

**XLVème colloque de l'ASRDLF  
Centre de Recherche sur le Développement Territorial  
Université du Québec à Rimouski (UQAR)  
25-27 août 2008**

—  
**Territoires et action publique territoriale :  
nouvelles ressources pour le développement régional**  
—

**Vingt cinq années de décentralisation en France :  
bilan et perspective pour l'action publique territoriale**

Bernard GUESNIER  
CRIEF – IERF  
Faculté de Sciences Economiques  
93 Avenue du Recteur Pineau  
B.P. 623 - 86022 POITIERS Cedex  
Téléphone : (0)5.49.45.31.71  
Télécopie : (0)5.49.45.30.97  
E-mail : [bernard.guesnier@univ-poitiers.fr](mailto:bernard.guesnier@univ-poitiers.fr)

**Résumé :**

L'objet de la communication est de repérer les différentes étapes de la décentralisation depuis 25 ans et les changements intervenus dans l'action publique locale. Si le bilan en termes de répartition des finances locales entre les différents étages de l'organisation territoriale, et de transfert des compétences aux collectivités locales apparaît relativement positif, il reste de nombreuses incertitudes : croissance des déficits publics, clause de compétence générale, absence de chef de file, déficit de transparence dans la démocratie locale etc. Cela conduit à envisager les perspectives qui s'offrent pour le management des territoires.

Nous proposons de démontrer que, dans l'enchevêtrement des découpages territoriaux et des institutions locales, une stratégie territoriale efficace pour la gestion de l'offre de biens et services publics locaux et pour le développement local est possible. Cette stratégie devra impérativement recourir à une gouvernance partenariale apte à transgresser les frontières des institutions, des compétences, des espaces de régulation pour mobiliser les forces vives et coordonner les activités des acteurs publics et privés des territoires.

**Mots-clefs :** décentralisation, intercommunalité, action publique locale, transferts de compétences, finances locales, gouvernance territoriale, démocratie participative.

**Vingt cinq années de décentralisation en France :  
bilan et perspective pour l'action publique territoriale  
Bernard GUESNIER  
CRIEF-IERF – Université de Poitiers**

*« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».*

*F. MITTERRAND*

*« L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort séculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité ne s'impose plus désormais ».*

*Ch. DE GAULLE*

La décentralisation consiste à attribuer aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat, de manière à assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire, et à faire élire leurs responsables par la population. En d'autres termes, la décentralisation poursuit trois objectifs : rapprocher les citoyens des centres de décision, responsabiliser les autorités élues et leur donner de nouvelles compétences, favoriser le développement des initiatives locales.

La décentralisation « une ardente obligation » pourrait-on dire comme Charles de Gaulle à propos de la planification, s'impose pour instituer une organisation territoriale qui permette une action publique locale efficace rapprochant le processus de décision des citoyens et qui permette l'émergence d'une démocratie de proximité.

Que pouvons-nous retenir comme enseignement de la grande réforme lancée après deux siècles de centralisme jacobin par les lois Defferre 1982-1983 ? Elles suppriment les tutelles administratives et financières et le contrôle a priori, elles établissent les droits et les libertés des communes, des départements et des régions, trois étages de collectivités à qui sont attribués des blocs de compétences. La mise en application de ces lois n'a pas produit les effets attendus, notamment dans le domaine du développement économique régional à cause de l'émiettement communal. Aussi, la loi Joxe Marchand (1992, Aménagement du Territoire de la République), ouvre la voie à la coopération intercommunale et à l'intercommunalité permettant une amélioration de l'organisation et de l'offre de Biens Publics Locaux grâce à une mise en commun de ressources trop limitées à l'échelle communale. Cette avancée pourtant significative permettant de faire à plusieurs ce qui est inaccessible à une collectivité isolée, n'a pas reçu l'accueil souhaité (par exemple : seulement cinq communautés de villes ont été créées). Aussi deux lois essaient d'élargir la coopération intercommunale et proposent aux communes de se regrouper en pays (loi Pasqua 1995 actualisée en 1999 par la loi Voynet) dans la perspective de rechercher un espace pertinent pour élaborer un projet d'aménagement et de développement durable des territoires.

Par ailleurs la loi Chevènement en 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale relance le processus d'intercommunalité en créant trois niveaux de communautés : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, qui sont dotées de compétences obligatoires mais aussi optionnelles et facultatives.

