

Le système territorial français : entre injonction réformatrice et verrouillages institutionnels

Thomas Frinault

Cet article est une forme d'article programme de recherche qui va faire l'objet d'une investigation empirique (série d'entretiens de recherches qui débute fin mai 2015) auprès d'un ensemble d'interlocuteurs (élus et cadres administratifs) au sein des lobbys territoriaux et de l'Etat..

INTRODUCTION

Le leitmotiv de la réorganisation territoriale

En Europe, les institutions locales héritées de l'histoire ne pouvaient constituer l'unique base de rayonnement de l'action publique (Négrier, 2005). En France, le débat existe depuis fort longtemps quant à l'opportunité et à la faisabilité d'une réorganisation du système territorial. Un enjeu ancien, mais qui semble s'être accéléré. Les réformes initiées récemment, sous les mandatures de Nicolas Sarkozy et de François Hollande, visent précisément à réorganiser l'équilibre des pouvoirs territoriaux, davantage qu'à renforcer la décentralisation (au sens de transfert des responsabilités et de leur maîtrise par l'Etat vers les collectivités territoriales). Au-delà des postures politiques circonstanciées, les deux exécutifs qui se sont succédé ambitionnent de renforcer les nouvelles institutions locales, celles à sang chaud (intercommunalités et régions) au détriment des vieilles institutions locales à sang froid (les communes et départements). Cette séquence réformatrice abrite de manière croissante la critique du désormais « mille-feuille » territorial français, ou de surpeuplement du paysage politico-administratif local français évoqué par Jean-Marc Offner (2004). Mais de quel surpeuplement s'agit-il ? L'expression autorise deux interprétations distinctes, ou au contraire complémentaires.

Il peut en effet s'agir du nombre jugé trop élevé d'échelons de gouvernement et/ou d'administration. La critique sort affaiblie de la comparaison européenne dès lors que la coexistence de trois échelons ne relève pas de l'exception française. Pour s'en tenir aux collectivités territoriales *stricto sensu*, la France intègre ainsi un ensemble de sept pays au sein de l'Union européenne comptant également trois niveaux territoriaux. Or il s'agit là des pays les plus vastes et/ou les plus peuplés. Cette complexité ordinaire ne conduit pas pour autant à esquiver le leitmotiv d'une simplification devant plaider un rapport d'information sénatorial :

« Si la structuration de notre territoire autour du triptyque « communes-départements-régions », qui ne constitue pas une originalité « franco-française », invite donc à nuancer le constat d'une complexité de notre organisation territoriale, celui-ci ne doit pas pour autant être esquivé. L'exigence de simplification apparaît en effet comme une

priorité aux yeux d'un grand nombre de nos concitoyens, en particulier des acteurs économiques »¹

La complexité française est d'autant plus réelle que l'observateur intègre, à côté des collectivités *stricto sensu*, un quatrième échelon territorial qui ne dit pas son nom : les intercommunalités. Il faut par ailleurs y adjoindre les milliers de syndicats, ou encore les Pays (même s'il ne s'agit pas là d'espaces de gestion).

Plus consensuelle paraît la critique selon laquelle le problème est moins celui du trop grand nombre d'échelons que du trop grand nombre de collectivités par échelon. En mai 1994, le rapport Jean Picq consacré à la réforme de l'Etat regrettait tant le nombre excessif de niveaux que leur caractère inadapté : « *Aucune des principales collectivités publiques ne paraît plus adaptée aux problèmes d'aujourd'hui : la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne* ». La proposition de Jacques Attali, en 1996, de « *simplifier l'Etat en remplaçant les 96 départements, les 22 régions et les 36 000 communes par sept provinces et six mille municipalités de taille européenne* » condense l'opinion de nombreux intellectuels et technocrates attachés à la « modernisation » des pouvoirs publics. Sans compter les nombreuses tentatives de visant à remodeler le design institutionnel local : loi Defferre, loi ATR, loi Pasqua, loi Voynet, loi Chevènement, loi Gayssot.... Ces tentatives, qui imposent ou proposent de nouvelles architectures juridiques non dénuées d'effets pratiques, révèlent toutes à leur manière ce souhait à vouloir faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics (Offner, 2004). La recherche d'un optimum dimensionnel peut apparaître vaine à ceux qui considèrent que c'est le projet qui fait le territoire et non l'inverse. A ceux qui considèrent que l'idée d'optimum dimensionnel n'est finalement viable qu'à la condition d'en tirer toutes les conséquences, c'est-à-dire de rompre avec la tradition de vocation généraliste des collectivités pour lui préférer des collectivités spécialisées (Mény, 1990). Si la recherche de coïncidence entre le juridico-institutionnel et le socio-économique est purement incantatoire, notamment parce que les temps respectifs accusent un écart croissant (Caillosse, 1994), l'idée demeure d'une inadéquation des pouvoirs locaux à la gestion des problèmes et des défis. Elle commande pour beaucoup, dans une perspective de modernisation et de rationalisation, de repenser l'architecture institutionnelle pour l'adapter à la géographie des problèmes et au fonctionnement des sociétés (Offner, 2004).

L'inadéquation ne ressort pas du seul registre de l'efficacité, mais emprunte de manière croissante au registre de l'efficience dans un contexte de pénurie budgétaire et de mise sous pression des concours financiers de l'Etat. Nous assistons une mobilisation croissante de l'argument économique et budgétaire comme registre même de mise en cause d'un système à la fois complexe et dispendieux. Cette entrée par l'économique permet ainsi à une organisation internationale comme l'OCDE de prescrire une réforme territoriale visant aussi bien à réduire le nombre de niveaux qu'à réduire le nombre de collectivités par niveau :

« Simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements, engendrerait des économies d'échelle substantielles. En moyenne, une commune française compte environ 1 800 habitants contre 5 500 pour l'Union européenne et 55 000 au Danemark. L'intercommunalité, qui aurait dû permettre de rationaliser les dépenses entre communes, est venue dans les faits surtout ajouter un niveau supplémentaire à une

¹ Rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission Collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009.

organisation territoriale déjà complexe. La pression actuelle à la baisse des dotations aux communes est de nature à encourager la mutualisation des services et de dégager ainsi des économies [...] Des économies supplémentaires sont atteignables en renforçant les incitations des collectivités territoriales à mieux maîtriser leurs dépenses. Premièrement, les recettes fiscales pré-affectées de l'administration centrale (taxes d'accise et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques notamment) devraient être transformées en transferts prédéterminés, étant donné que toute recette fiscale inattendue a tendance à être dépensée. Deuxièmement, les dotations de l'administration centrale, qui représentent environ la moitié des recettes des collectivités territoriales, pourraient être réduites lorsque les gains de productivité réalisables, déterminés sur la base d'analyses comparatives, sont importants (OCDE, 2011b) » (OCDE, 2013).

A l'échelon local, les communes apparaissent partout sous-dimensionnées, donnant lieu à des politiques de regroupement massif. *A contrario*, l'échelon régional est ressorti, au-delà des configurations nationales très spécifiques, largement renforcé. Enfin, dans les sept pays de l'UE qui comptent trois niveaux de collectivité, la crise a accéléré l'évolution de l'échelon intermédiaire : disparition progressive des comtés en Angleterre, projet de regroupement des provinces en Italie (de 110 à 60), diminution des compétences et du nombre d'élus des provinces en Belgique... La France semble elle davantage peiner à ajuster son armature institutionnelle et territoriale, maintenant intactes les communes, échouant à affaiblir l'échelon intermédiaire départemental et procédant à un renforcement en trompe-l'œil d'une région française toujours aussi affaiblie.

Une dépendance au sentier révolutionnaire

Pour comprendre cette idiosyncrasie française, la perspective néo-institutionnaliste historique peut être utilement convoquée. Outre le fait de s'interroger sur les raisons et modalités qui font que des sociétés nationales diverses développent des institutions différentes sur des problématiques communes, l'idée force de ce courant est que les institutions héritées du passé continuent à produire leurs effets par delà leur contexte originel d'apparition². Dans le champ politique et juridique, l'institution désigne une structure d'origine traditionnelle ou légale qui organise la société ou l'Etat. Elle renvoie à l'ensemble des structures politiques résultant du régime politique et mis en place par la Constitution, les lois, les règlements et les coutumes. Les institutions de départ contribuent à maintenir le développement institutionnel sur ce que des chercheurs ont qualifié de « sentiers de dépendance » (*path dependency*). Ce concept, introduit à l'origine par les économistes étudiant les phénomènes de verrouillage technologique³ montre l'impossibilité de faire abstraction du passé dont tout changement est tributaire (David, 1992). Importé par des chercheurs en science politique, ce concept rend compte de la manière dont des architectures institutionnelles et organisationnelles de politiques publiques se renforcent au fil du temps malgré leur caractère jugé sous-optimal ou frappé d'obsolescence (North, 1990). Les acteurs et les organisations se voient étroitement tributaires des institutions existantes, celles-ci structurant et canalisant les politiques publiques

² Nous laissons ici de côté la définition plus extensive proposée par le courant néo-institutionnaliste pour lequel les institutions recouvrent plus largement « des règles, des normes et des procédures, des séquences d'action standardisées, plus ou moins coordonnées et contraignantes, qui gouvernent des interactions entre individus, notamment pour la production de politiques publiques » (Lascoumes & Le Galès, 2006, p. 98).

³ Paul David relevait ainsi que le clavier de machine à écrire de type QWERTY, dans un univers dynamique régi par les lois du marché, se maintenait en dépit de son caractère sous-optimal en raison d'un verrouillage (*lock-in*) qui enserrait le développement technologique à l'intérieur d'un sentier de dépendance spécifique

dans des sentiers établis. Ce verrouillage institutionnel peut obéir, entre autres mécanismes, à la présence de points de veto (*veto points*) comme l'a mis en évidence Paul Pierson (2001) à propos du rôle tenu par les coalitions transpartisanes de bénéficiaires pour expliquer l'absence de changement systémique des systèmes de protection sociale américain et britannique au cours des années 1980⁴.

Pour ce qui concerne la décentralisation française existe la nécessité de repartir de la Révolution, période de refondation qui contribua à établir des institutions et libertés locales devant composer avec l'impératif supérieur de centralisation administrative, devenu l'un des principes fondamentaux du continuum étatique français (Legendre, 1968). La France s'est ainsi dotée, au cours des épisodes révolutionnaires et napoléoniens, d'une armature administrative qui garde en partie sa force aujourd'hui. Alors que les nécessités originelles du projet centralisateur sont devenues moins impératives, les défauts d'une telle armature territoriale sont apparus toujours plus remarquables aux yeux de nombreux observateurs et acteurs, à l'image du rapport Guichard de 1976 jugeant les territoires institutionnels pensés au XVIII^e siècle comme inadaptés aux évolutions sociales et économiques⁵.

Nonobstant l'accumulation des critiques, le système territorial s'est vu jusqu'ici sans cesse aménagé sans rompre pour autant : les institutions locales révèlent une continuité historique marquée par la permanence des départements et des communes dans des cadres territoriaux amendés et complétés par l'avènement tardif de la régionalisation institutionnelle et l'essor de l'intercommunalité (alternative douce aux fusions). Les intentions affichées lors de la précédente réforme territoriale de 2010 de remplacer à terme les cadres territoriaux fixés par la Révolution (communes, départements), jugés exigus et peu efficaces, par le binôme intercommunalités-régions, ne se sont une fois de plus que très partiellement concrétisées. Sans occulter les mutations réelles qui entourent la décentralisation française depuis plus de trente ans, nous assistons néanmoins à un écart durable entre la stratégie d'un nouveau design territorial, affirmée comme nécessaire au sein de cercles élitaires et experts nationaux (politiques, administratifs, académiques) ou internationaux, et une résilience institutionnelle des collectivités les plus anciennes. Nous nous proposons ainsi d'étudier la manière dont les « vieilles » institutions locales, issues de la Révolution, ont finalement réussi à se maintenir malgré les nombreuses mises en cause, tout en encadrant et surveillant étroitement le pouvoir des nouvelles institutions locales que sont les intercommunalités et les régions.

Le système territorial français : une empreinte indélébile des origines ?

Acte fondateur du système territorial français actuel, la Révolution française a généré des solutions très largement attachées à l'impératif supérieur de centralisation.

