétisation de la dimension politique des collectivités territoriales françaises, la clause de compétence générale constituait à l'évidence une forme de liberté laissée au bénéfice de l'ensemble des collectivités au sens qu'Hannah Arendt a donné de ce terme dans son analyse de la philosophie antique : *le pouvoir et la capacité de commencer quelque chose*. Sur la base de la clause de compétence générale, de nombreux besoins locaux ont pu être satisfaits, qui révèlent les fonctions solidariste, prestatoire, promotionnelle et invitative²²³ qu'elle a rempli dans l'histoire et dont témoignent utilement la célèbre période du "socialisme municipal" ou l'essor de l'action facultative des départements dans le champ de la solidarité.

Le législateur, après maintes hésitations entre la loi "RCT", la loi "MAPTAM" et la loi "NOTRe", s'est finalement résolu à abroger le dispositif des clauses de compétence générale départementale et régionale. L'action du département et de la région se trouve donc désormais circonscrite par les articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales qui disposent, à la suite de la loi "NOTRe", que « le conseil départemental/régional règle par ses délibérations les affaires du département/de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » alors qu'il indiquait préalablement que « le conseil général/régional règle par ses délibérations les affaires du département/de la région ». Les "affaires du département" et les "affaires de la région" se trouvent ainsi qualitativement limitées aux "domaines de compétences que la loi leur attribue".

²²¹ François FOURNIÉ, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2005, p. 533.

²²² Mathieu DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 2003, p. 49.

²²³ Selon la typologie que nous avons proposée dans Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 132.

Si pour la région, la perte de la clause de compétence générale ne constitue pas une révolution du fait de sa faible mobilisation et de son ancrage historique moins établi, l'évolution a été substantielle pour les départements. Sur le plan contentieux, elle n'a cependant pu être contrée ni devant le Conseil constitutionnel²²⁴, ni devant le Conseil d'État qui a rejeté les recours formés à l'encontre de l'instruction du ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016 *relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux*²²⁵ et de l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 *relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements*²²⁶. Il n'a notamment pas été possible pour les départements de faire valoir que la reconnaissance de leur compétence à promouvoir la "solidarité territoriale", tirée des dispositions des loi "MAPTAM" et "NOTRe", pouvait fonder leur intervention par le biais d'aides économiques.

La disparition de la clause de compétence générale des départements, cependant, s'accompagne du maintien ou de l'affirmation de nouveaux dispositifs dont il est permis de dire qu'ils limitent en partie l'érosion qualitative du fondement de compétences départemental et préservent le rôle subsidiaire du département, animateur de la solidarité territoriale. La loi "NOTRe" a d'abord maintenu un socle de compétences "partagées" entre commune, département et région que chaque niveau de collectivité reste libre de mobiliser : la culture, le sport et le tourisme²²⁷. Dans ces trois domaines, l'action du département reste ainsi toujours possible. Sont ensuite préservées les capacités du département à participer au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements²²⁸. L'indétermination intrinsèque du terme "projet" et l'extension explicite du soutien départemental aux groupements de collectivités ouvre, ici, bien des perspectives d'action aux conseils départementaux. Le département peut ainsi intervenir à titre de soutien lorsque les communes et groupements en ressentent

²²⁴ Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*. Sur le sujet, v. nos réflexions : Arnaud DURANTON, « À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale », *Constitutions*, 2017, p. 677.

²²⁵ CE, 13 décembre 2017, *Assemblée des départements de France*, n° 406563.

²²⁶ En référé : CE, ord. réf., 14 avril 2016, *Assemblée des départements de France et autres*, n° 397613 & 397614 ; au fond : CE, 12 mai 2017, *Assemblée des départements de France et autres*, n° 397364 & 397366.

²²⁷ Articles 103 et s. de la loi "NOTRe".

²²⁸ Nouvel article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

le besoin : la satisfaction du besoin communal ou intercommunal est ainsi pensée comme une composante de la satisfaction d'un besoin départemental qui inclut par ailleurs, en tant que compétence, toute action visant à promouvoir « *les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* »²²⁹. Le législateur de 2015 a par ailleurs étendu le champ dans lequel le département peut être autorisé, « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* », à mettre « *à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention* »²³⁰. Le rôle subsidiaire du département est ainsi affirmé dans des domaines suffisamment généraux et selon des modalités suffisamment diverses pour qu'il ne soit guère exagéré d'avancer que celui-ci dispose d'un rôle d'appui subsidiaire général aux compétences communales, l'intérêt départemental trouvant alors son essence dans l'émergence solidarités territoriales suscitant un aménagement plus unifié du territoire départemental.

Le rôle subsidiaire général du département joue par ailleurs, depuis la loi "NOTRe", en appui de l'action économique déployée par les communes et leurs groupements de façon subsidiaire, c'est-à-dire lorsqu'une carence de l'initiative privée rend nécessaire la mise en œuvre d'une action publique palliative : le département peut ainsi, « *pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* »²³¹. L'ancien état du droit, qui voulait que « *l'existence d'un besoin local des populations, qui ne peut être satisfait par les activités privées existantes, permet d'établir l'intérêt local de l'objet d'une délibération par laquelle une collectivité, dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues à cette fin, décide d'une action de soutien à une activité économique* », n'est ainsi changé qu'en tant

²²⁹ Al. 3 du nouvel article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, héritage de la loi "MAPTAM" qui avait conçu cette disposition comme une précision du sens... de la clause de compétence générale !

²³⁰ Al. 1^{er} du nouvel article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales.

²³¹ Al. 2 du nouvel article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

qu'il s'articule désormais obligatoirement autour de l'action des communes et de leurs groupements.

Si certaines dimensions de la manifestation factuelle de la clause de compétence générale départementale sont ainsi préservées, il n'en reste pas moins que la disparition de cet outil à l'échelon départemental a réduit le cadre qualitatif des compétences départementales et altéré significativement la portée politique de l'intérêt public qu'il incarne. Si sur le plan factuel, la disparition de la clause de compétence générale départementale et régionale n'a pas été une révolution (hormis la question centrale, épineuse et toujours irrésolue des "aides économiques"), elle constitue *une véritable rupture symbolique* du mouvement de décentralisation et le témoin de l'achèvement de la fonctionnalisation des collectivités territoriales, dont la capacité à identifier, formuler, décrire et circonscrire un besoin d'intérêt local spécifique, en dehors des cadres posés par l'État, se trouve fortement amenuisée.

Du côté des communes, il faut bien remarquer que, pour l'essentiel d'entre elles, c'est à un obstacle essentiellement financier que se heurte la mise en œuvre de la clause de compétence générale. La restriction de leurs finances, dont il sera fait état plus bas, réduit d'autant la capacité de l'échelon communal à mobiliser la clause de compétence générale, par ailleurs limitée dans ses potentialités par l'empiètement des établissements publics de coopération intercommunale dont l'activité dans le domaine économique aboutit, aussi, à une absorption des capacités d'action. Derrière cette réduction de la surface d'action de la clause de compétence générale, c'est encore la capacité des communes à concevoir politiquement une partie de leurs besoins d'intérêt communal qui s'étiole, offrant un nouveau témoin de leur fonctionnalisation et de leur réduction.

Le "microprocesseur" néantisé : la paralysie constitutionnelle de la "vocation" des collectivités

La disparition de la clause de compétence générale départementale et régionale constitue une rupture symbolique d'autant plus marquante qu'elle a été initiée à peine sept ans après la consécration, par la révision constitutionnelle de 2003, d'un nouvel article 72 al. 2 de la Constitution qui dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »,

qu'il est de coutume de désigner comme consacrant une déclinaison du principe de subsidiarité au bénéfice des collectivités territoriales.

L'introduction de cette disposition dans la Constitution était le fruit d'une volonté assumée de voir le cadre constitutionnel de la décentralisation française évoluer dans un sens plus soucieux de la préservation de l'autonomie locale. Plusieurs indices paraissent plaider en ce sens.

1° Le premier réside dans le choix des mots opéré par le pouvoir constituant dérivé. L'article évoque en effet une "vocation des collectivités". La formule a beaucoup surpris. Durant les débats devant le Parlement réuni en Congrès, déjà, le sénateur Jean-Claude Peyronnet s'interrogeait ainsi, lapidaire : « *cette vocation nous trouble : sommes-nous dans le droit ou dans la mystique ?* »²³². Le rapporteur du texte à l'Assemblée, quant à lui, relevait son incapacité à trouver meilleure formule par une intervention qui synthétise assez bien le sens général des débats parlementaires relatifs à cette disposition : « *Je m'incline devant la définition du mot "vocation" de M. Littré. Je reconnais que ce mot n'est pas éminemment juridique et sans doute pourrait-on en trouver un autre, mais je n'y suis pas parvenu. Comme un nourrisson est nourri à la petite cuillère et qu'un enfant a "vocation" à manger tout seul, les collectivités locales de base ont vocation à faire un certain nombre de choses, et mieux que d'autres. Pourquoi ? Pour des raisons de proximité* »²³³. Quoiqu'il en soit de ces hésitations sur le terme, il paraît délicat de ne pas considérer que l'emploi du terme "vocation" n'a pas eu pour objet de permettre l'inscription d'un nouveau rapport au phénomène local dans le texte constitutionnel, voire à y placer un "microprocesseur"²³⁴ en attente. Il serait vain de vouloir restituer en quelques lignes les longs développements déjà consacrés à l'interprétation de ce terme²³⁵. Tout au plus est-il nécessaire de souligner ici que celui-ci a une origine qui en détermine – quoique puissent en vouloir les circonvolutions herméneutiques du juriste – fortement la signification, qui réside (comme le principe de subsidiarité lui-même !) dans son origine

²³² Jean-Claude PEYRONNET, *JORF*, Débats parlementaires, Congrès du Parlement, Compte-rendu intégral de la séance du 17 mars 2003, p. 23.

²³³ Pascal CLÉMENT, *JORF*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Compte-rendu intégral de la 2^{ème} séance du 22 novembre 2002, p. 5614.

²³⁴ La théorie des microprocesseurs a été avancée par le Premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003. Elle a ainsi été transcrite par le député Marc-Philippe DAUBRESSE, qui relevait qu'il s'agissait de « *mettre des microprocesseurs dans la Constitution, c'est-à-dire [d']injecter de nouveaux concepts, qui vont lancer un processus. [...] Vous le savez bien, un processus qui sera long mais irréversible en matière de décentralisation* » (*JORF*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la troisième séance du 24 févr. 2004, p. 1868).

²³⁵ Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, pp. 177 et s.

religieuse. Dans la chrétienté, la vocation désigne ce « *mouvement intérieur par lequel une personne se sent appelée vers Dieu* »²³⁶ et se dispose ainsi à l'exercice de fonctions cléricales ou à la vie religieuse. Évoquer une “vocation” des collectivités revient ainsi à admettre *une certaine ascendance* (plus ou moins complète selon la conception de la vocation) dans la détermination des compétences locales, laquelle ne peut reposer sur autre chose que sur une *essentialisation* de la fonction des collectivités et de l'intérêt public local, c'est-à-dire dans la reconnaissance de leur substance fondamentalement politique et indépendante. La formule de l'article 72 al. 2 prend alors tout son sens : dire que les collectivités « *ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » revient à dire que ces compétences doivent être appréciées selon leur vocation, c'est-à-dire selon un cadre présupposant que les collectivités territoriales disposent *ab initio* d'une substance politique singulière justifiant l'exercice prioritaire, par elles, de fonctions propres à la satisfaction de leurs besoins communautaires propres.

Une telle interprétation n'est d'ailleurs pas contraire à celle résultant des autres usages juridiques du terme vocation. Le droit emploie en effet parfois ce terme pour désigner des droits subjectifs à concrétisation différée, comme la “vocation successorale” ou la “vocation aux bénéfices”, désignant alors des situations acquises dont la réalisation dépend simplement de la survenance d'un fait – un décès ou la réalisation de bénéfices. Il l'emploie aussi, parfois, comme synonyme de compétence, comme en témoigne le cas des syndicats intercommunaux “à vocation unique” ou “à vocation multiple”, pour lesquels la désignation de la vocation n'est rien d'autre que la désignation d'une compétence au sens juridique du terme. Suivant le premier sens, la vocation des collectivités serait porteuse d'un droit des collectivités à déterminer le contenu de leurs compétences, dont la réalisation effective dépendrait d'un facteur de concrétisation sans lequel elles ne pourraient en faire usage. Celui-ci pourrait résider dans un fait (l'existence d'un besoin d'intérêt général local à satisfaire) ou dans une norme (une disposition législative). La seconde solution est évidemment la plus probable, l'article 72 al. 2 devant être interprété au regard des autres dispositions constitutionnelles et notamment de l'article 34 de la loi qui prévoit que le législateur « *détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Suivant le second sens, la “vocation des collectivités” serait alors le support d'un véritable socle de

²³⁶ Alain REY (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2010, p. 2478.

compétences. L'article 72 al. 2 pourrait alors se lire comme « les collectivités ont compétence pour prendre les décisions qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Il formerait alors une limite à la compétence du législateur déterminée à l'article 34 de la Constitution. Une telle approche n'est pas absolument exclue des travaux parlementaires, certains ayant vu dans la disposition – et c'est là une idée qui était éminemment défendable – la consécration constitutionnelle d'un socle de compétences, et notamment d'une forme constitutionnalisée de la clause de compétence générale.

Quelle que soit l'approche retenue, l'emploi du terme “vocation” souligne en tous les cas la volonté d'instiller dans le texte constitutionnel de 1958, d'essence relativement jacobine, une dynamique nouvelle, plus ascendante de construction de la répartition des compétences entre État et collectivités.

2° Le deuxième indice permettant de plaider la volonté de faire de l'article 72 al. 2 le support d'une plus grande protection de la nature politique de l'intérêt public local réside dans le contexte de sa consécration. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, spécifiquement consacrée à la décentralisation, s'est attachée à inscrire dans le marbre constitutionnel les évolutions de la décentralisation accomplies depuis le XIX^e siècle. Le texte, on l'a beaucoup écrit, n'a pas fondamentalement bouleversé l'état du droit et a essentiellement renforcé le degré de protection d'anciens acquis législatifs ou jurisprudentiels²³⁷. Il a cependant aussi entendu *poursuivre et prolonger* l'effort de décentralisation en posant *de nouveaux principes* et en donnant à la décentralisation une place nouvelle dans l'architecture intellectuelle de l'État : le principe de l'article 72 al. 2 en est un exemple. Un tel argument est aujourd'hui difficilement audible, le législateur ayant réveillé ses instincts les plus jacobins depuis le début de la décennie 2010 pour donner une nouvelle forme au paysage territorial local sans jamais subir la moindre opposition de la part du Conseil constitutionnel, dont la capacité à lire le texte constitutionnel comme si la révision constitutionnelle de 2003 n'avait jamais existé est proprement édifiante²³⁸. La lecture des débats parlementaires est pourtant instructive sur la volonté de ne pas faire de la loi constitutionnelle une simple de célébration sans portée de la décentralisation.

²³⁷ Sur le sujet et pour un exemple récent, v. not. Bertrand FAURE, « La révision constitutionnelle de 2003. Vérités dix ans après », *AJDA* 2013.1332.

²³⁸ Sur le sujet, v. nos obs. dans Arnaud DURANTHON, « À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression clause de compétence générale. Note sous la décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France », *Constitutions*, n° 4, 2016, pp. 677.

3° Le troisième et dernier indice témoignant de la volonté de faire de l'article 72 al. 2 le support d'une plus grande protection de la nature politique de l'intérêt public local réside dans la place de cette disposition dans le texte constitutionnel. Le principe figure comme alinéa d'un article qui en compte six et dont la réécriture a fait quadrupler le volume en associant à l'ancienne formulation du principe de libre administration une série de principes et dispositifs nouveaux et connexes. Le principe évolue ainsi aux côtés de l'identification des collectivités, de l'affirmation de leur libre administration, de la consécration constitutionnelle de leur pouvoir réglementaire, du principe de non-tutelle entre collectivités, de l'expérimentation locale et de la précision des compétences du préfet. La logique impose de considérer que l'ensemble des dispositions de cet article font système et qu'en cela, le principe de l'article 72 al. 2 fait corps avec la volonté de renforcer le principe de libre administration des collectivités territoriales, auquel il apporte une garantie nouvelle dans un domaine traditionnellement sensible : la répartition des compétences.

De ces éléments, il faut sans doute retenir que l'article 72 al. 2 disposait (et pourrait encore disposer) d'un potentiel politique évident dont les effets sont, sinon immédiatement opératoires, du moins directement palpables sur le plan symbolique²³⁹. Le principe acte en effet le renouvellement théorique du rapport que l'État, né de la domestication et de la digestion juridique des collectivités infraétatiques dont il a fait des éléments de son complexe administratif²⁴⁰, avait historiquement engagé avec ses collectivités depuis le XVIII^e siècle. Principe symbolique censé graver dans le marbre d'un État historiquement jacobin les acquis de la décentralisation et donner aux rapports entre État et collectivités un nouveau *fondement symbolique*, il tente d'introduire dans le texte constitutionnel (la pratique administrative de la décentralisation ayant bien avant la naissance de l'État consacré cette évidence) *de l'ascendance dans la réalisation de la volonté nationale*. C'est pour le droit constitutionnel un saut important : plus de deux siècles d'héritage révolutionnaire nous ont habitués à n'observer qu'une conception descendante de construction de l'État et des formes de l'intérêt général.

²³⁹ Sur la fonction symbolique de la Constitution, v. not. Marie-Claire PONTTHOREAU-LANDI, « La Constitution comme structure identitaire », in Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis, 2008, p. 31 ; Bernard LACROIX, « Les fonctions symboliques des Constitutions », in SEURIN Jean-Louis (dir.), *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Economica, coll. « Politique comparée », 1984, p. 186.

²⁴⁰ Mathieu DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, coll. « Bibliothèque de droit public », 2003, 317 p.

La force symbolique très forte de l'article 72 al. 2 constitue cependant, probablement, le principal handicap de la disposition, paralysant sa réalisation et donc, finalement, l'accomplissement de ses ambitions politiques. Force est en effet de constater que l'étude de l'application de l'article 72 al. 2 impose une conclusion sans appel : peu opératoire, relativement marginalisé dans les opérations de contrôle de constitutionnalité, le principe de l'article 72 al. 2 est loin d'être porteur, dans les faits, d'une quelconque opposabilité juridique et donc d'une quelconque portée politique.

Le premier obstacle à la force paradigmatique de l'article 72 al. 2 réside évidemment dans la formulation relativement lâche de la disposition. Tout a été dit à ce sujet, et les lignes qui précèdent en témoignent également : il est difficile de donner un sens immédiatement prescriptif au principe, qui est en cela, du point de vue du droit, davantage un *objectif* de valeur constitutionnelle²⁴¹ qu'un *principe* de valeur constitutionnelle. Bien qu'intégrant, dans sa fonction normative, des fonctions d'interdiction, d'obligation et de permission, l'objectif de valeur constitutionnelle dispose d'une portée normative limitée du fait de la simple obligation de moyens qu'il génère et d'une protection globalement plus limitée.

Le deuxième obstacle tient à l'approche particulièrement restrictive qu'en opère le Conseil constitutionnel, dont les structures sont les suivantes. 1) L'article 72 al. 2 ne peut, d'abord, faire l'objet que d'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, lorsqu'un nouveau fondement de compétence est confié à une collectivité par la loi, la validité de l'opération, observée au regard des « *caractéristiques des intérêts concernés* », reste soumise à un contrôle restreint du juge du fait de la « *généralité des termes retenus par le constituant* »²⁴² : il est depuis longtemps²⁴³ acquis que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. L'effet utile de la disposition reste donc limité à des cas peu probables dans lesquels la compétence en cause n'aurait aucun lien possiblement imaginable avec un intérêt local. 2) L'article 72 al. 2 est, ensuite, insusceptible de servir de support à une question prioritaire de constitutionnalité. Formulée à l'occasion d'une QPC qui ne

²⁴¹ Pierre DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, 680 p.

²⁴² Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005.

²⁴³ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975.

mentionnait ce moyen que de façon surabondante, cette solution²⁴⁴ tend ainsi à exclure le principe de l'article 72 al. 2 des « *droits et libertés que la Constitution garantit* », catégorie malléable sur laquelle le Conseil constitutionnel a seul la main. Il s'ensuit qu'une collectivité territoriale ne peut l'invoquer pour contester la constitutionnalité d'une loi ajoutant, retranchant ou modifiant un fondement de compétence locale.

Les effets délétères de cette dernière donnée sur la possibilité de l'article 72 al. 2 de voir son caractère opératoire affirmé sont évidents. Ils se sont révélés avec une particulière acuité à l'occasion de l'abrogation de la clause de compétence générale départementale et régionale. En 2010, une première loi²⁴⁵ avait tenté non pas de supprimer, mais de réduire l'usage de cette technique formellement apparue à la fin du XIX^e siècle²⁴⁶, mais dont les fondements extra-juridiques sont antérieurs à la notion juridique elle-même et impliquent une construction ascendante des contours l'intérêt public local²⁴⁷. Pour ce faire, son emploi par les départements et les régions avait été soumis à l'édiction d'une délibération spécialement motivée de l'assemblée délibérante. Le Conseil constitutionnel n'avait pu que sagement reconnaître qu'aucun principe constitutionnel ne se trouvait méconnu, dès lors que la clause n'avait pas été purement et simplement supprimée, mais simplement soumise à de nouvelles conditions formelles²⁴⁸.

En 2015, après qu'une loi de 2014²⁴⁹ a rétabli les dispositions antérieures à la loi de 2010, la loi "NOTRE"²⁵⁰ a quant à elle purement et simplement supprimé ce fondement de compétence s'agissant des départements et des régions, prévoyant comme on l'a vu que ceux-ci n'exercent plus que les compétences qui leur sont *expressément* attribuées par la loi. Au stade du contrôle *a priori* de la loi, aucun grief n'a été soulevé tendant à opposer le principe de l'article 72 al. 2 à cette profonde réduction des conditions politiques et

²⁴⁴ Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013.

²⁴⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

²⁴⁶ Le modèle de la « clause de compétence générale » est apparu en 1884 au profit des communes. Il a ensuite été décliné en 1926 au profit des départements puis en 1982 au profit des régions, lors de leur accession au statut de collectivités territoriales.

²⁴⁷ Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016, 558 p.

²⁴⁸ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010.

²⁴⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF du 28 janvier 2014, p. 1562.

²⁵⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, JORF du 8 août 2015, p. 13705.

juridiques de construction et d'émancipation de l'intérêt général local. Le Conseil constitutionnel n'a pas jugé souhaitable de s'en saisir.

La disparition de la clause de compétence générale départementale, remplacée par des fondements de compétence à la texture relativement ouverte comme la "solidarité territoriale", a entraîné bien des hésitations chez les départements, qui ont parfois continué à exercer des compétences anciennement fondées sur leur clause de compétence générale sur la base de ce fondement nouveau. Poussés par plusieurs circulaires à se montrer exigeants dans le cadre du contrôle de légalité, les préfets se sont régulièrement opposés aux initiatives départementales, notamment lorsque celles-ci empiétaient plus ou moins directement sur la compétence exclusive des régions à édifier et accorder des aides économiques. La situation a mené l'Assemblée des départements de France à engager un contentieux qui a conduit à la transmission au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre des dispositions de la loi "NOTRe". Du fait de sa décision QPC du 26 avril 2013 précitée, l'article 72 al. 2 et son principe ne pouvaient cependant pas être invoqués dans le cadre du contentieux de la QPC ! L'Assemblée des départements de France se voyait ainsi privée d'un grief particulièrement porteur dont, à tout le moins, on aurait pu attendre pour l'écarter un sévère effort de contorsion de la part du Conseil constitutionnel. Seul le principe de libre administration a dès lors pu être invoqué, celui-ci figurant bien au rang des « *droits et libertés que la Constitution garantit* » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel²⁵¹. Comme on le sait, ce principe n'est guère plus clair dans son contenu, les contours de la "libre administration" ne faisant pas l'objet, loin de là, d'une unanimité doctrinale et le Conseil constitutionnel se refusant à en avoir une interprétation dynamique. Il faut dire que, pour ce dernier, le principe de libre administration a un avantage certain : il est alimenté par 50 ans de sa jurisprudence, qui réserve à la question des compétences une "contrainte" tout entière forgée par lui dans les années 1980 : l'existence d'« *attributions effectives* »²⁵². Utilisée par le Conseil constitutionnel pour désigner le socle de compétence incompressible dont les collectivités devraient disposer pour que soit satisfait le principe de libre administration, cette "notion" n'est dotée

²⁵¹ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010. Sur le sujet, v. not. LEHMANN Pierre-Étienne, « Libre administration et QPC : les enseignements de quatre années de jurisprudence », *Civitas Europa*, n° 34, 2015, p. 336.

²⁵² Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985. V. aussi les décisions n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 ; n° 91-290 DC du 9 mai 1991 ; n° 98-397 DC du 6 mars 1998 ; n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 ; n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

d'aucune consistance réelle. La jurisprudence constitutionnelle ne dit rien, en effet, de ce qui doit être considéré comme étant des “attributions effectives” ni sur le contenu quantitatif ou qualitatif suffisant de celles-ci. Utilisant son propre concept pour juger de la constitutionnalité des dispositions de la loi “NOTRe” supprimant la clause de compétence générale départementale, le Conseil a ainsi considéré que la suppression de la clause de compétence générale ne privait pas les départements d’attributions effectives²⁵³, sans pour autant, jamais, dire ce que sont ces “attributions effectives” du point de vue notionnel : sont-elles appréhendées quantitativement ? Qualitativement ? Au regard d’un volume ? Si oui, lequel ? Au regard d’un agencement général ? Si oui, lequel ? Au regard d’une conception générale de l’attribution locale ? Si oui, laquelle ?

