

## LES DÉFIS DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE / TERRITOIRES



4 Juin 2008. Xavier Cadoret, président de la communauté de communes Varennes-Forterre, Pierre Courtadon, maire de Varennes et Jean-Paul Dufregne, président du conseil général de l'Allier, lors d'une manifestation pour le maintien de la base aérienne DA 277 menacée par le plan d'économie du ministère

# Gouverner à l'ère de la décentralisation

**Décentralisées, les collectivités locales françaises ont acquis une large autonomie. Mais la complexité institutionnelle du système les oblige souvent à coopérer. Paradoxe : cela exacerbe les rapports de force et les logiques de concurrence.**

RÉGULIÈREMENT ÉVOQUÉ DANS LA PRESSE et dans le discours des édiles eux-mêmes, le « malaise » des élus locaux a de quoi surprendre. La politique de décentralisation, amorcée au début des années 1980, était justement censée les libérer des pesanteurs institutionnelles d'un État réputé « jacobin ». De fait, les libertés locales n'ont cessé de se renforcer au fil des années par une série de

lois et de révisions constitutionnelles qui ont fini par consacrer, en 2003, « l'organisation décentralisée » de la République. Mais cette évolution coïncide avec une complication de l'exercice des fonctions électives et, en même temps, une relative concentration du pouvoir dans les mains des élites locales.

### Des libertés locales accrues

Pendant longtemps, le pouvoir des autorités locales a été réduit à une dimension essentiellement administrative et exécutive. Il était considéré comme un pouvoir résiduel, au mieux « périphérique », ayant la capacité d'approprier une règle de droit élaborée nationalement. Pour-

tant, les autorités locales ont su très tôt conquérir des marges de manœuvre au sein de l'État français. D'une part, elles se sont organisées, par le biais associatif (Association des maires de France), en lobby capable de se faire entendre dans les arcanes nationaux. D'autre part, elles ont pris, sans attendre la décentralisation de 1982-1983, des initiatives pour résoudre certains problèmes d'action publique (logement, hygiène, réseaux d'eau...).

Il n'en reste pas moins vrai que la décentralisation, de l'acte I en 1982-1983 à l'acte II des années 2003-2004, a bouleversé le cadre institutionnel dans lequel elles agissent. Elle a renforcé la libre administration des collectivités territoriales en leur déléguant des domaines d'intervention assumés jusque-là par les autorités étatiques, ainsi qu'en leur confiant des ressources humaines (transferts de personnel) et financières (dotations, taxes). Les mandats politiques locaux ont de fait gagné en visibilité et en attractivité. Dans ce contexte, le rôle des élus locaux s'est

### STÉPHANE CADIOU

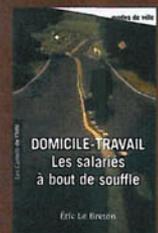
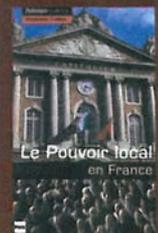
Maître de conférences en science politique à l'université de Nice, membre du laboratoire Ermes. Il a publié récemment *Le Pouvoir local en France* [Presses] universitaires de Grenoble, 2009.