Une refondation territoriale placée sous le signe de la centralisation administrative

L'établissement d'une chronologie française de la centralisation administrative a opposé ceux qui, avec Alexis de Tocqueville (1856), en font une institution d'Ancien Régime, que la Révolution française n'aurait fait que prolonger, et ceux qui préfèrent au contraire évoquer

⁴ Les bénéficiaires verrouillent leurs droits sociaux non pas sur la base de positions partisans (mouvement ouvrier et partis de gauche, soutiens historiques de politiques favorables aux intérêts des classes salariées, exerçant alors une influence moindre), mais sur la base de leurs intérêts en qualité de clients ou bénéficiaires.

⁵ Rapport *Vivre ensemble* publié en septembre 1976 par la Commission dite « de développement des responsabilités locales » présidée par Olivier Guichard.

une centralisation minimale⁶. Malgré la réduction tendancielle des libertés locales sous l'Ancien Régime, il est difficile de suivre la thèse d'une centralisation comparable à celle observée après la Révolution française, sauf à considérer la centralisation comme un effort d'unification comme l'a fait Pierre Legendre. En tout état de cause, la Révolution française a consacré une vision du territoire servant le mythe révolutionnaire d'un bonheur collectif, devenu inséparable d'un idéal institutionnel placé sous le signe de l'unité et de l'égalité (Ohnet, 1996). Ce dernier a pris les traits d'une centralisation administrative que la montée en puissance des thèmes de l'égalité et de l'uniformité au 18^{ème} siècle avait préparée. D'un côté, l'aspiration à l'égalité rendait la suppression des privilèges de castes plus pressante. De l'autre côté, l'idéologie des Lumières opposait à l'ordre ancien, avec ses formes d'administration particulières à chaque Province, une vision plus rationnelle de l'organisation administrative, fondée sur une harmonisation égalitaire des circonscriptions, et impliquant une uniformisation du territoire. Dans son *Essai sur la Constitution et les fonctions des Assemblées provinciales* (1788), Condorcet considérait la réorganisation du territoire comme préalable nécessaire à tout changement social et politique. Alors que des tentatives de remodelage du territoire s'étaient succédées depuis les années 1760 jusqu'à l'aune de la Révolution française, la convocation des Etats généraux aboutit à ce que le 17 juin 1789, les députés du Tiers état se proclament Assemblée nationale et jurent de ne se séparer qu'après avoir donné une constitution à la France.

L'entreprise égalitaire et uniformisatrice a d'abord commandé la destruction des structures territoriales d'Ancien Régime, ce qui fut chose faite avec l'abolition des privilèges territoriaux (ceux des provinces et des villes). En ouvrant la voie à l'affirmation des principes d'égalité, de souveraineté et de la Nation, la Révolution faisait disparaître le droit à la différence des territoires (Ohnet, 1996). Devant la crainte d'une résurgence possible de l'autonomie et des droits coutumiers des anciennes Provinces, il fut décidé dès le 7 septembre 1789 de mettre à l'ordre du jour la préparation d'un Plan de municipalités et de provinces permettant de rationaliser cette organisation. Un Comité de division, emmené par Condorcet, et les députés Thouret et Sieyès, fut installé. Dans ses *Observations d'un député concernant la nouvelle organisation de la France*, publié en octobre 1789, Sieyès y exposait alors le principe d'une division géométrique par carré du territoire français, empruntant au plan en échiquier qu'avait élaboré en 1784 le Robert de Hesseln, cartographe du roi, pour les besoins cadastraux. Le document prévoyait alors le découpage du territoire en neuf régions, composées chacune de neuf départements, eux-mêmes subdivisés en neuf communes. En 1789, la nécessité de composer avec l'impératif centralisateur et uniformisateur explique que la réforme se soit significativement éloignée d'un tel découpage.

Communes, départements et absence de régions : un schéma territorial conforme à l'idéal centralisateur

Dans son rapport présenté à l'Assemblée constituante dès le 29 septembre, le Comité de division, souhaitant conjurer le risque de fédéralisation, excluait d'emblée l'hypothèse de circonscriptions régionales. Il s'agissait également de détruire l'esprit de province » au profit d'un esprit national. Alors que les Etats généraux avaient initialement prévu le remplacement des assemblées provinciales par des états provinciaux composés de députés librement élus

⁶ Cette thèse est par exemple défendue aujourd'hui par l'historien du droit, Sylvain Soleil (2003), qui met en garde sur les pièges de l'illusion rétrospective, cherchant à revisiter l'Ancien Régime sous le jour de mots, et donc de réalités, qui lui postérieures, et récuse l'assimilation trop souvent faite entre la centralisation (activité institutionnelle) et l'absolutisme (autorité politique).

(déclaration du 23 juin 1789), ces provinces seront finalement supprimées par le décret de l'Assemblée nationale du 22 décembre 1789. Loin de disparaître, ces réticences vont perdurer tout au long du 19^{ème} siècle. Ainsi, Waddington, rapporteur de la loi départementale de 1871, exposait les raisons pour lesquelles la consolidation départementale avait été préférée à l'établissement de gouvernements provinciaux : « *L'idée de former des provinces comprenant plusieurs départements n'a pas été adoptée par votre commission. En effet, cette nouvelle création ne répond à aucun besoin actuel et n'est aucunement réclamée par l'opinion publique qui pourrait y voir un retour vers les choses du passé et une menace pour notre unité nationale, qui exécuterait ses défiances, soit un nouveau rouage administratif et une nouvelle série de fonctionnaires ajoutée à d'autres* »⁷. Sous la Troisième République, la régionalisation institutionnelle se voit d'autant plus écartée qu'elle est vigoureusement défendue par les ennemis de la République issus du camp de la droite ultra. Les tentatives de régionalisation administrative protégées par le régime de Vichy ne feront que conforter l'idée d'une opposition entre Région et tradition républicaine.

En 1789, c'est finalement du côté départemental qu'il faut rechercher un écho révolutionnaire au plan en échiquier. Le Comité de division retint en effet la création de 81 départements subdivisés en 9 communes (sortes de districts) constituant des carrés (de six lieues de côté), chaque commune étant subdivisée en cantons de 4 lieues carrées. A chaque niveau devait correspondre une administration spécifique. C'est par la loi du 22 décembre 1789 que la France se voit officiellement divisée en départements (fourchette comprise entre 75 et 85), comportant entre 6 et 9 districts, puis en cantons, et enfin en communes (celles-ci restant des circonscriptions administratives au détriment des cantons). Le décret établissant la liste des 83 départements, adopté le 15 janvier 1790, repart du chiffre de 81 départements auxquels s'ajoutent Paris et la Corse⁸. Le tracé des frontières, arrêté par le décret du 26 février 1790, s'affranchit néanmoins de la volonté normalisatrice (découpage en carrés inspiré de l'expérience nord-américaine) pour tenir compte des particularismes locaux, aussi bien géographiques, économiques qu'historiques⁹. La complexité de l'entreprise, qui résulte de l'âpre négociation entre les notables des territoires, conduit à ce que le découpage départemental respecte davantage les limites culturelles que ce le projet initial l'aurait (Ozouf-Marignier, 1989). Mais tout esprit de retour aux identités historiques de l'Ancien régime n'en est pas moins proscrit. Alors que la dénomination générique « département » désigne la partie d'un tout, ici placée dans une situation subalterne par rapport au territoire de la Nation, chaque département reçoit une dénomination prudente assise sur une neutralité géographique. Même assoupli, le découpage révolutionnaire révèle un raisonnement sur des espaces et des limites et non sur la polarisation (Guy, 2008). Circonscription créée pour les besoins de l'Etat et conçue comme un outil du centralisme administratif et politique, le département ne se voit alors reconnaître aucune fonction autonome pour la gestion des « affaires particulières » des habitants. Cet enclassement du département dans le projet de centralisme administratif sort renforcé avec la création des préfets de département (loi du 17 février 1800), inspirée par le consul Napoléon Bonaparte. L'administration préfectorale, chargée de transmettre « *la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique* » selon la formule de Jean-Antoine Chaptal, rapporteur de la loi¹⁰, reconstitue une pyramide administrative, d'autant plus redoutable que les autorités locales cessent alors d'être choisies par les citoyens. Mais les

⁷ ACF, 19840560-149.

⁸ La progression ultérieure du nombre de départements se fera essentiellement par ajout de nouveaux territoires davantage que par une modification des frontières départementales .

⁹ Pour une vision plus détaillée du découpage, se référer à l'ouvrage de Catherine Guy (2008).

¹⁰ Citation reproduite in Legendre P. (1969), *L'administration du XIIIème siècle à nos jours*, Paris, PUF, p.42.

réformes ultérieures permettront d'affermir progressivement l'exercice des libertés départementales au sein de ce format originel de déconcentration : possibilité offerte aux conseils généraux (sauf recours en illégalité) de statuer sur un grand nombre d'affaires (voirie, emprunts, centimes ordinaires...) (cf. loi de juillet 1866) ; allègement de la tutelle préfectorale et nouveau régime de l'approbation préalable des actes des collectivités locales (cf. loi de juillet 1867) ; élargissement des prérogatives du conseil général (loi départementale de 1871) ; élection d'un président de conseil général à partir de 1899 ; attribution de la clause générale de compétences en 1926 ; transfert du pouvoir exécutif du préfet vers le président de conseil général (loi du 2 mars 1982) Autant d'évolutions qui enracinent le cours décentralisateur français dans le cadre départemental.

Concernant l'échelon de proximité proprement dit, le Comité de division de 1789 avait initialement prévu d'établir des communes suffisamment grandes pour être viables. Mais le jacobin Mirabeau se fit le porte-parole de ceux qui étaient inquiets devant l'abstraction schématique proposée d'une division par carré. Craignant que de si grandes communes menacent l'autorité du pouvoir central, Mirabeau défend alors le particularisme local et le droit de chaque paroisse à s'autogérer. Le projet radical d'un découpage quasi mathématique du territoire, division par espaces égaux, échoue devant ces craintes, et la nécessité de tenir compte des mœurs, des habitudes et des coutumes (Ohnet, 1996). Finalement, une sorte de compromis fut trouvé avec la loi du 14 décembre 1789 instaurant les municipalités. Tenant compte de l'empreinte territoriale de l'église catholique, chaque paroisse est vouée à constituer une commune, sauf les plus petites et celles qui font manifestement partie d'une même ville et qui pourront se regrouper. Ainsi, les presque 60 000 paroisses d'Ancien Régime se transforment en 44 000 entités juridiques municipales distinctes¹¹, dotées d'un maire et d'un corps municipal élu au suffrage censitaire. Ce découpage reprend en réalité les municipalités de paroisse de l'édit du 23 juin 1787 dont l'application avant l'épisode révolutionnaire fut introuvable. Ce niveau communal gère les affaires propres à la commune (patrimoine, voirie, travaux publics, police administrative), et par délégation du pouvoir central certaines fonctions administratives générales (répartition des contributions directes).

Malgré le desserrement de l'étau centralisateur qui les avait façonnées, ces deux institutions locales et révolutionnaires ont résisté au temps et aux critiques. Au caractère jugé excessif de la centralisation, critique que Napoléon III lui-même avait reprise à son compte¹², s'est ajouté la critique récurrente du caractère inadapté des formats communaux et départementaux au regard des exigences de l'action publique. Une inadaptation qui se voit aujourd'hui de plus en plus indexée à des considérations managériales indexées au célèbre triptyque "économie, efficacité, efficience" (Urio, 1998). La Commission pour la libération de la croissance française pouvait ainsi dénoncer l'obsolescence des institutions locales et leur incapacité à satisfaire de telles exigences :

¹¹ Remontant aux 13^{ème} et 14^{ème} siècles, les paroisses voient leur cadre territorial précisé par le Concile de Trente (1545-1563), qui impose une configuration géographique précise sur laquelle s'exerce l'autorité du curé. La paroisse devient alors cette unité culturelle qui réunit les fidèles sous la direction d'un curé, et cette unité administrative servant à la tenue de registres paroissiaux, véritables documents officiels de l'état-civil (Guy, 2008).

¹² Dans une lettre du 27 juin 1863 adressée au ministre présidant le Conseil d'Etat, Napoléon III écrivait ainsi: « notre système de centralisation, malgré les avantages, a eu le grave inconvénient d'amener un excès de réglementation. Nous avons déjà cherché, vous le savez, à y remédier ; néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Autrefois, le contrôle incessant de l'administration sur une foule de choses avait peut-être sa raison d'être ; mais aujourd'hui ce n'est plus qu'une entrave ».