De cette situation naît, quoiqu’on pense de la clause de compétence générale, une question fondamentale qui n’a pas été assez soulevée : l’utilisation de la notion d’“attributions effectives”, notion floue, imprécise, procrastinatrice et opportuniste, sur laquelle le Conseil constitutionnel exerce un contrôle absolu, vaut-elle mieux que l’application d’une disposition constitutionnelle explicite qui, quoiqu’imprécise et supposant un évident travail d’herméneutique, en dit probablement plus long sur la nature des compétences locales et sur les contraintes constitutionnelles qui devraient *s’imposer* au législateur ?

La paralysie contentieuse dans laquelle s’est trouvé placé le principe de l’article 72 al. 2 est manifeste d’un tournant contentieux raté et d’une incapacité à produire un quelconque effet paradigmatique. De là dérive l’absence totale d’effectivité d’une disposition dont on aurait pu légitimement attendre qu’elle forme – au moins ! – une sorte d’effet cliquet tendant à protéger la clause de compétence générale²⁵⁴. Véritable régression de la décentralisation dans sa portée politique, la disparition de la clause de compétence générale est le témoin de la regrettable inanité des dispositions de l’article 72 al. 2 et de la difficulté subséquente d’employer cette disposition néantisée pour désigner une quelconque injonction à la “subsidiarité” dans les rapports entre État et collectivités : le législateur reste maître en son royaume²⁵⁵.

²⁵³ Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*.

²⁵⁴ Sur ce sujet, v. nos obs. in Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, pp. 218 et s.

²⁵⁵ Pour une analyse comparable, v. la récente étude de Laetitia JANICOT, « Deux nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences - Le principe de subsidiarité et le principe de la collectivité chef de file », *Revue française de droit administratif* 2023.242.

De la collectivité au guichet, du décideur au gestionnaire : la dilution du “pouvoir d’agir” des collectivités

La vocation des collectivités réside ainsi, désormais, dans la simple mise en œuvre de compétences dénuées d’une substance politique autre que celle instituée par l’État. Ce constat banal, qui tranche cependant avec les aspirations naturalistes-libérales initiales du mouvement de décentralisation, est aujourd’hui renforcé par celui, souvent fait par les élus, d’une réduction de leur “pouvoir d’agir” dans le champ des compétences locales. La dilution de l’intérêt local dans l’identification des compétences et la contrainte sur les modalités d’exercice des compétences en constituent les principaux facteurs.

1° La réduction du “pouvoir d’agir” au niveau local provient, d’abord, de la perte de sens qui frappe l’intérêt local, qu’on peine aujourd’hui à bien différencier, dans l’exercice des compétences locales, de l’intérêt national, de même qu’il devient délicat de distinguer entre elles les différentes dimensions de l’intérêt local. La récente mise en œuvre, au bénéfice des départements ou des régions, du transfert du réseau routier national non concédé²⁵⁶ est un bon exemple de cette dilution du sens des choses. Outre que l’on perd ici la justification fondamentale qui voulait que telle ou telle portion du réseau routier soit qualifiée de “nationale” ou de “départementale”²⁵⁷, le tout n’étant plus abordé qu’à l’aune du titulaire de la charge d’entretenir le réseau, c’est-à-dire de manière quantitative, l’absence de choix du législateur quant à l’échelon ayant vocation à recevoir la gestion de ce réseau est révélatrice d’une absence totale de conception préalable de l’intérêt local par le législateur. Justifiée par la considération de l’importance du réseau pour le maillage du territoire, la distinction entre routes nationales et routes départementales avait déjà un peu perdu de sa vigueur avec le transfert aux départements, en 2004, de larges portions (20 000 km) du réseau routier national dont la « *vocation départementale* »²⁵⁸ avait été opportunément décidée par un État soucieux de se défaire d’une gestion coûteuse. Elle perd désormais toute pertinence dans un dispositif législatif qui ne s’embarrasse même plus de fixer,

²⁵⁶ Article 38 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale*, JORF du 22 février 2022, texte n° 3.

²⁵⁷ La distinction a été consacrée par le décret du 16 décembre 1811 *contenant règlement sur la construction, la réparation et l’entretien des routes*, Duvergier, t. XVIII, 1827, p. 95, qui a distingué « routes impériales » (trois classes) et « routes départementales » selon des critères qualitatifs, c’est-à-dire selon la fonction de ces axes et leur rapport à Paris et aux grandes agglomérations.

²⁵⁸ Article 18 II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*,

comme le faisait encore la loi de 2004, des critères qualitatifs clairs, et crée au passage l'une de ces usines à gaz dont le législateur contemporain a le secret en ne décidant pas du niveau idoine (département ou région) pour la gestion du nouveau réseau transféré. Qu'est-ce qui justifie, alors la nature départementale, nationale ou régionale (et même métropolitaine²⁵⁹) de telle ou telle portion de cette voirie anciennement nationale ? Plus rien, sinon des ajustements opportunistes et gestionnaires dans lesquels la considération de l'intérêt fondamental de telle ou telle collectivité à prendre en compte telle ou telle portion ou type de voie n'est plus questionné. Dans un tel contexte où les choses n'ont plus de sens préalable, est-il encore possible de dire que les collectivités sont autre chose que de simples gestionnaires, par ailleurs habilement mis en concurrence par un législateur pas toujours bien attentionné ? Force est en tout cas de constater que l'exercice de telles compétences de gestion n'appelle que très secondairement la mobilisation d'un pouvoir de décision véritablement politique.

2) Le constat de la dilution du "pouvoir d'agir" au niveau local se ressent aussi dans les modalités des transferts de compétence réalisés, qui tendent souvent à donner aux collectivités un pouvoir partiel plus qu'une véritable capacité de détermination politique. On ne résiste pas, ici, à mentionner l'exemple du revenu de solidarité active. Sans faire injure à l'indispensable rôle social des départements, dont on a déjà souligné l'importance, on peut se demander à quel intérêt proprement départemental répond le financement du revenu de solidarité active, qui n'a été décentralisé qu'en 2003²⁶⁰. Il va de soi que le principe d'égalité commande une certaine uniformité, sur le territoire national, des dispositifs d'aide sociale. Mais alors pourquoi avoir décentralisé une compétence dont la simple déconcentration constituait une modalité de gestion plus adaptée à sa contrainte politique fondamentale ? Force est en tout cas de constater que les départements ont hérité, en la matière, d'une compétence laissant fort peu de champ politique à leur action décisionnelle. Les conditions d'ouverture du droit et ses modalités sont précisément posées par le code de l'action sociale et des familles, selon une logique tendant à faire de cette prestation une

²⁵⁹ Comme c'est le cas de l'eurométropole de Strasbourg avec l'article 6 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, JORF du 3 août 2019, texte n° 1, ou de la métropole de Lyon pour des raisons plus rationnelles.

²⁶⁰ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 *portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, JORF du 19 décembre 2003, texte n° 2). L'article 3 de la loi ajoute en effet « l'octroi de l'allocation de revenu minimum d'insertion » à la liste des prestations versées par le département dans le cadre de l'ancien article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles.

aide nationalement circonscrite. Le rôle du département, en conséquence, se limite à celui de pourvoir à une prestation dont il ne définit pas les modalités, sans préjudice de la capacité qu'il conserve d'en moduler favorablement, par recours à son règlement départemental d'aide sociale, le régime sur le fondement des articles L121-4 et L262-26 du code de l'action sociale et des familles²⁶¹.

Le code prévoit qu'il revient au président du département d'attribuer l'aide aux demandeurs remplissant les conditions²⁶², et possiblement de leur attribuer des avances²⁶³. Le conseil départemental peut par ailleurs délibérer pour déléguer tout ou partie des compétences du président en la matière aux caisses d'allocations familiales et aux caisses de mutualité sociale agricole²⁶⁴. Les conditions de l'instruction de la demande sont étroitement définies par le code, qui prévoit cependant la possibilité de l'intervention de plusieurs acteurs : outre le département ou l'organisme auquel il a délégué tout ou partie de sa compétence, le processus peut être pris en charge par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale lorsqu'ils ont décidé d'exercer cette compétence, et même par des associations ou organismes à but non lucratif sur délégation du président du conseil départemental. Conçu pour favoriser le retour à l'emploi, le mécanisme prévoit aussi la possibilité de l'intervention de "Pôle emploi"²⁶⁵. Le décret d'application régissant ces dispositions a institué le transfert de principe de l'instruction aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, ceux-ci ayant disposé d'un délai de dix-huit mois pour s'opposer à l'acquisition de la compétence²⁶⁶. Il résulte de rapide panorama que le revenu

²⁶¹ On n'évoque ici que très incidemment la difficulté qu'ont eue les départements qui le désiraient à mettre en œuvre un "pouvoir d'agir" dans l'exercice dans cette compétence à travers la conditionnalité de l'aide. L'échec relatif du revenu de solidarité active à assurer un meilleur retour vers l'emploi de ses bénéficiaires a conduit certains départements à conditionner son versement à l'accomplissement, par le bénéficiaire, d'activités de bénévolat ou d'intérêt général. Après s'y être opposée (v. not. TA Strasbourg, 5 octobre 2016, *Préfet du Haut-Rhin c. Département du Haut-Rhin*, n° 1601891 & CAA Nancy, 18 avril 2017, *Préfet du Haut-Rhin c. Département du Haut-Rhin*, n° 16NC02674), la jurisprudence s'est prononcée favorablement à la possibilité de solliciter du bénéficiaire du revenu de solidarité active l'accomplissement de services individuels bénévoles (CE, 15 juin 2018, *Préfet du Haut-Rhin c. Département du Haut-Rhin*, n° 411630). Le Conseil d'État a ainsi jugé que, dans le cadre du contrat conclu entre le département et le bénéficiaire prévu à l'article L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles, il est loisible au département de chercher à ce que ce contrat, « élaboré de façon personnalisée, prévoit légalement des actions de bénévolat à la condition qu'elles puissent contribuer à une meilleure insertion professionnelle du bénéficiaire et restent compatible avec la recherche d'un emploi, ainsi que le prévoit l'article L. 5425-8 du code du travail ». La nature contractuelle de l'engagement sert alors de support à la justification juridique de la contrainte (qui ne peut être imposée unilatéralement).

²⁶² Article L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶³ Article L. 262-22 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶⁴ Article L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶⁵ Article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶⁶ Article 14 du décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 *relatif au revenu de solidarité active*, JORF, n° 89, texte n° 3.

de solidarité active ne constitue pas l'objet d'une compétence exclusive et spécifique du département qui, outre qu'il n'en définit pas les conditions, n'assure pas non plus exclusivement l'instruction des demandes.

Le département n'assure pas davantage le service de l'allocation, qui est assuré par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de mutualité sociale agricole²⁶⁷ avec lesquelles il conclut une convention destinée à régir et organiser ses relations²⁶⁸. Opéré dès l'époque du revenu minimum d'insertion, ce choix quelque peu étrange s'explique par la volonté d'alors de ne pas contraindre les départements à se doter de services techniques spécialisés dont disposaient déjà ces organismes. Il n'en reste pas moins qu'un tel état du droit révèle encore une fois le rôle finalement très circonscrit du département dans cette compétence pourtant souvent présentée comme le fer de lance des attributions départementales. Ceci résulte en réalité du rôle exclusif que la loi confère au département quant au financement du revenu de solidarité active, que l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles leur confie. La difficulté du sujet est cependant bien connue : si la décentralisation du revenu minimum d'insertion s'est accompagnée de compensations étatiques par la voie de dotations, le champ d'application plus large du revenu de solidarité active a soulevé des difficultés qui, résolues par la création d'un fonds national de compensation aujourd'hui disparu, se sont cependant accrues dans les faits du fait de l'augmentation significative du nombre de bénéficiaires de l'allocation. Il a résulté de cette situation une opposition importante entre État et départements, dans un contexte de relative frilosité de la jurisprudence constitutionnelle qui s'est refusée, dans sa pusillanimité habituelle, à tirer les conséquences de l'augmentation tendancielle du poids de cette compétence et de l'insuffisance des ressources transférées par l'État pour y faire face, qui sont restées limitées aux montants que celui-ci accordait au financement de la compétence en 2003 et aux compensations que celui-ci a accordées à la suite de l'enrichissement de la compétence par la création du revenu de solidarité active²⁶⁹. La jurisprudence administrative ne s'est pas davantage montrée soucieuse de cette situation pourtant lourde de conséquences pour les départements en jugeant que la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ne faisait pas peser sur les départements des charges dont l'ampleur serait de nature à entraîner la méconnaissance du principe de libre

²⁶⁷ Article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶⁸ Article L. 262-25 du code de l'action sociale et des familles.

²⁶⁹ V. not. la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, cons. n° 17 et s.

administration²⁷⁰. Un tel raisonnement, selon lequel « *le Premier ministre n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État, ni à une création ou extension de compétence* » est pourtant critiquable dans la mesure où le département ne dispose pas des capacités de définir ces montants, qu'il a la charge de garantir à la suite de critères définis par l'État, sur lesquels il ne dispose d'aucune prise réelle. Elle est dans tous les cas un autre témoin de ce que l'incomplétude de la compétence du département en matière de revenu de solidarité active, qui fait essentiellement de lui *un financeur*, n'est pas satisfaisante dans son état actuel.

Il semble cependant que l'insatisfaction générale des départements sur le sujet tende à trouver une perspective nouvelle dans les projets de "recentralisation" du revenu de solidarité active, qui ont fait l'objet d'une expérimentation en Seine-Saint-Denis depuis 2022 à la suite de la signature d'un protocole d'accord entre l'État et le département. Cette solution spécifique s'est accompagnée de la mise en œuvre²⁷¹ d'une expérimentation plus élargie ramenant à l'État l'instruction, la décision d'attribution, l'examen des recours, le contrôle administratif, le recouvrement de l'indu et le financement du revenu de solidarité active dans les départements candidats à l'expérimentation. Celle-ci pourra se poursuivre jusqu'au 31 décembre 2026. Outre la Seine-Saint-Denis, les Landes et les Pyrénées-Orientales ont, au jour de l'écriture de ces lignes, fait connaître leur intérêt à participer à l'expérimentation. Cette évolution a parfois été célébrée comme une heureuse solution. N'est-elle pas plutôt l'aveu d'un dispositif mal conçu dès l'origine et de l'inadaptation de compétences qui, ne faisant peser sur les collectivités que des charges et des contraintes de gestion, ne laissent à ces dernières aucun "pouvoir d'agir" véritable grâce auquel elles pourraient dessiner une véritable trajectoire politique ?

L'exemple du revenu de solidarité active, qui pourrait être décliné, témoigne ainsi de cette tendance contemporaine à confier aux collectivités des compétences qui ne supposent de leur part qu'un rôle de pure exécution et les ravale à la fonction de simple guichet administratif. En même temps que ces compétences renforcent la visibilité des échelons décentralisés et complètent apparemment logiquement leurs "blocs de compétence", elles les affaiblissent en les réduisant à de simples organes de gestion

²⁷⁰ CE, 21 février 2018, *Départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne*, n° 409286, v. aussi plus récemment, dans le même ordre d'idée, CE, 14 avril 2021, *Département de la Manche*, n° 440381.

²⁷¹ Article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022*, JORF du 31 décembre 2021, texte n° 1.

administrative sans pouvoir de décision politique : la décentralisation technicienne, c'est-à-dire celle des compétences, annihile alors, dans un mouvement de cannibalisme qui ne trompe que ceux qui croient à l'univocité du terme "décentralisation", le sens profond de cette dernière, qui appelle un pouvoir de décision politique.

La tentation du contrôle : la sophistication des contraintes pesant sur la décision locale

La consécration de la décentralisation est allée de pair avec l'érosion, puis la disparition de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, qui a substitué à une forme de contrôle hiérarchique et politique une forme de contrôle juridictionnel et politique. La libération de la décision administrative locale qui s'en est suivie est-elle pour autant révélatrice d'une véritable libération de la décision politique locale ? La sophistication des techniques déployées par l'État pour prolonger son contrôle sur l'action des collectivités territoriales laisse à penser que tel n'est pas exactement le cas : la tentation du contrôle, qui se déploie sous une forme plus réticulaire, s'est emparée des relations entre État et collectivités.

Cette tentation semble aussi avoir touché les relations entre collectivités territoriales d'une manière qui ne s'explique que par l'irruption d'une logique de concurrence entre elles. Derrière les aménagements et les critiques du principe de non-tutelle, c'est une véritable aspiration à la hiérarchisation des collectivités territoriales qui s'affirme, réduisant l'idée d'une égale dignité des volontés locales. Mais cette immixtion d'un rapport de concurrence entre collectivités entraîne aussi l'essor de la différenciation territoriale, qui constitue un nouveau cadre grâce auquel peut se déployer l'emprise des prétentions systémiques de la décentralisation néolibérale.

De la surveillance au contrôle : les métamorphoses de la contrainte sur la décision locale

Parmi les grands acquis de la décentralisation, on célèbre à juste titre la disparition de la tutelle de l'État sur les décisions administratives locales, accomplie progressivement jusqu'à ce que la loi du 2 mars 1982 lui substitue le contrôle de légalité. Ayant mis fin à la

nature politique du contrôle de l'État sur les décisions administratives locales pour y substituer un contrôle juridictionnel, cette évolution compte parmi les grandes conquêtes de la décentralisation. Si le débat persiste encore sur la question de savoir si la tutelle a absolument disparu²⁷², celui-ci tient avant tout à des variations de définition de cette dernière. On ne peut ainsi que constater que les formes de contrôle direct sur les actes des collectivités territoriales ou sur la personne des élus ont quitté leurs habits politiques pour revêtir des habits purement juridiques, garantis par l'intervention tierce du juge administratif²⁷³ et l'opération d'un raisonnement fondé sur l'analyse juridique.

Il faut pourtant constater qu'alors que la décentralisation s'est accomplie dans l'atténuation du contrôle de tutelle étatique et dans la consécration corrélative du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, c'est-à-dire dans une lutte organisée contre la tendance naturelle des pouvoirs supérieurs à dominer les pouvoirs inférieurs, jamais la tentation du contrôle sur l'action des collectivités territoriales n'a été aussi forte. Prenant des formes nouvelles, se diffusant à grande échelle, elle génère un tissu de contraintes nouvelles sur l'action des collectivités territoriales, au nom de la cohérence et d'une meilleure efficacité de l'action administrative.

Outre sa redoutable technicité, ce mouvement est à l'origine, comme on va le voir, d'une contrainte fondamentale du "pouvoir d'agir" des collectivités territoriales dans leurs champs de compétences, qu'il ponctue de toute une série de dispositifs de planification et de coordination qui réduisent d'autant la surface politique ouverte à la délibération locale. De pactes en conférences, de contrats en schémas, l'action administrative est aujourd'hui peuplée d'une multitude de techniques qui révèlent l'avènement d'une nouvelle manière de concevoir des rapports interterritoriaux marquée non plus par une logique de surveillance ou de hiérarchie, mais par une forme plus diffuse de *contrôle*. Les relations entre État et collectivités, mais aussi entre collectivités elles-mêmes, paraissent ainsi avoir intégré les tendances du passage de la société de surveillance à la société de contrôle que Gilles Deleuze²⁷⁴ avait en son temps identifié comme une caractéristique de la

²⁷² V. not. Serge REGOURD, « La prétendue suppression de la tutelle », *Revue administrative* 1982.613 ; Laetitia JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA* 2012.753.

²⁷³ Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 289.

²⁷⁴ Gilles DELEUZE, « Post-scriptum sur les sociétés de contrôle » in *Pourparlers. 1972-1990*, Paris, Les éditions de Minuit, 1990.

postmodernité. Sans entrer dans un niveau de détail inutile, il faut remarquer avec lui que la société de contrôle se trouve définie par plusieurs caractéristiques fondamentales. La première réside dans une variation de son cadre d'exercice : à l'ère de la surveillance, celui-ci s'exprime dans des moules au sein desquels s'exerce une logique disciplinaire (la hiérarchie administrative au sein de laquelle s'exerce la tutelle, par exemple). À l'ère du contrôle, c'est une forme de modulation plus souple qui prend le pas pour révéler une forme de contrôle plus insidieux, grâce auquel l'opposition frontale de corps s'efface pour laisser place à des ajustements plus ponctuels, spécifiques et ajustés. Dans ce contexte, le contrôle sur les collectivités ne se conçoit plus dans l'agencement général et brutalement hiérarchique des rapports entre État et collectivités, qui consistait en une surveillance mise en œuvre dans un cadre disciplinaire par des agents dédiés (les préfets). Il prend désormais plutôt la forme d'ajustements à géométrie variable, apparemment plus souples comme le contrat, mais aussi plus segmentaires et individuels et qui diffusent un contrôle qui prend une forme moins évidemment politique, parce que formulé *en forme gestionnaire*. Si l'influence de l'État sur la décision locale est toujours aussi forte, elle emprunte ainsi des figures nouvelles, apparemment plus flexibles, modulaires et diffuses, marquées par l'influence du nombre plutôt que par celle du mot d'ordre politique. Ces nouvelles manières de concevoir le contrôle formulent moins une opposition générale entre centre et périphérie (entre État et collectivités, donc) qu'elles ne segmentent les rapports et isolent les sujets de ce contrôle, qui forment peu à peu un bloc moins uniforme et prennent une part active à la mise en œuvre de ce dernier, à l'égard duquel ils ne sont plus, comme c'était le cas avec la tutelle, simplement passifs. Dans la société de contrôle, le contrôle se diffuse comme un mode général et transversal.

La diffusion de ce nouveau rapport au contrôle fait de chacun l'acteur et le sujet d'une forme de contrôle particulièrement diffus : l'État déploie des mécanismes de contrôle à l'égard des collectivités, mais les collectivités sont aussi encouragées à développer, entre elles, des formes de contrôle qui cohabitent paradoxalement avec une injonction à la différenciation, qui n'est rien d'autre que la conséquence de l'individuation permise par la métamorphose des formes du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales.

Les formes réticulaires du contrôle de l'État : la gouvernance de l'action des collectivités territoriales

Il est souvent souligné que la gouvernance, mutation postmoderne du pouvoir²⁷⁵, a pour principale caractéristique de se réaliser sous la forme d'un réseau, c'est-à-dire dans un rapport réticulaire entre les acteurs qu'encourage, notamment, le management contemporain. La régulation serait alors préférée au droit dans un contexte de crise de la gouvernabilité²⁷⁶. Appelant à la mobilisation de dispositifs juridiques plus souples et ouvertes à la recherche de l'adhésion de leurs destinataires, ce mouvement envisage, pour ce qui concerne l'action publique, les conditions d'avènement d'une "co-construction" des politiques publiques. Il reste à examiner si ce discours est ou non le témoignage d'un jeu de dupes.

C'est dans ce contexte, de plus en plus rétif aux logiques de surveillance et d'autorité, que l'aménagement du territoire, politique descendante par excellence, s'est lui-même reformulé pour devenir plus souple et "collaboratif". Se reformulant autour de l'impérieuse nécessité d'une transversalité de l'action publique, l'idée a mené à l'émergence, dans les années 1970, d'un certain nombre de dispositifs contractuels établis entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements. L'État a alors été à l'origine de procédés contractuels grâce auxquels ont été déterminés un certain nombre de programmes d'investissement que les communes se sont engagées à mettre en œuvre avec le soutien de l'État.

Dès 1970, dans le cadre du VI^e plan, un décret a prévu que « *l'État peut conclure, avec chaque communauté urbaine, un contrat de plan pluriannuel pour la mise en œuvre du programme de modernisation et d'équipement de l'agglomération à laquelle la communauté appartient* »²⁷⁷ qui a vocation à s'inscrire sur une durée de trois ans. Un contrat-type était annexé au décret, qui prévoyait que le dispositif devait permettre que les engagements de chaque partie concernant le financement et la réalisation des équipements soient expressément formalisés. L'objet du dispositif était de permettre l'avènement d'une véritable adéquation entre les initiatives de l'État, qui s'expriment par la construction d'équipements dont il est maître d'ouvrage, et celles des collectivités.

²⁷⁵ V. not., dans une importante bibliographie, Jacques CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105, p. 203 ; CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, 5^e édition, Paris, LGDJ, coll. Classics, 2017, 328 p.

²⁷⁶ François OST, Michel VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Facultés universitaires Saint Louis, Coll. Droit, 2002, 598 p.

²⁷⁷ Décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 *relatif aux contrats de plan*, *JORF* du 25 décembre 1970, p. 11956.

À partir de 1973²⁷⁸, un modèle de contrat similaire s'est développé entre l'État et un certain nombre de communes moyennes sous l'impulsion de la DATAR : les contrats de villes moyennes. Ce type de contrat s'est donné pour but de permettre aux villes moyennes le développement d'un certain nombre d'infrastructures « *afin de répondre à la demande d'une population dont le taux de motorisation et les standards de consommation augmentaient fortement* »²⁷⁹.

L'ensemble de ces contrats s'inscrit dans la recherche générale d'un nouveau système d'attribution des financements de l'État aux opérations d'investissement des collectivités²⁸⁰ également illustré par un décret de 1972²⁸¹ qui prévoit la possibilité du recours à la solution contractuelle. En 1977, d'autres dispositifs contractuels, comme les contrats « Habitat et vie sociale »²⁸² ou les contrats « opération programmée d'amélioration de l'habitat »²⁸³, ont été mises en œuvre dans le même but. Le 11 avril 1975, le comité interministériel d'aménagement du territoire a par ailleurs décidé de la création des « contrats de pays », « *dont l'objet est de revitaliser les zones rurales en déclin à partir d'une solidarité entre petites villes et campagnes* »²⁸⁴.