D'autres lois sont venues compléter le dispositif à la suite de cette longue série de lois qualifiée de Premier acte de la décentralisation, la volonté d'aller plus avant dans ce début de 3<sup>ème</sup> millénaire a déclenché le processus d'un Deuxième acte. En 2003 sont votées une loi constitutionnelle instituant « l'organisation décentralisée de l'Etat » et une loi attribuant

l'autonomie financière aux collectivités territoriales. La loi sur les libertés communales qui devait compléter ces deux dernières lois n'est adoptée qu'en août 2004 selon l'application de la procédure dite du 49-3 : elle prévoit de nouveaux transferts de compétences (et des moyens financiers). La mise en œuvre de la loi d'août 2004 ayant été perturbée par l'arrivée de l'opposition à la Présidence des Conseils Régionaux en 2004, l'élan est brisé et le gouvernement décide une « pause de la décentralisation », pause également souhaitée par 76 % des citoyens répondant à un sondage réalisé en novembre 2006 par IPSOS.

En ce premier semestre 2008, on procède au renouvellement des élus territoriaux dans les communes et dans ces cantons, après 25 années de réformes législatives consacrées à la décentralisation, le bilan apparaît plutôt contrasté alors que les acteurs locaux ont des défis majeurs à affronter.

En effet de nombreux problèmes sont à résoudre, notamment dans le prolongement du Grenelle de l'Environnement, sous la responsabilité des autorités locales.

Cette situation conduit à s'interroger sur les capacités de l'organisation territoriale et de la répartition des compétences à répondre aux besoins du développement régional.

Notre projet consiste à évaluer la pertinence, la cohérence et l'effectivité des compétences décentralisées et réparties entre les différentes collectivités locales dans les réponses attendues pour résoudre des problèmes d'une complexité croissante. En raison de l'interdépendance entre les phénomènes aux différentes échelles territoriales, de l'enchevêtrement des découpages, du recouvrement partiel des territoires institutionnels et territoires fonctionnels, on est amené à s'interroger sur l'efficacité d'une décentralisation soumise à autant de contraintes.

Nous rappelons dans un premier temps les objectifs poursuivis et les résultats attendus par les différentes lois de décentralisation votées au cours des vingt cinq années.

Dans un deuxième temps, nous analyserons d'une part les résultats quantitatifs perceptibles notamment au travers des finances locales, d'autre part l'effectivité plus qualitative des modalités de la mise en œuvre des différentes lois. Puis constatant l'incomplétude de cette grande réforme de la décentralisation, nous justifierons le recours à une gouvernance territoriale qui puisse libérer les énergies des acteurs locaux, c'est-à-dire une gouvernance partenariale publique-privée coordonnant tous les acteurs.

## **1. Vingt cinq années de législation à la recherche de la décentralisation**

### **– Introduction**

Trois grands principes sous-tendent la politique de décentralisation engagée en 1982 et poursuivie jusqu'à maintenant.

- l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre qui se complète d'une suppression du contrôle a priori des actes des collectivités locales ;
- le maintien des différentes structures d'administration locale existantes ;
- la compensation financière des transferts de compétences.

Cet ample mouvement de décentralisation sans précédent depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle se découpe en deux grandes phases nommées acte I et acte II de la décentralisation.

### **– Acte 1 : la lente maturation de l'intercommunalité**

Dans le respect des principes évoqués ci-dessus, une succession de lois font néanmoins évoluer l'organisation territoriale et la répartition des compétences. Voyons d'abord les lois et leur apport.

#### **– La chronologie d'une dizaine de lois :**

1982 : lancement du grand chantier de réorganisation du territoire.

1983 : répartition des compétences entre les trois étages de collectivités.

1992 : loi Joxe Marchand, Aménagement du territoire de la République, ATR.  
1995 : loi Pasqua : loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire, LOADT.  
1999 : loi Voynet : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, LOADDT.  
1999 : loi Chevènement : loi pour le Renforcement et la Simplification de la Coopération Intercommunale, LRSCI.  
2000 : loi Gayssot-Besson : Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU.  
2002 : loi démocratie de proximité.  
2003 : loi Urbanisme et Habitat, LUH.

A l'évidence la volonté de générer une organisation du territoire plus efficace a motivé le législateur qui a multiplié les initiatives pour inciter au regroupement de communes allant des Etablissements Publics de Coopération Intercommunales jusqu'aux pays.

### **– L'irrésistible montée en puissance de la coopération intercommunale**

Après deux siècles de centralisme jacobin, les lois DEFFERRE de 1982-1983 créent (mais aussi confirment) trois étages de collectivités : communes, départements, régions à qui sont transférées des compétences dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle, de l'aménagement ainsi que dans le domaine de l'économie. En effet, dans la perspective d'élargir la panoplie des actions destinées à sortir de la crise durablement installée, les collectivités territoriales sont légitimées pour poursuivre leurs interventions économiques déjà engagées.