« La France est un vieux pays. Beaucoup de ses institutions se sont sédimentées et fossilisées. Elles coûtent souvent trop cher pour un service chaque jour plus défaillant. Chacune de nos institutions doit être évaluée au regard du double objectif : garantir la solidarité et servir la croissance » (Attali, 2008, p.18).

La résistance observée des communes et départements doit un lourd tribut aux points de veto que représentent les élus.

Entre veto des élus et conservatisme de l'opinion

Davantage qu'une politique électorale ou d'opinion, dont l'enjeu est d'obtenir des soutiens larges à la politique que l'on mène, de créer de grandes coalitions à travers des épreuves publiques particulièrement ouvertes, la réforme décentralisatrice s'apparente à la « politique des problèmes » dont les messages s'adressent à des publics spécifiques, dont le poids d'influence est fonction de leur capacité de mobilisation et de leur intensité d'engagement¹³. La réforme décentralisatrice peut ainsi s'analyser avec Patrick Le Lidec (2007) comme le produit des transformations des interdépendances et des rapports de force entre trois catégories d'acteurs que sont les élus locaux qui jouent un rôle moteur et offensif, les administrations dont l'approche est plus défensive, et l'exécutif national, arbitre partial et divisé des prétentions rivales. Or ce rôle joué par les élus locaux, offensif mais aussi défensif, opère comme un mécanisme de verrouillage rendu possible par la conjonction de trois facteurs.

Le premier tient au nombre particulièrement élevé d'élus locaux qu'induit l'extrême fragmentation du paysage communal français. A elles seules, les communes rassemblaient 519 417 conseillers municipaux élus au scrutin des 9 et 16 mars 2008¹⁴.

Le second facteur tient à la forte interdépendance des espaces politiques locaux et national d'abord permise par le truchement d'associations d'élus, constitués en puissants groupes d'intérêt agissant au travers de représentations nationales diverses et spécialisées. La plus influente d'entre-elles est sans conteste l'Association des Maires de France dont le congrès annuel représente une démonstration de puissance et de représentativité, qui explique la présence des plus éminents représentants de l'Etat. L'AMF s'apparente à une organisation faitière à côté de laquelle nous retrouvons diverses représentations communales de type catégoriel et organisées autour de strates plus fines: communes rurales, villes moyennes, grandes villes... Il convient d'y ajouter l'Association des communautés de France (AdCF), l'Association des Départements de France (ADF) ainsi que l'Association des Régions de France (ARF). Toutes ces associations peuvent aussi bien agir de concert qu'être placées en situation de concurrence et chercher à se neutraliser.

Le troisième facteur, probablement la caractéristique française la plus forte, tient précisément au fait que la capacité d'influence des élus et de leurs lobbys est d'autant mieux assurée que ces lobbys territoriaux sont dans les murs. La pratique exceptionnellement élevée du cumul vertical des mandats (mandat national et mandat local) rend ainsi le législateur français particulièrement perméable aux intérêts locaux. Un système de cumul que la corporation des élus locaux s'est toujours employée à défendre. Et ceux qui semblent s'y opposer à leur entrée en politique finissent souvent par s'y rallier au fur et à mesure de leur intégration dans le système représentatif (Marrel, 2004). Les lois de 1985 et 2000 encadrant ces cumuls n'ont en

¹³ Sur le distinguo entre politique électorale ou d'opinion, et politique des problèmes, voir Jean Leca (1995).

¹⁴ Source : données chiffrées de la Direction générale des collectivités locales.

rient entamé la vitalité de ce système, *a fortiori* pour les cumuls verticaux (mandat parlementaire et mandat local)¹⁵. En 2003, après application de la nouvelle loi encadrant le cumul, seuls 62 sénateurs sur 321 (19 % des sénateurs) n'exerçaient aucun autre mandat, contre 53 députés sur 577 (9%)¹⁶. A l'étranger, ces cumuls ressortent dans des proportions incomparablement plus modestes en raison de freins qui n'épousent aucune ligne conductrice générale, tant au niveau européen (traditions nationales idiosyncrasiques) qu'au niveau de chaque Etat (dispositifs partiels) (Kerrouche, Guérin-Lavignotte, 2006) : interdit coutumier (à l'image de la Grande-Bretagne) ; interdiction totale ou spécifique (interdiction de siéger simultanément au sein du Parlement et d'une Communauté autonome en Espagne, ou interdiction d'être maire d'une ville de plus de 20 000 habitants pour les parlementaires italiens) ; découragement économique ; idée du *full time job* (le mandat parlementaire est une activité à plein temps) ; théorie du *trust* interdisant aux individus d'être les avocats de deux parties (Marrel, 2011). Un rapport de l'OCDE concluait à une spécificité française, véritable obstacle à la réforme :

« ... Spécificité française (Bach, 2012), le cumul fréquent entre un mandat national et un mandat exécutif local, que le gouvernement entend interdire en dépit de fortes résistances, représente un obstacle à la réforme profonde de l'organisation territoriale et, au-delà, au bon fonctionnement des institutions (Cahuc et Zylberberg, 2009 ; Commission Jospin en 2012) » (OCDE, 2013).

D'un côté, l'influence des élus intervient tôt, en amont, au moment même de l'élaboration des textes. Les négociations entre représentants des élus locaux et ministère de l'Intérieur aboutissent à neutraliser les mesures les plus contraignantes et innovantes, susceptibles de remettre en cause les découpages traditionnels selon David Guéranger (2008). Ce que ce dernier met bien en exergue dans son étude de la loi ATR de 1992, tout comme Patrick Le Lidec à propos de la LOADT de 1995 et des Pays. De l'autre côté, l'influence des élus locaux est à rechercher dans les mécanismes de résistance et de détournement observables pendant et sur le terrain de la mise en œuvre. A ce titre, nous pouvons citer avec David Guéranger une série de réformes dont la mise en œuvre déçoit : l'échec de la loi de 1971 est rapporté aux collusions entre le préfet et ses notables qui se refusent à entériner des fusions jugées trop contraignantes ; l'application de la loi ATR est conditionnée par la structure des gouvernements locaux établis, c'est-à-dire par les stratégies des élus dominants ; la naissance des premières communautés d'agglomération suite à la loi de 1999, elle est référée à l'exercice d'un *leadership* politique qui se définit moins par le rôle du préfet que par celui des élus des villes.

Face à l'intense mobilisation des intérêts territoriaux répond une relative démobilitation des citoyens sur ce type d'enjeux, à l'exception notable d'une plus forte réactivité de l'opinion sur les questions attenantes au tracé des frontières (fusions de communes, nouveaux ensembles régionaux). Cette soustraction de la réforme territoriale à des épreuves publiques ouvertes, n'emporte pas la conviction qu'il faille se désintéresser totalement de l'opinion des Français lorsqu'elle se voit sondée. Sans entrer dans le vif débat autour du caractère artefactuel de l'opinion publique sondagière, nous pouvons raisonnablement souscrire à l'idée que cette dernière existe bel et bien en tant que fiction génératrice de ses propres effets de réalité. C'est

¹⁵ Jusqu'en 2014, le mandat local que peuvent détenir les parlementaires ne prenait pas en compte, les communes de moins de 3500 habitants, contrairement aux cumuls exclusivement locaux de type maire-conseiller général.

¹⁶ En France, si les parlementaires – élus municipaux sont légion, les conseils généraux ne sont pas en reste. Au 1er janvier 2012, 109 sénateurs (31 % d'entre eux) et 113 députés (19 %) détenaient également un mandat départemental et, parmi eux, 35 sénateurs et 17 députés étaient présidents d'un conseil général.

en ce sens qu'il est possible d'intégrer l'opinion des Français telle que mesurée par les instituts de sondage. Alors force est de constater que les résultats d'enquête sont régulièrement venus conforter les discours et stratégies d'influence de lobbys territoriaux en faveur du *statu quo*. Face aux positions « modernistes » défendues au sein de différents cercles politiques, experts, universitaires en faveur des nouveaux formats territoriaux (intercommunalités et régions), les Français témoignent régulièrement de leur attachement des Français aux « vieilles » institutions locales (communes et départements) :

- Un sondage réalisé par TMO régions pour l'Association française des conseils en affaires publiques, posait la question suivante : « S'il fallait supprimer un échelon parmi les collectivités territoriales, le ou lesquels supprimeriez-vous ? ». Le département n'était cité que dans 24% des cas, à quasi égalité avec le Conseil régional (26%), alors que l'échelon intercommunal ressortait à 33%.
- Un autre sondage, réalisé par CSA en 2012, interrogeait les Français sur la nécessité de supprimer un échelon au regard du rétablissement des finances publiques, et lequel. Parmi ceux souhaitant la suppression d'un échelon, 40 % préconisaient en priorité celle des intercommunalités, 26 % celle des départements, 19 % celle des régions, 9 % celle des communes, et 6 % refusaient de se prononcer.
- Un sondage LH2 réalisé pour le compte du quotidien « 20 minutes », publié en décembre 2006, montrait que 88% des personnes interrogées se déclaraient alors hostiles à la suppression des départements.

Si les commanditaires des sondages sur les questions de décentralisation et d'architecture territoriale et institutionnelle sont très divers, il n'est pas rare que les lobbys territoriaux eux-mêmes initient des enquêtes d'opinion avec le but d'asseoir et de légitimer davantage leur position. Michel Offerlé (1998) a défini une typologie des registres permettant de construire une habilité à défendre un intérêt social. A côté de la vertu (registre de la scandalisation) et de la science (registre de l'expertise) prend place le registre du nombre. Cet appel au nombre peut aussi bien emprunter des formes conflictuelles (registre de la manifestation ou de la pétition), que des formes pacifiées comme les sondages, trop souvent ignorées comme répertoire d'action par la littérature consacrée aux groupes d'intérêt. Ainsi, le manuel coécrit par Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt* (2006), comme le manuel de Patrick Hassenteufel, *Sociologie de l'action publique*, retiennent les seules formes protestataires d'expression de l'opinion. Constitueraient-elles des formes plus réelles d'expression que les sondages comme l'avancait Patrick Champagne dans *Faire l'opinion ?* Quelles que soient les convictions des chercheurs sur la réalité ou les effets des sondages, force est de constater que les lobbys territoriaux y recourent le cas échéant pour légitimer leurs intérêts. Nous prendrons l'exemple récent du discours de politique générale de Manuel Valls (printemps 2014), prédisant la suppression des Départements à l'horizon 2020. L'ADF n'a alors pas tardé à commanditer et rendre publique une enquête intitulée « ce que les Français pensent de la réforme territoriale ». Entre autres questions posées et réponses recueillies, l'ADF pouvait proclamer que 84% des Français (et non des personnes interrogées) ne considéraient pas la suppression des départements comme une priorité de la réforme territoriale.

Désormais, nous souhaitons étudier plus particulièrement ce que le verrouillage produit en termes d'organisation et d'équilibre des pouvoirs locaux, à travers l'examen successif des binômes communes-intercommunalités et départements-régions.

Il faut sauver le « soldat » communal : de l'échec fusionnel à la domestication des intercommunalités

Historiquement, deux voies de réforme s'ouvraient pour répondre au constat d'une fragmentation communale jugée excessive, et mieux faire correspondre l'échelle institutionnelle (celle des institutions élues) et l'échelle fonctionnelle (celle où se posent et doivent se gérer les problèmes) : les fusions de communes et/ou les coopérations entre communes. Alors que la politique française de regroupement communal a continuellement échoué, faisant de l'Hexagone un cas de plus en plus exceptionnel en Europe, la réponse à la fragmentation communale, l'articulation des échelles institutionnelles et fonctionnelles, trouvent une réponse à travers la seconde voie coopérative. Celle-ci apparaît pour la France comme une alternative douce à l'impossible fusion des communes, quand elle ressort dans bien des pays européens comme un prolongement de la réforme fusionnelle. Par une approche plus « soft », sans s'attaquer directement aux communes, en se contentant d'un système coopératif (qui peut le cas échéant s'apparenter à une supracommunalité), l'Etat a initié une révolution silencieuse de l'intercommunalité. Mais cette dernière a dû, pour réussir, « se fondre dans les contraintes de l'ordre municipaliste » (Desage, Guéranger, 2011, p.149).