La période des années 1970 est ainsi traversée par le développement d'une multitude de dispositifs dont l'objet est d'organiser une interface entre les initiatives locales, dont on entend garantir l'autonomie, et les objectifs de l'État. Dans la pratique, certaines voix se sont rapidement et justement élevées pour dénoncer l'abus que constitue l'emploi du terme "contractuel" pour de tels procédés. Le "rapport Guichard", notamment et étonnamment, a ainsi justement relevé qu'« *il conviendrait, à l'avenir, de réserver le terme de "contrat" à des engagements synallagmatiques réels* » après avoir souligné que « *la négociation qui s'organise entre l'instance centrale et la collectivité locale aboutit [...] à contraindre les autorités*

²⁷⁸ Instruction du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme du 7 février 1973.

²⁷⁹ DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES, *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, Paris, La Documentation française, coll. Travaux, 2007, p. 50.

²⁸⁰ Sur le sujet, v. not. Gérard MARCOU, « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques », in Jean-Claude NÉMERY (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, coll. Collectivités territoriales, 1994, p. 371.

²⁸¹ Décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'État, *JORF* du 14 mars 1972, p. 2649.

²⁸² Circulaire du 3 mars 1977 relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel Habitat et vie sociale, *JORF* du 10 mars 1977, p. 1344.

²⁸³ Circulaire du 1^{er} juin 1977 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, *JORF* du 28 juillet 1977, p. 3950.

²⁸⁴ COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES, *Vivre ensemble*, Paris, La documentation française, 1976, p. 112.

régionales ou départementales à ratifier des choix centraux »²⁸⁵. Dans les faits, les contrats passés avec les collectivités s'inscrivaient en effet dans des domaines librement déterminés par l'État, à l'égard desquels les collectivités ne pouvaient donc être que des acteurs de mise en œuvre.

À la suite de l'épisode décentralisateur de 1982-1984, la contractualisation connaît une généralisation qui passe par un accroissement *quantitatif* des dispositifs contractuels liant les collectivités à l'État et par un développement *qualitatif* qui s'incarne par la diversité des domaines touchés par les dispositifs. Deux procédés d'envergure sont notamment mis en œuvre dans les années 1980 : les contrats de plan et les chartes de développement.

Les premiers contrats de plan État-région ont été créés par la loi du 29 juillet 1982²⁸⁶, quelques mois après l'aboutissement de la loi de décentralisation²⁸⁷, dans le but de « *recoudre* » les morceaux d'une action publique découpés et distribués par la décentralisation »²⁸⁸ avec un fil apparemment plus respectueux des libertés locales. Il s'agit alors de garantir la compatibilité entre le plan de la Nation, héritier des logiques planificatrices d'après-guerre et « *qui détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens de les atteindre* »²⁸⁹, et les plans régionaux, qui poursuivent des objectifs identiques au niveau régional. Il est ainsi prévu que « *l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires* »²⁹⁰. Ces contrats doivent porter « *sur [d]es actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation* »²⁹¹. La procédure d'élaboration, qui repose sur un échange entre le président du conseil régional et le préfet, met en outre en œuvre des mécanismes

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 116 & 117.

²⁸⁶ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JORF* du 30 juillet 1982, p. 2441 ; Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'État et les collectivités territoriales ou des personnes autres que les entreprises publiques et privées, *JORF* du 23 janvier 1983, p. 394.

²⁸⁷ V. à ce sujet les obs. de Jean-Marie PONTIER, « Contractualisation et planification », *RDP*, 1992, p. 691.

²⁸⁸ Jean-Pierre GAUDIN, « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », *ACL*, Tome 24, 2004, p. 217.

²⁸⁹ Article 1^{er} de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JORF* du 30 juillet 1982, p. 2441.

²⁹⁰ Article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JORF* du 30 juillet 1982, p. 2442.

²⁹¹ *Ibid.*.

permettant aux autorités centrales d'aiguiller avec précision l'action du préfet²⁹². Le contrôle exercé sur les orientations régionales est ainsi très fort.

Dès 1988, le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur les implications de tels contrats. Dans un arrêt resté célèbre, il a considéré que « *la méconnaissance des stipulations d'un contrat, si elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son co-contractant, ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative* »²⁹³ par un tiers. Le contrat de plan constitue bien un contrat administratif, mais qui « *n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* »²⁹⁴. Si le Conseil d'État a suivi les conclusions du commissaire du gouvernement²⁹⁵ déniaient tout effet juridique au contrat de plan, force est de constater qu'il ne l'a fait en l'espèce que s'agissant des recours possiblement formés *par des tiers* au contrat et que ceci ne préjuge en rien de la solution qui pourrait être rendue par le juge dans le cas où un litige naîtrait entre les cocontractants. La position du juge serait, autrement, pleinement contraire à la loi du 29 juillet 1982, qui dispose en son article 12 que les contrats de plan « *sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles* » dont le juge ne saurait dénier la valeur sans retenir une interprétation outrageusement *contra legem*. Il faut en outre souligner que le procédé du contrat de plan, particulièrement souple, n'est pas *a priori* de nature à susciter de litige entre les parties signataires, du fait de sa substance principalement politique et des inflexibilités qu'il est susceptible de recevoir par la voie de la révision. Certains auteurs, refusant de voir les catégories juridiques "malmenées", ont cependant appelé, avec une certaine raison si l'on s'en tient à l'analyse juridique, à les considérer comme des « *protocoles d'accord* » et non comme de véritables contrats²⁹⁶.

Au jour où sont écrites ces lignes, sept générations²⁹⁷ de contrats de plan se sont succédé, essentiellement sous la forme des contrats de plan État-région. La disparition du

²⁹² Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 *relatif aux contrats de plan entre l'État et les collectivités territoriales ou des personnes autres que les entreprises publiques et privées*, JORF du 23 janvier 1983, p. 394.

²⁹³ CE, Ass., 8 janvier 1988, *Ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, n° 74361.

²⁹⁴ CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Écologie*, n° 169557. Cette jurisprudence a amené Yves Madiot à qualifier ces contrats de « faux amis juridiques » (Yves MADIOT, « Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan », *RFDA* 1997.343).

²⁹⁵ Jacques-Henri STAHL, « Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan », *RFDA* 1997.339.

²⁹⁶ Yves MADIOT, « Les incertitudes de la force juridique des contrats de plan », *RFDA*, 1997.343.

²⁹⁷ 1^{ère} génération : 1984-1988 ; 2^{ème} génération : 1989-1993 ; 3^{ème} génération : 1994-1999 ; 4^{ème} génération : 2000-2006 ; 5^{ème} génération : 2007-2013 ; 6^{ème} génération : 2014-2020 ; 7^{ème} génération : 2021-2027.

plan national, remplacé en 1995²⁹⁸ par le “schéma national d’aménagement du territoire puis en 1999²⁹⁹ par des “schémas de services collectifs” sectorisés, n’a pas substantiellement bouleversé la logique des contrats de plan qui poursuivent aujourd’hui de nombreux objectifs, dépassant largement la seule logique équipementière. La génération 2021-2027 de ces contrats, dénommés “contrats de projet État région”³⁰⁰ entre 2007 et 2013, a récemment été élaborée.

Dans le sillage des contrats de plan, une série de dispositifs a été déclinée, impliquant l’ensemble des collectivités territoriales. Prenant acte de l’évolution de l’intercommunalité³⁰¹ et entendant lui donner une traduction en matière d’aménagement du territoire et de politique de la ville, les “contrats d’agglomération”, issus de la « loi Voynet »³⁰², ont entendu répondre aux besoins des “aires urbaines”. Ils se présentent sous la forme d’un contrat conclu entre l’État et les différentes collectivités concernées, destiné à animer un projet politique local commun sur lequel doit s’appuyer le schéma de cohérence territoriale, créé par la loi du 13 décembre 2000³⁰³. Il s’agit alors de mettre en place des politiques en matière de réseaux, de projets économiques, éducatifs, de formation, de recherche, des projets culturels ou encore d’aménagement urbain, dans un partenariat qui a vocation à constituer le volet territorial du contrat de plan État-région³⁰⁴. Dans le même esprit, les “contrats de ville” ont été pensés par la “loi Voynet”, comme des contrats d’application du plan État-région, conclus entre l’État, la région, des communes ou des groupements de communes dans le domaine « *des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine* »³⁰⁵. Ils ont été remplacés par les “contrats urbains de cohésion

²⁹⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire, *JORF* du 5 février 1995, p. 1973.

²⁹⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire, *JORF* du 29 juin 1999, p. 9515.

³⁰⁰ Jean-Marie PONTIER, « Des CPER aux CPER : les contrats de projet 2007-2013 », *AJDA*, 2008.1653.

³⁰¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF* du 13 juillet 1999, p. 10361.

³⁰² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire, *JORF* du 29 juin 1999, p. 9515.

³⁰³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, p. 19777.

³⁰⁴ Article 23 de la loi du 4 février 1995 modifiée d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire ; Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d’agglomération et portant application de l’article 23 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire.

³⁰⁵ Article 27 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire, *JORF* du 29 juin 1999, p. 9515.

sociale” en 2007³⁰⁶, davantage axés sur les questions d’emploi, d’amélioration de l’habitat, de réussite éducative, de prévention de la délinquance et de santé. Les “contrats locaux de sécurité”, quant à eux, ont été créés en 1997³⁰⁷ et visent à la conclusion d’un contrat entre l’État et les collectivités – principalement les communes – pour le déploiement d’un certain nombre de dispositifs tendant à garantir la sécurité, spécialement dans les zones dites « sensibles ». Après avoir connu un certain essoufflement³⁰⁸, ces contrats ont été ravivés en 2006-2007³⁰⁹ et sont devenus les “contrats de sécurité intégrée” en 2021.

S’il n’est pas utile de développer ici dans le détail l’intégralité des – nombreux – dispositifs contractuels mis en œuvre, on a voulu montrer par cette énumération loin d’être exhaustive que ceux-ci se sont multipliés dans la plupart des champs de l’action publique, faisant de la contractualisation une donnée incontournable de toute réflexion sur la décentralisation. De nombreux contrats ont été signés entre l’État et les différents niveaux de collectivités, rendant le dispositif contractuel aujourd’hui relativement répandu, y compris dans le domaine financier comme l’ont montré les fameux “contrats de Cahors” de 2017, sur lesquels on reviendra.

Ces données posées, et sans négliger la grande variété de ces dispositifs, il reste à tenter de comprendre les grandes tendances supposées par cette passion contractuelle. On doit d’abord souligner qu’à l’évidence, ces dispositifs constituent très généralement des formes de contrats d’adhésion dans l’élaboration desquels la part prise par les collectivités est modérée. Et pour cause : ces contrats sont des instruments de mise en œuvre de politiques décidées et quantifiées par l’État dans le cadre de logiques planifiées. La contractualisation, corollaire de la planification à l’ère postmoderne, permet la mise en œuvre localisée des calculs d’utilité nécessaires pour parvenir à la plus grande utilité sociale, contrairement à l’ancien ordre de planification qui voulait que cette dernière gouverne le comportement des acteurs économiques de manière purement descendante.

³⁰⁶ Décision du Comité interministériel des villes du 9 mars 2006.

³⁰⁷ Circulaire du 28 octobre 1997 *relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité*, JORF du 30 octobre 1997, p. 15757 ; Circulaire du 7 juin 1999 *relative aux contrats locaux de sécurité*, JORF du 15 juin 1999, p. 8719.

³⁰⁸ Inspection générale de l’administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la gendarmerie nationale, *Propositions d’orientation pour la mise en place des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, 2005, 95 p.

³⁰⁹ Circulaire du 4 décembre 2006 *relative à la politique de prévention de la délinquance et à la préparation des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*. La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 *relative à la prévention de la délinquance*, JORF du 7 mars 2007, p. 4297, en créant les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, a renforcé la place des communes dans le dispositif.

Témoin d'une transition d'une logique de gouvernement vers une logique de gouvernance, cette évolution est aussi la marque d'une conception renouvelée de l'intégration de l'action des collectivités territoriales aux ambitions planificatrices de l'État, dans un grand nombre de domaines : « à la différence du gouvernement qui opère en surplomb des gouvernés et subordonne la liberté individuelle au respect de certaines limites, la gouvernance part de cette liberté, qu'elle ne cherche pas à limiter mais à programmer »³¹⁰. Dans une telle configuration, les collectivités ne sont pas loin de devenir *des agences*³¹¹ dont la fonction, moins que de décider en forme politique, consiste à gérer certaines affaires pour le compte d'un État restant le véritable maître d'une orientation politique muée en "pilotage stratégique" : moins indépendantes qu'autonomes, elles n'ont ainsi de marges de manœuvre que pour autant que celles-ci s'inscrivent dans le cadre général défini par l'État qui encadre et contrôle la mise en œuvre des objectifs, et confronte la volonté des collectivités à sa propre volonté dans l'édification de l'instrument contractuel.

En apparence, la forme contractuelle paraît plus protectrice des logiques de la décentralisation en ce qu'elle postule la mise en œuvre, par les collectivités, de leur liberté contractuelle et donc d'une forme de consentement dans la mise en œuvre des orientations planifiées. Le contrat paraît ainsi constituer l'outil grâce auquel on quitte les berges de la surveillance et de la hiérarchie tutélaires pour rejoindre celles, parées de mille vertus, de la "co-construction". Il n'est pas pour autant certain que cette transition ait emporté avec elle la disparition du contrôle de l'État, dont elle n'a modifié que la forme et les modalités. À un système *vertical*, dans lequel les collectivités étaient soumises à un pouvoir de surveillance et de contrôle tutélaire, elle a substitué un système plus *horizontal*, au sein duquel les rapports de pouvoir se diluent dans un effort tendant à faire des collectivités les actrices de leur propre contrôle. Ce dernier prenant des formes variables selon les domaines de l'action publique, les enjeux en cause, les collectivités concernées ou l'intensité des ambitions étatiques, le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales se fait aussi plus atomisé et diffus, presque insaisissable : il ne repose plus sur une dynamique *institutionnelle*, c'est-à-dire sur la mobilisation d'une tour de contrôle qui surveille et sanctionne, mais sur

³¹⁰ V. à ce sujet les obs. de Alain SUPLOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, coll. Poids et mesures, 2015, chapitre 6.

³¹¹ CONSEIL D'ÉTAT, *Les agences : une nouvelle gestion publique ? Étude annuelle 2012*, La Documentation française, 2012, 291 p.

la mise en œuvre d'un *réseau* de contraintes diffuses, de forme réticulaire, auxquelles les acteurs prennent eux-mêmes leur part.

Si la surveillance, incarnée par la tutelle, reposait sur le poids exercé par l'État du fait de la prééminence de sa souveraineté et avait donc ainsi une nature profondément politique, le contrôle repose sur un objectif différent, qui résulte des ambitions même de la planification : il s'agit moins d'imposer un pouvoir vertical descendant que de structurer, au nom de l'efficacité et de la performance supposées par une approche centrée sur *le développement* du territoire, une forme de réseau de relations dépassant les traditionnelles représentations politiques au nom d'un calcul général. C'est la performance de l'action publique, pensée comme une forme de calcul général articulé autour d'une ambition d'efficacité, qui justifie alors les nouvelles formes de contrôle mises en œuvre grâce au déploiement d'une somme de techniques nouvelles, marquées par une démarche pragmatique³¹² caractéristique du système technicien.

Le contrôle entre collectivités territoriales, conséquence d'une planification totale

Les modalités contemporaines du contrôle étant assez caractéristiques des modes de fonctionnement de la postmodernité, il n'est pas surprenant qu'elles aient trouvé à se développer dans un champ qui leur était *a priori* étranger : celui des rapports entre collectivités territoriales. S'il était prévisible que, du fait des conséquences du concept de souveraineté et des modalités de constitution de l'État unitaire en France, les collectivités aient pu être placées dans une relation de surveillance, puis de contrôle à l'égard de l'État, il est en revanche assez nouveau que puisse se développer une forme de contrôle ou de contraintes entre elles. Formulées juridiquement dans le creuset des velléités d'égalité révolutionnaires, les collectivités territoriales ont été conçues à l'aune d'une logique d'uniformité réputée permettre l'avènement du principe d'égalité entre les citoyens. L'uniformité de leur statut garantit à chaque citoyen un cadre politique et juridique identique. En miroir, les collectivités sont elles aussi réputées dotées de la même dignité fondamentale, de sorte que le principe d'égalité leur est aussi appliqué dans leurs relations

³¹² CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, 4^e édition, Paris, LGDJ, coll. Classics, 2017, p. 175.

entre elles³¹³. Il s'agit ainsi de fonder, outre une égalité entre les catégories de collectivités, une égalité *qualitative* entre les collectivités elles-mêmes, quel que soit leur poids au regard de considérations quantitatives comme la démographie ou la richesse.

Le développement de la décentralisation, qui suppose l'affirmation des collectivités territoriales dans un grand nombre de domaines, a tôt fait craindre que certaines collectivités, notamment celles chargées de politiques de planification, puissent obtenir un ascendant sur d'autres et ruiner l'esprit initial de la décentralisation qui voulait qu'étant fondées sur des logiques communautaires insusceptibles de hiérarchisation, les collectivités soient toutes dotées de la même valeur. L'article 2 de la loi du 7 janvier 1983, qui figure dans le titre de la loi qui s'applique à définir les principes fondamentaux de la décentralisation, a ainsi prévu que : « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* »³¹⁴. Après que le Conseil constitutionnel a implicitement reconnu sa valeur constitutionnelle³¹⁵, le principe de « non-tutelle » a gagné une valeur plus explicite à la faveur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, depuis laquelle le cinquième al. de l'article 72 de la Constitution prévoit qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

Ce principe suppose juridiquement qu'une collectivité ne peut en aucune manière subordonner l'action d'une autre collectivité à des mécanismes d'autorisation ou de contrôle³¹⁶. Il n'empêche pas, cependant, la mise en œuvre de relations incitatives ou d'influence entre collectivités, les juges constitutionnel et administratif retenant à cet égard une vision assez souple du dispositif visant à permettre le traitement différencié de situations objectivement différentes.

Corollaire logique d'une conception de la décentralisation qui ne s'appuie pas sur un rapport au monde quantitatif et efficace mais y préfère la considération qualitative de l'égalité de dignité de toutes les collectivités territoriales, cette conception trouve, depuis quelques années, de très sérieuses limites qui témoignent d'une transformation profonde du contexte des rapports entre collectivités territoriales. À l'heure où la performance est

³¹³ Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986.

³¹⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

³¹⁵ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

³¹⁶ CE, Ass., 12 décembre 2003, *Département des Landes*, n° 236442.

érigée en mobile exclusif de la “réforme territoriale”, les antiques tabous s’effacent au nom d’un “pragmatisme” qui conduit à passer l’organisation territoriale au tamis de l’exigence fondamentale d’efficacité. Dans ce contexte, un climat propice au développement de logiques de concurrence entre collectivités se développe qui légitime tout à la fois, comme cela sera montré, les logiques de contrôle entre collectivités et les aspirations à la différenciation territoriale.

Les justifications du déploiement de formes latente de contrôle entre collectivités territoriales résident, sans surprise, dans l’antienne de la “clarification”³¹⁷ des compétences et de leur exercice, avec laquelle elle forme un système logique. Postulant sans opposition affirmée que les collectivités seraient incapables d’organiser les modalités de leur action sans dispositif technique visant à contraindre à la “coordination” de l’action publique, la décennie 2010 a vu se développer de manière exponentielle des dispositifs s’appuyant sur la voie ouverte par la révision constitutionnelle de 2003, qui a associé à la garantie du principe de non-tutelle un « *cependant* » qui dispose que « *lorsque l’exercice d’une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l’une d’entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

Ouvrant la voie à une modulation du principe de non-tutelle fondée sur la volonté d’affronter le prétendu problème des “compétences croisées” dont la mise en œuvre spontanée par chaque collectivité serait jugée source d’inefficacité, cette exception s’incarne principalement dans la possibilité de reconnaître par la loi³¹⁸ des collectivités “chefs-de-file” dans les champs de compétences partagées. Initialement formulée par la loi du 4 février 1995³¹⁹ sans avoir connu de plus amples développements, l’idée a été reprise en 2003 et mise en œuvre massivement au détour des années 2010. Après que la loi du 13 août 2004 a confié aux régions la charge implicite de chef de file en matière de développement économique, aux départements celle de chef de file en matière d’action sociale, la loi “MAPTAM” du 27 janvier 2014 a fait un usage massif du dispositif en fondant au bénéfice de la région, du département, des communes et des EPCI divers

³¹⁷ V. not. l’exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles* dans sa justification de la mise en œuvre de « chefs-de-filâts » et le développement des schémas territoriaux.

³¹⁸ Seul le législateur dispose de cette faculté, comme l’a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. n° 57.

³¹⁹ Article 65 I de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*, *JORF* du 5 février 1995.

domaines d'exercice d'une faculté « *d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* »³²⁰. Divers textes ont ensuite complété le dispositif, paraissant faire du chef-de-filât la solution miracle aux enjeux supposés de coordination de l'action publique et alimentant, au fur et à mesure, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales qui récapitule les différents domaines de chefs-de-filât reconnus aux différents échelons de collectivités. Pour incarner ce qui relève d'une fonction de coordination et d'organisation sans entraîner une tutelle d'une collectivité sur une autre, c'est-à-dire la mise en œuvre de mécanismes d'autorisation ou de contrôle, le législateur a par ailleurs donné naissance à différents dispositifs techniques supposés permettre le déploiement du rôle de chef-de-file. Parmi ceux-ci, les « conférences territoriales de l'action publique »³²¹, au sein desquelles sont « *débattues* » les « *modalités de l'action commune des collectivités* » relevant des logiques du chef-de-filât³²². Visant à « *favoriser un exercice concerté des compétences* », rendant des « *avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements* »³²³, ces conférences sont composées de représentants des différents niveaux de collectivités, et non de l'ensemble des élus pouvant être concernés par leurs décisions. Elles doivent permettre l'adoption de « *conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence* » fixant « *les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées* ». Ces conférences sont typiques des dérives de l'ère techniciste de la décentralisation, dont on a déjà souligné la capacité à construire des « solutions » définissant elles-mêmes un « problème » et engendrant à leur suite de nouveaux « problèmes » auxquels répondront sans fin de nouvelles « solutions ». Répondant par la voie d'un gadget technique procédural à un problème projeté par une obsession de la performance plus que par un profond besoin local, les conférences territoriales de l'action publique sont caractérisées par une grande complexité et une évidente ingouvernabilité qui ont conduit à faire d'elles un échec assez net³²⁴. Elles ont pourtant contribué à renforcer l'idée de la possibilité et de la normalité d'un contrôle de l'action des collectivités territoriales entre elles, dont les formes procéduralisées

³²⁰ Pour le détail, v. l'article 3 de la loi « MAPTAM », qui est à l'origine d'un nouvel article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

³²¹ Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

³²² Article L. 1111-9-V du code général des collectivités territoriales.

³²³ Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

³²⁴ INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, *Délégation de compétences et conférence territoriale de l'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, n° 16119-R, mai 2017.

remplacent l'ancienne entente politique spontanée. Contraignant ces dernières à se réunir, supposant l'adoption de mécanismes "conventionnels"³²⁵ mais obligatoires, acceptant que soient engagées par ces derniers des collectivités qui n'ont pu prendre part au débat, ces conférences normalisent la possibilité d'une forme de contrôle inter-collectivités, consacrant dans le même temps *l'existence d'une concurrence entre collectivités et la nécessité de moyens juridiques pour la réguler*. Rien ne permet, pourtant, de considérer *ex abrupto* et sans plus de démonstration que l'action parallèle des collectivités dans un même champ de compétences pourrait s'assimiler à une forme de concurrence ou de concours pathologique qu'il conviendrait nécessairement d'encadrer par une forme d'orientation ou d'organisation par l'une de ces collectivités. Rien ne permet, non plus, de considérer que les croisements d'initiatives ne trouvaient pas, dans le domaine du fait politique, de solution suffisante avant que ne soit inventée la problématique : il y a bien longtemps, notamment, que communes et départements ont noué des liens échappant à toute procédure préformatée et grâce auxquels ont pu être financés et réalisés de très nombreux projets d'intérêt commun ; il y a bien longtemps, aussi, que des projets politiques de très grande envergure, comme l'électrification du territoire ou l'élaboration de politiques de collecte et de traitement des ordures ont trouvé des solutions dont la mise en œuvre a supposé une étroite coordination entre collectivités, parfaitement capables de le faire sans l'opération de gadgets procéduraux qui étouffent la décision. Ce qui a changé, dans l'ordre des choses, c'est l'emprise d'une planification totale qui suppose par essence des mécanismes de coordination sans lesquelles l'avènement du calcul total n'est que putatif. En d'autres termes : la technique de la planification entraîne la nécessité de la technique du chef-de-filât et celle des conférences territoriales de l'action publique qui sont autant d'outils par lesquels on entend domestiquer procéduralement, et de l'extérieur un pouvoir décisionnel des collectivités que le principe de non-tutelle protège encore de l'intégration absolue dans le calcul total.

Lié à la logique du chef-de-filât et aux conférences territoriales de l'action publique, sans pour autant s'y limiter, l'essor des schémas caractérise un autre avatar de la tentation du contrôle qui traverse le droit des collectivités territoriales. S'ils ne sont pas nouveaux, ils ont connu un très net essor dans la décennie 2010, et plus particulièrement avec la loi

³²⁵ C'est par exemple le cas pour le département et la région, contraints par l'article L. 1111-9-V de conclure des conventions.