Dix ans plus tard, l'émiettement communal ayant limité l'efficacité de la mise en application de la décentralisation, la loi ATR 1992 ouvre la voie à la coopération intercommunale proposant la création de communautés de communes et de communautés de ville pour améliorer l'offre de biens publics locaux et promouvoir le développement local.

Constatant le faible empressement pour ces regroupements (notamment seulement cinq communautés de ville), l'Etat avec l'arrivée d'une nouvelle majorité propose une autre forme de regroupement des collectivités locales.

La LOADT 1995 redécouvre le concept de pays, espace pertinent pour l'élaboration d'un projet de développement et propose après une campagne nationale de réflexion, la création de pays : 40 pays sont mis en expérimentation avant une promotion plus large relancée par la LOADDT.

La LOADDT (1999) reprend le concept de regroupement des communes en pays en ajoutant le critère de durabilité dans la conception du projet. Simple organe de réflexion et d'élaboration, le pays peut générer des projets, ce qui fait dire à J.L. Guigou : un pays + une charte + un projet = un contrat.

Simultanément conscient de l'importance de la coopération intercommunale le législateur vote la loi LRSCI (1999). Elle crée trois niveaux de communauté : la communauté de commune, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine.

Si les deux premiers types de communautés peuvent choisir des compétences optionnelles au-delà de certaines compétences obligatoires, les communautés d'agglomération doivent assumer toutes les compétences transférées.

## Répartition des compétences entre les Communautés (CC/CA/CU)

	<b>Communauté de Communes</b>	<b>Communauté d'agglomération</b>	<b>Communauté urbaine</b>
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement de l'espace</li> <li>- développement économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement de l'espace communautaire</li> <li>- développement économique</li> <li>- équilibre social de l'habitat</li> <li>- politique de la ville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire</li> <li>- aménagement de l'espace communautaire</li> <li>- équilibre social de l'habitat</li> <li>- politique de la ville</li> <li>- gestion des services d'intérêts collectifs (assainissement, eau SDIS, abattoir, crématorium)</li> <li>- protection et mise en valeur de l'environnement</li> </ul>
Compétences Optionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une au moins parmi quatre</li> <li>- protection, mise en valeur de l'environnement</li> <li>- politique du logement et du cadre de vie</li> <li>- création, aménagement et entretien de la voirie</li> <li>- Construction, entretien, et gestion d'équipements culturels, sportifs et d'équipements préélémentaires et élémentaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trois au moins parmi les cinq</li> <li>- création, aménagement et entretien de la voirie, de parcs de stationnement d'intérêt communautaire</li> <li>- assainissement</li> <li>- eau</li> <li>- protection et mise en valeur de l'environnement</li> <li>- construction, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs, d'intérêt communautaire</li> </ul>	

Note : l'apparente simplicité de cette répartition des compétences, laisse entier le problème de la définition de l'intérêt communautaire, souvent reportée. De nombreuses communautés de communes se comportent en caisses re-distributrices des fonds à chacun de ses membres ou encore annoncent des compétences qu'elles n'exercent pas.

A partir de cette loi, la progression de la création des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale est spectaculaire, il est vrai largement encouragée par l'attribution de dotations globales d'équipement, de fonctionnement et de décentralisation.

D'autres lois ont complété le dispositif de coopération intercommunale dans différents domaines d'intervention et d'organisation :

- la loi SRU (2000) remplace les Plans d'Occupation des Sols (POS) par des Plans de Localisation Urbains (PLU) qui doivent comprendre un Projet d'Aménagement et de Développement Durable.
- la loi Démocratie de proximité (2002) renforce les moyens d'expression des citoyens, précise le statut de l'élu local, développe la démocratie participative et renforce la démocratie représentative.
- la loi LUH (2003) redonne un pouvoir au conseil de développement ; ce dernier est associé à l'élaboration de la charte du pays et à son suivi.

Chacune apporte une contribution à l'amélioration de la décentralisation.

La relance de la coopération intercommunale a connu un incontestable succès en ce début de 3<sup>ème</sup> millénaire incitant les responsables politiques à poursuivre la décentralisation. Les avancées sont telles dans le processus de décentralisation qu'il paraît possible d'envisager une nouvelle étape.

## **– Acte 2 de la décentralisation**

### **1.2.0 – Introduction**

L'ambition d'aller plus avant dans la décentralisation est à l'origine de trois grandes lois dont les dispositions sont ancrées dans la constitution et ouvrent sur de nombreux transferts de compétence.