Le succès des regroupements de communes en Europe

Il apparaît remarquable que l'atomisation communale n'ait jamais été jusqu'ici fondamentalement bousculée en France tant le « trop grand » nombre des communes est constitué comme « problème » au sein de cercles réformateurs depuis fort longtemps (Desage, 2005). Ce constat d'un trop grand nombre de communes n'a rien d'une idiosyncrasie française. En Europe, nombreux sont en effet les pays à avoir initié des politiques de regroupement, parfois dès la première moitié du 20^{ème} siècle, mais pour une large part à partir des années 1970, du moins dans la partie septentrionale de l'Europe. Malgré des résultats déjà spectaculaires, les efforts n'ont pas été stoppés, et des dynamiques de regroupement sont toujours observées ces dernières années. Un tableau comparatif des fusions communales entre 1950 et 2007, établi par le Conseil de l'Europe, montre l'ampleur des réductions du nombre de communes : de 87 % en Suède (de 2.281 à 290 communes), de 79 % au Royaume-Uni (de 1.118 à 238 communes), de 75 % en Belgique (de 2.359 à 596 communes), dans le sillage de la loi de 1975 créant les nouvelles communes (589 alors) ; de 42 % en Autriche (de 4.039 à 2.357 communes), de 42 % en Norvège (de 744 à 431 communes), de 41 % en Allemagne (de 14.338 à 8.414 communes).

En 2011, une commune européenne comprenait en moyenne 5 630 habitants sur une superficie de 49 km². Dans sept pays, on recense moins de 5 000 habitants, dont trois pour lesquels la barre passe sous les 2 000 habitants (République tchèque, France et Slovaquie). A l'opposé, dans huit pays, les municipalités regroupement plus de 30 000 habitants en moyenne. Le Royaume-Uni fait figure de cas extrême avec une population moyenne de 152 680 habitants. Dans ces pays à grande communes, on trouve généralement trace d'un niveau infra-municipal structuré, composé de localités parfois dotées de la personnalité morale. En Angleterre, 10 000 paroisses subsistent aux côtés des 269 *local governments*. Au Portugal, à côté des 305 communes prennent place près de 4 207 paroisses qui continuent à remplir des fonctions de pouvoir de proximité au travers d'un conseil de paroisse élu. Ce qui illustre une répartition entre les services de proximité et les services publics dont les coûts de fourniture sont élevés (Levrat, 2005).

Ces politiques de regroupement communal se sont distinguées sur le caractère plus ou moins autoritaire des réformes menées au plan national, comme sur le sort réservé à la participation citoyenne aux processus de décision. L'éventail des solutions nationales (voir régionales) va de l'interdiction pure et simple du référendum jusqu'à son obligation. En revanche, presque tous les États ont recouru à des bonifications financières afin de stimuler cette dynamique fusionnelle. Quelles que soient les différences entre pays, la plupart d'entre-eux ont en tout état de cause « réussi » à réduire très substantiellement le nombre de leurs communes contrairement à la France.

Une fragmentation communale inoxydable ?

En France, l'échec de la voie fusionnelle est aussi fort que les projets sont anciens. En effet, dès la Révolution Française, à peine les nouvelles communes avaient-elles vu le jour, qu'une loi du 20 août 1790 préconisait aux petites communes de moins de 250 habitants de s'unir, sans succès. Cinq ans plus tard, la Constitution de l'An III sommait les municipalités de moins de 5000 habitants de se regrouper en municipalités de canton selon un schéma fédéral avec une administration dirigée par un président et dans laquelle siègent les représentants des communes. Les résultats, brutaux, furent rapidement annihilés par la législation napoléonienne consacrant un retour à la Constituante, c'est-à-dire à des communes formant l'échelon administratif de base. Si les ajustements ont alors permis de faire baisser leur nombre de 44 000 à 38 000, toutes les tentatives ultérieures de fusion échouèrent, soit parce qu'elles restaient au stade de projet, soit parce que leur mise en œuvre se soldait par un échec patent : projets Villèle (1821), Vivien (1837), Gambetta (1881). Cette question fut de nouveau mise à l'agenda aux débuts de la V^{ème} République, le décret du 22 janvier 1959 prévoyant l'adoption de délibérations concordantes des conseils municipaux désirant la fusion. Seules 350 fusions, concernant 746 communes, furent recensées sur la base de ce texte.

La loi Marcellin de 1971 a davantage capté l'attention sur le sujet, au point de paraître résumer à elle seule l'incapacité française à fusionner ses communes, quand d'autres pays en Europe réduisaient alors avec succès leur nombre de communes. Deux ans après la mobilisation des notables locaux, conseillers généraux en tête, contre le projet gaulliste de créer des régions associant élus politiques et représentants de la vie sociale et économique, le législateur souhaite s'appuyer sur les élus locaux (leur promettant des dotations d'équipement accrues en cas de fusions), et non s'imposer aux élus locaux. Des plans départementaux de regroupement (à l'exception de la région parisienne) sont établis par des commissions d'élus sous le contrôle des préfets, avant d'être soumis au vote des assemblées locales (dont le conseil général) et au référendum intercommunal. Alors que ces Plans proposaient la substitution de 3 482 nouvelles communes à 9 761 communes existantes, seules 838 fusions concernant 2045 communes, sont réellement intervenues entre 1971 et 1977. A partir de 1978, le nombre de communes recommença même à augmenter sous l'effet de « défusions ». Le caractère peu autoritaire de la réforme, et les collusions entre les notables locaux et les préfets, qui se refusent à entériner des fusions jugées trop contraignantes (De Kervasdoué & alii, 1976), expliquent un tel échec. Dupuy et Thoenig (1983) y voient une « *politique délibérément voulue comme symbolique dès le départ* » (Ibid., p.153), le gouvernement voulant faire la preuve de sa prise de conscience d'un nécessaire changement (adossé au projet de *Nouvelle société* du Premier Ministre Jacques Chaban-Delmas), tout en évitant une révolte de maires. La timidité de la loi Marcellin n'empêcha pas un groupe d'élus ruraux de créer, en réaction au texte et à l'initiative d'Etienne Furtos, maire de la petite commune d'Unias dans la Loire, l'Association des Maires de France – Communes Rurales, devenue en

1983 la Fédération nationale des maires ruraux, et depuis 2003 l'Association des maires ruraux de France.

Cette absence de politique autoritaire de regroupements explique qu'en 2008, la France abritait 36 782 communes, soit plus que les Etats-Unis (moins de 36 000) et un tiers du total des communes de L'UE des 27 (97 000). L'Etat français n'en finirait pas d'expier cette faute originelle du morcellement extrême du territoire que les élus communaux participent à entretenir (Kerrouche, 2008).

Les communes nouvelles : une énième tentative vouée à l'échec ?

Alors que seulement 1100 communes furent supprimées par fusion, de 1971 à 2009, la loi du 16 décembre 2010 remplaçait les communes associées créées par la loi Marcellin par les communes nouvelles, maintenant dans chaque commune un maire délégué (le maire référent de l'ancienne commune) et une mairie annexe dont les compétences sont proches de celles des arrondissements municipaux de Paris, Lyon, Marseille¹⁷. La douzaine de groupements de ce type répertoriés fin 2013 semblaient devoir donner raison aux doutes initiaux de Nicolas Portier (2011), directeur de l'Association des Communautés de France, quant aux chances de succès de la nouvelle formule. Bien que ce dispositif ne fasse pas totalement disparaître l'entité communale, l'AMF, par la voix de son président Jacques Péliissard, exprimait initialement ses réserves, sinon son hostilité. Mais lors du congrès des maires de 2013, le président de l'AMF devait confier qu'il ne s'opposait plus à leur extension. Devenu partisan du concept, Jacques Péliissard devait même défendre un amendement au projet de loi de finances 2014 sur les communes nouvelles, avant de porter une proposition de loi¹⁸ visant à consolider et rendre plus attractif le dispositif dans un contexte financier contraint. On pouvait ainsi lire dans l'exposé des motifs :

« Il apparaît en effet essentiel de donner une impulsion, dès le début du prochain mandat, à la création de communes plus fortes et d'aider, dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités qui le souhaitent à se regrouper pour renforcer leurs moyens, mutualiser leurs compétences et leurs ressources dans une démarche d'optimisation de leur action de proximité et de maîtrise des dépenses » (p.2).

Ce spectaculaire ralliement de l'AMF par l'entremise de son président a pu nourrir le souvenir vengeur de Michel Mercier, ancien ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire : « *Je me réjouis de voir que Jacques Péliissard a évolué favorablement par rapport aux communes nouvelles. Il n'en était pas un grand partisan en décembre 2010 quand la loi a été votée* ».

¹⁷ La commune nouvelle est substituée aux communes pour toutes les délibérations et les actes ; pour l'ensemble des biens, droits et obligations ; dans les syndicats dont les communes étaient membres. Par ailleurs, tous les personnels municipaux sont rattachés à la commune nouvelle. Les anciennes communes deviennent des communes déléguées, sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création. En cas de mise en place de communes déléguées, chacune dispose d'un maire délégué et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres ; d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes d'état civil. Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle (majorité des deux tiers), un conseil de la commune déléguée, dont les membres sont désignés parmi ceux du conseil municipal de la commune nouvelle, peut être créé dans tout ou partie des communes déléguées.

¹⁸ Proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, texte n° 1778 présenté par Jacques Pelissard, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2014.

Cette conversion des esprits se nourrit de trois considérations concomitantes, qui pourraient enclencher une dynamique fusionnelle inédite. Il y a d'abord la conviction qu'il est préférable de privilégier cette forme intermédiaire, certes supra-communale mais pas si éloignée des formes les plus intégrées d'intercommunalité, plutôt que de se voir imposer des fusions plus intégrées. Les communes nouvelles ressemblent en effet un peu à des micro-intercommunalités déléguant à la nouvelle commune les tâches les plus généralistes et conservant aux anciennes communes le statut d'une mairie annexe dans une grande ville.

Ensuite, le contexte de tension budgétaire semble devoir peser sur les prises de position. Au plan national, Jacques Péliissard a voulu faire des communes nouvelles une sorte de monnaie d'échange. Ainsi pouvons-nous comprendre sa proposition que les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants bénéficient d'un pacte de stabilité de la dotation globale de fonctionnement durant trois ans, au lieu d'une seule année aujourd'hui. Le contexte de crise budgétaire semble pouvoir agir comme un bélier face aux résistances locales. Davantage, la création d'une commune nouvelle peut permettre le franchissement de seuils démographiques auxquels s'attachent des bénéfices, à l'image de la commune nouvelle de Thizy les Bourgs (Rhône), dont Michel Mercier est devenu le premier magistrat : *« Nous utilisons les finesses du système. Grâce à cette commune nouvelle, nous changeons de strate pour la dotation globale de fonctionnement. Cela fait, dans l'ensemble, 150 000 euros en plus, ce qui n'est pas neutre pour un territoire de 6 000 habitants »* ;

Une troisième considération pourrait inciter les élus locaux à (re)considérer plus positivement cette perspective : l'agrandissement progressif des périmètres intercommunaux¹⁹, relancé par les schémas départementaux de coopération intercommunale issus de la loi du 16 décembre 2010. La crainte est forte pour des édiles municipaux que leur commune se voit totalement diluée dans le jeu communautaire. La commune nouvelle est alors vue comme l'opportunité de se coaliser à l'échelle infra-communautaire de manière à continuer de peser dans l'enceinte communautaire. Loin de simplifier l'organisation territoriale, la préférence pour les fusions-association pourrait dès lors engendrer la coexistence de trois échelons au sein du bloc local : un échelon de proximité (commune arrondissement), un échelon intermédiaire (commune nouvelle), et un échelon stratégique (intercommunalité).