“NOTRe” qui en mentionne dix-sept sortes, qu’elle crée ou dont elle reformule les conditions juridiques : schéma régional de développement économique, d’innovation et d’internationalisation, schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires, schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux, schéma interrégional d’aménagement et de développement de massif, schémas de cohérence territoriale, schéma directeur de la région d’Ile-de-France, schéma régional de l’enseignement supérieur, schéma de développement universitaire et scientifique, schéma régional des formations, schéma départemental de coopération intercommunale, schéma d’ensemble relatif à la politique de développement économique et à l’organisation des espaces économiques, et opérations métropolitaines, schéma d’ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, schémas de secteur, schéma métropolitain d’aménagement numérique, schémas directeurs territoriaux d’aménagement numérique, schéma directeur des réseaux de distribution d’énergie métropolitains, schéma de mutualisation des services, schéma départemental d’amélioration de l’accessibilité des services au public,... Une véritable passion pour le “schéma” a gagné le droit des collectivités territoriales, mentionné plus de deux-cent fois dans le seul texte de la loi “NOTRe”, cent-six fois dans la loi “MAPTAM” !

Il n’est pas anodin que cet outil, qui appartient au langage de la planification et de l’aménagement du territoire, dont il dérive, ait d’abord trouvé son principal terrain d’expression dans la région née par, pour et autour de cet objectif. Lors de la transformation de celle-ci en collectivité territoriale, le schéma a permis de fonder des documents de planification régionalisés explicitement liés aux planifications nationales de l’aménagement du territoire. Mais c’est en 1995, avec la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire, qu’apparaît l’outil maître du “schéma régional d’aménagement et de développement du territoire”, pensé comme une déclinaison régionalisée du schéma national d’aménagement et de développement du territoire. Le schéma est alors l’un des outils d’une *politique totale* : la loi assume clairement que « *la politique d’aménagement et de développement du territoire est déterminée au niveau national par l’État. Elle est conduite par celui-ci en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation* » et va jusqu’à indiquer que « *l’État et les collectivités territoriales ou leurs groupements incitent les personnes physiques et les personnes morales de droit privé à participer à la réalisation des objectifs d’aménagement et de développement*

du territoire »³²⁶. Dans ce contexte, l'aménagement du territoire, produit de la planification, se révèle sous la forme d'un *continuum* allant de l'État au citoyen en passant par les collectivités, dont les schémas sont les déclinaisons adaptées territorialement de la stratégie nationale. La volonté de l'État, à qui le code général des collectivités territoriales confie par deux fois le soin de « *la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi* »³²⁷, trouve ainsi, avec ces schémas, à infuser jusqu'au plus profond.

Ontologiquement, le schéma revêt ainsi la caractéristique d'être un document concevant l'action publique sous la forme d'une logique planifiée articulée autour de la déclinaison descendante, en plusieurs étages, d'une volonté unique. Peu à peu sortis du seul dialogue entre la région et l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire, les schémas ont peu à peu pénétré l'ensemble des problématiques locales et commencé à régir les rapports des collectivités elles-mêmes dans la mobilisation de leurs compétences. Moins directs qu'une tutelle directe de l'État sur l'exercice des compétences locales, plus solubles dans l'esprit de la décentralisation grâce à leur texture apparemment plus ouverte et négociée, soulevant les problèmes d'une manière plus technique que politique, les schémas ont tout pour plaire dans un modèle de décentralisation guidé par le technicisme de l'aménagement. Il n'est donc pas surprenant qu'ils se soient multipliés et sophistiqués, permettant par ailleurs, derrière la célébration d'une prétendue "co-construction", le développement d'une forme plus subtile de contrôle dans un contexte désormais régi par la disparition de la tutelle nationale et l'opération contraignante du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Leur prescriptivité, en effet, reste suffisamment malléable pour introduire, à la faveur du droit souple, des obligations assez lâches pour ne pas paraître réduire sans nuance le pouvoir de décision des différents échelons tout en garantissant une forme d'effectivité. L'obligation faite à une collectivité de respecter un schéma produit au sein d'un autre échelon de collectivité reste en effet rare, le législateur y préférant de vagues références à "la compatibilité" ou à la "prise en compte" et ayant prévu, dans certains cas, que les schémas sont suivis de "conventions" entre collectivités. Ces schémas restent cependant des outils de contrôle majeur de la production du discours

³²⁶ Article 1^{er} de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *JORF* du 5 février 1995, p. 1973.

³²⁷ Article L2251-1 et L3231-1 du code général des collectivités territoriales. En continuité, la région est « *la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* » (article L. 4251-12).

normatif local, sur lequel ils opèrent un pouvoir de cadencement et de mise à l'agenda : l'adoption de la plupart d'entre eux est enserrée par des délais prévus par la loi et le représentant de l'État a très généralement le pouvoir ultime de les approuver par arrêté, transformant ainsi des actes locaux en prescriptions quasi nationales.

Derrière leurs différents intitulés, les schémas prennent évidemment des formes et des fonctions variées. Tous ont cependant en commun le projet de planifier, d'organiser et de projeter, qui suppose par nature une forme de contrainte, la planification étant la mise en œuvre d'un « *projet élaboré, comportant une suite ordonnée d'opérations, en vue de réaliser une action ou une série d'actions* »³²⁸ qui, s'agissant des schémas régionaux et pour reprendre les termes de la loi "NOTRe", implique le dessin d'« *orientations* » et le déploiement de logiques d'« *organisation* »³²⁹ ; beaucoup ont pour objet de définir l'orientation générale à l'aune de laquelle l'action individuelle des collectivités s'opère dans un certain nombre de domaines, de sorte qu'un calcul général, souvent de dimension régionale, est alors en mesure de déterminer au moins partiellement l'exercice de leurs compétences par les autres collectivités, flirtant avec les limites du principe de non-tutelle en même temps qu'ils garantissent une forme de contrôle de l'État sur les orientations fondamentales de l'action locale. La création du "schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation" et du "schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires", notamment, témoignent du passage vers une logique d'ordonnement régional des initiatives locales, la région constituant l'échelon central du passage de la planification centralisée à la planification décentralisée.

Ayant très nettement renforcé le positionnement institutionnel des échelons régional et intercommunal (notamment métropolitain) au détriment des communes et des départements, qui jouent à leur égard un rôle plus passif³³⁰, les schémas constituent une modalité puissante de contrôle de la décision politique locale. Pétris d'une conception de la décentralisation qui réduit celle-ci à la déclinaison territorialisée de politiques publiques globales dont l'État définit l'essentiel des orientations, ils prétendent résoudre, par la voie de techniques juridiques adaptées au contexte du principe de non-tutelle et fondues dans les moules du droit souple, les défauts d'intégration des politiques publiques que suppose

³²⁸ *Trésor de la langue française. Dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle*, CNRS [En ligne]. <http://www.cnrtl.fr/definition/plan> (page consultée le 9 avril 2018).

³²⁹ Article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales.

³³⁰ À telle enseigne, par exemple, que les départements ne sont même pas consultés sur le projet de schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation !

par nature la décentralisation. N'acceptant pas l'atomisation, les différences ou les divergences territoriales qui proviennent nécessairement de la coexistence de pouvoirs différents, qu'elle juge contraire à ses ambitions d'efficacité et à sa projection du progrès, cette conception de la décentralisation tend ainsi à refonder un ordre du contrôle de l'action locale qui irrigue jusqu'aux rapports entre collectivités, bouleversant le cadre d'action idéologique de la décentralisation qui n'a jamais entendu permettre l'instauration d'une quelconque hiérarchisation entre les différents échelons institutionnels d'appartenance. Les schémas sont ainsi la trace juridique la plus notable des ambitions totales de la politique d'aménagement du territoire et du puissant ordonnancement que celle-ci produit sur la mise en mouvement de l'ensemble du pays.

Entre contrôle et différenciation : l'ère délétère de la concurrence entre collectivités

Chef-de-filât et schémas ne sont pas les expressions les plus maximalistes de cette tentation de notre organisation territoriale au développement de logiques de contrôle entre collectivités. Le droit a en effet permis le déploiement de formes de contrôle plus frontales, dont témoigne avec beaucoup de netteté le domaine des transferts ou délégations de compétences au niveau local, siège de rapports de forces instaurés par le législateur qui ont conduit à priver certaines collectivités de tout pouvoir de décision dans des champs de compétence qui leur revenait auparavant. L'idée du conseiller territorial révèle, elle aussi, une ambition d'effacement des particularités propres à chaque échelon au profit d'une logique systémique favorable à des logiques de contrôle, dans une ambiance concurrentielle que révèle avec vigueur le concept de différenciation territoriale.

1° Dans son opération de substitution du duo région/EPCI au couple département/région, laquelle ne pouvait plus se prolonger sans assumer le déploiement d'un véritable antagonisme entre ces formes institutionnelles, le législateur de la loi "NOTRe" a en effet suscité le développement d'un véritable bras de fer entre départements et métropoles, qui a abouti à une véritable prise de contrôle, habillée conventionnellement, d'une partie des compétences départementales par les métropoles³³¹. Sortant du cadre

³³¹ Article 90 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

politique traditionnel de la décentralisation, selon lequel une certaine uniformité statutaire doit guider la répartition des compétences, le législateur a en effet ouvert la voie à une forme de différenciation des compétences départementales et métropolitaines fondée conventionnellement. Une liste de compétences optionnelles au sein de laquelle départements et métropoles devaient, localement, décider conventionnellement d'un certain nombre de transferts, a ainsi été établie. À défaut d'un accord conventionnel sur au moins trois des groupes de compétences dont le transfert ou la délégation du département vers la métropole était rendu possible par la loi, l'ensemble de ces compétences, de nature initialement départementale, se trouvait automatiquement transféré à la métropole, à l'exception de la gestion des collèges. Au-delà de l'“incitation” dont se prévalent cyniquement certains rapports parlementaires³³² au sujet de ce dispositif, c'est un véritable mécanisme de vidage des compétences départementales qui a ainsi été créé, à la faveur duquel les départements ont été contraints d'entrer dans un rapport de force dont l'issue, en tout état de cause, ne pouvait leur être que défavorable, le mouvement de transfert de compétences étant à sens unique. À la manière d'un racket dont la victime serait invitée à choisir les effets dont elle “consent” à se défaire, les départements ont ainsi été contraints de pourvoir à l'alimentation des compétences métropolitaines sous une forme qui n'a de conventionnelle que la forme juridique de sa mise en œuvre. Les métropoles ont ainsi pris le contrôle sur des pans de compétences significatifs³³³, dans une ambiance postulant la normalité d'un rapport de forces entre collectivités.

Cet exemple est manifeste d'une véritable transformation du climat au sein duquel s'expriment désormais les rapports entre collectivités, pétris d'une logique postulant la concurrence entre les systèmes et légitimant, sur ce fondement, des dispositifs de contrainte. La “réforme territoriale”, telle que pensée à l'aube de la décennie 2010, repose en effet sur la considération qu'une nouvelle “organisation territoriale”, faite de régionalisation et d'intercommunalisation, est préférable à une autre, assumant ainsi d'aborder la question territoriale à l'aune d'un jugement et d'une hiérarchisation. Les communes se trouvent intégrées par la contrainte à une “carte intercommunale” dont la loi “RCT” postule “l'achèvement” au nom d'une “simplification du paysage

³³² Olivier DUSSOPT, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 2529), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Tome 1, 2015, p. 62.

³³³ Pour plus de détail sur le résultat de l'opération, v. Arnaud DURANTHON, *L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 99.

institutionnel” mise en œuvre par la voie d’un schéma aux mains du préfet – le schéma départemental de coopération intercommunale. Le département est quant à lui ouvertement promis à une mort programmée par l’exposé des motifs de la loi “NOTRe”, qui assume clairement la volonté de substituer un modèle territorial à un autre, au sein duquel les prétentions de contrôle de l’État sur l’organisation territoriale sont d’ailleurs clairement assumées : « dans une France organisée autour d’un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l’égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d’intercommunalités puissantes et adaptées à l’exercice des compétences de proximité, le débat pourra s’engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l’horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date ». Dans le même temps, les textes de la décennie 2010 fourmillent de dispositifs juridiques œuvrant à la transition d’un modèle territorial vers un autre : appauvrissement du socle des compétences communales au bénéfice de l’intercommunalité, appauvrissement du socle des compétences départementales au bénéfice des intercommunalités et des régions, dilution des communes dans des intercommunalités toujours plus vastes, qui n’ont plus rien à voir avec la liberté d’association qui régissait le système des syndicats intercommunaux³³⁴, absorption de l’ensemble des compétences départementales par une métropole pilote (Lyon), élargissement des régions au nom d’une « gouvernance territoriale » mue par « l’efficacité et l’efficience »³³⁵, ... Une multitude d’amorces ont été instituées dans le but de permettre la transition, impossible frontalement, d’un modèle articulé autour du couple commune-département vers un modèle structuré autour du duo intercommunalité-région.

Au nom de la concurrence légitime d’un modèle territorial sur un autre, ce nouveau contexte alimente et légitime une conception concurrentielle des différents échelons de collectivités. Le vindicatif est souvent employé pour désigner un ordre institutionnel ancien qu’il conviendrait de remplacer par une organisation plus “moderne” : « paysage institutionnel fragmenté », « enchevêtrement des compétences », « perte d’efficacité », « coût élevé », « manque de lisibilité », « structures obsolètes ou redondantes »³³⁶... sans évoquer davantage le désormais célèbre “millefeuille administratif” qu’il conviendrait de considérer, *ex abrupto*

³³⁴ Arnaud DURANTHON, « Le déclin du syndicat de communes, ou l’effacement forcé du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d’administration publique*, n°172, 2019, p. 905.

³³⁵ Exposé des motifs du projet de loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³³⁶ Exposé des motifs du projet de loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

et sans plus d'argumentation, comme un mets de mauvais goût. Sur cette base, qui crée des dilemmes de sécurité pour les communes et les départements et génère un sentiment de puissance pour les échelons intercommunaux et régions, des rapports de concurrence se sont déployés entre des échelons menacés et des échelons en vogue, rendant par la suite nécessaires des textes assumant dans leur exposé des motifs sinon dans la réalité concrète de leurs dispositifs juridiques, une ambition de « *réconciliation* »³³⁷ face à la colère des élus et de citoyens. Dans le même ordre d'idée, l'élargissement des régions a par la suite donné lieu à l'édification palliative de la Collectivité européenne d'Alsace³³⁸, pensée comme une réponse au "désir d'Alsace" qui s'est affirmé dans un contexte de concurrence et d'hostilité très prononcé entre départements alsaciens et région Grand Est.

2° L'impossibilité de voir disparaître un échelon territorial sans procéder à une révision de l'article 72 de la Constitution a conduit à l'invention de nouveaux mécanismes de contrôle flirtant avec les limites les plus extrêmes de notre état du droit. L'exemple le plus criant en est le conseiller territorial, né en 2010 à la faveur de la loi "RCT", abrogé en 2013³³⁹ avant que d'entrer en vigueur et dont on annonce une possible renaissance. Prétendant éviter la concurrence entre départements et régions en dotant ces deux échelons d'un seul élu, commun aux deux collectivités, cette réforme cachait en réalité la volonté manifeste d'effacer symboliquement et pratiquement l'institution départementale en faisant d'elle un "territoire-relais" de la politique régionale, privé de son ambition territoriale par la restriction, opérée dans le même temps, de sa clause de compétence générale. L'exposé des motifs de la loi résumait ainsi l'ambition législative : « *l'objectif est simple : faire confiance à un élu local, au plus près de la réalité des territoires, pour clarifier les compétences et les interventions des départements et des régions et organiser leur complémentarité* ». L'inanité d'une telle justification est manifeste : en quoi la composition d'une assemblée et la modification des modalités de sa désignation serait-elle de nature à "clarifier des compétences" dont la détermination est opérée par la loi ? Pourquoi, d'ailleurs, y aurait-il besoin de le faire alors que la répartition des compétences par blocs est en même temps renforcée ? En quoi la dualité des élus régionaux et départementaux serait-elle un obstacle

³³⁷ Exposé des motifs du projet de loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

³³⁸ Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, JORF du 3 août 2019, texte n° 1.

³³⁹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, JORF du 18 mai 2013, texte n° 1.

à une complémentarité dont personne ne *démontre* qu'elle serait entravée par l'existence de deux assemblées ?

La naissance de ce projet, liée à la mise en œuvre par l'État des lignes dessinées par le rapport Attali de 2008 qui appelait à « *constater à dix ans l'inutilité du département* »³⁴⁰ et par le rapport Balladur, qui avait adapté cette ambition aux évidentes contraintes juridiques supposées par la nécessité de mettre en œuvre d'une révision constitutionnelle pour parvenir à ce résultat, doit être lue dans son contexte d'émergence. Elle avait pour objet, à travers l'une des seules perspectives d'évolution que le droit n'empêchait pas expressément, d'habituer à l'idée de régions composées de départements qui en seraient des démembrements, dont on pourrait par la suite questionner la pertinence du maintien en forme institutionnelle ou réviser la fonction, pour la réduire au rôle de simple circonscription électorale ou de cadre de déconcentration de la région. En créant un élu commun aux deux collectivités, la loi faisait en effet disparaître la singularité de l'expression de l'intérêt général propre à chaque échelon tout en permettant le maintien artificiel de deux structures distinctes par la coexistence, en droit, de deux assemblées et de deux collectivités distinctes. Cette évolution a été contestée devant le Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, qui l'estimaient contraire au principe de libre administration, qui supposerait que « *chaque collectivité soit gérée par un organe délibérant qui lui soit propre, lui-même composé d'élus qui lui soient propres* », ainsi qu'au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. La juridiction constitutionnelle a rejeté l'ensemble des griefs en considérant que l'institution des conseillers territoriaux ne conduisait pas à la création d'une nouvelle collectivité et maintenait l'existence distincte de la région et du département, qu'elle ne donnait pas à la région le pouvoir de substituer ses décisions à celles du département et qu'elle n'était donc pas contraire au principe de libre administration, qui n'emporte pas de contrainte sur les modalités de désignation des élus de l'assemblée territoriale propre à chaque collectivité, laissées à la discrétion du législateur³⁴¹. Comme à sa mauvaise habitude, la motivation de la décision du Conseil constitutionnel ne s'embarrasse pas de détails de raisonnement. On comprend cependant que la persistance des apparences juridiques suffit à sa conviction et que les effets politiques de l'instauration d'un élu unique *sur la substance institutionnelle* de

³⁴⁰ COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, 2008, p. 197.

³⁴¹ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. n° 20 à 24.

chaque collectivité, comme sur le sens des décisions prises, n'entrent pas en ligne de compte : l'apparence formelle du droit recouvre les effets institutionnels puissants impliqués par la réforme. Le commentaire « officiel » de la décision, qu'il faut bien considérer comme l'expression d'une doctrine autorisée, sinon d'une motivation inavouée, conforte l'argumentation en évoquant deux précédents du même ordre en droit français des collectivités territoriales : le statut de Paris et celui de la Nouvelle-Calédonie. Pour justifier l'évolution générale constituée par l'instauration du conseiller territorial, le Conseil constitutionnel s'appuie ainsi sur des *exceptions* juridiques dont l'une avait la particularité de s'exprimer sur un seul et unique territoire, et a disparu avec la création d'une collectivité unique à statut particulier³⁴² au nom de la lutte contre la « *complexité excessive* »³⁴³ résultant du maintien de deux collectivités, et l'autre s'appuie sur un fondement constitutionnel spécifique et les prévisions souvent originales de l'accord de Nouméa de 1999³⁴⁴ ! La jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui n'a jamais été le siège d'une conception exigeante de la décentralisation, admet ainsi la constitutionnalité de l'instauration du conseiller territorial, exploration la plus poussée des limites des principes de libre administration et de non-tutelle, expression la plus institutionnalisée d'une forme de contrôle d'une collectivité sur une autre.

La volonté de ressusciter le conseiller territorial, évoquée comme la perspective d'une énième réforme de la décentralisation, trouverait à se développer dans un contexte renouvelé par la fusion des régions en 2015 et l'importante concentration de pouvoirs dont celles-ci ont bénéficié à l'issue de la loi "NOTRE". Fortement critiquées pour le caractère généralement artificiel de leurs périmètres, confrontées à la difficulté de s'institutionnaliser socialement, les régions telles qu'issues de la réforme du découpage régional font face à des critiques politiques et techniques³⁴⁵ qui n'ont cependant pas conduit à revenir sur la réforme, malgré des discours de réprobation de la réforme au plus haut niveau de l'État³⁴⁶. Au contraire, dans un système incapable de rétroaction, les grandes régions continuent à être évoquées comme un mode d'organisation qu'il conviendrait simplement d'ajuster

³⁴² Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, JORF du 1^{er} mars 2017, texte n° 2.

³⁴³ Exposé des motifs du projet de loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*.

³⁴⁴ Article 76 de la Constitution.

³⁴⁵ Pour la plus récente, v. COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023.

³⁴⁶ Jusqu'au Premier ministre Jean Castex, qui lors d'une visite à Colmar le 23 janvier 2021, a ouvertement critiqué la réforme de la délimitation des régions.

pour en résoudre les biais originels. C'est dans ce contexte que resurgit le conseiller territorial, dont on ne voit pas quelle autre fonction il pourrait avoir que de permettre la mise en œuvre d'une sorte de "territorialisation" de la région, à laquelle il donnerait ainsi un meilleur ancrage social. Les projets de régionalisation les plus anciens envisageaient d'ailleurs déjà cette idée en imaginant des régions au sein desquelles « *les départements se syndiqueront* »³⁴⁷.

Les départements en tant qu'institutions n'auraient ainsi rien à gagner à l'instauration du conseiller territorial, sinon de voir leur identité et leur particularité politico-institutionnelle diluées dans un ensemble plus vaste qui trouverait grâce à eux un ancrage renouvelé : *piscem vorat maior minorem*. L'emprise des logiques de planification et le déploiement de logiques systémiques auront tôt fait, dans une époque favorable à la régionalisation, de régionaliser le département. D'autres font cependant le pari qu'une telle évolution pourrait au contraire entraîner une forme de dilution des grandes régions dans une forme de féodalité départementale qui condamnerait le fait régional³⁴⁸. Quel que soit le point de vue retenu, la mise en œuvre d'une telle réforme paraît plus qu'hasardeuse. Sans réflexion d'ensemble assumée sur l'ordre des collectivités territoriales, dans un élan révélateur de la spirale technicienne qui a désormais avalé le discours politique sur la décentralisation, elle s'emploie à promouvoir une solution technique sans jamais affronter les questions fondamentales préalables à toute réforme : « *Pourquoi ?* » ; « *Dans quelle intention et selon quelle conception générale de l'organisation territoriale ?* » ; « *Vers quel idéal ?* ». Poser ces questions aux promoteurs de cette réforme et attendre d'eux une réponse étayée et articulée autour d'une conception générale de la décentralisation est certainement le meilleur moyen de lutter contre une initiative qui ne semble trouver de justifications que dans la conviction pathologique de la nécessité d'un réformisme permanent, de fondements que dans une confusion théorique totale et de perspectives que dans l'empilement perpétuel de bricolages techniciens compliquant sans cesse davantage ce qu'ils prétendent simplifier.

³⁴⁷ Étienne CLÉMENTEL, à l'origine des premières régions françaises, cité par Jean-François GRAVIER, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970, p. 44.

³⁴⁸ V. not. les intéressantes considérations de notre collègue Géraldine CHAVRIER dans *Acteurs publics* [En ligne : <https://acteurspublics.fr/articles/geraldine-chavrier-le-conseiller-territorial-risque-de-mettre-en-peril-le-fait-regional>].

3° Portée par le déploiement d'une conception concurrentielle des institutions territoriales, l'intensification des rapports de forces entre collectivités suppose et permet ainsi le déploiement de logiques de contrôle entre collectivités qui peuvent aller jusqu'à des velléités d'absorption, dont l'exemple le plus remarquable est la métropole de Lyon. Encouragée par le législateur, qui a promu par ses réformes et son discours une vision hiérarchisante des institutions locales, cette évolution conduit ainsi les collectivités (en tant qu'échelon ou à titre individuel) à évoluer dans un contexte anxiogène entretenu par le sentiment d'une précarité constante de l'organisation territoriale. Encourageant des discours offensifs entre échelons et entre collectivités, aiguillonnés par la nécessité faite condition de survie d'être "attractifs", de "prouver leur utilité" ou "démontrer leur efficacité", cette situation a également permis le déploiement d'une nouvelle passion évocatrice : la différenciation territoriale.

Définie comme la possibilité pour les collectivités territoriales de disposer, à titre individuel, de compétences ou de modalités d'exercice de compétences spécifiques dont ne disposeraient pas l'ensemble des collectivités appartenant à la même catégorie, la différenciation est *a priori* étrangère aux fondements de notre organisation territoriale. Le poids des prétentions unitaires de la Nation et la volonté de faire de l'égalité le cœur de sa relation aux citoyens a conduit les révolutionnaires à rejeter franchement l'idée un modèle territorial fondé sur le pluralisme statutaire. La Nation a été imaginée comme un ensemble dont les membres, défaits de tout privilège, doivent bénéficier d'un traitement identique tant qu'il n'existe pas entre eux de différence *objective* de situation. La conception française de l'égalité, particulièrement exigeante, s'est ainsi accompagnée d'un important attachement à l'uniformité statutaire sur le plan institutionnel, perçue comme l'une des conditions de la réalisation de l'égalité entre les citoyens. À de rares exceptions près, justifiées par des spécificités criantes ou des conceptions politiques particulières (outre-mer, statut de la capitale) l'ensemble des communes, des départements et des régions a ainsi été soumis à un même cadre juridique et doté des mêmes compétences.