#### **1.2.1 – Une législation ambitieuse**

2003 : loi constitutionnelle instituant l'organisation décentralisée de l'Etat.

2003 : loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2004 : loi sur les libertés communales.

Au-delà de la réforme constitutionnelle, il faut retenir les termes d'autonomie financière et de liberté communale qui pourraient renforcer la décentralisation

#### **1.2.2. – Une organisation territoriale encore plus décentralisée**

Retenons les principales réformes dans ce vaste ensemble.

« L'organisation décentralisée de la République » est désormais inscrite dans la constitution. Sont reconnus comme collectivités territoriales les communes, les départements et les régions : ces dernières ayant enfin une reconnaissance constitutionnelle.

Le droit à l'expérimentation prévoit que « les collectivités et leurs regroupements peuvent, lorsque la loi ou le règlement les y autorisent et pour une durée définie à l'avance, déroger aux lois et règlements qui les régissent afin de « tester » localement les effets d'une mesure nouvelle ».

L'autonomie financière des collectivités, principe inscrit dans la constitution, prévoit la liberté de dépense, elles peuvent fixer l'assiette et le taux d'imposition dans les limites fixées par la loi. A cela s'ajoute le principe de péréquation.

La démocratie locale est inscrite : les électeurs peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question relevant de ses compétences, et les collectivités peuvent soumettre à la décision de leurs électeurs un projet de texte par référendum décisionnel local.

La loi du 13 août 2004 décide de très nombreux transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités qui doivent s'accompagner de ressources équivalentes :

- pour les communes et les regroupements de communes dans le domaine de l'urbanisme, du logement, de l'action sanitaire et sociale, de la culture.
- Pour le département dans l'action sociale, solidarité, logement, l'aménagement de l'espace, l'équipement, éducation, culture, patrimoine.
- Pour la région : développement économique, domaine dans lequel les autres collectivités demandent son accord mais dans lequel elles n'a qu'un rôle de coordination, aménagement de territoire et planification, éducation, formation professionnelle, culture, santé.

Derrière cette spécialisation apparente de chaque niveau de collectivité subsistent une clause de compétence générale, et une absence de chef de file désigné pour réaliser un projet, ce qui laisse libre cours à toute interprétation, à la nécessité de multiplier les réunions, à l'allongement des temps de concertation et de procédures si on veut néanmoins agir, mais aussi ce qui peut conduire à l'immobilisme.

Evidemment les travaux préparatoires à la loi finalement adoptée en août 2004 n'avaient pas pu prévoir qu'en mars de la même année les élections régionales conduiraient à l'arrivée de l'opposition à la présidence des Conseils Régionaux. La mise en œuvre a été fortement perturbée, au point qu'après la décision du gouvernement de faire « une pause de la décentralisation », il paraît utile de faire le point sur les acquis et les incertitudes, en espérant s'approcher d'une certaine clarification faute de transparence.

Alors qu'en ce premier semestre de 2008, on procède au renouvellement des élus territoriaux dans les communes et dans les cantons, et lors d'un « second tour » pour les intercommunalités après 25 ans de réformes législatives consacrées à la décentralisation, le bilan apparaît plutôt contrasté.

La clarification des compétences transférées reste à faire en raison du maintien de la clause de compétence générale. Pour répondre aux enjeux liés aux questions majeures telles que les économies d'énergie, la protection de l'environnement, la gestion de l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, les logements, la solidarité, l'insertion, le développement durable, etc, l'attribution de compétences spéciales aux départements et aux régions et la désignation d'un véritable chef de file selon les projets deviennent incontournables jusqu'à l'échelon des intercommunalités.

Par ailleurs, Marc Censi, Président de l'Assemblée des Communautés de France, introduisant le livre blanc de l'intercommunalité rappelle que l'intercommunalité est le corollaire de la décentralisation et observe qu'il reste beaucoup à faire. En effet, si le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre avec la création de 2 583 communautés soit 92 % des communes et 54,6 millions d'habitants (état des lieux fait fin 2007) constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives réalisées sous la V<sup>ème</sup> République, les regroupements n'ont pas toujours les périmètres pertinents. Il reste des « coquilles vides » où les compétences annoncées ne sont pas mises en œuvre et où l'intérêt communautaire est très largement laissé de côté.