Une absence d'autonomisation intercommunale

Depuis la création en 1890 des Syndicats à vocation unique, la voie coopérative n'a cessé de se renforcer, aménageant le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet, désormais matérialisée par les diverses strates communautaires. Le mouvement de communautarisation, qui embrasse désormais l'ensemble des communes françaises, a enregistré les progrès continus des transferts de compétences des communes vers les intercommunalités, leur nombre moyen passant ainsi de quatre à huit entre 1999 et 2008. Conformément à un effet cliquet, l'exercice de compétences primaires (aménagement, développement économique) engendre à moyen terme la multiplication des domaines d'intervention d'une communauté. Le renforcement des actions communautaires s'est parallèlement accompagné d'un degré croissant d'intégration financière des communautés, soit la part des dépenses intercommunales (fonctionnement + investissement) dans les

¹⁹ Au 1er janvier 2014, le nombre d'intercommunalités à fiscalité propre s'est ainsi réduit de 436 sur les deux exercices 2012 et 2013, et de nombreuses fusions, environ 270 selon les chiffres de la DGCL, ont été opérées au cours de ces deux années. La population totale moyenne des groupements à fiscalité propre a augmenté, atteignant près de 29 000 habitants au 1er janvier 2014 contre 23 000 début 2012.

dépenses communales consolidées. Enfin, une intégration humaine de l'intercommunalité est observée depuis la seconde moitié des années 2000 à travers le volet « mutualisation des services », décliné de manière diverses (mutualisations ascendantes, descendantes ou intégrales).

Ces intercommunalités, toujours plus puissantes, ne sauraient être assimilées à de simples coquilles vides uniquement alimentées par des effets d'aubaine, comme le suggérait Daniel Gaxie en 1997. Pour autant, les avancées de l'intercommunalité se sont toujours accompagnées du souci de ménager les intérêts communaux et mayoraux, tout en plaçant les intercommunalités sous leur étroit contrôle, et limitant du même coup toute logique d'autonomisation. Ce que rappelle tout un ensemble d'indices :

- Une libre adhésion jusqu'à la loi du 16 décembre 2010 des communes aux EPCI. Même la loi du 31 décembre 1966 portant création des communautés urbaines, participant à la « légende » d'une réforme imposée par un Etat gaulliste réformateur à des élus locaux réfractaires sommés de composer, fut le résultat de la confrontation d'un grand nombre d'intentions, souvent contradictoires et changeantes au gré de son élaboration, où les calculs politiques nationaux et locaux des gouvernants le disputent aux ambitions fonctionnelles revendiquées (Desage, 2010).
- Une représentation des communes préférée à celle de la population, quitte à favoriser une inégale représentativité démographique des élus communautaires : à la communauté urbaine de Lille par exemple, la représentativité démographique d'un conseiller communautaire va de 178 habitants pour la plus petite commune à 7874 pour la plus grande, soit un rapport de 1 à 44 (Desage, Guéranger, 2010). Par ailleurs, les limites apportées à la domination de la ville centre, en termes de sièges, constituent des gages donnés aux communes plus petites.
- Une démultiplication des vice-présidences qui, outre les avantages financiers procurés, vise à réassurer l'autorité des maires au sein de l'institution intercommunale.
- Une communautarisation des compétences partiellement imposée, et dont la réalité épouse les définitions locales de l'intérêt communautaire, soit la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes, laissée à l'entière discrétion des élus locaux. Ainsi, la définition locale et souveraine de l'intérêt communautaire justifie d'aller au-delà de l'apparente similarité des compétences communautaires (Benchendikh, 2002).
- Une communautarisation des recettes fiscales contrebalancée par l'existence de reversements fiscaux des intercommunalités aux communes membres, soit de manière obligatoire (attribution de compensation), soit de manière facultative (dotation de solidarité communautaire) (Frinault & alii 2010 ; Frinault, Reigner, 2010).

Mais l'essentiel se trouvait résumé dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif au développement de la coopération intercommunale de 1997 : « l'intercommunalité ne constitue pas un quatrième niveau d'administration locale mais facilite l'émergence d'un cadre local plus cohérent d'exercice des compétences et de solidarité financière ». A notre sens, deux verrous essentiels permettent ce confinement du pouvoir : le statut et le déficit démocratique.

L'intercommunalité : un simple établissement de coopération sur le plan du droit

Le confinement du pouvoir intercommunal trouve une traduction forte sur le plan juridico-politique en faisant des intercommunalités de « simples » établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Certes, cette qualification trouve une justification dans

l'absence de clause générale de compétences dont bénéficient traditionnellement les collectivités territoriales en France : ces dernières sont autorisées à agir au-delà des énumérations textuelles, dès que la question se révèle d'intérêt local, chaque fois que ce n'est pas expressément interdit ou attribué à un autre niveau par un texte (Belloubet-Frier, 2007), quand les intercommunalités exercent les seules compétences qui leur sont expressément transférées par les communes, sur la base d'une obligation juridique (compétences obligatoires et optionnelles) ou facultative. Mais ces transferts sont devenus si importants et diversifiés, *a fortiori* en milieu urbain, que l'idée même de vocation spécialisée, caractéristique d'un établissement public, relève d'une fiction juridique, mais nécessaire. En effet, dans un contexte où prédomine l'idée du surpeuplement du paysage politico-administratif local français, la création d'un nouveau rang de collectivités territoriales sans en supprimer un existant (l'échelon communal) apparaît inenvisageable, sauf à déclasser juridiquement la commune. Consulté sur les travaux du Comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, le Bureau de l'Association des maires de France, rappelait début 2009 que « *les structures intercommunales doivent conserver des compétences d'attribution, transférées par les communes ou conférées par la loi. Elles ne peuvent en aucun cas devenir des collectivités de plein exercice, faute de quoi la commune disparaîtra* »²⁰.

Chargé de préparer la future loi du 16 décembre 2010, le Comité Balladur avait fait preuve d'audace en proposant d'inverser les rapports entre les nouvelles Métropoles, promues au rang de collectivités territoriales, et leurs communes membres reléguées au rang de "simples" composantes. Passé sous les fourches caudines de la discussion parlementaire, le projet s'est vu détricoté pour faire des Métropoles de simples établissements publics, sorte de communauté urbaine améliorée. Si l'AdCF considérait qu'un statut propre aux Métropoles conforterait l'intercommunalité, le combat engagé contre le risque de vassalisation des communes membres, selon le mot de Jacques Pelissard, Président de AMF, eut raison du projet. Plus généralement, l'hypothèse d'une substitution des communautés aux communes, en tant que collectivité territoriale, se complique à mesure que grandit l'écart arithmétique entre le très grand nombre actuel de communes française (faute de fusions par le passé) et le nombre décroissant d'EPCI (alimenté par les stratégies de regroupement d'EPCI et le relèvement graduel des seuils démographiques).

Démocratiser l'intercommunalité : une non-décision exemplaire

De manière tautologique, l'absence d'élection directe des conseillers communautaires au suffrage universel (désormais amendée à la marge avec le système de fléchage) est à la fois la raison et la conséquence de cette qualification juridique. Cette question de la légitimité démocratique des EPCI n'a cessé d'être posée depuis leur redéploiement spectaculaire amorcé dans les années 1990. La raison en est simple : les élus siégeant au sein des EPCI n'étaient, jusqu'en mars 2014, « que » des élus du suffrage universel indirect dont la désignation par chaque conseil municipal était en pratique très étroitement soumise au choix du maire. De cette absence d'élections communautaires naît le sentiment d'un trop grand décalage entre l'espace d'agrégation des votes, c'est-à-dire le cercle où les suffrages sont sollicités pour départager les options proposées au scrutin et l'espace institutionnel, c'est-à-dire le cercle où les décisions sont prises et appliquées (Bussi, 2005). Alors que l'intercommunalité a pu être qualifiée de démocratie de seconde zone (Kerrouche, 2008), Fabien Desage et David Guéranger (2011) évoquent la double confiscation du pouvoir par les maires et les techniciens. De sorte que les citoyens, mais aussi les conseils municipaux et les médias,

²⁰ Communiqué de presse de l'AMF, 21 janvier 2009.

accèdent difficilement aux décisions prises au sein des enceintes intercommunales. Si la « confiscation » du pouvoir intercommunal déborde l'élection *stricto sensu*, celle-ci figure traditionnellement au premier rang des solutions visant à pallier le trop faible contrôle par les citoyens du pouvoir intercommunal.

Le pouvoir politique n'a nullement ignoré cette question de la démocratisation comme en témoignent l'analyse de l'agenda. Ainsi, parmi les propositions avancées en 2000 par la mission d'information du Sénat, chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales²¹ figurait l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct le jour où serait acquis le développement de l'intercommunalité de projet autour de structures à fiscalité propre, et sous réserve que la place des communes comme cellules de base de la démocratie locale soit préservée (proposition n° 10). La commission sur l'avenir de la décentralisation confiée par le Gouvernement à M. Pierre Mauroy, parvenait aux mêmes conclusions, en considérant toutefois que le degré de développement de l'intercommunalité à fiscalité propre le permettrait déjà (rapport remis au Premier ministre le 19 octobre 2000). Son rapport *Refonder l'action publique locale* propose d'instaurer pour les EPCI à fiscalité propre un mécanisme direct d'élection des conseillers communautaires (en même temps que les élections municipales) (proposition n°7).

Cette question allait se voir soulever à différentes reprises au cours des débats entourant la discussion du projet de loi relatif à la démocratie de proximité porté par le ministre de l'Intérieur Daniel Vaillant. Une première version du projet de loi annonçait elle-même l'élection au suffrage universel direct des conseillers d'agglomération (mais pas ceux des communautés de communes). De son côté, le député socialiste Bernard Roman déposait un amendement (Assemblée nationale, juin 2001) proposant l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre (et non des seules communautés d'agglomération). Au cours de cette séquence législative, le sénateur Jacques Oudin et vingt-deux de ses collègues sénateurs déposaient une proposition de loi « tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ». La circonscription électorale serait la commune et l'élection aurait lieu le même jour que celle des conseillers municipaux, mais par scrutins séparés. Toutes ces tentatives furent en définitive bloquées, et le projet de loi évolua quant à lui à la demande du Premier Ministre Lionel Jospin, qui ne voulait pas affronter, peu avant l'échéance présidentielle, une majorité sénatoriale de droite, très hostile).

Dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation et de la discussion de la future loi du 13 août 2004, dite de développement des responsabilités locales, le député René Dosière (apparenté PS et ancien vice-président de l'ADELS) proposa de « faire élire les membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre le même jour que les conseils municipaux [...] en assurant la représentation de chaque commune ». Son amendement fut torpillé par le rapporteur et par le ministre Patrick Devedjian, moquant les « impatientes de l'intercommunalité ». Un rapport d'information du député Michel Piron, *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs?*, invitait à s'interroger sur le mode de désignation des élus intercommunaux » (février 2006). De manière distincte, une proposition de loi présentée en juin 2006 par le député Jean-Pierre Balligand proposait maintenir le système en place de désignation des conseillers communautaires, tout en faisant directement élire le même jour que les élections municipales le Président de l'EPCI. Une proposition que reprenait à son compte Dominique Perben, dans son rapport Perben *Imaginer les métropoles*

²¹ Sénat n° 447, (1999-2000), Président : M. Jean-Paul Delevoye - Rapporteur : M. Michel Mercier.

de l'avenir (Assemblée nationale, janvier 2008), pour les seules communautés de plus de 500 00 habitants.

Bien que régulièrement inscrit à l'agenda politique, l'approfondissement démocratique de l'intercommunalité a longtemps relevé d'une non-décision exemplaire, écart entre une stratégie constamment affirmée comme nécessaire (répondre au déficit démocratique) et une pratique constamment différente. Ces échecs répétés peuvent s'expliquer par le fait que les partisans de l'élection au suffrage universel direct se recrutaient en trop petit nombre chez les élus comme chez les lobbys territoriaux. Pour Rémy Le Saout (2001), les élus les plus réticents au changement seraient les maires des petites communes et les conseillers généraux, dont les inquiétudes sont relayées par de puissants groupements associatifs (AMF, ADF) et les parlementaires eux-mêmes. Peut-on pour autant conclure à une disposition plus favorable chez les élus les plus centrés localement (maires de grandes villes, présidents d'EPCI élus de la commune centre...)? Rien n'est moins sûr. Lors de sa 8^{ème} Convention nationale (octobre 1997), un sondage dévoilé par l'AdCF (et commandé dans le cadre de la préparation du projet de loi Perben), révélait ainsi que plus de 90% des 200 présidents d'EPCI interrogés étaient alors hostiles à une telle perspective.