Il résulte de cette conception une réticence traditionnelle, en France, à engager des dynamiques de particularisation territoriale toujours suspectes d'être de nature à introduire des différences de traitement indues au sein de la Nation. Exemple de l'idée générale qui a conduit à l'adoption d'un modèle d'uniformité par la France, Condorcet relevait ainsi que « nous avons supposé que cette constitution devait être uniforme pour toutes les provinces, parce qu'il nous a été impossible d'imaginer un motif réel d'établir quelque différence entre elles. Il n'en est

aucune en France, ni dans les distinctions personnelles, ni dans la nature des propriétés, ni dans la forme des impôts, ni dans la législation, qui puisse fournir le plus léger prétexte d'y établir des formes d'assemblées diversement combinées. Ceux qu'on pourrait chercher dans les différences du sol, du climat, des mœurs, des opinions, de l'esprit des habitants, seraient encore plus frivoles. En général, la même forme d'administration municipale doit convenir, si elle est bonne, à toutes les constitutions, à toutes les habitudes de vivre, à tous les climats. Il ne peut exister de différence que dans l'étendue convenable à chaque administration »³⁴⁹. Il résulte de cette approche, globalement partagée à l'époque révolutionnaire, que c'est moins dans l'existence de particularités juridiques propres à telle ou telle collectivité que doivent s'épanouir les particularités propres à chaque territoire que dans les variations permises par *la mise en œuvre variée* d'un même cadre juridique. Cette idée explique, peut-être, la raison pour laquelle la France a finalement articulé son système territorial autour d'une libre administration, plus conforme à cette conception, qu'autour d'une logique de *self-government* ou de véritable autonomie locale. Bâtie dans l'esprit d'un État unitaire et contre l'idée d'un État fédéral, l'uniformité statutaire française est le produit d'une conception égalitariste appliquée au lien politique entre le citoyen et la Nation, et donc au lien entre le citoyen et les formes politico-juridiques d'expression du pouvoir d'État. La volonté de ne pas reconnaître de corps intermédiaires extérieurs à la volonté de ce dernier, qui vise à se défaire de toute contrainte ascendante sur l'édification des institutions, a conduit à considérer qu'aucun lien politique territorial, pas plus qu'aucune particularité locale, ne pouvait justifier de différenciation statutaire : prime alors « *le droit commun de tous les Français* »³⁵⁰.

Comment expliquer la remise en question de cette approche qu'implique le développement de l'idée de différenciation territoriale ? Probablement la banalisation du discours décentralisateur est-elle porteuse, en elle-même, d'une aspiration à davantage de différenciation³⁵¹. Probablement, aussi, la mutation du discours républicain sur l'égalité a-t-elle encouragé le développement général, en droit public, de logiques de différencialisme³⁵² plus éloignées de la conception traditionnelle de l'égalité des droits. On

³⁴⁹ Nicolas DE CONDORCET, *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, in *Œuvres de Condorcet*, t. VIII, Paris, Firmin Didot frères, 1848, p. 272.

³⁵⁰ Article 10 du décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789 portant abolition du régime féodal, des justices seigneuriales, des dîmes, de la vénalité des offices, des privilèges, des annates, de la pluralité des bénéfices, etc., Duvergier, t. I, 1824, p. 39.

³⁵¹ Jacques CAILLOSSE, « La décentralisation : la liberté au détriment de l'égalité » in Julie BENETTI (dir.), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, L'Harmattan, 2016, p. 213.

³⁵² Olivia BUI-XUAN, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, Paris, Economica, 2004, 533 p.

doit pourtant remarquer que peu nombreuses sont les voix qui se sont élevées pour soutenir que l'organisation territoriale serait, du fait de l'uniformité statutaire, fondamentalement *génératrice* d'inégalité. C'est moins en tant que cause qu'en tant que conséquence que la question de l'égalité se pose lorsqu'on examine le sujet de la différenciation territoriale. Ceci explique que la différenciation se soit longtemps réduite, dans le champ des institutions locales, à un « *différencialisme adaptateur* »³⁵³ circonscrit à la prise en compte des particularités historiques, géographiques, économiques et politiques des outremer français et de la Corse, dont la prise en compte des particularités par le déploiement de dispositifs juridiques différenciés s'est fortement accrue durant le XX^e siècle. Cette évolution a renforcé l'idée d'une *possibilité*, mais aussi *la visibilité* d'arrangements spécifiques, sans toutefois suffire à permettre l'initiation d'une logique de différenciation généralisée appliquée aux collectivités métropolitaines.

Le véritable essor de logiques de différenciation sur le territoire métropolitain, c'est-à-dire leur déploiement selon un cadre général et davantage paradigmatique³⁵⁴, prend sa source avec la décennie 2010. En permettant un transfert conventionnel (et donc différencié) de compétences départementales vers les métropoles et en ouvrant une voie plus générale aux transferts et délégations de compétences entre collectivités, la loi "RCT" a franchement ouvert le chemin d'une modulation des compétences ensuite renforcée par la loi "MAPTAM", qui a poussé plus loin le curseur de la différenciation en instaurant plusieurs statuts métropolitains et en érigeant l'un d'entre eux – la métropole de Lyon – sur le modèle d'une collectivité à statut particulier. Cette initiative a ainsi généralisé une initiative débutée, en 1992, au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale dont nombre de compétences revêtent historiquement un caractère optionnel. Les lois de la décennie 2010, au premier rang desquelles la loi "NOTRe" ont de manière générale cherché à renforcer cette dynamique en encourageant délégations et transferts de compétences entre collectivités, auparavant très marginaux. Cette évolution a élargi la brèche ouverte dans une répartition des compétences jusqu'alors exclusivement réalisée en forme générale par la loi, mais désormais ouverte à une modulation locale.

³⁵³ Olivia BUI-XUAN, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, Paris, Economica, 2004, p. 309.

³⁵⁴ Benjamin MOREL, « La différenciation territoriale, émergence sans bruit d'un nouveau paradigme », *Revue du droit public*, 2022.1053.

La différenciation a par ailleurs trouvé un nouveau terrain d'expression dans l'assouplissement du régime des expérimentations locales, désormais ouvertes à une différenciation réglementaire plus durable³⁵⁵, avant que la loi "3DS"³⁵⁶ ne fasse d'elle un cadre d'action nouveau de la décentralisation. En affirmant, dans un nouvel article L. 1111-3-1 du code général des collectivités territoriales, que « *dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* », la loi n'a pas révolutionné le droit en vigueur. La disposition n'apporte en effet rien de fondamentalement nouveau par rapport aux précisions antérieurement formulées par le Conseil constitutionnel³⁵⁷ ou le Conseil d'État³⁵⁸. Elle donne cependant à la différenciation *une place symbolique nouvelle* en promouvant son insertion dans le cadre des dispositions générales relatives aux compétences locales.

La conception de l'égalité sur laquelle s'appuie juridiquement la différenciation territoriale n'est pas révolutionnaire. Il est en effet dans la tradition juridique du principe d'égalité en droit public français que rien « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »³⁵⁹ : les collectivités territoriales se voient ainsi appliquer, avec la différenciation territoriale, le rapport modulable au principe d'égalité qui résulte de nombreuses décennies de jurisprudence administrative. Afin de ne pas empiéter sur le pouvoir d'appréciation du législateur, qui dispose d'une marge d'évaluation importante dans la formulation de traitements différenciés, le Conseil constitutionnel n'exerce sur ses choix qu'un contrôle de l'erreur manifeste.

³⁵⁵ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 *relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième al. de l'article 72 de la Constitution*, JORF du 20 avril 2021, texte n° 1.

³⁵⁶ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, JORF du 22 février 2022, texte n° 3.

³⁵⁷ V. not. décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 ; décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 ; décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 ; décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 ; décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 ; décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 et décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

³⁵⁸ Avis CE, 7 décembre 2017, n° 393651.

³⁵⁹ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

Dans le sillage de cette conception, le Conseil d'État a ainsi pu reconnaître que les dispositions de la Constitution « *n'imposent pas un cadre légal uniforme et figé aux compétences des collectivités territoriales de droit commun – bien que celles-ci soient un élément constitutif de leur statut* »³⁶⁰. Bien que possible, l'expression d'une différenciation parmi les collectivités de droit commun est, en toute logique, plus réduite que celle dont bénéficient explicitement et variablement, en vertu de la Constitution, les collectivités ultramarines ou les collectivités territoriales à statut particulier, dont les spécificités justifient leur différence statutaire même. En ce sens, l'acquisition d'un statut particulier constitue tout à la fois l'expression maximaliste et la fin de la différenciation. Le domaine des compétences différenciées, comme leur étendue, doit ainsi être mesuré de manière que la différenciation introduite sur le plan juridique fasse miroir aux particularités factuelles qu'elle se propose de saisir, c'est-à-dire soit en rapport avec la différence de situation qu'elle se propose de saisir ou avec une considération d'intérêt général bien définie.

La différenciation territoriale a connu sa première expression juridique d'envergure, sur le sol métropolitain, avec la création de la Collectivité européenne d'Alsace. Fruit de la contestation de la région Grand Est par les élus alsaciens, cette collectivité dont le nom est déjà la marque d'une différenciation est née du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin³⁶¹, complété par une loi particulière ayant eu pour objet de donner à la collectivité, de nature départementale, un socle de compétences différenciées dans le domaine du transfrontalier, du bilinguisme, du tourisme et de la voirie routière³⁶². Après cette première mise en œuvre, la différenciation semble promise, si l'on en croit le discours politique en vogue, à de futurs développements.

Comment expliquer cette poussée soudaine de l'idée de différenciation dans le champ de l'organisation territoriale française ? Comment expliquer que, de diffuse, partielle et fonctionnelle, celle-ci soit devenue programmatique et structurante du regard porté sur l'avenir de la décentralisation ? Plusieurs indices laissent penser que cette évolution est l'une des conséquences majeures de l'imprégnation du discours sur la

³⁶⁰ Avis CE, 7 décembre 2017, n° 393651.

³⁶¹ Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 *portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin*, *JORF* du 28 février 2019, texte n° 53.

³⁶² Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*, *JORF* du 3 août 2019, texte n° 1.

décentralisation par une conception de l'action publique locale articulée autour de l'impératif de performance et de l'objectif d'efficacité.

Outre les effets *macroscopiques* qu'elle produit sur l'organisation territoriale elle-même en modelant les formes désirables de la "réforme territoriale", l'arrimage de l'action publique à l'impératif de performance produit des effets *microscopiques* sur les collectivités territoriales elles-mêmes, qui conforment leurs représentations et leur action à cet impératif. Cherchant individuellement à témoigner de leur performance, c'est-à-dire à maximiser la part quantifiable qu'elles prennent dans les mouvements du monde, les collectivités territoriales sont devenues les actrices d'un "management territorial" qui les conduit à mimer le comportement des acteurs économiques. L'essor de la différenciation territoriale est ainsi à relier avec celui, concomitant, de *l'impératif d'attractivité*, qui appelle les "territoires" à accroître leur capacité à attirer des investisseurs, de l'activité et des habitants. Cette injonction a d'abord entraîné la production de figures institutionnelles particulières, comme les "pôles de compétitivité", grâce auxquels on a projeté l'idée de compétitivité sur le territoire lui-même, puis conduit, comme on l'a vu, à la reformulation des institutions et des compétences locales autour d'objectifs d'aménagement et de développement économiques *devenus structurants* de l'identité des collectivités (notamment des établissements publics de coopération intercommunale et des régions). Mais elle a aussi contribué à l'avènement, au sein même des collectivités, de la figure de "l' élu entrepreneur" convaincu, du fait de ces transformations, de la nécessité d'être porteur d'un "projet de territoire" modelé à l'aune de son dynamisme économique et donc... de son attractivité. Chaque "territoire" est ainsi implicitement sommé (c'est l'idée du "défi"³⁶³ à relever) de développer une "vision stratégique" grâce à laquelle son développement sera garanti, et qui conditionnerait une réalisation mesurée à l'aune d'une "réussite". Dans un tel contexte, il faut bien se différencier, pour disposer d'avantages comparatifs : c'est là que la différenciation entre en jeu, comme la perspective de nouvelles projections et d'une "dynamique"³⁶⁴.

³⁶³ Le terme est utilisé pour justifier la différenciation par l'exposé des motifs de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

³⁶⁴ L'idée de dynamisme est reliée à la différenciation par l'exposé des motifs de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

Il y a là un changement majeur de la représentation des collectivités territoriales. La diffusion et la légitimation de la possibilité d'une concurrence entre collectivités, dont les intérêts se mêlent discursivement à ceux des acteurs économiques implantés sur leur territoire, combinée à l'ambition d'attractivité, tend à produire des collectivités territoriales ayant tendance à se déterminer *extrospectivement* plutôt qu'*introspectivement*. Pour le dire autrement, c'est moins en elles-mêmes (et donc au regard de leur spécificité communautaire propre) que les collectivités vont chercher à se projeter politiquement qu'au regard *de perspectives extérieures*, d'un projet qui les conduit à se concevoir à l'aune d'acteurs extérieurs à attirer (habitants, entreprises, "talents", "créatifs", "startups"...). L'objectif de développement, à l'aune duquel se mesure la "réussite" d'un "territoire", commande alors le déploiement de mesures d'attractivité grâce auxquelles les collectivités se situent par rapport à un milieu, au sein duquel elles vont chercher *à se singulariser*.

Moins que celui de pourvoir à la simple satisfaction introspective des besoins de la collectivité, mesurée à au regard de critères et d'objectifs propres à elle-même, l'enjeu devient alors plutôt celui de nourrir des avantages comparatifs par rapport aux autres collectivités, mesurés au regard de critères et d'objectifs extérieurs à la collectivité, qui *la produisent et l'informent* au sein d'un milieu. La stratégie remplace alors le programme, dans un mouvement qui conduit par ailleurs à une assimilation des intérêts publics et privés du « territoire », présentés comme irréductiblement dépendants. Le territoire, ce n'est plus la collectivité, ou plutôt pas seulement la collectivité : c'est la collectivité produite comme un espace de référence où se mêlent initiatives publiques et privées reliées par la planification, la programmation d'investissements public et privés et l'aide économique.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales sont amenées à assumer des ambitions territoriales productrices d'atomisation, c'est-à-dire moins reliées à leur définition catégorielle et aux caractéristiques de leur statut. Dans un contexte marqué par une forte tendance des candidats aux fonctions électives locales à présenter des programmes politiques aux ambitions bien éloignées de la sphère de compétence de la collectivité visée, chacun se convainc (et tente de convaincre) qu'il "managerait" mieux son territoire et produit des discours visant à convaincre de l'existence de spécificités territoriales qui justifieraient une différenciation servant de support à une action *plus efficace*. En ce sens, la différenciation est ainsi une conséquence logique de l'immixtion de logiques concurrentielles dans la gestion publique locale, portées par des ambitions

d'attractivité reléguant au rang de vieilles lunes le principe d'égalité et ses prétentions d'uniformisation.

Plus qu'une variation de la territorialisation du droit³⁶⁵ qui serait la conséquence logique de la décentralisation, la différenciation paraît ainsi constituer une adaptation des collectivités à un contexte concurrentiel commandée par une approche de la différenciation dont les fondements trouvent plutôt leur origine dans l'acceptation que donne le marketing de cette notion – il n'est à cet égard pas anodin que le concept de "marketing territorial" ait trouvé à se développer dans le même intervalle de temps³⁶⁶. La différenciation constitue, selon cette approche, une « *stratégie consistant à concevoir une offre différente de celles proposées par la concurrence, afin de pouvoir se distinguer d'eux aux yeux du client et/ou du consommateur. La différenciation peut porter sur le produit, sur le service qui l'accompagne ou sur les deux, mais également sur la promesse et l'image de la marque. Elle est toujours fortement recommandée, afin que le client/consommateur perçoive clairement les raisons motivant un choix en faveur de la marque et/ou du produit, mais elle est de plus en plus difficile à assurer, la concurrence s'empressant en permanence de décliner à son profit les éléments différenciants* »³⁶⁷.

Dans un tel contexte, ce n'est pas la décentralisation *en elle-même* qui est porteuse de différenciation : c'est une certaine conception de la décentralisation, articulée autour d'une transposition à la question institutionnelle locale *de la logique du marché* et de ses mécanismes concurrentiels, caractéristiques de la raison néolibérale. La concurrence étant vue comme la condition d'une meilleure performance, chaque collectivité se trouve ainsi autorisée à envisager les institutions et les politiques selon son intérêt propre plutôt que selon celui de l'intérêt de sa catégorie d'ensemble : chacun se sent autorisé et justifié à dépasser les bornes catégorielles. En même temps qu'elle modifie radicalement la définition du sujet politique³⁶⁸, l'épistémè néolibérale recompose ainsi celle des communautés politiques que sont les collectivités territoriales en donnant une légitimité nouvelle aux égoïsmes territoriaux et aux aspirations politiques d'élus soucieux de

³⁶⁵ Yves MADIOT, « Vers une "territorialisation" du droit », *Revue française de droit administratif*, 1995.946.

³⁶⁶ Sur le sujet, v. Vincent GOLLAIN, *Réussir sa démarche de marketing territorial : méthode techniques et bonnes pratiques*, Voiron, Territorial éditions, coll. « Dossier d'experts », mars 2017, 242 p. ; Camille CHAMARD, Joël GAYET, Christophe ALAUX, Vincent GOLLAIN et Yves BOISVERT (dir.), *Le marketing territorial : comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2014, 203 p. ; Benoît MEYRONIN, *Marketing territorial. Enjeux et pratiques*, 3^{ème} éd., Paris, Éditions Vuibert, 2015, 240 p.

³⁶⁷ Jean-Marc LEHU, *L'encyclopédie du marketing*, Paris, Eyrolles, 2012, p. 243

³⁶⁸ Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2014, p. 401.

démontrer leur activisme. Dans un tel contexte, les différences entre territoires ne sont plus de l'ordre des *conséquences* du droit (comme par exemple, d'une mobilisation différenciée de la clause de compétence générale, qui constituait le plus précieux outil de différenciation), mais de l'ordre de ses *causes*, dans un renversement logique qui n'est pas sans conséquences sur le plan des principes.

L'intoxication à la « *mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence)* »³⁶⁹ contribue ainsi à la dilution des prétentions uniformisantes du principe d'égalité au profit d'une différenciation qui ouvre la voie à un paysage institutionnel fragmenté en arrangements individuels, sinon séparatistes³⁷⁰, du moins proches de la féodalisation et en tous cas livrés au « *jeu du bon plaisir politique* »³⁷¹. La naissance de la métropole de Lyon comme celle de la collectivité européenne d'Alsace ont donné de brillants exemples de la capacité d'élus de collectivités puissantes à obtenir des organisations différenciées, au nom de particularités dont on peut légitimement questionner l'intensité, mais qui ont opportunément été admises par un État soucieux de faire avancer par la particularité un agenda réformateur plus vaste, qu'il s'agisse pour le premier cas de promouvoir la métropolisation ou, pour le second cas, de trouver une solution d'apaisement à un conflit sensible en ouvrant dans le même temps la voie à une différenciation conforme aux ambitions de l'État. Dans toutes ces opérations, c'est la généralité du droit qui se dilue au profit d'arrangements localisés lourds de conséquence pour l'édifice juridique et pour les valeurs sur lesquelles il repose.

Ce mouvement altère en effet, en premier lieu, l'unité statutaire des collectivités en permettant une singularisation qui conduit à dissoudre le général dans le particulier, à rebours des logiques traditionnelles du droit public qui ont cherché à catégoriser de grands ensembles garants d'une certaine unité de la Nation, soucieuse par ce biais d'articuler les prétentions contraires de l'un et du multiple au sein d'un ensemble logique. Il est à cet égard remarquable que la conception aménagiste et efficacitaire du territoire produit, paradoxalement, tout autant d'unité que d'atomisation. Tout en se réalisant par la voie de politiques qui effacent la possibilité d'une singularité proprement politique des collectivités

³⁶⁹ Olivier BOUBA-OLGA, Michel GROSSETTI, « La mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », [En ligne sur HAL : <https://hal.science/hal-01724699v2/document>].

³⁷⁰ Benjamin MOREL, *La France en miettes. Régionalismes, l'autre séparatisme*, Paris, Le Cerf, 2023.

³⁷¹ Bertrand FAURE, « Différenciation des normes : le jeu de dupes », *Revue française de droit administratif* 2021.313.

et contraignent leur action dans un ordre de discours unifiant, elle produit les conditions d'une atomisation qui repose sur l'encouragement à la spécialisation et à l'adaptation. Mais cette atomisation n'est plus, alors, fondée sur des valeurs : elle n'est que la transcription de la brutalité du fait économique et du rapport concurrentiel dans l'ordre politique, selon un mouvement qui se réalise en dehors de toute référence aux valeurs politiques qui ont fondé l'unité de l'État, d'une part, et la décentralisation, d'autre part. La différenciation est en cela le produit opportuniste et circonstanciel d'une conception dévalorisée de l'État et de la décentralisation qui ne questionne pas vraiment les conditions politiques de cohabitation de l'un et du multiple.

En second lieu, la différenciation altère fortement la lisibilité et l'intelligibilité d'une organisation territoriale déjà passablement complexe, livrant encore davantage le domaine à l'emprise du système technicien, sans considération des très graves conséquences qu'un tel état de fait peut avoir sur la capacité des citoyens à s'identifier politiquement aux institutions locales, c'est-à-dire à en accepter le pouvoir contraignant et à en garantir une désignation impliquée des représentants. On ne peut aimer que ce que l'on comprend : la complication de l'ordre territorial par la différenciation est de nature à accroître le phénomène d'incompréhension entretenu par les Français à l'égard d'institutions dont l'importance pour les équilibres démocratiques et républicains est cependant essentielle.

En troisième lieu, la différenciation conduit à la transcription de l'individualisme inhérent à l'*homo œconomicus* dans la représentation des collectivités territoriales elles-mêmes, en produisant une rupture dans la conception de l'essence même des collectivités territoriales. En essentialisant individuellement chaque collectivité, qu'elle s'emploie à saisir dans sa singularité, la différenciation opère une déconstruction de la décentralisation conçue comme une revendication commune et de principe, dépassant le sujet lui-même. Cette déconstruction participe du virage néolibéral du droit de la décentralisation, « *l'idée selon laquelle penser la société ou la politique imposerait de penser l'édification d'une entité supra-individuelle, et impliquerait ainsi une sorte de nécessité à faire exister un cadre transcendant par rapport à la pluralité et au jeu des intérêts particuliers* » étant « *totale­ment étrangère* »³⁷² aux logiques de la société néolibérale. Le collectif, assis sur des valeurs, disparaît alors derrière le calcul individuel d'utilité : la catégorie juridique, construite pour forger un équilibre

³⁷² Geoffroy DE LAGASNERIE, La dernière leçon de Michel Foucault. Sur le néolibéralisme, la théorie et la politique, Paris, Fayard, 2012, p. 84.

général entre l'un et le multiple, disparaît alors derrière l'atomisation de la personne morale prise comme sujet spécifique.

En quatrième lieu, en dépit du discours de “souplesse” et d’“agilité”³⁷³ dont elle se prétend porteuse au bénéfice des collectivités, la différenciation est paradoxalement de nature à accroître davantage le contrôle de l'État sur l'exercice des compétences locales, qui y voit le prolongement logique des autres dispositifs grâce auxquels l'État a fait des collectivités les agences territorialisées de sa politique d'aménagement du territoire. Qu'on ne s'y trompe pas, car l'exposé des motifs de la loi “3DS” le dit lui-même : il s'agit de s'inscrire « *dans le renouveau de l'aménagement du territoire : programmes d'accompagnement (Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie, etc.) mis en œuvre par l'agence nationale de cohésion des territoires, créée à cet effet le 1^{er} janvier 2020 ; “contrats” et “pactes” déployés avec les collectivités territoriales. Avec toujours la même logique : mettre en commun les visions et efforts de l'État et des collectivités, donner aux élus les moyens d'adapter les politiques nationales aux besoins de leurs concitoyens. Et en définitive, faire confiance aux territoires* ». Une confiance qui s'exprime donc fondamentalement, dans l'adaptation de politiques qui restent structurellement *nationales*.

Loin d'être la marque d'une atomisation locale, la différenciation reste en effet tributaire du bon-vouloir de l'État : de même que celui-ci organise et contrôle le processus d'expérimentation locale dans son ensemble, il reste l'arbitre des limites de la différenciation territoriale opérée par la loi, dont il détermine et conditionne le champ et les formes, produisant au passage autant de contraintes qu'il génère de liberté. La collectivité européenne d'Alsace, par exemple, ne dispose dans le domaine du transfrontalier ou du tourisme que de compétences très contraintes, alors même que ce domaine a servi de justification fondamentale à l'opération de différenciation³⁷⁴ ; dans le même temps, elle a hérité de l'essentiel du réseau routier national dont l'État était bienheureux de se débarrasser de la coûteuse gestion, avant qu'il ne décide d'élargir cette initiative “de différenciation” aux autres départements ou aux régions avec la loi “3DS” de 2022. La différenciation est bien un jeu de dupes dans lequel l'État continue à autoriser,

³⁷³ Le terme “agile” est relié à la différenciation par l'exposé des motifs de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

³⁷⁴ Arnaud DURANTON, « Le compromis de la collectivité européenne d'Alsace », *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation*, n° 10, 2019, p. 25.

organiser et contrôler³⁷⁵ selon un cadre qui n'envisage plus l'autonomie des collectivités comme la capacité à se mouvoir librement dans un cadre juridique général et prévisible, qui leur laisse une marge de manœuvre clairement identifiable, mais comme la quête perpétuelle et infinie par celles-ci de privilèges juridiques qui impliquent tout autant l'acquisition d'un espace de manœuvre singulier qu'une inféodation à la bonne volonté de l'État et aux formes de son discours.