## **2. Bilan et évaluation de 25 années de réformes instituant une organisation décentralisée de la République**

### **– Introduction**

Il serait vain de construire un bilan dans le seul but de ressortir un solde unique positif ou négatif en raison de la complexité des interactions créées par la multiplicité des réformes. Aussi la méthode d'évaluation retenue est double. D'abord elle s'appuie sur une analyse rétrospective des effets des différents transferts de compétences et des réformes, sur les

finances locales qui sont un bon indicateur pour voir évoluer la structure de répartition entre les différents niveaux de l'organisation territoriale.

Puis nous examinerons une sélection de réformes dont certaines ont des effets plus ou moins aboutis voire plus ou moins discutables soulignant l'incomplétude de la décentralisation et la nécessité d'une gouvernance partenariale garantissant une action publique territoriale plus efficace sans attendre un Acte 3 de la décentralisation qui pourrait tout résoudre.

#### **– Les finances locales (source DEXIA 2007)**

Les effets de la décentralisation peuvent être mesurés par la place croissante des dépenses publiques prise par le secteur local.

Entre 1982 et 2006, la part dans les dépenses passe de 8,5 % à 11,1 % et celle de l'investissement public mesuré par la Formation Brute de Capital Fixe (F.B.C.F.) passe de 66 % à 72 %.

La progression des dépenses est de + 5,9 % en moyenne chaque année, supérieure à celle du PIB, + 4,9 %.

Elle se répartit entre + 6,1 % en fonctionnement et + 5,3 % en investissement.

Ce changement structurel se retrouve dans l'évolution des principales ressources fiscales très dynamiques des collectivités locales qui évoluent sous l'effet de la progression des bases et des taux d'imposition.

Entre 1982 et 2006, par rapport au + 4,9 % par an du PIB, la taxe d'habitation s'établit à + 6,8 %, la taxe professionnelle à + 7,1 %, les taxes foncières à + 7,2 %, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à + 8,5 %.

Cette évolution de la fiscalité, souvent réformée est sans doute favorable à la progression des investissements croissants par les collectivités locales qu'elles autofinancent largement. En fait, les dépenses de fonctionnement suivent les dépenses d'équipement pour toutes les collectivités à la suite des transferts de compétences, ce qui se vérifie pour les régions et les départements mais aussi pour les groupements à fiscalité propre dont les investissements ont été multipliés par trois depuis 1993.

Ces quelques indications extraites des finances locales montrent à l'évidence un effet non négligeable de la politique de décentralisation sur la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorités territoriales. Il est difficile de porter un jugement de valeur sur cette répartition en l'absence d'objectifs clairement quantifiés par le législateur. Par contre, on peut s'interroger sur la pertinence et la qualité des différents transferts effectués. Les informations disponibles ne renseigneront pas sur la nature des équipements et le volume des transferts aussi il est difficile de dépasser l'étape du simple constat d'un écart positif dans la structure des finances qui demeure un indicateur capital pour appréhender la transformation de l'organisation territoriale.

Pour terminer cet examen des finances locales, il convient de relever le fait que la tendance récente des dépenses intercommunales est supérieure à celle du PIB. Cette évolution est préoccupante et conduit à s'interroger sur la place prise par les collectivités locales dans le déficit public national. Nous allons tenter de repérer les mécanismes sous-jacents qui sont à l'origine de cette inflexion pour concevoir ce qui pourrait remédier à certaines imperfections de la décentralisation.

#### **– Des réformes plus ou moins abouties qui se neutralisent**

##### **2.2.0 – Introduction**

Il convient de rappeler les principes et les objectifs voulus par la décentralisation afin de donner une grille de lecture des changements intervenus dans l'organisation territoriale :

- attribution de compétences propres aux collectivités distinctes de celles de l'Etat.



- équilibre des pouvoirs sur le territoire
- élection des représentants par la population
- responsabilité financière des autorités élues
- des centres de décision proches des citoyens
- multiplication des initiatives locales.

Après avoir rappelé les acquis incontestables, nous examinerons ce qui fait problème pour une réalisation aboutie des réformes.

### **2.2.1 – Les principales avancées de l’organisation de l’action publique territoriale**

La mise en œuvre du principe de subsidiarité même si elle est parfois détournée, est avec la coopération intercommunale parmi les innovations majeures. De cela découle la suppression de la tutelle et du contrôle a priori remplacé par un contrôle a posteriori ainsi que la mutualisation des moyens pour améliorer l’offre de biens publics et services publics locaux grâce aux regroupements communaux. L’instauration de la Taxe Professionnelle Unique a largement facilité cette mutualisation et renforcé la solidarité intercommunale.

La mise en pratique de la notion de projet a renouvelé les modalités de fonctionnement des territoires d’autant plus que la procédure des appels à projets a été développée pour mobiliser les acteurs locaux : les systèmes productifs locaux, les agglomérations, les pôles de compétitivité, les pôles d’excellence rurale illustrent cet apport de la décentralisation.