Monopole électif, démocratie de proximité et légitimité communale

L'hostilité peut obéir à des considérations "politiciennes" : en faisant échapper les fonctions communautaires aux contraintes légales de limitation du cumul des mandats, l'absence d'élection directe autorisait des cumuls implicites pour les élus locaux. Mais d'autres raisons nous semblent devoir jouer encore plus puissamment que ces considérations "politiciennes".

Il existe une prétention de la commune à constituer cette « cellule de base de toutes les démocraties » pour paraphraser le titre d'un article écrit par Luciano Vandelli. Dans cet article, l'auteur commence par rappeler la forte légitimité qui s'attache à la commune : « *Aucune institution publique ne peut se targuer d'un enracinement historique, d'une diffusion géographique, d'un tel degré de légitimité chez les citoyens, que la commune. Et cela quels que soient le contexte administratif et juridique et la diversité des traditions culturelles* » (Vandelli, 2000, p.5). Ce creuset démocratique se retrouve dans les enquêtes d'opinion faisant des maires les personnages politiques préférés des Français, probablement en raison de leur ancienneté (plus vieux mandat) et de leur proximité. Le terreau démocratique représente *in fine* la meilleure justification de l'existence institutionnelle d'un très grand nombre de très petites communes françaises, institutions vides de réalité pour paraphraser le rapport Guichard (1976). L'étendard de la « démocratie de proximité » est partout brandi, à l'image de Claude Chermanin, président de l'Association des Maires et Elus des Communes Associées de France : « *Nous ne le répéterons jamais assez : nos communes sont de vrais lieux de démocratie de proximité ! Et le nombre de ces lieux est une des richesses de notre pays que beaucoup nous envient* »²².

Si la démocratisation de l'intercommunalité au sens électif n'est pas en soi antinomique avec la démocratie communale, toute mise en cause de ce monopole électif de proximité fragiliserait les municipalités d'autant plus que l'élection directe des conseillers communautaires lèverait le dernier obstacle à la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales. L'idée selon laquelle l'élection directe poserait très directement la question d'un quatrième échelon de collectivité, menaçant pour les communes, fut ainsi

²² Tribune « Communes « associées » : propositions pour sortir des conflits », publiée sur le site internet Res Publica le vendredi 18 janvier 2013.

soulevée lors de la discussion au Sénat, sur la base du rapport Hoeffel, du projet de loi relatif à la démocratie de proximité :

« Cependant, l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires pourrait avoir des conséquences importantes, en particulier sur la création éventuelle d'un nouvel échelon territorial et sur l'avenir de nos communes, auxquelles nos concitoyens sont si attachés »²³.

Préserver l'ordre intergouvernemental : une véritable fonctionnalité du déficit démocratique

Cette préservation stratégique du monopole électif se double d'une véritable fonctionnalité du déficit démocratique, composante essentielle du renforcement de l'intercommunalité. Tout se passe comme si les élus municipaux voulaient protéger l'espace d'action et d'interaction intercommunal de la politisation - entendue ici comme dramatisation des conflits et mobilisation des soutiens. Il s'agit de préserver un fonctionnement intergouvernemental et au compromis si profondément inscrit dans les espaces intercommunaux comme le rappelait Bernard Poignant, maire de Quimper :

« Dans toutes ces structures, maires et autres élus se retrouvent. Leurs communes sont de taille différente, leurs opinions divergent mais ils doivent travailler ensemble. Dans ces conditions, il est difficile de plaquer les clivages politiques nationaux à l'intérieur de ces assemblées intercommunales. Leurs exécutifs sont pluralistes. Si un Président est de gauche, beaucoup de membres de son bureau seront de droite et du centre. C'est une sorte de cohabitation territoriale permanente. Et la recherche du compromis devient l'objectif à atteindre, pas toujours cependant car une décision peut être prise à la majorité, mais c'est souvent le cas » (Poignant, 2011, pp.612-613).

En introduisant des logiques parlementaires de type adversarial, l'émergence d'un espace public intercommunal démocratique mettrait en cause le fonctionnement intergouvernemental et « au compromis » qui a présidé jusqu'alors au développement de l'intercommunalité. Autrement dit, la question de la démocratie intercommunale renvoie plus largement au débat fondamental sur la structuration même de l'ordre institutionnel local (Caillousse & alii, 2001). Loin d'être un handicap, le fonctionnement à l'intergouvernementalisme et à l'opacité qui affublent les intercommunalités permettraient aux élus de trouver un nouvel espace de négociation relativement autonome, à l'image des mécanismes observés à l'échelle de l'Union européenne. Aux yeux de l'AdCF, le *statu quo* « permet ainsi une véritable collégialité des décisions et libère les élus des contraintes politiciennes sans remettre en cause le débat pluraliste »²⁴. Déjà relevée par Daniel Gaxie (1997), la faible visibilité intercommunale accorde aux maires une relative discrétion dans la détermination des choix opérés. Toute élection directe faisant de la communauté la circonscription électorale politiserait l'institution tout en court-circuitant la commune comme intermédiaire obligé entre l'intercommunalité et la base citoyenne.

Le fléchage : un moyen terme acceptable

Se saisissant du sujet de l'élection des conseillers communautaires, le Comité Balladur proposa d'introduire un « fléchage », moyen terme acceptable entre le *statu quo* et une

²³ Rapport n° 156 (2001-2002) de M. Daniel HOEFFEL, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 décembre 2001, p.30.

²⁴ Assemblée des districts et communautés de France, 8^{ème} convention nationale de l'AdCF, *Intercommunalité : la réforme introuvable ?*, octobre 1997, p.13.

"authentique" élection au suffrage universel direct (distincte des élections municipales). Ce système consistant à faire élire les conseillers communautaires en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux a été repris par la loi du 16 décembre 2010, avant d'être amendé par la loi du 17 mai 2013, et expérimenté pour la première fois aux élections municipales de mars 2014. Dans les communes de plus de 1000 habitants, là où se pratique un scrutin de liste bloqué, les conseillers communautaires sont désignés par avance à l'attention des électeurs qui les élisent donc directement. Pour établir la liste des candidats aux fonctions de conseiller communautaire, un certain nombre de règles doivent être respectées : nombre, ordre de présentation sur la liste intercommunale (identique à l'ordre des listes municipales, sachant que les candidats communautaires doivent figurer dans les trois premiers cinquièmes de la liste des conseils municipaux), alternance des candidats de chaque sexe visant à féminiser des assemblées communautaires jusqu'ici très majoritairement masculines.

Ce changement est juridiquement significatif au sens où il transfère aux électeurs le pouvoir d'arbitrer par leur vote ceux qui siègeront au sein des communautés. Inquiet de la diminution du pouvoir mayoral, le sénateur Jean-Pierre Chevènement pouvait évoquer « *une pollution de l'esprit de l'intercommunalité* »²⁵. Mais ce changement est empiriquement dérisoire car il ne met nullement l'intercommunalité à portée de bulletin, comme l'avait souligné en 2010 le sénateur socialiste Jean-Pierre Sueur, alors dans l'opposition: « *les citoyens continueront de se prononcer sur des listes municipales, certains candidats ayant vocation, en cas d'élection, à siéger à l'échelon intercommunal* »²⁶. Tout au plus pouvait-on attendre que ce système créé les conditions d'un débat démocratique autour de projets communautaires. La campagne municipale en 2014 a plutôt confirmé l'euphémisation traditionnelle des enjeux intercommunaux lors des campagnes municipales.

Notons que les députés avaient adopté en première lecture un amendement gouvernemental établissant l'élection directe et distincte d'une moitié des conseillers communautaires pour les seules Métropoles en 2020. L'AMF ayant prestement rappelé son opposition « *à l'introduction de l'élection directe des élus intercommunaux, ce qui crée de fait une nouvelle collectivité territoriale supplémentaire (sans rationalisation d'aucun autre niveau)* », le texte finalement voté est ressorti bien plus timoré et ambigu. Il évoque des conseils de métropoles élus au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017, mais sans préciser s'il s'agira d'un fléchage ou d'une élection directe dans le cadre de circonscriptions extra-municipales.

Au final, l'étude de l'intercommunalité illustre jusqu'à la caricature la disjonction entre *policies* et *politics*. Bien que les intercommunalités deviennent chaque jour un peu plus les espaces locaux d'action publique, les communes continuent d'apparaître comme les territoires de construction des identités politiques. Leurs mises en cause répétées n'ont pas raison d'elles, tout comme les Départements.

Entre résilience départementale et surveillance du pouvoir régional

²⁵ Intervention de Jean-Pierre Chevènement lors de l'examen en première lecture sénatoriale de l'article 2 du projet de réforme des collectivités territoriales (27 et 28 janvier 2010).

²⁶ Propos tenus lors de la première lecture sénatoriale du projet de réforme.

Si la rhétorique anti-départementale paraît solidement établie dès la fin du XIX^{ème} siècle (Roncayolo, 1986), les conseils généraux ont toujours su jusqu'ici démontrer non seulement leur extraordinaire capacité de résistance, mais aussi leur capacité de nuisance à l'égard d'un Région à la fois louée pour sa « modernité » mais empêchée d'asseoir son pouvoir.

Un département insubmersible

L'idée de décalage avec les territoires vécus que supporte le département apparaît tout aussi prégnante avec le canton, circonscription électorale jugée « *mineure de faible étendue et de peu d'importance dans l'ensemble du système* » (Harouel, Sautel, 1997, p. 88). La conjugaison du découpage et du mode d'élection ont conduit le département à assumer une discrimination territoriale positive en faveur des campagnes. Accusé d'être incapable d'assimiler le fait urbain, l'échelon départemental s'est vu pourfendre de longue date par de « grands » géographes. En 1898, Pierre Foncin le décrivait, dans son ouvrage *Les pays de France. Projet de fédéralisme administratif*, comme « *pris en tenaille, entre les «pays» considérés comme plus authentiques et les régions, échelle plus moderne de la vie économique et sociale* »²⁷. Dans les projets de lois contemporains de la Première Guerre, Paul Vidal de la Blache fut « *appelé à la rescousse, comme défenseur des arrondissements, plus proches des pays, contre l'organisation départementale* »²⁸. Sous la III^{ème} République, l'essor des idées régionalistes s'est faite dans une large mesure contre le département, cette institution républicaine par excellence, née avec la Révolution. Jean Charles-Brun, l'un des principaux théoriciens et animateurs du mouvement régionaliste en France au début du XX^{ème} siècle, rappelait en annexe de son livre *Le Régionalisme* (1911), combien la question régionale fut régulièrement « mise à l'agenda ». De 1850 à 1911, l'auteur recensait pas moins de 21 projets de réforme régionale émanant de l'initiative privée et 7 émanant de l'initiative parlementaire, dont respectivement 13 et 2 dans les dix premières années du XX^e siècle. Des partisans se recrutent alors dans chaque camp pour défendre la création de nouvelles circonscriptions concurrentes des conseils généraux, et assises sur une nouvelle entité à résonance parfois partisane, culturelle et identitaire : la « province » ou la « région » (Grégory, 2013). De 1870 à 1940, sur l'ensemble des propositions de loi ayant trait à l'organisation territoriale, de nombreuses combinaisons se distinguent (Le Guédic, 2009). Si certaines préservent tous les échelons et conçoivent les régions sous la forme de syndicats de départements (proposition du député Émile Cornudet du 25 mai 1895), d'autres s'attaquent directement au département : suppression de département et de l'arrondissement (proposition du député Abel Hovelacque du 29 mai 1890) ; suppression du département et du canton (proposition du député Jean Hennessy du 29 avril 1915) ; suppression du seul département (proposition du député Michel Walter du 1^{er} juin 1934 visant les deux départements alsaciens). La liste des propositions de loi et des rapports parlementaires, critiques à l'égard de l'institution départementale, s'est allongée sous les IV^e et V^e Républiques. Le 12 février 2007, en pleine campagne présidentielle, Ségolène Royal n'hésitait pas à défendre une « *régionalisation pour mettre fin à la ruineuse superposition des compétences* », appelant implicitement à la suppression des départements. Dans son discours de politique générale prononcé devant les députés le 8 avril 2014, c'est désormais Manuel Valls, alors premier ministre en exercice, assumant une posture réformiste, qui évoquait la suppression complète des Départements à échéance de 2021. Mais quelques mois plus tard, le discours tenu par le premier ministre devant un parterre de présidents de conseils généraux au Congrès de l'ADF, organisé à Pau, marquait une nette reculade mue par une volonté d'apaisement.