Il faut d'ailleurs ajouter à ces remarques que si la différenciation est souvent présentée comme inhérente à la décentralisation, voire comme en étant une conséquence, elle est loin de s'y limiter en pratique. Son avènement comme paradigme, en effet, dépasse de loin le cadre de la décentralisation, ce qui doit conduire à modérer l'idée selon laquelle la différenciation serait l'outil d'un renouveau théorique et pratique de l'élan décentralisateur. En réalité, la différenciation constitue la modalité par la voie de laquelle se dissout, plus généralement, le pouvoir catégoriel du droit et les principes qui ont conduit à sa définition. C'est pourquoi la différenciation se retrouve aussi (et même d'abord, chronologiquement) dans le pouvoir de dérogation reconnu aux préfets³⁷⁶, caractéristique de la mise en œuvre d'une conception néolibérale de la légalité³⁷⁷ dont l'objet n'est pas tant de reconnaître des libertés de principe au niveau local que de neutraliser, par le contournement et le marchandage au nom d'un "pragmatisme" qui n'est pas loin d'être un anti-juridisme, la force de la norme juridique et, partant, celle des valeurs et des objectifs qui ont conduit à son adoption et l'ont légitimée au regard de catégories générales. Car la différenciation ainsi produite ne produit pas tant une exception qu'une *dérogation* au cadre normal du droit, au nom d'un "allègement" de "démarches administratives" dont l'État reste pourtant l'instituteur, et qu'il a instituées au nom d'objectifs d'intérêt général dont il permet finalement, avec la différenciation, un contournement localisé qui sape au passage leur valeur politico-juridique et leur dimension instituante. Pourquoi ne pas simplement abroger ou réformer généralement des procédures qui seraient jugées trop lourdes ? La "simplification" doit-elle nécessairement passer par l'ajout de dispositifs dérogatoires

³⁷⁵ Bertrand FAURE, « Différenciation des normes : le jeu de dupes », *Revue française de droit administratif* 2021.313.

³⁷⁶ Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 *relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet*, *JORF* du 31 décembre 2017, texte n° 33 ; Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 *relatif au droit de dérogation reconnu au préfet*, *JORF* du 9 avril 2020, texte n° 33.

³⁷⁷ Thomas FERROUD, « Une nouvelle illustration de la légalité néolibérale : le pouvoir de dérogation des préfets », *Recueil Dalloz* 2020.2356.

œuvrant souterrainement et œuvrant à la dissolution du droit par le droit, c'est-à-dire d'un cadre principiel par un arrangement opportuniste ?

Au-delà de ces données, qui invitent à la prudence à l'égard d'une technique dont les effets structurels sur l'équilibre politico-juridique de l'État sont susceptibles d'être très lourds, l'essor annoncé de la différenciation doit conduire chacun à se questionner sur son pouvoir de transformation des conditions métapolitiques de la décentralisation. Est-il bien souhaitable de laisser les logiques concurrentielles imprégner l'organisation territoriale jusque dans sa constitution juridico-politique, quand on sait que la concurrence aboutit, sur un marché, à la désignation de gagnants et de perdants ? Comment pourra-t-on garantir qu'elle ne soit pas simplement au service des collectivités les plus fortes, les mieux dotées, au détriment de celles qui ne pourront se permettre ce loisir ? Peut-on accepter qu'il y ait des gagnants et des perdants jusque dans l'ordre du droit et que soient peu à peu déliés ces liens invisibles mais puissants de l'égalité des droits face à la chose publique, qui relie l'ensemble des membres de la communauté nationale dans un destin commun ? Derrière la technique de la différenciation, un ordre de principes et de valeurs est exposé : l'ignorer ou feindre de l'ignorer ne pourra conduire qu'à la dissolution d'héritages historiques dont il ne faut pas oublier que, malgré leur apparente rigidité, ils ont servi de support à la constitution des fondements de l'État-Nation républicain dont les équilibres restent par nature fragiles.

Le joug financier : le conditionnement de l'action des collectivités territoriales

La question des finances locales soulève et a toujours soulevé des enjeux fondamentaux pour la décentralisation. Conditionnant sur le plan pratique les marges de manœuvre des collectivités territoriales, elle génère un important débat qui est aussi ancien que l'existence des collectivités elles-mêmes. Il est bien sûr impossible, dans le cadre limité de cette étude, d'entrer dans le détail de cette matière éminemment technique. Tout au plus est-il nécessaire, au regard du propos général, de tracer quelques lignes de forces des mutations les plus récentes.

Il n'est pas contestable que « *le retard constant de la décentralisation financière par rapport à la décentralisation administrative et politique* »³⁷⁸ constitue l'un des principaux enjeux politiques de la décentralisation depuis que celle-ci s'est déployée comme un principe essentiel de l'organisation politico-administrative de la France. L'histoire financière des collectivités territoriales révèle en effet comment la monopolisation du pouvoir fiscal par le Parlement, instituée à la Révolution française, corrélée à l'absence de considération systémique de la question des finances locales, a conduit les collectivités à une forte dépendance en ce domaine à l'égard de l'État et de ses décisions. Si la décentralisation a progressivement permis des avancées majeures (création de taxes locales spécifiques, reconnaissance de l'autonomie de gestion budgétaire, reconnaissance du droit d'emprunter, mise en œuvre de principes visant à la garantie des ressources locales...), la question financière reste, encore aujourd'hui, le principal point de friction entre État et collectivités territoriales.

Si cette opposition est traditionnelle et soulève une histoire et des enjeux bien connus³⁷⁹, il semble que la période récente témoigne de fractures et de recompositions nouvelles sur lesquelles il faut nous attarder plus particulièrement. La disparition programmée de la fiscalité locale, peu à peu remplacée par des sources de financement moins spécifiques, constitue l'évolution la plus notable d'un système qui y a substitué un amoncellement particulièrement complexe de techniques de financement nouvelles, qui se déploient dans un contexte de conditionnement croissant de la gestion des collectivités territoriales. Elle n'est cependant que la partie la plus émergée de l'iceberg du conditionnement de la décision locale par la constriction des ressources financières locales et le déploiement de mécanismes de contrôle et d'aiguillage.

La disparition progressive de la fiscalité locale, érosion d'un "pouvoir d'agir" fondamentalement politique

³⁷⁸ Robert HERTZOG, « L'éternelle réforme des finances locales », in Henri ISAIA, Jacques SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 1988, p. 10.

³⁷⁹ Sur le sujet, v. nos analyses et les références bibliographiques pertinentes dans Arnaud DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 537.

La lecture du dernier rapport de la Cour des comptes sur les finances locales livre une donnée particulièrement remarquable : en 2022, « *les transferts financiers de l'État ont représenté un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités (hors emprunts), contre 36 % en 2019. Cette part varie selon les catégories de collectivités concernées. Ainsi, les transferts financiers de l'État représentent l'essentiel des recettes des régions (85 % en 2022) et des départements (76 %), ces collectivités n'ayant pratiquement plus d'impôts locaux. Ils représentent en revanche une part minoritaire (30 % en 2022) de celles des communes et de leurs groupements* »³⁸⁰. 2022 est donc l'année d'une bascule fondamentale qui a vu plus de la moitié des budgets locaux conditionnée par des transferts financiers de l'État plutôt que par des moyens financiers propres aux collectivités. Elle est le point d'acmé d'un mouvement qui a progressivement conduit, depuis 2010, à une perte de spécificité de la fiscalité locale, une perte de contrôle des collectivités sur leurs ressources et, partant, à une érosion de leur pouvoir d'agir.

La disparition d'impôts locaux majeurs (comme la taxe d'habitation) ou la transformation et l'érosion d'autres impôts, comme la taxe professionnelle, mais aussi la perte de réels leviers fiscaux pour les collectivités départementale et régionale, témoignent d'une transformation profonde des finances locales. Célébrées comme une avancée majeure de la décentralisation, la création d'une fiscalité locale spécifique et la reconnaissance d'un pouvoir de taux des collectivités territoriales³⁸¹ sur cette dernière paraissent désormais appartenir à une époque révolue. Un panorama rapide des évolutions connues par les principales ressources des collectivités territoriales permet en effet de constater l'ampleur des transformations à l'œuvre, qui ont conduit à une rapide et forte érosion de la part de la fiscalité locale : « *les six principaux impôts locaux (les anciennes « quatre vieilles », la TEOM et les DMTO) représentaient 88,9 Md€ soit 76 % des produits de la fiscalité des collectivités en 2010 (fiscalité transférée comprise). Ils n'en représentaient plus que 83,8 Md€, soit 55 %, en 2021* »³⁸².

³⁸⁰ COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023, p. 24.

³⁸¹ Article 2 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF* du 11 janvier 1980, p. 72.

³⁸² COUR DES COMPTES, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022, p. 32.

La taxe d'habitation, mise en œuvre en 1974³⁸³, constituait une ressource traditionnelle du bloc communal (communes, EPCI et syndicats) et des départements. Ouverte à un pouvoir de taux des collectivités, elle a été complètement supprimée pour ce qui concerne les résidences principales en 2023, après que sa part départementale a été supprimée en 2011.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, mise en œuvre à la même date, constituait une ressource traditionnelle du bloc communal et du département. Ouverte à un pouvoir de taux de ces collectivités, sa part départementale a été supprimée et reversée aux communes pour compenser la perte de la taxe d'habitation en 2021.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties, mise en œuvre en 1975³⁸⁴, constitue une ressource traditionnelle du bloc communal. Ouverte à un pouvoir de taux de sa part, elle constitue désormais, depuis la suppression de la taxe d'habitation en 2023, le principal levier fiscal du bloc communal.

La taxe professionnelle, mise en œuvre en 1975³⁸⁵, constituait une ressource traditionnelle du bloc communal, des départements et des régions. Ouverte à un pouvoir de taux de leur part, elle a été transformée en 2010 par un ensemble complexe. La création de la "contribution économique territoriale"³⁸⁶ s'appuie sur l'instauration de deux nouveaux éléments : la cotisation foncière sur les entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Ces deux impôts laissent moins de marge de manœuvre aux collectivités. Le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée est fixé nationalement par le législateur ; celui de la cotisation foncière, impôt exclusivement communal, est fixé par la commune ou les établissements publics de coopération intercommunale³⁸⁷. À ce dispositif est adjoind une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux³⁸⁸, ressource dynamique

³⁸³ Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, *JORF* du 9 janvier 1959, p. 622 ; Loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, *JORF* du 3 janvier 1974, p. 68.

³⁸⁴ Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, *JORF* du 9 janvier 1959, p. 622 ; Loi n° 75-678 du 25 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, *JORF* du 31 juillet 1975, p. 7763.

³⁸⁵ Ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, *JORF* du 9 janvier 1959, p. 622 ; Loi n° 75-678 du 25 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, *JORF* du 31 juillet 1975, p. 7763.

³⁸⁶ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, *JORF* du 31 décembre 2009, p. 22856.

³⁸⁷ Article 1640B du code général des impôts.

³⁸⁸ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, *JORF* du 31 décembre 2009, p. 22856.

mais dont le produit est reversé aux collectivités sans que celles-ci ne disposent à son égard de pouvoir décisionnel. Ces nouvelles taxes s'accompagnent en outre du transfert aux collectivités d'autres compensations, à l'égard desquelles elles détiennent plus ou moins de facultés quant à la modulation de leur produit. La taxe sur les surfaces commerciales est ainsi transférée au bloc communal, qui détient à son égard un pouvoir de modulation par application d'un coefficient multiplicateur³⁸⁹ ; le droit perçu par l'État sur les mutations et le produit de la taxe sur les conventions d'assurance sont transférés aux départements, qui ne disposent à leur égard d'aucun pouvoir décisionnel ; une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties est créée au profit des communes, qui ne disposent cependant à son égard d'aucun pouvoir décisionnel. L'annonce de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, programmée pour 2027, entraînera une nouvelle érosion de la contribution économique territoriale et, ce faisant, de la fiscalité locale.

Ce rapide panorama, qui révèle aussi (et encore) la technicisation du domaine, témoigne d'une tendance très forte, depuis 2010, à la suppression des différentes composantes de la fiscalité locale dans le but d'« *encourager la compétitivité de notre économie en allégeant la charge fiscale pesant sur les dépenses d'avenir (investissement et innovation)* »³⁹⁰, de permettre « *un gain de pouvoir d'achat et une plus grande équité fiscale* »³⁹¹ ou encore de « *soutenir le pouvoir d'achat des Français et la compétitivité des entreprises* »³⁹². Cette tendance fait suite à un mouvement préfigurateur qui avait conduit le législateur à permettre une multitude de dispositifs d'allègement ou de dégrèvements d'impôts locaux. Dans certains cas, comme pour la suppression de la taxe d'habitation, la réforme s'inscrit dans un contexte politique d'improvisation saisissant³⁹³.

Étendard et témoin des conquêtes politiques de la décentralisation française, la fiscalité locale semble ainsi être subitement devenue, dans une large part du discours politique, la source de charges indues pour le citoyen et les entreprises dont la suppression

³⁸⁹ Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 *de finances pour 2010*.

³⁹⁰ Justification de la suppression et du remplacement de la taxe professionnelle employée par l'exposé des motifs du projet de loi *de finances pour 2010*.

³⁹¹ Justification de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales par le rapport annexe à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, p. 28.

³⁹² Justification de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises employée par l'exposé des motifs du projet de loi *de finances pour 2023*.

³⁹³ V. à ce sujet les recherches évocatrices, appuyées sur des entretiens, de Patrick LE LIDEC (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales. Finances et institutions*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2020, sp. pp. 36 et s.

serait, sinon un droit³⁹⁴, du moins une nécessité. La fiscalité locale, dans ce contexte, perd toute spécificité et ne se trouve plus liée à l'idée de décentralisation, "les impôts" étant désignés selon une logique globale et péjorative qui, oubliant leur lien avec le service public et présentant la fiscalité comme une entrave à la vie économique et sociale, donne parfois naissance à un stupéfiant regain poujadiste. Dans cette fièvre antifiscale alimentée par la conviction quasi-religieuse que la fiscalité nuit à l'attractivité et à l'investissement dans un monde globalisé (le lecteur attentif aura retrouvé ici un terrain connu), les impôts locaux ont été les victimes faciles d'un combat bien étranger à toute considération sur la décentralisation.

À un système pensé pour modérer la dépendance des ressources locales à l'égard de l'État et lutter contre leur morcellement a ainsi succédé un système restaurant cette dépendance, et particulièrement morcelé. Accompli sans vision principielle d'ensemble, ce mouvement a conduit au développement de dispositifs techniques très complexes élaborés par Bercy, qui sont un nouveau témoin de l'emprise de la rationalité technicienne sur la décision politique – on remarquera cependant qu'il ne pouvait guère en être autrement quand c'est précisément la décision politique, parfois irréfléchie, souvent radicale, qui a créé les conditions favorables à une résolution terminale qui ne peut finalement plus qu'être technicienne. Certains ont contesté, avec raison, l'absence de regard systémique sur ces évolutions qui ont conduit à une très grande complexification des ressources locales, dans un contexte politique appelant pourtant, depuis longtemps, à une réforme générale de la fiscalité locale.

Ce faisant, ce sont les deux grands acquis de la décentralisation financière amorcée entre les années 1960 et 1980 qui s'érodent : 1° l'affirmation d'impôts spécifiques aux collectivités qui, ôtant la liaison symbolique jusqu'alors opérée entre fiscalité d'État et fiscalité locale, avait renouvelé les conditions de leur altérité politique et posé de façon principielle les fondements d'une plus grande autonomie de gestion ; 2° la reconnaissance de leviers visant à permettre aux collectivités de moduler les taux de ces impôts, c'est-à-dire de développer une stratégie fiscale adaptée aux implications de leurs besoins locaux,

³⁹⁴ C'est la position tenue par le MEDEF, dont le discours sur les "charges" que constituerait indûment la fiscalité sur la compétitivité des entreprises semble passé sans du champ de la revendication lobbyiste à celui de l'évidence politique, au point que les dix milliards d'euros de baisse d'impôts de production consentis entre 2017 et 2022, qui s'inscrivent dans une baisse tendancielle très nette des impôts sur les entreprises, ne sont pas jugés suffisants ! V. par ex., récemment, « Fiscalité locale : le Medef montre les dents », *La gazette*, 20 août 2023.

dans un cadre d'autonomie décisionnelle renforcé par des marges décisionnelles en matière financière.

	« Bloc communal »	Départements	Régions
<i>Organisation initiale</i>	Taxe d'habitation	Taxe d'habitation (jusqu'en 2011)	Taxe d'habitation (jusqu'en 2001)
	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier bâti
	Taxe sur le foncier non bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Taxe sur le foncier non bâti
	Taxe professionnelle	Taxe professionnelle	Taxe professionnelle
<i>Organisation de substitution</i>	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires		
	Taxe sur le foncier bâti avec intégration des anciennes parts départementale et régionale		
	Part supplémentaire de TVA (EPCI)	Part supplémentaire de TVA	Part supplémentaire de TVA
	Cotisation foncière des entreprises		
	53 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (en sursis)	47 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (en sursis)	
	50 % de l'IFER sur les centrales électriques	50 % de l'IFER sur les centrales électriques	IFER sur le matériel roulant ferroviaire
	50 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres et maritimes	50 % de l'IFER sur les éoliennes terrestres et maritimes	IFER sur les répartiteurs principaux
	2/3 de l'IFER sur les stations radioélectriques	1/3 de l'IFER sur les stations radioélectriques	
	Dotations de compensation de la réforme de la TP	Dotations de compensation de la réforme de la TP	Dotations de compensation de la réforme de la TP
	Taxe sur les surfaces commerciales		
	Fonds national de garantie individuelle des ressources	Fonds national de garantie individuelle des ressources	Fonds national de garantie individuelle des ressources
		Fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance	
		Part de droits de mutation à titre onéreux ³⁹⁵	

Tableau synthétique des principales recettes de nature fiscale des collectivités territoriales avant et après la réforme des années 2010-2023. En gris foncé figurent les dispositifs sur lesquels les collectivités disposent d'un pouvoir de fixation des taux et en gris clair ceux sur lesquels les collectivités disposent de facultés de modulation. Ne sont mentionnés que les dispositifs clairement reliés à la suppression ou à la réforme des anciennes taxes locales.

³⁹⁵ Le taux de ces droits étant plafonné et les départements ayant atteint ce plafond depuis 2018, ce dispositif n'est pas compté au nombre de ceux sur lesquels les départements disposent d'un pouvoir de modulation.

À l'issue de la "réforme" engagée, laquelle s'analyse davantage en une succession de dispositifs divers, il apparaît que départements et régions ne disposent plus de ressources fiscales sur lesquelles ils disposent d'un pouvoir de fixation des taux. Si certaines d'entre elles, comme la TVA ou les droits de mutation à titre onéreux, s'avèrent particulièrement dynamiques, elles restent volatiles, dépendantes du contexte économique et ne permettent pas aux collectivités qui en bénéficient de disposer d'une garantie sur leurs ressources futures. Une telle évolution est naturellement de nature à entraver la capacité des collectivités à mettre en œuvre des stratégies financières personnelles, dont l'opération était pourtant pensée comme la marque des progrès de la décentralisation financière.

La stratégie financière des collectivités territoriales se trouve ainsi structurellement et immanquablement liée à celle de l'État et aux vicissitudes de la vie économique. Dans un tel contexte, les orientations et les ambitions économiques de l'État deviennent ainsi plus directement l'affaire des collectivités territoriales, leur financement en étant dépendant. L'organisation des ressources locales se mue alors davantage en un jeu objectif pour leur stratégie, qui en devient dépendante dans un contexte d'ailleurs parfois traversé par de grands paradoxes politiques. Ainsi, en même temps qu'il le contraint à un objectif "zéro artificialisation nette" des sols, l'État conduit le bloc communal à construire massivement pour disposer de ressources nouvelles, la taxe foncière restant le seul véritable levier politique mobilisable pour l'acquisition de ressources nouvelles ! Le serpent de la centralisation du pouvoir se mord alors la queue lui-même, omettant que les marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales sont aussi un gage de réactivité face à des orientations étatiques contraignantes.

La situation des départements, qui sortent particulièrement affaiblis du mouvement à l'œuvre sur le plan de leur capacité décisionnelle en matière financière, révèle des mouvements de paradoxes analogues. Leurs compétences sociales connaissent en effet une évolution logiquement inverse à celle du contexte économique. En conséquence, tout retournement de conjoncture économique ou immobilière pourrait les conduire à de très graves difficultés financières, causées par un puissant effet-ciseaux. La réforme conduit ainsi à prolonger l'affaiblissement d'une collectivité par ailleurs largement altérée par les réformes initiées depuis 2010, dans un contexte par ailleurs de nature à isoler ses revendications de celles des autres échelons de collectivités territoriales, qui ne partagent plus avec lui de ressources communes. La "spécialisation fiscale" appelée de ses vœux par le rapport Balladur de 2009 est, aussi, génératrice d'un isolement des revendications des

différents échelons de collectivités territoriales (qui peuvent d'ailleurs, alors, se faire concurrence, comme en témoignent des querelles récentes) et une perte de repères communs sur le plan juridico-financier.

Mais l'évolution engagée a des effets très importants sur le plan de la représentation politique des collectivités territoriales. La "réforme" a en effet conduit à la disparition presque entière du lien fiscal entre le citoyen et sa collectivité. Départements et régions n'ont désormais plus de lien fiscal direct avec leurs administrés, tandis que les communes n'ont plus de lien qu'avec des entreprises et des propriétaires. L'essentiel des ressources fiscales dont bénéficient les collectivités territoriales est en effet constitué de fractions de taxes d'État, dont l'affectation aux collectivités relève d'une simple opération comptable et non d'un lien fiscal (et donc d'un lien politique). Cette évolution n'est pas anodine : elle destitue politiquement la collectivité territoriale et le contribuable local, qui sont deux espèces politiques décidément en voie de disparition. Ainsi, parce qu'« *il n'est pas, d'une manière générale, de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal* »³⁹⁶, les évolutions connues par les impôts locaux depuis le début de la décennie 2010 constituent une très importante remise en cause des logiques qui guidaient originellement la décentralisation et commandaient de ménager des espaces de liberté décisionnelle de nature politique au profit de collectivités comprises comme des communautés, sous-ensembles personnalisés de la Nation.

L'érosion de la fiscalité locale a par ailleurs pour conséquence d'entraver les marges de manœuvre utiles à la mise en œuvre d'une réforme d'envergure de la fiscalité locale. En retissant l'intrication entre ressources fiscales locales et nationales, le législateur s'est lié les mains : toute volonté de refonte de la fiscalité locale devra passer par un profond réajustement de la fiscalité nationale ; on ne peut plus réformer l'impôt local sans réformer *aussi* l'impôt de l'État. La masse fiscale sur laquelle s'appuient État et collectivités territoriales étant la même et ne pouvant faire l'objet d'une réforme qui isolerait la pression fiscale créée par chaque acteur, le jeu de bonneteau mis en œuvre par le législateur depuis le début des années 2010 a en effet conduit à resolidariser fiscalités nationale et locales dans un ensemble qu'il est devenu difficile, sur le plan théorique comme sur le plan pratique, de désolidariser à nouveau. La poursuite de l'accumulation de bricolages techniques constitue ainsi, très certainement, l'horizon incontournable des finances

³⁹⁶ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, 19^{ème} éd., Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2022, p. 34.

locales et, sans révolution d'ensemble, des finances publiques en général, exposées à l'absence de tout plan d'ensemble. Dans un contexte politique généralement défavorable à la fiscalité et n'ayant pour vision de la décentralisation qu'une approche instrumentale dénuée de toute considération principielle, on voit mal quel pourrait être l'avenir de la décentralisation financière, dont l'ensemble des repères a volé en éclats.

L'état des lieux qui vient d'être dressé aurait pourtant pu être tout autre. La révision constitutionnelle de 2003, en effet, avait entendu permettre la reconnaissance et l'encouragement de la décentralisation financière et de son versant fiscal. Cependant, lorsqu'il s'est agi de prévoir une protection des ressources propres des collectivités territoriales, le débat a opposé ceux qui considéraient que ne pouvait être considérée comme propre qu'une ressource sur laquelle les collectivités disposent d'un pouvoir décisionnel, à ceux qui considéraient que toute ressource de nature fiscale (et donc tout produit provenant d'une fraction d'impôt ou de taxe nationale) pouvait être considérée comme une ressource propre. L'opposition a abouti à une solution d'entre-deux particulièrement peu exigeante : l'article 72-2 de la Constitution dispose en effet que les collectivités *« peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. | Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre »*. En conséquence, la mise en œuvre de la liberté de fixer l'assiette ou le taux d'impositions est *une faculté* et non une obligation pour le législateur, qui peut choisir de déterminer lui-même *« par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »*³⁹⁷. En outre, les recettes fiscales, quelle qu'en soit la nature, constituent juridiquement des ressources propres entrant dans le calcul de la "part déterminante" dont la loi organique a failli donner une définition plus qu'évasive, censurée par le Conseil constitutionnel³⁹⁸ et remplacée par une disposition qui considère que *« la part des ressources propres [...] calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie »*, *« ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »*³⁹⁹.

³⁹⁷ Article LO. 1114-2 du code général des collectivités territoriales.

³⁹⁸ Décision n° 2004-500DC du 29 juillet 2004, cons. n° 15.

³⁹⁹ Article LO. 1114-3 du code général des collectivités territoriales.