# Les défis de la société française

- **L'Économie française**  
 OFCE, La Découverte, coll. «Repères», 2010.
- **Les Nouvelles Frontières de la société française**  
 Didier Fassin (dir.), La Découverte, 2010.
- **France 2025. Vivre ensemble**  
 Éloi Laurent et Jean-Paul Fitoussi, CAS, 2009.
- **Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française**  
 Ève Caroli et Jérôme Gautié (dir.), éd. Rue d'Ulm, 2009.
- **Toujours moins !**  
 Déclin du syndicalisme à la française  
 Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, Gallimard, 2009.
- **Les Réformes ratées du président Sarkozy**  
 Pierre Cahuc et André Zylberberg, Flammarion, 2009.
- **Le Pouvoir local en France**  
 Stéphane Cadiou, (Presses) universitaires de Grenoble, 2009.
- **Déchiffrer la société française**  
 Louis Maurin, La Découverte, 2009.
- **Où va la protection sociale ?**  
 Anne-Marie Guillemard, Puf, 2008.
- **Les Dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?**  
 Brigitte Dormont, éd. Rue-d'Ulm, 2009.
- **Consumation et modes de vie en France. Une approche économique et sociologique sur un demi-siècle**  
 Nicolas Herpin et Daniel Verger, La Découverte, 2008.
- **Le Déclassement**  
 Camille Peugny, Grasset, 2009.
- **La Peur du déclassement. Une sociologie des récessions**  
 Éric Maurin, Seuil, 2009.
- **La Mesure du déclassement**  
 Marine Boisson *et al.*, La Documentation française, 2009.
- **L'Élitisme républicain. L'école française à l'épreuve des comparaisons internationales**  
 Christian Baudelot et Roger Estabiet, Seuil, 2009.
- **Le Mérite contre la justice**  
 Marie Duru-Bellat, Presses de Sciences Po, 2009.
- **La Politique culturelle en France**  
 Xavier Greffe et Sylvie Pflieger, La Documentation française, 2009.
- **Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique**  
 Olivier Donnat, La Découverte, 2009.
- **Histoire politique et économique des médias en France**  
 Ivan Chupin, Nicolas Hubé et Nicolas Kaciak, La Découverte, coll. «Repères», 2009.
- **Domicile-travail. Les salariés à bout de souffle**  
 Éric Le Breton, Les Carnets de l'info, 2008.
- **La Famille désarticulée. Les nouvelles contraintes de l'emploi du temps**  
 Laurent Lesnard, Puf, 2009.
- **Avoir des enfants en France. Désirs et réalités**  
 Arnaud Régnier-Loilier, Ined, 2007.
- **Prêtres, diacres, laïcs. Révolution silencieuse dans le catholicisme français**  
 Céline Béraud, Puf, 2007.
- **La Condition juive en France. La tentation de l'entre-soi**  
 Dominique Schnapper, Chantal Bordes-Benayoun et Freddy Raphaël, Puf, 2009.
- **La Violence des jeunes en question**  
 Véronique Le Goaziou et Laurent Mucchielli, Champ social, 2009.
- **Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui**  
 Didier Lapeyronnie, Robert Laffont, 2008.
- **Parias urbains. Ghetto, banlieues, État**  
 Loïc Wacquant, La Découverte, 2006.
- **Mythologie des cités-ghettos**  
 Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal, Le Cavalier bleu, 2009.
- **Les Médias et la Banlieue**  
 Julie Sedel, Le Bord de l'eau, 2009.
- **80 000 détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire**  
 Jean Bérard et Gilles Chantraine, Amsterdam, 2008.
- **La Prison dans la ville**  
 Martine Herzog-Evans (dir.), Ères, 2009.
- **Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France**  
 Sylvain Laurens, Belin, 2009.
- **Le Destin des enfants d'immigrés. Un désenchaînement des générations**  
 Claudine Attias-Donfut et François-Charles Wolff, Stock, 2009.
- **France, portrait social**  
 Collectif, Insee, 2009.
- **En quête d'appartenances**  
 France Guérin-Pace, Olivia Samuël et Isabelle Ville (dir.), Ined, 2009.

## Revues

- «**Identité(s) nationale(s) : le retour des politiques de l'identité ?**»  
*Savoir/Agir*, n° 2, Le Croquant, janvier 2008.
- «**Temps sociaux : concordances et discordances**»  
*Informations sociales*, n° 153, Cnaf, 2009.
- «**Espace et ségrégations**»  
*Revue française de sociologie*, vol. L, n° 3, 2009.
- «**Parcours de vie et société**»  
*Informations sociales*, n° 156, Cnaf, 2009.
- «**L'État des libertés**»  
*Pouvoirs*, n° 130, septembre 2009.



Observatoire des inégalités  
[www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)  
 Déchiffrer la société  
[www.dechiffrerlasociete.fr](http://www.dechiffrerlasociete.fr)

transformé. Ceux-ci n'ont plus (seulement) à entretenir des relations avec les autorités de l'État et à négocier avec elles un assouplissement de la règle de droit. Ils sont (aussi) sommés de manifester une capacité de gestion et d'animation de leur territoire par l'élaboration de politiques publiques locales tout en restant en prise avec la population locale. La transformation du cadre institutionnel ne s'est pas pour autant accompagnée d'une évolution de la structure et des règles du jeu. En effet, le législateur s'est bien gardé de s'attaquer à l'architecture du pouvoir local en sacrifiant, au contraire, le principe de non-tutelle entre des collectivités territoriales juridiquement autonomes au moment même où, aux côtés des communes et départements, prenaient place les régions. Tout juste a-t-il tenté, en 2003, d'identifier dans certains secteurs des « chefs de file » – comme les départements dans le domaine de l'action sociale – sans leur octroyer pour autant les moyens d'exercer un pouvoir d'autorité et de contrainte. Plus encore, le souci d'associer à chaque collectivité territoriale un « bloc de compétences »<sup>(1)</sup> s'est difficilement marié avec la reconnaissance pour chacune d'entre elles d'une « clause générale de compétence » les autorisant à s'investir sur toute question dès lors qu'elle relève des « affaires » de leur territoire.