La réalisation de ces projets donne lieu à la signature de contrats entre l’Etat et les collectivités locales : la contractualisation étant érigée en modalité de fonctionnement entre l’Etat et les associations constituées pour piloter les pôles de compétitivité.

Le droit à l’expérimentation est une motivation offerte aux collectivités territoriales pour gérer des problèmes qu’elles ont la volonté de résoudre.

Enfin, s’il y a bien eu transfert de compétences et des moyens financiers, il n’y a pas eu clarification suffisante de l’attribution de compétences aux différents échelons territoriaux et surtout des prélèvements fiscaux.

### **2.2.2 – Des réformes qui se télescopent et se neutralisent**

Nous pouvons relever les difficultés liées à la répartition des compétences, à la responsabilité financière et à la démocratie locale.

Une clause générale de compétence subsiste ce qui ne permet pas d’établir une carte claire des compétences attribuées à chaque échelon territorial, région, département, intercommunalité et commune. Si la région se voit attribuer un rôle de coordination, la désignation d’un « chef de file » adaptée en fonction du projet de développement économique, d’aménagement et de politique de la ville, reste un problème entier.

Selon le rapport LAMBERT « cela passerait par des actions et des outils de planification coordonnés dans le cadre de schémas prescriptifs élaborés par une collectivité « chef de file » ».

Le problème des ressources financières et de leur emploi couvre plusieurs questions. Tout d’abord une clarification des prélèvements fiscaux s’impose : les reversements, les exonérations, les dégrèvements alourdissent la dette publique. Ensuite il y aurait lieu de supprimer les doublons de dotations aux communes et aux intercommunalités qui de plus n’ont pas suffisamment mutualiser les moyens humains et physiques pour réaliser des économies d’échelle. Ensuite, il apparaît nécessaire de limiter les financements croisés à deux acteurs publics comme intervenants directs et selon le rapport LAMBERT de prévoir « l’obligation pour le maître d’ouvrage de financer au moins 50 % du projet. Enfin, il faut dénoncer la constitution de clubs de collectivités riches en périphérie d’agglomération ou encore la possibilité de se retirer d’une intercommunalité pour se réserver la taxe professionnelle. Si la taxe professionnelle unique a permis de mutualiser les moyens, les

réformes successives et à venir (suppression de la base salaires) de cette taxe professionnelle constituent une menace pour l'équilibre financier de nombreuses intercommunalités.

La démocratie locale exige une plus grande transparence. L'élection directe des représentants des intercommunalités devrait être organisée pour 2014 et en tout cas prévue dans le cadre de la législature avant 2012. Cela suppose l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité. En raison de l'enchevêtrement des découpages, il semble que le découpage pertinent pourrait coïncider avec les bassins de vie et les aires urbaines. Cela permettrait une action publique territoriale plus efficace sachant qu'il subsiste encore environ 15 000 syndicats intercommunaux à côté des 36 000 communes, 2 600 EPCI, 100 départements et 26 régions.

On serait tenté de dire que trop de réformes législatives tuent la réforme. La mise en œuvre de nouvelles dispositions vient buter sur des situations non stabilisées ou encore se retrouver face à un vide juridique. C'est ainsi :

- que la démocratie participative ne pourra trouver d'expression si la couverture intercommunale reste incomplète.
- la responsabilité financière des élus des différents échelons territoriaux ne pourra être engagée de manière transparente si l'on continue à empiler les prélèvements fiscaux sans réforme fiscale profonde.
- la désignation d'un chef de file en fonction des projets suppose une clarification de la répartition des compétences transférées.

Ces trois exemples n'épuisent pas la liste des dysfonctionnements qui empêchent un déploiement complet de cette grande réforme que constitue la décentralisation. Aussi nous sommes amenés à envisager la question de la perspective qui s'offre à la décentralisation face à ce bilan très contrasté de 25 années de législation.

### **2.3. – Perspective : acte 3 de la décentralisation ou gouvernance territoriale partenariale**

Si les différents rapports DALLIER (2006), LAMBERT (2007), RICHARD (2006), Livre Blanc de l'ADCF (2007), suggèrent de nombreuses améliorations dans l'organisation décentralisée de la République, aucun n'appelle directement un acte 3 qui remettrait en cause l'architecture territoriale actuelle en raison de l'ampleur de la tâche. Les quelques voix qui demandent par exemple la suppression du département ont peu de chances d'être entendues.