L'approche très extensive des ressources pouvant être considérées comme « propres », qui ne le sont que par le labile bon-vouloir d'un législateur qui n'est pas tenu de considérer la marge décisionnelle des collectivités sur ces dernières⁴⁰⁰, corrélée à la logique moins-disante de la loi qui a considéré avec facilité que le niveau de 2003 était constitutif d'un plancher suffisant, paralysent la réalité politique du caractère propre des ressources locales. Alors même que les collectivités ont vu s'éroder et, pour le département et la région, disparaître leur "pouvoir d'agir" en matière fiscale et que leur rapport à l'impôt se réduit désormais tendanciellement à celui de la perception de simples dotations étatiques d'origine fiscale, les apparences sont sauvées : le niveau de "ressources propres" des collectivités territoriales est garanti et a même tendanciellement progressé⁴⁰¹ ! Voilà un constat enthousiaste qui ne trompera pas et tranche avec la profonde mutation connue par les ressources des collectivités, puisque la fiscalité locale et les redevances (c'est-à-dire les ressources réellement "propres") ne représentent plus que 34,3 % des ressources départementales et 17,2 % des ressources régionales, les communes s'en sortant évidemment mieux avec un ratio de 65,8 %⁴⁰². L'autonomie fiscale des collectivités territoriales, conçue au sens strict défini par une mission "flash" de l'Assemblée nationale, n'était en 2021 que de 35,5 % pour les communes, 1,9 % pour les départements et 7,7 % pour les régions⁴⁰³.

Il résulte de ces observations que la notion de "ressources propres", prise trop extensivement, a conduit l'idée d'autonomie financière des collectivités à « *perdre largement de son sens* »⁴⁰⁴, car ne prenant pas en compte la mise en œuvre d'un pouvoir d'agir des collectivités et, partant, le déploiement de stratégies financières propres. En tout état de cause, la conception française des "ressources propres" est une conception de comptable, et non une conception politique. Elle produit, cependant, des effets politiques majeurs : « *la logique qui a été amorcée est une logique d'intégration des collectivités territoriales au sein de l'État*

⁴⁰⁰ Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, les prévisions de la Constitution ne sauraient en effet être interprétées comme donnant lieu à une quelconque "autonomie fiscale" des collectivités : décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, cons. n° 64.

⁴⁰¹ V. à ce sujet le graphique produit par la COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023, p. 42.

⁴⁰² COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023, p. 8.

⁴⁰³ COUR DES COMPTES, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022, p. 44.

⁴⁰⁴ COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023, p. 42.

s'appuyant implicitement sur la disparition progressive de la fiscalité locale »⁴⁰⁵ et l'accroissement du pouvoir de joug de l'État sur l'évolution financière des collectivités.

Le conditionnement financier des collectivités territoriales

L'évolution de la fiscalité locale qui vient d'être signalée s'est réalisée dans un contexte par ailleurs tendu par le gel des concours financiers de l'État aux collectivités entre 2011 et 2014 et leur réduction entre 2015 et 2017. Si depuis 2018 ceux-ci progressent à nouveau, l'épisode a laissé des marques politiques profondes dans la relation financière entre État et collectivités et souligné l'importance du pouvoir de joug du premier sur les secondes lorsque les ressources locales ne trouvent pas *en elles-mêmes* leurs propres garanties d'évolution : une autonomie de gestion ne suffit pas à garantir une forme d'autonomie financière, même minimale, dans un contexte de dépendance aussi marqué du point de vue des ressources.

L'épisode est en effet révélateur d'une tendance générale beaucoup plus lourde ayant abouti à l'affirmation, par la voie du levier financier, d'un puissant pouvoir de joug de l'État sur les collectivités territoriales, perçues comme des contributeurs logiques au "redressement des finances publiques". On ne méconnaît pas l'urgence et la gravité de la situation financière des déficits et de la dette publics en France ainsi que l'importance, dans ce contexte, de la question des concours financiers de l'État aux collectivités, qui représentaient en 2022 65,4 milliards d'euros hors fiscalité transférée. Il faut cependant bien constater que le discours du "redressement des finances publiques", formulé à l'aune de critères et de concepts européens, produit des effets de nivellement théoriques très puissants conduisant à fondre les collectivités territoriales dans un groupe plus vaste, celui des "administrations publiques", qui les rassemble avec les administrations publiques centrales et de sécurité sociale. L'engagement des États à lutter contre les déficits excessifs, formalisé par l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conduit en effet à considérer les déficits publics dans leur généralité, sans considération de leur ventilation interne aux États. Il en résulte qu'aux yeux du gestionnaire aiguillonné par cette conception, les collectivités territoriales participent, *sans nuance de nature*, à la trajectoire des finances publiques *de l'État*, auquel elles sont identifiées. Une telle tendance est

⁴⁰⁵ Michel BOUVIER, *Les finances locales*, 19^{ème} éd., Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 2022, p. 34.

évidemment à l'exact opposé du projet décentralisateur, qui suppose dans son esprit l'établissement de séparations politiques et juridiques entre État et collectivités par la voie d'une singularisation de la personnalité juridique (et donc du patrimoine) de ces dernières. Force est pourtant de constater que, depuis le début de la décennie 2010, la force du discours gestionnaire s'est accrue au point de permettre l'atténuation tendancielle de ces séparations et de relier État et collectivités dans un discours particulièrement néfaste à l'autonomie locale, qui a servi de base à bien des évolutions juridiques, au premier rang desquelles l'édifiant redécoupage des régions, justifié à l'aune d'économies projetées dans un contexte de mise en cause des déficits de la France par la commission européenne⁴⁰⁶.

L'interdépendance factuelle et politique des finances de l'État et des finances locales a peu à peu recouvert l'idée pourtant fondamentale de leur distinction juridique et comptable, permettant la généralisation, jusque parfois dans la bouche des élus locaux, d'un discours appelant à la "cohésion". Le fait que les collectivités ne contribuent pas directement du fait de leur gestion – c'est-à-dire du fait de leur action politique propre – au déficit budgétaire du pays et qu'elles soient tenues par la loi de voter des budgets en équilibre réel⁴⁰⁷ a ainsi été mis de côté par l'exhortation généralisée à la sobriété : le gel puis la réduction des dotations de l'État ne sont que le révélateur de la pression que ce dernier entendait exercer sur la gestion des collectivités, sommées de devenir plus frugales au nom d'une orthodoxie budgétaire trans-institutionnelle.

Il est ainsi affirmé, depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées »⁴⁰⁸, disposition reprise par le projet de loi pour les années 2023 à 2027 qui prévoit la contribution des collectivités « à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique », formulation plus extensive encore. Cette disposition tend ainsi à justifier politiquement l'idée d'une liaison logique entre la trajectoire financière de l'État et de celle des collectivités territoriales, quand la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 se contentait d'un dispositif imposé et unilatéral de

⁴⁰⁶ Arnaud DURANTHON, « 2003-2015 : douze ans d'influence souterraine de l'Europe sur l'évolution institutionnelle de la décentralisation française », in GAUDIN Héléne (dir.), *La constitution européenne de la France*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2017, p. 291.

⁴⁰⁷ Articles L1612-4 et 1612-5 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁰⁸ Article 9 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, *JORF* du 1^{er} janvier 2013, texte n° 2.

stabilisation, en valeur, des concours financiers de l'État aux collectivités⁴⁰⁹. La dépendance des collectivités à l'égard des dotations étatiques (et donc du budget de l'État), couplée à l'émergence de ce discours unificateur, a pour effet de réduire les collectivités à de simples facteurs parmi d'autres de la trajectoire étatique en matière de finances publiques, quand elles n'en sont pas les avantageuses victimes politiques.

Sur cette base se sont développés une multitude de dispositifs allant au-delà des simples indicateurs de trajectoire préalablement instaurés par l'État pour garantir une meilleure information des collectivités sur les évolutions de sa stratégie de financement⁴¹⁰ : un pacte de confiance et de solidarité, « *conclu entre l'État et les collectivités pour préciser leur participation à l'effort collectif de redressement* » a été créé en 2012⁴¹¹, suivi par l'instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale en 2014⁴¹², dont l'exposé des motifs de la loi qui l'instaure signale qu'il « *permet à chacun des sous-secteurs des administrations publiques de faire désormais l'objet d'un suivi et d'une programmation, en cohérence avec les engagements budgétaires européens de la France qui portent sur l'ensemble des dépenses publiques* ». C'est ainsi : les collectivités territoriales, aux yeux des finances publiques, ne sont que des “sous-secteurs des administrations publiques” et non des personnes publiques particulières. Elles sont à ce titre soumises à des indicateurs qui peuvent devenir des cibles⁴¹³. Il n'est donc pas surprenant qu'en 2018, il ait été décidé de soumettre les collectivités à un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, qui contraint encore davantage la liberté décisionnelle des collectivités par la voie de “contrats” établis entre l'État et les collectivités, dont la fonction est de « *consolider [la] capacité d'autofinancement [des collectivités] et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit*

⁴⁰⁹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 *de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, *JORF* du 29 décembre 2010, texte n° 1.

⁴¹⁰ Initiée en 1996, la participation des collectivités à la maîtrise des finances publiques s'est réalisée par la voie d'indicateurs permettant de donner aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations, dans un contexte de maîtrise de ces dernières. Le “pacte de stabilité financière”, créé en 1996, procédait ainsi à une indexation triennale des dotations sur l'inflation. De 1999 à 2007, le “contrat de croissance et de solidarité” a été mis en œuvre afin d'indexer les dotations sur l'inflation, majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année en cours. À partir de 2008, le “contrat de stabilité” a réduit à l'inflation la progression de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

⁴¹¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 *de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*, *JORF* du 1^{er} janvier 2013, texte n° 2.

⁴¹² Article 11 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, *JORF* du 30 décembre 2014, texte n° 1.

⁴¹³ Patrick LE LIDEC (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales. Finances et institutions*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2020, p. 22.

public »⁴¹⁴. Deux cent vingt-neuf “contrats de Cahors” ont ainsi été signés, les collectivités concernées s’y étant refusées s’étant vu notifier unilatéralement par leur préfet leur taux annuel d’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, dans un mouvement qui a une fois de plus renforcé l’emprise de la technique juridique et du juge⁴¹⁵ sur un domaine auparavant laissé à la bonne gestion, sanctionnée démocratiquement, de l’ élu.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 entend poursuivre cette trajectoire, le rapport annexé évoquant dans une section intitulée “Une gestion plus précise des emplois de l’État et de ses opérateurs [sic !]”, riche de langage managérial et de raccourcis communicationnels, le fait que « *le projet de loi de programmation comporte ainsi des objectifs relatifs aux dépenses réelles de fonctionnement, à l’instar des dispositions prévues dans la dernière LPFP. Ces objectifs d’évolution aideront [sic !] les élus et les gestionnaires de collectivités à se positionner en apportant des éléments d’objectivation et de comparaison sur l’évolution de leurs dépenses de fonctionnement. Ces objectifs s’inscrivent également dans les engagements budgétaires européens de la France et enrichissent le dialogue et la concertation [sic !] entre l’État et les collectivités locales. La modération des dépenses de fonctionnement permettra aux collectivités de renforcer leur capacité d’autofinancement et ainsi d’investir pour conduire la transition écologique dans les territoires* ». Le texte du projet loi recèle d’une procédure de contrôle de l’État sur les finances locales digne des plus grandes heures de la tutelle, pouvant aboutir à des “accords de retour à la trajectoire”⁴¹⁶ qui témoignent de l’ambition de l’État d’être le véritable pilote des finances locales, sur lesquelles les élus n’exercent plus qu’une simple gestion dénuée de tout pouvoir d’appréciation politique et de toute réelle capacité de projection. Il n’est dès lors pas étonnant que le texte, repoussé, ait fait l’objet de passes d’armes entre élus et gouvernement, sans qu’il soit suffisamment rappelé que les collectivités territoriales sont, de loin, les meilleurs élèves d’une classe de réduction des finances publiques dans laquelle l’État est, à titre individuel, très loin de montrer l’exemple : en 2020, le solde des administrations publiques centrales est déficitaire de 158,99 milliards d’euros alors qu’il ne l’était que de 4,18 milliards pour les collectivités territoriales, chiffre réduit à 0,6 milliards en 2021⁴¹⁷. Le pourcentage de la dépense des

⁴¹⁴ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *JORF* du 23 janvier 2018, texte n° 1.

⁴¹⁵ V. not. l’important contentieux ayant conduit à l’arrêt CE, 28 juin 2023, *Département des Côtes-d’Armor*, n° 454054.

⁴¹⁶ Article 23 du projet de loi.

⁴¹⁷ DIRECTION DU BUDGET, *Panorama des finances publiques*, 2023.

administrations territoriales dans les dépenses publiques est, en France, beaucoup plus réduit que dans la plupart des États européens et suit par ailleurs une trajectoire constante de décroissance⁴¹⁸.

Ce qui vient d'être indiqué témoigne d'une véritable transformation du rapport de l'État au financement des collectivités, celui-ci ayant fait des collectivités les actrices de son propre discours de contraction des finances publiques, lui-même assis sur une conception européanisée des enjeux articulée autour des impératifs du "pacte de stabilité". Considérée comme un objectif d'intérêt général à part entière, la maîtrise des finances publiques permet ainsi au législateur de contraindre la liberté de gestion des collectivités territoriales sans contrariété au principe de libre administration⁴¹⁹, dont la force contraignante plus que modérée s'est une fois de plus trouvée illustrée. Bercy peut ainsi se féliciter que les collectivités aient « adhéré »⁴²⁰ à des dispositifs dont la sanction en cas de refus était forte, et présenter un bilan positif d'une contractualisation qui a constitué, pour les collectivités territoriales, l'expression la plus médiatisée de la contraction de leurs marges de manœuvre financières. L'instrument s'étant installé dans le paysage politique et juridique et ayant produit des effets mesurables (les indicateurs étant devenus des cibles et les collectivités n'ayant aucun moyen de s'y soustraire sans perte trop conséquente), l'État peut désormais influencer sans grand effort sur des finances locales qu'il se refuse à considérer comme disjointes de sa personne.

Il y a là un bien étrange paradoxe des finances locales, sans cesse creusé par les nouvelles réformes. L'État s'escrime à rester le principal financeur des collectivités territoriales en ne leur reconnaissant pas le bénéfice de ressources qui leur sont vraiment propres et en maintenant leur dépendance à l'égard de son budget et de ses ressources. Mais dans le même temps, il reproche à l'administration locale d'être trop coûteuse pour son budget et leur applique ainsi les contractions de sa trajectoire financière, réduisant ou contraignant les ressources qu'il leur attribue en tant qu'elles sont des dépenses pour son budget. Privées de l'essentiel de leur capacité de décision financière par l'érosion de la fiscalité locale, les collectivités voient alors leur dépendance renforcée à l'égard de l'État : leur besoin de financement est un besoin de financement de l'État, qui se refuse à le

⁴¹⁸ FIPECO, « Les finances locales », 2023.

⁴¹⁹ Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.

⁴²⁰ Annexe au projet de loi de finances pour 2023 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », p. 32.

singulariser politiquement. Maniant la carotte et le bâton⁴²¹, l'État est devenu l'ordonnateur exclusif des finances locales. Or, c'est bien connu, qui paie décide.

Le conditionnement gestionnaire des collectivités territoriales

La contrainte pesant sur les ressources locales n'a pas que des effets macroscopiques sur la dépendance des collectivités à l'égard de l'État. Elle a aussi des effets microscopiques qui tendent à renforcer le conditionnement opéré par l'État sur la gestion des collectivités territoriales, c'est-à-dire sur le comportement qu'elles adoptent sur ce qui paraît initialement disjoint de toute considération financière. Le besoin de ressources, en effet, opère comme un puissant facteur de conditionnement du comportement des collectivités territoriales, contraintes de se comporter en acteurs économiques rationnels tant du point de vue des *modalités* que des *finalités* de leur action. Les collectivités sont ainsi contraintes à faire peser sur l'utilisation du domaine public et l'usage de leurs services publics une part croissante de leur besoin de financement, dans un mouvement qui accroît le développement d'un rapport proprement gestionnaire à une chose publique qui se désincarne du fait de la substitution progressive de la figure de l'usager à celle du citoyen. Par ailleurs, l'origine fondamentale des ressources locales (l'assiette sur laquelle est prélevée la ressource) opère comme un puissant facteur de conditionnement des formes d'un intérêt public local drogué à la construction et au développement économique, conditions fondamentales du caractère dynamique des ressources locales.

1. La valorisation de leur domaine public constitue un témoin majeur de l'adaptation des collectivités territoriales à la nécessité de diversifier et renforcer leurs ressources. Cette évolution, cependant, s'opère au prix d'une mutation du rapport politique entretenu au domaine public et d'un brouillage entre l'intérêt public qui le fonde et les intérêts privés qui sont désormais appelés à s'y déployer toujours davantage.

Le régime contemporain de la domanialité publique est le produit d'une histoire juridique particulièrement complexe dont une tendance fondamentale réside, sous des formes variées, dans la volonté d'assurer la protection des biens d'usage collectif.

⁴²¹ Patrick LE LIDEC (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales. Finances et institutions*, Paris, Berger-Levrault, coll. Au fil du débat, 2020, p. 30.

Le premier pas vers l'affirmation d'un véritable domaine public local susceptible d'une singularisation et d'une caractérisation juridiques est le fruit de la Révolution française, à laquelle on doit la reconnaissance explicite de la *propriété* des collectivités territoriales, principalement des communes. Un certain nombre d'édifices, parmi lesquels les hôtels de ville, ont ainsi été progressivement versés à la propriété exclusive des communes qui se sont vues reconnaître, avec le décret du 14 décembre 1789, le soin de « *l'administr[ation] des établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée* »⁴²². Le partage des biens communaux, opéré par le décret des 10-11 juin 1793⁴²³, a poursuivi l'œuvre en permettant l'avènement, consécutif à l'effacement de la propriété collective, de la séparation contemporaine entre propriété publique et propriété privée. Donnant au domaine public local (en l'espèce, communal) ses bases contemporaines, cet épisode a profondément transformé les contours quantitatifs et théoriques de la propriété communale.

Du point de vue quantitatif, la propriété communale s'est en effet trouvée articulée autour de plusieurs éléments constitutifs d'un rapport immédiat au territoire : « *les bois communaux, [...] les places, promenades, voies publiques et édifices à l'usage des communes, et ne sont point compris au nombre des biens communaux, les fossés et remparts des villes, les édifices et terrains destinés au service public, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et en général toutes les portions du territoire qui, n'étant pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme une dépendance du domaine public* ». Les autres biens d'usage collectif, non identifiés dans cette liste, ont été partagés gratuitement et facultativement entre les membres de la commune.

Du point de vue théorique, la propriété communale a quitté son habit collectif pour s'appuyer désormais sur une personne morale instituée, dont la propriété s'est trouvée réduite à certains types de biens catégorisés ou affectés à des activités d'intérêt général (ce qui rejoint, peu ou prou, la définition contemporaine du domaine public) et à un domaine privé plus limité. La propriété communale n'est alors plus articulée autour de l'*usage commun et collectif de biens*, réalisée dans l'ordre du fait, mais autour d'un mécanisme juridique de propriété *d'une personne morale* et dans le jeu de procédures spécifiques dédiées

⁴²² Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, Duvergier, t. I, 1824, p. 75.

⁴²³ Décret des 10-11 juin 1793 concernant le mode de partage des biens communaux, Duvergier, t. V, 1825, p. 403.

sa gestion. Cette évolution n'est pas sans conséquence, car les contours et le régime de la propriété communale, au lieu d'être bâtis de manière *ascendante* à partir d'un usage collectif (dont dériveraient des règles de protection choisies par le groupe) se sont trouvés fondés de manière *descendante*, c'est-à-dire sur la base d'une personnalité morale instituée et réglée par l'État et à laquelle sont associées certaines facultés, comme l'exercice du droit de propriété. Condition de l'intégration progressive des collectivités à l'ensemble étatique et à son ordonnancement juridique, cette évolution s'est accompagnée d'une forte tutelle de l'État sur les modalités de la gestion locale des biens.

Au bout de ce chemin historique, la reconnaissance de l'existence d'un domaine des collectivités territoriales et la libéralisation de sa gestion à l'égard de la tutelle étatique a constitué l'un des acquis de la décentralisation. Bien que sujet à la propriété d'autres personnes morales que l'État, le domaine des collectivités a pris sa place dans la satisfaction de l'intérêt général grâce aux principes de la domanialité publique, qui garantissent que la part du domaine affectée à la satisfaction de besoins d'intérêt général est protégée par les principes d'insaisissabilité⁴²⁴, d'inaliénabilité⁴²⁵ et d'imprescriptibilité⁴²⁶. Si le régime de la domanialité publique a pour fonction principale de protéger l'affectation de propriétés publiques à une finalité d'utilité publique et si « *aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation* »⁴²⁷, son application n'a pas pour objet de s'opposer par principe à l'exercice d'une activité privée sur son emprise. Le droit reconnaît ainsi l'existence d'occupations privatives "compatibles" avec l'affectation du domaine public. Mieux encore, il les encourage désormais, la "valorisation" du domaine public étant vue comme une politique de bonne gestion de ce dernier, conduisant les collectivités et l'État à se comporter comme de véritables acteurs économiques rationnels soucieux de maximiser le bénéfice tiré de leur propriété.

Inscrite dans une logique croissante de valorisation économique du domaine public largement encouragée par le code général de la propriété des personnes publiques, cette tendance n'est cependant pas nouvelle. L'évolution du droit dans la période récente a cependant consacré de multiples dispositifs visant à encourager l'utilisation privative du domaine public et à faire d'elle l'objet d'une véritable politique. Les personnes publiques

⁴²⁴ Cass. civ., 16 décembre 1865, *Commune d'Azay-le-Rideau* ; Cass. Civ. 1^{ère}, 21 décembre 1987, *BRGM* ; v. aujourd'hui l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴²⁵ Article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴²⁶ Article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴²⁷ Article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

sont invitées à concevoir leur domaine *comme un support de valorisation*, c'est-à-dire à se comporter, dans une logique parfaitement néolibérale, comme les ordonnateurs de ce qui devient désormais *un marché* que se contestent des opérateurs privés dans le cadre d'une procédure de sélection. Si le domaine public immobilier est principalement visé par les dispositifs de valorisation, il est à noter que la jurisprudence la plus récente tend à étendre les règles de l'occupation privative du domaine public aux biens mobiliers. Les collections des musées, qui font partie du domaine public mobilier, voient ainsi par exemple l'utilisation commerciale de leur image protégée par la nécessité d'obtenir une autorisation préalable, assortie du paiement d'une redevance⁴²⁸.

Le droit encourage ainsi la valorisation du domaine public et donc l'avènement d'une logique de *management domanial* conduisant à saisir le domaine public comme le support de ressources financières utiles à la couverture d'un besoin de financement toujours croissant. De simple faculté sur le plan historique, la valorisation devient alors le siège d'enjeux financiers importants et l'objet *d'une véritable stratégie* qui conduit les collectivités à devenir les entrepreneurs de leur propre espace public.

Pour les collectivités, cette stratégie de valorisation est d'autant plus contrainte que les ressources domaniales restent, avec les recettes tarifaires, le seul véritable levier financier restant à disposition des collectivités territoriales, si l'on excepte les quelques résidus de pouvoir de modulation de taux. La restriction de leurs ressources renforce ainsi leur tendance à opérer comme des managers d'un domaine public dont la valorisation se renforce sans cesse : la Cour des comptes a ainsi remarqué que les produits des services et du domaine représentaient en 2022 près de 21,6 milliards d'euros, soit un peu moins du dixième des recettes de fonctionnement des collectivités (8,9 %). Pour l'essentiel (95 %), ils sont perçus par les communes et les EPCI, dont ils ont respectivement représenté 10,1 % et 21,6 % des recettes en 2022⁴²⁹.

Ce qui n'est plus payé par le contribuable local est ainsi en partie financé par l'opérateur économique bénéficiant d'une autorisation d'occupation du domaine public et par l'utilisateur du service public, dont la participation est renforcée au détriment de la part fiscale du financement des services. Cette évolution suppose, sur le plan pratique, une forte adaptation de la stratégie financière des collectivités et les contraint à maximiser l'usage

⁴²⁸ CE, 29 octobre 2012, *Commune de Tour c. EURL Photo Josse*, n° 341173.

⁴²⁹ COUR DES COMPTES, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 1, Juillet 2023, p. 43.

fait de leur domaine public et à “optimiser” la gestion de leurs services, au prix d’une soustraction de plus en plus massive et d’une progressive dégradation de leur qualité⁴³⁰ que masque mal les slogans managériaux présidant au programme “Services publics +” porté par le ministère de la transformation et de la fonction publiques⁴³¹. Mais son effet est aussi théorique, car on assiste à la dissolution du lien entre l’habitant et sa collectivité au profit d’un rapport *utilitaire* au financement des services : expression du prix payé par un usager-client, la généralisation de la redevance renforce la figure de *l’usager-consommateur* au détriment de celle de *l’usager-citoyen*, dans un mouvement qui n’est pas qu’une transition de financement, mais a des répercussions politiques sur le rapport entretenu par les habitants à l’égard de leurs collectivités.