### Concurrence entre collectivités

Confrontés plus que jamais à la pression de leurs nouvelles responsabilités, les élus locaux en ont profité pour développer des initiatives dans de nombreux domaines facultatifs (comme dans les domaines de l'action économique, éducative ou encore culturelle) et pour prétendre ainsi répondre aux problèmes de leurs administrés. Logiquement, cet interventionnisme a suscité des empiètements entre les domaines d'intervention des différentes autorités locales, rendant l'imputation des responsabilités difficile. Les compétences partagées sont pratiquement devenues la règle. Les collectivités se sont, dès lors, vues prises dans des jeux de concurrence soit pour revendiquer la paternité, soit pour garder la maîtrise d'une action publique mêlant une diversité de protagonistes institutionnels. De surcroît, cette évolution des conditions de gouvernement se déploie dans un contexte de tensions financières (Incer-

titudes sur les concours de l'État, limitation des taux d'imposition), mais aussi de mutations des territoires (périurbanisation, mobilités, ségrégations) et des priorités (développement local, renouvellement urbain, attractivité). Tout ceci rend de fait les collectivités territoriales de plus en plus dépendantes les unes des autres dans la conduite des affaires publiques. Elles sont contraintes de faire l'expérience de financements croisés et de négociations pour finaliser un projet, bref d'un allongement des circuits décisionnels. Dans ce contexte, l'enjeu clé de nombreux dossiers est bien la capacité à trouver des bases d'accord avec des partenaires institutionnels, associatifs, privés, etc.

Cette exigence coopérative s'est traduite par le développement de la contractualisation entre personnes publiques (comme les contrats de plan État-région, les contrats urbains de cohésion sociale, les contrats locaux de sécurité) ou encore avec les associations et gestionnaires privés de services publics. Elle est aussi allée de pair avec la diffusion de dispositifs de projet et de concertation (comités de pilotage, commissions), mais également avec la définition de nouvelles arènes de décision, au premier rang desquelles l'intercommunalité. À défaut de réduire le nombre d'unités territoriales, l'attention s'est portée, depuis une vingtaine d'années, vers le renforcement des établissements publics de coopération intercommunale<sup>(2)</sup> auxquels les communes ont été amenées à transférer des missions élargies tout en conservant le bénéfice de la légitimité électorale<sup>(3)</sup>. De fait, l'activité concrète des dirigeants locaux se déploie désormais autant, voire moins dans les assemblées représentatives que dans tous ces lieux – plus ou moins formels de partenariat, soustraits bien souvent au contrôle des citoyens

### Des rapports de force exacerbés

L'acuité des négociations dans la gestion locale a de ce fait exacerbé les rapports de force entre les institutions. Ceci ne pouvait que profiter aux réseaux politico-partisans et aux autorités locales les mieux dotées en ressources d'influence. En effet, dans ces jeux partenariaux, la dispersion du pouvoir se paie en retour de hiérarchies implicites entre ceux qui ont, ou non, les moyens d'infléchir les négociations dans le sens le plus favorable à leurs intérêts. Les petites commu-

nes peuvent, par exemple, difficilement résister à l'attrait des moyens offerts par les institutions départementales et intercommunales. Dès lors, pour les élus locaux, la constitution d'un capital politique n'en devient que plus décisive. Elle redonne une actualité aux pratiques classiques de cumul des mandats, de contrôle du parti, de fidélisation de vassaux qui limitent l'ouverture de la vie publique locale<sup>(4)</sup>. On comprend au demeurant que la population des 500 000 élus locaux français est loin de former un groupe homogène et égalitaire.

### L'éternelle quête de la simplification

Dans ce cadre, le débat autour de l'organisation territoriale reste ouvert. L'actuelle réforme des collectivités territoriales, souhaitée par le président de la République à la suite des conclusions du comité Balladur<sup>(5)</sup>, reprend logiquement l'antienne volontariste de la simplification de l'administration territoriale, en l'adossant à un objectif d'efficacité de la dépense publique. Mais rien n'indique que les pistes envisagées y parviennent. L'émergence d'une nouvelle fonction de « conseiller territorial », siégeant à la fois dans les assemblées départementales et régionales, risque par exemple d'introduire un peu plus de confusion, faute de trancher explicitement en faveur de l'un des échelons territoriaux. De même, le renforcement prévu des intercommunalités ne clarifiera pas pour autant l'emboîtement avec les communes maintenues en l'état. Surtout, l'adoption et la mise en œuvre de la réforme devront tenir compte des réticences des parlementaires qui sont, pour 80% d'entre eux, également élus locaux et sans doute peu disposés à bousculer, voire réduire, leurs libertés acquises ■

#### NOTES

- (1) P. Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.
- (2) P. Le Lidec, « Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu sous la III<sup>e</sup> République », *Politix* n° 53, 2001.
- (3) L'urbanisme et les services de proximité aux communes : le social et la solidarité territoriale aux départements. L'économie et l'aménagement du territoire aux régions.
- (4) Communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.
- (5) R. Le Saout et F. Madore (dir.), *Les Effets de l'intercommunalité*. Presses universitaires de Rennes, 2004.
- (6) C. Le Bart, *Les Maires. Sociologie d'un rôle*. Presses du Septentrion, 2003. S. Cadiou, *Le Pouvoir local en France*, Presses universitaires de Grenoble, 2009.
- (7) Comité pour la réforme des collectivités locales. « L'est temps de décider » rapport au président de la République, 5 mars 2009.