Face à la complexité des phénomènes socio-économiques confrontés à la mondialisation et face à l'enchevêtrement des territoires fonctionnels, institutionnels et des espaces de régulation, il y aura sans doute lieu de clarifier les responsabilités, les règles et les normes. Cependant, sans attendre une énième réforme, pourquoi ne pas recourir à une gouvernance qui transgresse les frontières entre les activités, les compétences, les responsabilités, les territoires institutionnels ce que permet déjà la contractualisation dans une certaine mesure.

Nous retenons pour servir de guide à cette démarche les définitions de Le Galès, Ricordel et Gilly-Wallet en fonction de leur complémentarité.

- Le Galès (2006) : « La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité ». Cette définition met d'abord l'accent sur le concept de coordination et ensuite sur l'idée que la gouvernance doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes.

- Ricordel (1997) : étudiant la gestion publique locale et ses performances, grâce notamment au partenariat, définit ainsi la gouvernance : « Par opposition au terme de gouvernement qui caractérise une institution capable de dominer son environnement et susceptible de décider et d'exécuter sans partage, la gouvernance désigne la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé. Cette institution voit son activité et ses performances être tributaires des relations qu'elle noue de manière contractuelle et paritaire avec les différents éléments composant son environnement » (p.426). Par environnement, on peut entendre aussi bien l'environnement interne d'une collectivité induisant le partenariat, que l'environnement externe, c'est-à-dire la coopération avec d'autres collectivités. Le rôle de la gouvernance locale invite à passer progressivement d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales, ce qui s'impose de plus en plus, par exemple dans le cas d'attraction d'entreprises (Bazin, 1998).
- Gilly-Wallet (2005) : « La gouvernance territoriale, nous (la) définissons comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement ». La réalisation d'un projet de développement et la résolution d'un problème productif invitent à retenir le concept de proximité des acteurs, sachant cependant que la proximité est, certes géographique mais aussi institutionnelle, culturelle, informationnelle etc. Courlet (2001) ajoute : « La proximité géographique est incapable d'expliquer par elle-même l'existence de systèmes économiques territoriaux, si elle n'est pas renvoyée à un système d'appartenance, à une histoire s'inscrivant dans les règles et les représentations collectives ».

Il s'agit finalement de la capacité à organiser les ressources locales et à mobiliser les acteurs autour de la finalité d'un projet, finalité qui détermine des frontières systémiques spécifiques à chaque projet, difficiles à faire cadrer dans les découpages administratifs rigides. Aussi, il est utile de se reporter aux cinq propositions retenues par Stocker (1998) pour une théorie de la gouvernance :

- « Elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
- En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;
- Elle fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
- Elle fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
- Elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État (dont le rôle serait plutôt d'être facilitateur, agent catalyseur) ».

La gouvernance territoriale présente bien deux dimensions : l'une publique, l'autre privée, qui entrent plus ou moins en synergie selon l'intensité de leur mobilisation respective, selon l'effectivité des processus transversaux mis en œuvre et selon l'ampleur de la « transgression » des frontières entre les activités, les responsabilités, les compétences : le territoire doit être considéré comme un « catalyseur de processus cognitifs collectif » Andrieu (2004).

A propos du développement local la proposition de créer un « cadre collectif de représentation et d'action » a déjà été formulée par VELTZ (1996).