Si les Français sont attachés et globalement satisfaits des services publics locaux⁴³², 61 % d’entre eux estiment que les services publics vont voir leur nombre diminuer dans les années à venir et 52 % pensent que leurs prix vont augmenter⁴³³. De telles évolutions, qui sont assez probables, ne manqueront pas d’avoir de puissants effets de sélectivité sur l’accès à ces services et favoriseront la dissolution de la substance politique inhérente à la conception française du service public, au sein de laquelle siègent des enjeux de solidarité, de citoyenneté et de cohésion sociale⁴³⁴. Quant à la valorisation du domaine, dont l’extension quantitative et qualitative est proprement surprenante, elle n’est pas sans effet sur la substance politique du domaine public, qui se trouve réduite par la normalisation et l’accroissement d’un usage commercial de ce dernier. C’est ainsi que nombre d’espaces publics, antérieurement détachés de toute considération gestionnaire, sont devenus de véritables centres commerciaux qui brouillent la frontière géographique et sensorielle entre ce qui relève de l’intérêt public (et donc d’un rapport à la citoyenneté) et ce qui relève de l’intérêt privé (et donc d’un rapport à la consommation). La raréfaction des ressources locales et la contrainte pesant sur les facultés décisionnelles des collectivités en la matière

⁴³⁰ V. not. NOS SERVICES PUBLICS, *Rapport sur l’état des services publics*, 2023.

⁴³¹ Dans un effort terminologique transposant à la chose publique des mots d’ordre gestionnaires et communicationnels, le programme prétend faire de « *l’écoute usagers* », de l’« *amélioration continue* », de la « *simplification des démarches administratives* » et de la « *culture de service* » les outils d’une « *amélioration de l’expérience usagers* » « *pour renforcer la confiance des Français dans les services publics et transformer l’action publique* ».

⁴³² Étude Kantar / FedEpl, *Attachement et satisfaction des Français sur la gestion des services publics par les collectivités territoriales*, juillet 2023.

⁴³³ Enquête Infopro Digital études pour « La Gazette » et Webhelp, mars 2020.

⁴³⁴ Delphine ESPAGNO, *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, Thèse, Toulouse 1, 1998 ; Sébastien SAUNIER, « Solidarité et services publics », in Maryvonne HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Presses de l’Université Toulouse 1, 2009, p. 255 ; Pierre STROBEL, « Services publics et cohésion sociale », *Revue des politiques sociales et familiales*, 1995, n° 42, p. 7.

participent ainsi d'un *conditionnement des modalités de leur action* qui opère dans le sens d'une extension du domaine de la valeur dans des secteurs qui en sont longtemps restés éloignés. Ceci conduit à faire de la redevance, en lieu et place de l'impôt, l'outil de la rencontre entre offre et demande d'avantages publics au détriment de l'éloignement principiel de l'empire de la valeur de certains espaces, et de la relation fiscale (et donc citoyenne) reliant la collectivité à ses habitants.

2° S'il peut frapper les modalités de l'action des collectivités territoriales, le conditionnement gestionnaire résultant de la raréfaction et des contraintes sur les ressources locales opère aussi comme un conditionnement des finalités de leur action. La trace la plus manifeste de cette tendance se trouve dans la forte incitation à la construction qu'implique par nature la structure des ressources locales. Le législateur a beau chercher à contraindre les collectivités à respecter un objectif "zéro artificialisation nette" des sols⁴³⁵, les ressources qu'il accorde aux collectivités les incitent par nature à encourager la construction et le "développement urbain". Voyant leurs besoins augmenter tendanciellement tandis que leurs ressources stagnent, appelées à modérer l'augmentation des taux d'une fiscalité locale dont les contours sont de toute façon désormais réduits à la portion congrue, les collectivités territoriales (et particulièrement les communes et les départements) ont un grand intérêt à voir s'étendre l'assiette des taxes locales et la circulation des biens immobiliers. De plus en plus dépendantes de l'évolution du marché immobilier, qui conditionne l'évolution de leurs ressources, les collectivités voient leurs perspectives d'évolution liées au développement massif de la construction et de l'aménagement. Grâce à ces domaines, l'assiette (et donc le produit) des taxes locales peut s'étendre sans qu'il soit besoin de moduler les taux à la hausse. Grâce à ces domaines, d'importantes parts de TVA et de CVAE sont générées dont elles bénéficieront indirectement, la construction représentant 6,7 % de l'activité en 2021. Grâce à eux, de nouvelles activités de commerce et de services se développent, grâce auxquelles de nouvelles ressources pourront être prélevées grâce à la fiscalité professionnelle.

Pour les collectivités, quel que soit leur niveau, l'encouragement du développement économique, quand il n'est pas à proprement parler l'objet de leur compétence, est ainsi devenu *une nécessité*, du fait de la garantie qu'il permet d'une progression dynamique des

⁴³⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, JORF du 24 août 2021, texte n° 1.

ressources. La restriction du subventionnement de l'État et le redéploiement des "ressources propres" des collectivités autour de dispositifs fortement liés à l'activité ont ainsi pour effet de conditionner les collectivités à conformer leur action politique autour de l'objectif du développement économique, avec lequel elles font corps de manière contrainte et face auquel elles ne disposent d'aucune alternative de gestion. Conditionnant leurs moyens, le développement économique devient ainsi *une fin* qu'elles poursuivent parce qu'il est la condition même de la possibilité de leur développement dans d'autres domaines. Cette donnée, de l'ordre de l'implicite, est idéologiquement renforcée par l'avènement d'un contexte idéologique postulant que le développement économique est en lui-même porteur d'intérêt général, ce que la liaison des ressources locales à sa réalisation confirme dans les faits. Renforcée par l'agencement des compétences locales autour de formulations développant sans cesse l'emprise du développement économique sur le cadre d'action des collectivités, une étrange fusion des intérêts publics et privés s'opère qui conduit les collectivités, dans un contexte par ailleurs concurrentiel, à organiser elles-mêmes la fuite en avant de leur développement. En ce sens, la structure des ressources locales assume un très puissant pouvoir de joug sur l'action des collectivités, intéressées à la cause du développement économique.

Une telle évolution s'inscrit dans un ordre des choses qui dépasse largement la question des collectivités et de la décentralisation, et soulève plus généralement la difficile question des mécanismes d'hybridation entre État et capitalisme. On doit cependant remarquer qu'elle n'est pas sans effet sur l'acheminement tendanciel des collectivités territoriales vers une conception faisant d'elles, par une multitude d'outils micropolitiques de conditionnement, les actrices plus ou moins contraintes d'une mutation de l'action publique et du rapport de cette dernière à la question économique. De *moyen* du bonheur public, le développement économique se transmute facilement en une *fin* dont la centralité idéologique et pratique en vient à occulter les autres fondements de légitimation de l'action publique, qui *ne font pas le poids* : c'est là la marque d'un conditionnement efficace par la voie duquel les collectivités contraignent les fins et les moyens de leur action. Quoiqu'on pense d'une telle évolution sur le plan politique, sa liaison avec les enjeux démocratiques et environnementaux reste pour l'instant un impensé qu'occulte mal une considération politique qui, se focalisant sur le traitement plus ou moins volontaire de symptômes (l'artificialisation des sols, le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources, la nécessité d'un nouveau rapport à l'énergie...), ne s'emploie jamais à questionner les causes

des maux qu'elle prétend guérir, qu'elle contribue au contraire à renforcer du fait des liens multiples et ténus que notre organisation sociale a tissés avec l'objectif de croissance économique, devenu l'horizon métropolitique de tout discours.

On pourrait croire que ce conditionnement gestionnaire des collectivités se réalise à la faveur d'un mouvement généralement inconscient de notre société. Tel n'est pourtant pas entièrement le cas. La multiplication des appels à projets, auxquels les collectivités (alors dénommées "porteurs de projets") sont appelées à prendre part afin de contribuer aux objectifs d'aménagement et de cohésion du territoire est en effet symptomatique, outre de la prégnance des intentions de l'État aménagiste et de leur signification politique, d'une volonté de conditionner le financement des collectivités à la satisfaction d'objectifs préétablis, dont l'État dicte les formes fondamentales. Nombreuses et croissantes sont ainsi les formes de financement conditionnées à des formes de projets qui opèrent tout à la fois une contrainte sur l'orientation décisionnelle des collectivités et sur leurs finances⁴³⁶. La création en 2019 de l'Agence nationale de la cohésion des territoires⁴³⁷ témoigne d'un nouveau cap franchi dans un mouvement qui tend à renforcer l'assimilation, dans un semble unifié, de l'action décisionnelle de l'État et de celle des collectivités territoriales sous les auspices d'une "cohésion du territoire" qui se présente en réalité comme un *continuum* logique entre fonds européens structurels et d'investissement, politique de l'État en matière "d'aménagement durable et de cohésion des territoires", programmes nationaux territorialisés et action des collectivités, cette dernière étant reliée à l'action de l'État par la voie de "contrats". Derrière l'apparent partenariat qui invite à « *faire équipe pour la réussite des quartiers de la politique de la ville* », à développer des « *incubateurs de territoires* » et des « *territoires d'industrie* » ou se propose d'« *aider [d]es territoires à rebondir et à retrouver le chemin de la croissance* »⁴³⁸, c'est tout un imaginaire sémantique, et donc politique, qui s'impose aux collectivités en soumettant l'adoption de financements à l'adoption des formes du discours étatique et de leur pratique politique. Si de tels dispositifs garantissent le financement de projets, c'est au prix d'une prédétermination, sinon d'une détermination des formes et des finalités de l'action publique locale, dont la construction est plus

⁴³⁶ Pour un éclairage historique, v. par ex. la liste des appels à projets lancés dans le cadre de l'aménagement du territoire : CERCLE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 167.

⁴³⁷ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, *JORF* du 23 juillet 2019, texte n° 1.

⁴³⁸ Site de l'ANCT.

descendante qu'ascendante. Il n'est donc pas surprenant que les élus critiquent majoritairement le fonctionnement descendant de l'agence et la contrainte des programmes menés⁴³⁹. Il est plus surprenant qu'on puisse croire à un autre état de fait, tant l'agence porte en elle tout à la fois l'héritage aménagiste de la DATAR, qu'elle s'emploie à prolonger, et le poids de nouvelles logiques managériales qui révèlent avec acuité la pénétration des ambitions politiques de l'État jusque dans l'intimité de la décision locale, qu'il conditionne d'autant plus facilement que le besoin de financement est important.

Conclusion

La territorialisation contre la décentralisation

Comment décentraliser ? La question, lorsqu'elle est envisagée à l'aune des transformations connues par les techniques de la décentralisation, révèle de profondes mutations du rapport de l'État aux institutions locales. L'analyse des outils de la décentralisation révèle en effet, de façon logique et prévisible, les mêmes tendances que celles qui ont été identifiées lors de l'étude du "sens" de la décentralisation.

Les moyens de réaliser le projet décentralisateur révèlent la confrontation entre deux rapports antagonistes au territoire : l'un, qui cherche (ou plutôt, a cherché) à permettre à des intérêts locaux dépendants de la structure intime de chaque collectivité de se développer ; l'autre, qui cherche à canaliser l'expression de l'intérêt général local dans des formes et des moyens préconçus par un État qui ne s'est jamais véritablement défait d'une tendance à vouloir incarner une forme de totalité politique. Les tendances et les outils de l'aménagement du territoire, dont le projet et la conception du monde qu'il charrie renforcent significativement le penchant de l'État à la totalisation de son discours, ont servi de catalyseur hypermoderne au développement de techniques de contrôle qui, s'éloignant des anciennes formes de surveillance de l'État sur le local, n'en révèlent pas moins une capacité d'imposition de son discours.

Au nom de l'unité et de l'uniformité que postule l'aménagement du territoire, qui s'emploie à diffuser et à généraliser son modèle sur l'ensemble du territoire, c'est la

⁴³⁹ Céline BRULIN, Charles GUENÉ, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT*, 2 février 2023.

mécanique ascendante de construction de l'intérêt général qui s'est perdue. Une conception unique et générale du progrès guide ainsi une action publique contrainte, jusque dans ses plus lointaines extrémités et par mille techniques micropolitiques, d'épouser les formes d'un discours dominant. Le refus du développement ou la conception d'un autre modèle de développement, c'est-à-dire la révélation d'un autre rapport au monde, ne peut plus s'incarner dans un intérêt local dont l'expression est incarcérée dans le discours juridico-politique autour duquel l'État formule sa conception du progrès.

Il n'existe ainsi plus, à proprement parler, d'affaires véritablement locales, ni même de fonctions locales théoriquement isolables. La répartition des compétences, la structure des finances locales comme le déploiement d'instruments plus souples de contrôle révèlent une ère de détronement du local au profit d'une représentation étatique et systémique de ce dernier, pour laquelle les nuances de développement territorial dénotent non la particularité propre de chaque territoire dans sa propre relation à son destin, mais l'entrée dans le camp d'un retard servant de levier politique à l'emprise du discours de l'État sur le progrès. C'est la conception communautaire de la collectivités, dont la singularité se révèle par l'opération de choix libres et déterminés à l'aune de caractéristiques locales qui s'est perdue dans ce mouvement. C'est aussi, sûrement, un certain esprit de la décentralisation dans laquelle le retour du centre est trop manifeste pour que l'on puisse considérer qu'on tisse encore son histoire avec le même fil. La décentralisation, en tant que progrès politique, implique aussi l'acceptation de la nuance territoriale. La localisation de pouvoirs décisionnels contraints par des facteurs politiques et sociaux locaux ne peut qu'entraîner des différences locales de manifestation du politique. S'il est naturel que l'État intervienne à titre subsidiaire pour permettre à certaines aires territoriales de bénéficier de programmes d'aide et de soutien (c'était l'esprit initial du jeu de logiques redistributrices), la systématisation de l'aménagement du territoire et son ordonnancement autour de l'objectif de croissance conduit, du fait d'une orientation maximaliste et totalisante, à l'éradication de la véritable décision locale et, partant, d'une décentralisation... dont il faut rappeler qu'elle n'est pas qu'une territorialisation.

• Conclusion générale •

Renouer avec le sens de la décentralisation ?

L'articulation de l'État à la Nation, opérée à l'occasion de la Révolution française, a prolongé la centralisation politique opérée par les monarques en la doublant d'une centralisation juridique, qu'a complétée Napoléon Bonaparte en fondant le versant bureaucratique de la centralisation. Conséquence historico-théorique de l'articulation des notions de souveraineté, de Nation, d'État, et d'administration, la centralisation française repose sur des assises solides qui différencient nettement la représentation que l'on se fait de l'État dans notre pays de celle que se font les citoyens vivant dans des pays de constitution plus fédérale, qui ont résolu différemment les enjeux de cette équation théorique.

La centralisation a permis l'effacement derrière la personne de l'État du très grand pluralisme qui a longtemps caractérisé notre pays – comme d'ailleurs les autres pays européens – avant que ne se consolide la superstructure étatique. Plus qu'un effacement juridique, ou une simple juxtaposition, la centralisation a conduit à occulter socialement ces corps intermédiaires qui se constituent spontanément autour d'intérêts communs. Les collectivités infraétatiques, victimes de la volonté de l'État de se construire sur la base d'une immédiateté et d'une exclusivité du rapport du citoyen à la communauté politique nationale, ont perdu leur droit de cité avec l'achèvement du processus de centralisation et ont été avalées, digérées et reconstituées par un État qui en a dicté les formes et les fonctions et a fait d'elle des démembrements administratifs plus ou moins complètement reliés à sa personne.

Le projet décentralisateur, construit *contre* cet état de fait dans une ambiance appelant à la promotion des libertés individuelles et collectives, a permis l'avènement d'un nouveau rapport à la Nation. Sans remettre en cause son unité, fiction nécessaire et indispensable à la cohésion sociale et à la justification du pouvoir de l'État, il a visé à reconnaître et permettre l'expression de communautés politiques locales au sein de l'ensemble national. Sans que soit dénoué le lien qui les relie à l'État, duquel elles dépendent dans leur constitution juridique, les collectivités ont acquis la reconnaissance de leur particularité politique, incarnée par la désignation de représentants élus

démocratiquement, et donc dotés d'une légitimité particulière à incarner les intérêts d'une communauté politique dont l'existence repose, fondamentalement, sur un rapport au territoire localisé. Visant à l'introduction de libertés politiques dans l'architecture des institutions locales reconnue par l'État, la décentralisation a permis l'émergence d'une conception plus "buissonnante" de la Nation, ouverte à la coexistence, aux côtés du pouvoir de l'État incarnant la communauté nationale et sa volonté, de collectivités dont la légitimité à revendiquer des formes d'autonomie dans la gestion de leurs affaires s'est appuyée sur un argument naturaliste structuré autour de l'historicité du phénomène local et des rapports de proximité fondant des intérêts propres à la communauté, et localisés. Principalement articulé autour de la commune, qui est l'institution la mieux adaptée à cette présentation du fait de son origine historique bien antérieure à l'État, de la spontanéité de sa constitution et de la pérennité de son cadre, qui constitue plus un donné factuel qu'un construit juridique. Ce n'est que de manière dérivée, et selon un processus plus long à s'incarner, que le département s'est vu appliquer le même cadre analytique, qu'on a considéré pouvoir décliner à son bénéfice du fait de l'institutionnalisation sociale à laquelle cet échelon était parvenu. L'institution communale a ainsi servi de trame théorique à une décentralisation à laquelle s'est agrégé le département, dont le processus de décentralisation a conduit à l'aligner sur un régime juridique similaire à celui de la commune, puis la région, qui a connu le même destin. La matrice intellectuelle de la décentralisation française repose, ainsi, sur la considération de logiques communautaires auxquelles on a restitué un droit de cité par la voie de processus de légitimation démocratiques propres de leurs autorités de gestion et de l'identification d'attributions permettant la satisfaction d'intérêts locaux.

Sur ce fondement, la décentralisation française s'est formulée comme un projet politique d'obédience libérale, visant à dé-centraliser, c'est-à-dire à restituer aux collectivités territoriales un espace politique d'action singulier défait des prétentions de contrôle de l'État. Le processus de son avènement, bien sûr, fût long comme en témoignent la distance nettement palpable entre les aspirations des libéraux les plus convaincus et le contenu des grandes lois de décentralisation formulées à la fin du XIX^e siècle. Interrompu par les affres de l'Histoire, suspendu dans son développement, il n'a véritablement repris qu'un siècle plus tard, à un moment où les conditions politiques de son expression avaient déjà commencé à changer. Héritier des libéraux, le législateur des années 1980 est ainsi aussi, et déjà, inspiré par une nouvelle représentation du rapport au

territoire née des conséquences de la reconstruction d'après-guerre et de l'apparition, dans les Trente glorieuses, d'une volonté de voir le progrès moderne se diffuser largement sur l'ensemble du territoire. L'aménagement du territoire, qui consiste en une vision projective de ce dernier visant à changer le donné de la géographie en permettant le déploiement de toute une série de mesures visant à corriger ses "déséquilibres", a profondément contribué à modifier le rapport de l'État au territoire, devenu en lui-même l'objet *d'une politique publique*. Catalysé par les transformations du monde globalisé et par l'emprise progressive d'un discours économique qui a peu à peu pétri de nouveaux imaginaires, l'aménagement du territoire s'est peu à peu déployé comme un projet total dont le rapport à la décentralisation, initialement utilitaire, s'est peu à peu mué en prescription. L'architecture institutionnelle locale est ainsi devenue l'un des objets d'une politique d'aménagement du territoire dont les ambitions économiques ont paru nécessiter la refonte d'une organisation décentralisée jugée archaïque et peu adaptée aux "défis" à relever. De cohabitation, la relation entre aménagement du territoire et décentralisation est ainsi devenue concurrence.

La projection d'un territoire construit à l'aune de repères statistiques et de projections quantitatives constitue le legs territorial le plus visible que l'aménagement du territoire a laissé dans l'évolution de la décentralisation française. Régionalisation, intercommunalisation et métropolisation sont les avatars d'un modèle dont la progression fulgurante témoigne d'un véritable changement de paradigme de l'État dans son rapport à la décentralisation et au territoire. Derrière ces figures institutionnelles, que l'on a plus ou moins acclimatées aux principes fondamentaux d'une décentralisation devenue plus administrative que politique, des transformations profondes ont touché la répartition des compétences, les moyens de leur exercice et le financement des collectivités territoriales. Un nouvel appareil conceptuel, fruit d'une hypermodernité acquise aux sirènes du management et à l'impératif de performance, a peu à peu recouvert le paysage conceptuel initial de la décentralisation française et son legs théorique.

Le libéralisme politique qui a fondé la décentralisation s'est ainsi peu à peu trouvé effacé par un néolibéralisme économique dont les prétentions à articuler la société dans son ensemble autour du modèle du marché concurrentiel ont produit de profondes transformations du discours décentralisateur. Ayant quitté la poursuite des valeurs libérales pour y préférer l'accroissement de *la* valeur, la décentralisation française muée en une "réforme territoriale" a produit un ordre institutionnel dont la progression idéale, qui n'est pas achevée, se heurte à la résistance d'un territoire qui se refuse, en mille lieux et par mille

moyens, à se voir entièrement déterminé à l'aune de repères quantitatifs désincarnés. Le *blues* qui a gagné les élus locaux et la désertion des bureaux de vote sont les indices les plus visibles d'une perplexité que renforce la complexification croissante d'une organisation territoriale livrée aux mains de réformes techniciennes dans lesquelles on peine à voir un ordre de valeurs politiques fondatrices.

Muée pour l'essentiel en une territorialisation des politiques d'aménagement de l'État aux côtés desquelles la capacité des collectivités territoriales à fonder des projets alternatifs et proprement locaux n'a cessé de se réduire, la décentralisation française a vu son destin contrarié par la marche complexe du monde et la transformation néolibérale de l'État, devenu dans tout l'Occident, mais aussi au-delà, l'acteur principal du développement de la forme-marché par la voie de laquelle se régule aujourd'hui principalement la compétition internationale. L'idéalisme libéral, dans ce contexte, n'a pas su ou pu lutter contre le pragmatisme néolibéral. Il en est résulté une déconnexion des évolutions de la décentralisation d'un ordre de valeurs politiques clair et fédérateur et le sentiment consécutif d'un dévoiement de son projet.

Face à cet état de fait, dont cette étude a donné de multiples illustrations en mobilisant les évolutions du droit et celles du discours les accompagnant, les marges de manœuvre sont réduites. La décentralisation, en effet, n'est que l'un des nombreux maillons d'une longue chaîne de transformations comparables touchant de nombreux secteurs de la société. En cela, les conditions de son discours sont en partie contraintes par le milieu au sein duquel elle évolue et contre lequel il lui est difficile (mais pas impossible) d'opposer un contre-discours. La politisation des enjeux, remplacée par la volonté plus ou moins feinte de faire œuvre de "pédagogie" pour expliquer des décisions qui s'imposeraient à l'évidence selon un rythme toujours plus soutenu, rend difficilement audible un discours fondé sur des valeurs. L'effort, pourtant, n'est pas impossible : la crise des "gilets jaunes" et ses revendications liées à la question territoriale ont montré la possibilité de faire entendre une autre voix et sa capacité d'infléchissement. Il n'en reste pas moins que l'adoption par les élus locaux du langage de l'aménagement du territoire et du management, par la voie duquel se réalise la transformation du sens de la décentralisation, les conduit dans un paradoxe saisissant à épouser le cadre à travers lequel s'expriment les limites politiques de leurs propres revendications.

Renouer avec le sens initial de la décentralisation suppose ainsi de retrouver un ordre de valeurs visant à la constituer, qui fait aujourd'hui cruellement défaut et légitime

la fusion entre décentralisation et aménagement du territoire. La désincarnation des institutions locales, qui constituent des espaces de référence sociale, et l'altération de la figure du citoyen local, qui n'est qu'une déclinaison d'un citoyen, sont de graves menaces pour l'équilibre démocratique de notre République.

Renouer avec le sens initial de la décentralisation suppose aussi d'opposer à l'État que les institutions locales ne sont pas, en elles-mêmes, les objets banaux et modulables d'une politique publique. Liées à des phénomènes sociaux qui leur donnent un corps politique constitué par des représentations sociales et des mécanismes d'identification, elles constituent le lieu d'un contre-pouvoir ou, si l'on préfère, d'un autre pouvoir démocratique dont les formes fondamentales doivent échapper aux ambitions réformatrices de l'État. S'il n'est pas exclu que des évolutions viennent toucher une organisation territoriale qui ne saurait être envisagée à l'aune d'un déterminisme radical, ces évolutions ne sauraient avoir lieu sans le recueil de l'aval des communautés politiques qui leur donnent corps et sans s'articuler autour de la considération de rationalités multiples. Ceci implique, notamment, que le législateur retrouve la voie d'une modestie quantitative et qualitative de son effort.

Renouer avec le sens initial de la décentration suppose aussi, enfin et surtout, de soulever le rapport de cette dernière à l'idée de progrès. La conception quantitative de cette dernière, qui la relie à l'idée de croissance, tout comme la volonté de voir ses formes projetées uniformément sur un territoire dont on n'admet plus les nuances, sont puissamment corrosives pour l'idée de décentralisation, qui implique par elle-même la différence, l'atomisation et la singularité. Ces trois mots ne sont pas pour autant forcément synonymes de retard ou d'inégalité : à l'heure où la question écologique s'apprête à heurter frontalement l'organisation de nos sociétés, une telle perspective ouvre en effet plutôt la voie à l'apparition d'espaces différenciés au sein desquels pourront se développer et s'exprimer d'autres rapports à l'existence qui pourront se révéler fertiles. En tout état de cause, il doit être possible d'admettre que le territoire soit variablement le support de conceptions différentes de l'existence, ancrées sur une expérience sensorielle du territoire qui peut être (et est déjà) variée et plurielle. Aussi faut-il peut-être, pour conclure définitivement cette étude, adapter la sage et célèbre formule de Portalis en affirmant que le sens profond de la décentralisation réside sûrement, en fait, dans l'idée que « le législateur ne doit point perdre de vue que les institutions sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les institutions ».