²⁷ Extrait cité par Marcel Roncayolo, « Le département », in Pierre Nora (dir), *Les lieux de mémoire*, p.2961

²⁸ *Ibid.*, pp. 2961 et 2962.

Une fois de plus, le département révélait son extraordinaire capacité de résistance malgré la haine tenace qu'il suscite. Lors de l'Acte I de la décentralisation, initié sous la présidence de François Mitterrand, le projet notabiliaire de Gaston Deferre, renforçant les compétences et budgets départementaux, l'avait déjà emporté face à l'option régionale et anti-départementaliste soutenue par Jean-Pierre Worms. Philippe Estèbe (2007) y voit un obstacle à une authentique décentralisation. Au cours des années 1990, le renforcement de l'intercommunalité (loi ATR de 1992, loi Chevènement de 1999) a semblé fragiliser une institution départementale de moins en moins seule à occuper l'espace entre la commune et la région. Le débat autour du trop grand nombre d'échelons territoriaux trouvait alors une vigueur accrue. Pour la DATAR, le Commissariat général au Plan, ou le PS (la droite étant plus divisée à une période où elle dominait encore une majorité de conseils généraux), le Département était l'échelon de trop. Dans une moindre mesure, la création des Pays par la loi Pasqua de 1995 a elle-même contribué à interroger toujours plus l'échelon départemental. Ni espace institutionnel de gestion, ni espace politique de représentation, cet espace de projet qu'est le Pays apparaît comme une entité fondée sur une homogénéité (culturelle, géographique ou historique) et dotée d'une capacité à s'autodéterminer. Ce qui lui confère une « épaisseur » territoriale qui fait défaut au département. Menacés, ces derniers savent néanmoins investir les potentiels lieux de concurrence, « être dedans » pour voir venir la menace plutôt que de la subir. Ce dont témoigne la forte présence des conseillers généraux dans les Pays ou encore la prégnance de la géographie cantonale dans la construction des périmètres intercommunaux (Tesson, 2006).

Réussissant à composer avec les poussées intercommunales, le Département résiste d'autant mieux que son « frère ennemi », la Région, peine à s'imposer. Non seulement la consécration tardive de la Région par la loi du 2 mars 1982 s'est superposée à l'existant, sans le remettre en cause (Marcou, 2012), mais son devenir s'inscrit depuis en contre-point de celui du Département. En effet, si la Région semblait devoir être promue, à l'image de nombreux pays européens, elle n'est dans les faits apparue que modestement consolidée comme l'attestent l'étroitesse de son portefeuille de compétences d'attribution, la modestie des budgets régionaux tant d'un point de vue français (poids financier des régions dans l'ensemble des dépenses locales) qu'europpéen (eu égard aux budgets des communautés espagnoles ou régions italiennes), la faible autonomie financière des Régions (c'est-à-dire la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources), l'absence totale de pouvoir législatif, à la différence d'Etats unitaires mais « pluri-législatifs » et fortement régionalisés (comme l'Espagne ou l'Italie). Une absence que ne vient pas compenser le droit à l'expérimentation (consacré en 2003 par la révision constitutionnelle) tant son bilan est depuis apparu transparent.

Devant initialement privilégier l'échelon régional, conformément aux vœux du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, l'Acte II de la décentralisation s'est modifié au fil de la réforme dans un sens favorable aux conseils généraux, refermant de manière provisoire la phase de déstabilisation départementale (Le Lidec, 2007b). Ne donnant pas raison à ceux qui appelaient à la suppression de cet échelon, la réforme constitutionnalise l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre, issue de la loi du 7 janvier 1983 (article L. 1111-3 du CGCT). L'alinéa 5 du nouvel article 72 empêche une collectivité de se substituer à une autre dans la prise de décision. Les collectivités territoriales étant présumées égales et autonomes entre elles, aucun niveau ne peut imposer à un autre une décision. Cette absence de tutelle, difficile à concilier avec le principe simultanément consacré de « collectivité chef de file », contribue à prévenir tout ascendant de la Région sur les autres collectivités, conseils généraux en tête. Davantage, l'Acte II faisait des Départements les principaux bénéficiaires de la compensation financière des transferts de compétence réalisés dans le cadre des lois du 18 décembre 2003 et

du 13 août 2004. Des compensations financières qui se révéleront insuffisantes au regard de l'inflation constatée des dépenses sociales transférées. Ce délestage de compétences inflationnistes sur les gouvernements locaux est apparu comme le prix à payer par les Départements pour préserver leur existence menacée (Le Lidec, 2010). Les élus départementaux héritent d'un droit de mise en œuvre davantage qu'ils ne disposent des instruments juridiques et financiers de la « responsabilité » politique. Aussi Philippe Estèbe (2007) a-t-il pu évoquer une victoire à la Pyrrhus pour les Départements.

Les conseils territoriaux : une "évaporation" départementale qui ne verra jamais le jour

Dans le *rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Jacques Attali (2008) proposait de clarifier la décentralisation en transformant les intercommunalités en agglomérations et en faisant « *disparaître, en dix ans, l'échelon départemental* ». Pour rassurer les élus locaux, Nicolas Sarkozy déclara, le jour même de la remise du rapport : « *Je ne crois pas que les Français sont prêts à renoncer à la légitimité historique des départements* ». Quelques mois plus tard, le discours présidentiel sur la remise à plat de l'organisation administrative du territoire revêtit une dimension critique, voir de dénonciation du mille-feuille territorial français, de la gabegie des collectivités territoriales, du trop grand nombre d'élus locaux. « *Moins d'échelons, c'est moins d'impôt, plus d'échelons, c'est plus d'impôt !* » affirmait le chef de l'Etat²⁹. Pour autant, le Comité Balladur chargé de faire des propositions allait travailler dans un esprit plus mesuré et négociable que la Commission Attali. Sa proposition de créer les conseils territoriaux était aussi une manière de contourner l'obstacle de la suppression de l'échelon départemental.

A défaut d'organiser la fusion des conseils régionaux et départementaux, la réforme instaurait ce nouveau « Shiva des territoires », conseiller territorial à une tête mais à deux casquettes, exerçant à la fois les mandats départementaux et régionaux. Cette fusion des mandats n'a rien d'inédit au regard du précédent calédonien. La loi du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, avait ainsi conservé deux niveaux de collectivités (contrairement à la fusion décidée dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon), les régions nouvellement créées et le territoire de la Nouvelle-Calédonie, tout en confiant leur libre administration respective à un élu unique présenté par le Conseil constitutionnel comme chargé « d'une double fonction territoriale et régionale ». S'inspirant de ce modèle, la réforme territoriale de décembre 2010 maintenait donc deux collectivités territoriales, dotées chacune d'un conseil, mais composées de conseillers territoriaux siégeant à la fois au sein du conseil général et au sein du conseil régional, contrairement aux propositions initiales du Comité Balladur qui envisageaient que seuls les premiers de la liste siègent au sein des conseils régionaux. Ceux-ci voyaient leurs frontières inchangées, le législateur plaçant la question des redécoupages territoriaux sur une base exclusivement volontariste³⁰.

²⁹ L'idée sous-jacente est celle d'un lien de proportionnalité entre le volume de dépenses des collectivités territoriale et le trop grand nombre d'élus locaux, chacun voulant justifier son existence par son action.

³⁰ L'option est ouverte, à ceux qui le souhaitent, d'opter pour l'une des procédures de fusions optionnelles suivantes : une région et les départements qui la composent (Art. L. 4124-1-1 du CGCT) ; plusieurs départements d'une même région formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave (Art. L. 3114-1-1 du CGCT) ; rattachement d'un département dans le territoire d'une région limitrophe (Art. L. 4122-1-1 du CGCT) ; plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave (Art. L. 4123-1-1 du CGCT).

Indépendamment des critiques sur l'opportunité du projet (il ne règle aucunement le problème de l'émiettement communal et ne garantit pas que des économies substantielles puissent être réalisées), la complémentarité recherchée devait se faire au profit de la région au sens où la réforme était à l'origine censée aménager un système « transitoire », prélude à « l'évaporation » des départements selon l'expression du Comité Balladur. La réforme peut alors être vue comme le moyen (habile ?) de diluer le Département dans la nouvelle entité, sans avoir à mener de combat homérique sur leur suppression. Le rapport Balladur proposait de faire des départements « *des composantes des régions* », voire des échelons déconcentrés des régions, perdant leur statut de collectivité territoriale. Mais à rebours d'une évaporation départementale, beaucoup d'observateurs et d'acteurs (élus, fonctionnaires) ont pu redouter l'hypothèse d'une « cantonalisation » de la région. Le seul fait que l'ensemble des futurs conseillers territoriaux soient finalement élus au scrutin uninominal, sur une base cantonale (avec des frontières certes modifiées), a suffi à alimenter ces craintes. Ces dernières ne seront jamais infirmées ou confirmées, puisque la création programmée des conseils territoriaux fut stoppée net par l'alternance politique de 2012.

La réforme territoriale sous François Hollande : des promesses de changement aux changements résiduels

En Europe, lorsque la décentralisation s'est plutôt effectuée vers le niveau régional, ce processus a eu tendance à freiner une démarche de même type vers le niveau municipal. Sous réserve de garanties constitutionnelles parfois réduites, l'échelon régional peut, dans les pays fédéralisés ou autonomiques, fixer le statut de la collectivité décentralisée et encadrer l'action des collectivités de rang inférieur. Les collectivités fédérées ou autonomiques jouent alors vis à vis des collectivités décentralisées le rôle que l'État central exerce vis à vis de ces mêmes collectivités dans les États unitaires. Or la décentralisation française apparaît au contraire moins évoluée pour les régions, mais plus protectrice pour les autres collectivités territoriales (Belloubet-Frier, 2007). Elle révèle une absence de hiérarchisation, une mise en équivalence des différentes catégories de collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences (Frinault, 2012).

La réforme territoriale voulue par François Hollande est-elle susceptible de modifier ces équilibres ? Sans réelle surprise, le lancement de la réforme n'a pas manqué de relancer le débat sur l'équilibre des pouvoirs territoriaux en général, et sur le renforcement du pouvoir régional en particulier, comme le revendiquait explicitement Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la réforme de l'Etat initialement chargée de piloter la réforme. Mais peut-être fallait-il aussi croire l'éditorial de *La Gazette des communes* du 17 septembre 2012 titrant « Les départements n'ont pas dit leur dernier mot ! ». Aussitôt évoqué le scénario d'une prédominance régionale, aussitôt ont resurgi des réactions défensives, en particulier celles de l'ADF.

Dans un entretien accordé à la revue *Le courrier des maires*, Claudy Lebreton, Président de l'ADF, prenait ainsi soin de réaffirmer la compétence départementale tout en refusant une quelconque tutelle régionale : « *La clause de compétence générale doit être maintenue car les départements sont intéressés à de nouvelles compétences, parmi lesquelles le logement social (programmation et planification), l'ingénierie pour les communes et EPCI, la gestion de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en devenant le guichet unique de l'aide aux communes. Cette clause empêche aussi toute tutelle d'une collectivité sur l'autre qui est un principe constitutionnel* ». Alors que l'ADF et l'AMF se sont clairement prononcés pour le

maintien d'une clause générale, Alain Rousset, Président de l'ARF déclarait ne pas être "fasciné" par une telle clause dès lors que le pouvoir décisionnel se situait ailleurs³¹. Quoi qu'il en soit, la vocation généraliste des collectivités ressort intégralement maintenue.

En revanche, le gouvernement s'est attelé au rituel exercice de clarification des compétences, jugé nécessaire au regard de l'enchevêtrement des actions sur le terrain. Cette clarification devrait passer par un nouveau système de gouvernance prenant les traits de conférences territoriales de compétences. Alors que les différents échelons dialoguent, souvent au sein de conférences d'exécutifs pour décider ensemble du financement des investissements les plus lourds, que des régions ont déjà initié ce mécano institutionnel local, le gouvernement souhaitait donner un cadre institutionnel fort à ces pratiques avec la création des conférences territoriales chargées, espaces de concertation chargés d'élaborer des pactes. Ces conférences sont conçues comme des espaces de concertation où chaque exécutif aurait l'occasion d'exprimer son point de vue.