## **Conclusion**

Sans attendre la grande réforme qui pourrait offrir à l'action publique territoriale une organisation institutionnelle simple, claire, lisible par tous élus et citoyens, nous rejoignons les conclusions de M.U. PROULX qui préconise l'appropriation territoriale de responsabilités publiques. Face à la difficulté de reconstituer une identité territoriale malmenée par différentes réformes successives entraînant une perte d'appréciation par les acteurs (ex du Saguenay-Lac-Saint-Jean) M.U. PROULX propose un forum permanent apte à mobiliser les énergies locales et à coordonner les forces innovatrices dans le cadre d'une prospective à long terme.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANDRIEU M. 2004, « Le territoire catalyseur de processus cognitifs, collectifs » in lieux, milieux, territoires, recherches géographiques de doctorants à Pau revue HEGOA n°24.
- Assemblée des Communautés de France, ADCF, 2007, Le livre blanc de l'intercommunalité.
- BASLE M., RENAULT M. 2004, (éditeurs), « L'économie fondée sur la connaissance, questions au projet européen », ÉCONOMICA.
- BAZIN S. 1998, « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques d'attraction d'entreprises : le rôle de la gouvernance locale » RERU n°4 p.585-606.
- BLETON-RUGET A. ; COMMERÇON N. ; GONOD Ph. 2006, « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels » Institut de Recherche du Val de Saône mâconnais.
- BRACONNIER P. 2005, « Un processus de connaissance et d'action pour une gouvernance dans le sens du développement territorial. Application au CCREFP en Poitou-Charentes » thèse Université de Poitiers.
- DAFFLON B. ; RUEGG J. 2003, « Créer l'agglomération par une logique « de bas en haut » : la démarche du canton de Fribourg (Suisse) RERU n°5 p. 889-908.
- DALLIER Ph. (Sénateur), 2006, « Intercommunalité à fiscalité propre. Bilan et perspectives », Rapport fait au nom de l'observatoire de la décentralisation. La Gazette des communes, des départements, des régions, 11-12-2006, cahier détaché.
- DAVEZIES L. 2008, « La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses », Editions Seuil, 112 pages.
- DECOUTERE S. 1996, « Finalités et modalités du management territorial » in DECOUTERE S. ; RUEGG J. ; JOYE S. ; (direction) le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique.
- DEXIA, 2007, « 25 ans de finances locales ». Les grandes tendances depuis les premières lois de décentralisation (1982-2006).
- DEXIA, 2007, « 20 ans de finances locales dans les départements ». Bilan financier 1988-2007.
- DURET E. ; VENTELOU B. 1999, « Décentralisation financière, fédéralisme et croissance : une approche par la qualité de gouvernance », RERU n°4.
- GILLY J.P. ; WALLET F. 2005, « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale » RERU n°5 p.701.
- GODARD O. 2007, « Du développement régional au développement durable : tensions et articulations » in Territoires et enjeux du développement régional : coordinateurs MOLLARD A. ; SAUBOUA E. ; HIRCZAK M. éditions Quae c/o INRA Versailles.

- GOUGUET J.J. 1981, « Pour une réhabilitation de la théorie de la base » RERU n°1, 1981.
- GUESNIER B. ; JOYAL A. 2004, (textes réunis par) « Le développement territorial, regards croisés sur la diversification et les stratégies » éd ADICUEER Faculté des Sciences Économiques Université de Poitiers.
- GUESNIER B. 2006, « Gouvernance et performance des territoires ». Hors série, Economies et sociétés, cahiers de l'ISMEA.
- GUESNIER B. ; LEMAIGNAN C. 2006, "Connaissance, solidarité, création" Le Cercle d'or des territoires, L'Harmattan.
- JAMBES J.P 2001, « Territoires apparents : esquisses pour le développement local du XXI ème siècle » l'Harmattan.
- JAYET H. 1993, « Territoires et concurrence territoriale » Revue d'économie régionale et urbaine n°1, p. 55-76.
- LAMBERT A. 2007, « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales ». Rapport du groupe de travail, Révision générale des politiques publiques. Assemblée Nationale, La Documentation Française.
- LE GALES P. 2006, (dossier réalisé par) « Gouvernement et gouvernance des territoires » Problèmes politiques et sociaux. La Documentation française, n°922 mars 2006.
- LEVET J.L. 2001, « L'intelligence économique, mode de pensée, mode d'action ». Economica.
- PANHUYS H. 2004, « La fin de l'occidentalisation du monde. De l'unique au multiple. L' Harmattan.
- PECQUEUR B. 2000, « Le développement local » SYROS.
- PEPIN D. ; GROSSE O. ; GUESNIER B. 2002, « Analyse économétrique des effets de la gouvernance territoriale locale » Note de recherche, CRIEF, Faculté des Sciences Économiques de Poitiers.
- PROULX M.U. 2007, « Vision 2025, Le SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN face à son avenir ». Presses de l'Université du Québec, AFPU-DIFFUSION- SODIS, France, 263 pages.
- PROULX M.U. 2008, « Appropriation territoriale de responsabilités publiques le cas du Québec ». (à paraître, colloque ASRDLF, RIMOUSKI).
- RICHARD P., 2006, « Rapport sur les finances locales », DEXIA.
- RICORDEL P. 1997, « La gestion publique locale : partenariat et performance ». Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises. RERU n°3 P. 425-429.

STOCKER G. 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue Internationale des Sciences Sociales n°155.

VELTZ P. 1996, « Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel, PUF Paris.

ZAOUAL H. 2005, « Homo œconomicus ou Homo situs ? Un choix de civilisation. », in Finance & the Common Good / Bien commun, Genève, Observatoire de la Finance, n°22, Juillet-août 2005, pp. 63-72. Site: [www.obsfin.ch](http://www.obsfin.ch).

ZIMMERMANN J.B 1998, « Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes-territoires » RERU n°2, p.211-230.