La question s'est rapidement posée de savoir qui présiderait ces conférences. Intervenant le 23 octobre 2012 en clôture d'un colloque consacré aux 30 ans de la décentralisation, organisé par le *Courrier des maires* et la *Gazette des communes*, Marylise Lebranchu devait préciser que « *Etats et collectivités discuteront compétence par compétence des modalités concrètes d'exercice, dans le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre* ». Après avoir exprimé ses craintes que ces conférences se transforment en conseil régional bis, sorte de Sénat interlocuteur de l'assemblée régionale, Alain Rousset revendique de son côté une présidence régionale de ces conférences³². Une demande qui a d'abord reçu un écho favorable dans l'avant-projet de loi, avant de disparaître du document de travail transmis le 10 décembre 2012 aux associations d'élus locaux par le gouvernement. Entre-temps, les lobbys communaux et départementaux ont su marquer leur désapprobation face à l'hypothèse d'un *leadership* régional, revendiquant une libre détermination par les collectivités intéressées : « *Les membres de la conférence décideront entre eux qui préside* », plaidait le patron des départements de France, Claudy Lebreton, lors du colloque consacré aux 30 ans de la décentralisation. Il devait s'agir, à ses yeux, de matérialiser « une majorité politique » issue de la conférence territoriale régionale, et non pas de voir le président de région prendre automatiquement la tête de cette instance, ou à l'inverse d'assister « à un retour du préfet » comme évoqué parfois. Le Président du conseil général du Finistère, Pierre Maille, dénonçait de son côté un (très improbable) remplacement du « *centralisme de l'Etat par celui des régions* »³³. La position des lobbys communaux est apparue au diapason de celle des conseils généraux. Jacques Pellissard, président de l'AMF, milite ainsi pour « que « *l'animateur soit l'objet d'un choix libre de l'ensemble des élus territoriaux de la région* », quand Michel Destot, Président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France estime, à propos de la future conférence, qu'elle agirait « *en gouvernance partagée* »³⁴. Cet épisode *a priori* anecdotique est révélateur d'une tradition française traitant d'égal à égal les différents rangs de collectivités territoriales, leur accordant une égale dignité. Néanmoins, le texte de loi a finalement retenu une présidence régionale de droit, amorce possible d'un véritable et tardif renforcement de l'institution régionale.

³¹ « Les régions seront chefs de file de grandes politiques avec un pouvoir règlementaire. Cela aboutira à l'élaboration de schémas régionaux prescriptifs — mais négociés — et concertés avec les autres collectivités ».

³² Discours tenu lors du congrès annuel de l'ARF à Lyon.

³³ Cité par Martine Kis, article publié dans « le Courrier des maires et des élus locaux » de novembre 2012.

³⁴ Extraits de discours tenus au colloque sur les trente ans de décentralisation.

Mais ce renforcement régional, supposément permis par une carte régionale refondue censée positionner les Régions françaises à l'échelle européenne (réduction du nombre de Régions et augmentation concomitante de leur espace d'action), devrait continuer de s'accommoder d'une présence départementale. Alors que le second volet de la réforme territoriale, aboutissant à la loi NOTRe, allait entrer dans sa phase active de discussion, Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation, déclarait le 21 janvier 2014, vouloir garantir la pérennité de l'institution territoriale : « *Arrêtons de chiffonner notre millefeuille et de vouloir supprimer des feuilles au hasard. C'est un raisonnement simpliste. Les départements sont un pilier de l'organisation territoriale* ». En avril 2014, fraîchement arrivé à la tête du gouvernement, M. Valls annonce dans son discours de politique générale tenu devant l'Assemblée nationale la suppression des conseils départementaux à l'horizon 2021. Le président de l'Assemblée des départements de France, Claudy Lebreton (PS), se dit « abasourdi » par la proposition faite par Manuel Valls. Il dénonce la « brutalité » de la méthode et demande des « explications » au premier ministre. Cette volonté primo-ministérielle est confirmée par François Hollande (lui-même ancien Président du conseil général de la Corrèze) le 6 avril 2014: « *Je pense que les conseils généraux ont vécu.* » Peut-être l'Exécutif pouvait-il espérer à une évolution des Français sur le sujet. Selon un sondage Ifop, publié en mai 2014 par le *Journal du Dimanche*, les projets de François Hollande et Manuel Valls de supprimer les départements et de fusionner les régions recevaient l'assentiment d'une opinion majoritaire. Ainsi, 55% des Français approuvent ce choix. Le pôle d'opposition n'est pas pour autant négligeable puisqu'ils sont 44% à dire non. Cette réforme a une petite chance d'échapper à la polémique politique puisqu'elle est soutenue par 61% des sympathisants socialistes et 52% des UMP. Outre le faible clivage politique, la réforme est aussi acceptée par les habitants des communes rurales (54%) et plus massivement par ceux de la région parisienne (63%).

Cette conversion apparente des esprits n'a pourtant que faiblement pesé face aux capacités de résistance qui se sont alors déployées du côté de l'ADF et du Parlement. En octobre 2014, Manuel Valls avait déjà révisé son jugement. Il n'était déjà plus question de sonner le glas des 101 départements métropolitains, mais seulement d'en réduire le nombre « de moitié ». Début novembre 2015, face aux conseillers généraux réunis à Pau, à l'occasion du congrès annuel de l'Assemblée des départements de France (ADF), le premier ministre se muait en défenseur du département, soulignant le « besoin de cet échelon intermédiaire » entre les régions et les communes. Les conseils généraux, devenus conseils départementaux après le scrutin de mars 2015, « *ont des compétences de proximité, de solidarité tout à fait essentielles* », plaide Manuel Valls. « *Pendant cinq ou six ans, jusqu'en 2020-2021, ces compétences seront confortées, clarifiées, parce qu'on a besoin de cette solidarité, de cette proximité, de cette efficacité. C'est ce message, destiné à rassurer les élus des conseils généraux si c'était nécessaire, que j'ai voulu délivrer* » ajoute-t-il. Au Congrès de l'ADF à Pau, Manuel Valls rappelle qu'« *après 2020, le paysage territorial aura évolué. Les régions se seront approprié leurs nouvelles compétences ; les intercommunalités structureront – plus encore qu'aujourd'hui – les territoires. Alors, le cadre départemental pourra évoluer. Nous devons le faire sereinement, et par étapes.* »

Cet incrémentalisme revendiqué permet de justifier ce que beaucoup voient comme un renoncement, alors que le projet de NOTRe évolue de son côté dans un sens moins défavorable aux Départements. Le gouvernement avait en effet envisagé un nombre significatif de transferts de compétences des Départements vers les Régions (comme la voirie ou les collèges). A l'arrivée, seule la gestion des ports et du transport scolaire font l'objet d'une bascule.

La vocation solidaire comme registre de légitimation du Département

A l'automne 2014, réagissant à la réforme territoriale en cours et aux scénarii à venir, l'ADF se positionnait comme suit : « *Nous demandons à ce que la vocation de solidarité sociale et territoriale du département soit maintenue et renforcée, y compris dans les départements incluant une métropole* ». Ce double registre de la solidarité est à l'évidence devenu le principal soubassement de l'action et de la légitimité départementale. La vocation sociale dont il est fait mention recouvre l'ensemble des politiques à caractère social pour lesquelles le Département assure un pilotage toujours plus important, conduisant certains travaux à évoquer l'apparition d'un Département providence (Lafore, 2004). Ce volet révèle néanmoins une collectivité largement privée d'autonomie décisionnelle, au point que certains ont pu qualifier les Départements d'agences de moyens. La vocation de solidarité territoriale ensuite désigne la manière dont le Département se construit comme un partenaire, une ressource et un appui des collectivités de terrain. Si les ensembles urbains les plus importants ne sont nullement exclus d'une telle politique, force est de constater que ces politiques profitent davantage aux territoires plus ruraux et souvent plus fragiles sur le plan socio-économique. Nous retrouvons ainsi la vocation ruraliste traditionnelle du Département. Obéissant à une forme d'isomorphisme institutionnel (tant normatif que mimétique), cette solidarité territoriale prend les habits des contrats de territoire dans un nombre croissant de départements. Ils se substituent progressivement à une politique d'aide plus fragmentée et au coup par coup incarnée par le guide des aides. Respectueux de l'initiative de chaque territoire (souvent communautaire) dans ses choix d'investissement, ces contrats cherchent à orienter les financements départementaux vers des projets certes locaux mais soucieux de rencontrer les priorités départementales. À rebours des politiques d'aménagement de l'État opérant de plus en plus sur une base sélective (mise en concurrence), les contrats de territoires proposent au contraire un traitement spatialisé de correction des inégalités, proche de la philosophie du keynésianisme spatial, en donnant le plus aux territoires qui ont le moins. Ce registre de solidarité territoriale peut par ailleurs épouser des formes nouvelles comme l'ingénierie territoriale, prenant le relais d'une ingénierie d'État qui s'est réduite comme peau de chagrin. Alors que l'ADF avait fait de l'ingénierie un enjeu d'avenir pour le Département, le conseil général du Rhône a par exemple mis sur pied une agence départementale d'ingénierie. Dans un contexte de retrait de la présence de l'État (notamment ses services publics), le Département est amené à jouer la carte de la cohésion territoriale.

S'il apparaît de plus en plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics (Duran, Thoenig, 1996), le législateur n'en continue pas moins de proposer de nouvelles architectures juridiques, au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées (Offner, 2004). Pour autant ces architectures amendées ne cessent de composer avec les verrous précités du système territorial français qu'aucune réforme "bélière" n'a jusqu'ici réussi à faire sauter. L'accouchement d'institutions communales et départementales, obéissant au dessein de l'État de bâtir un cadre unitaire dans la République, a permis d'installer des pouvoirs qui agissent désormais comme autant de points de veto, contribuant à maintenir le système territorial dans une forme de dépendance au sentier. C'est finalement du côté des institutions locales les plus récentes (intercommunalités et Régions) que s'observe aujourd'hui une réforme par les cartes, quand les vieilles institutions locales (communes et Départements) voient préservés aussi bien leur existence que leur format.

Alors que la réforme intercommunale n'a eu raison ni de l'existence des communes, ni de leur capacité à encadrer ces mêmes intercommunalités, la surveillance étatique du pouvoir régional a partiellement cédé le pas au contrôle « jaloux » des pouvoirs infra-régionaux, départements en tête, chacun défendant son territoire et plaidant pour une égale considération de la part de l'Etat. La décentralisation n'est pas seulement une manière d'être de l'Etat, fruit d'un compromis avec des élus locaux aux intérêts convergents. Elle s'apparente aussi à une bataille entre des lobbys territoriaux dont les argumentaires pro domo recouvrent des intérêts irréductibles et divergents.

Bibliographie

Attali J. (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris, La Documentation française.

Belloubet-Frier N. (2007), « Vers un modèle européen d'administration locale ? », *Revue française d'administration publique*, 121-122, p. 5-18.

Benchendikh F. (2002), « Les avatars de la notion d'intérêt communautaire dans les agglomérations des communautés d'agglomération », *R.G.C.T.*, n°24, 2002, p. 267 et suivantes.

Bussi M. (2005), « Mode de scrutin et légitimités territoriales : l'exemple des futures élections intercommunales en France », in A. Laurent & alii (dir), *Systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, p. 309-332.

Caillosse J. (1994), *Intercommunalités. Invariance et mutations du modèle communal français*, Rennes, PUR.

Caillosse (J), Le Lidec (P), Le Saout (R), « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n°48, 2001, 91-97.

David (P.A.), « Path-dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities : a paradigm for historical economics », in Foray (D) et Freeman (C) (eds), *Technology and the wealth of nations. The dynamics of constructed advantage*, OECD, Pinter Publishers, London, 1992, p. 208-231.

De Kervasdoué J. & alii (1976), « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, 17 (3), p. 423-450.

Desage F. (2005), « Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), Thèse de science politique, université de Lille.

Desage F. (2010), « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et

impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971), *Genèses*, n° 80, p. 90-113.

Desage F., Guéranger D. (2010), « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/agir*, n°11, p. 19-27.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

Dupuy F., Thoenig J-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.

Duran P., Thoenig J-C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 580-623.

Estèbe, P. (2007), « Du conseil général à l'agence départementale », *Pouvoirs locaux*, n° 75, p. 120-123.

Frinault, T. (2012), « L'indifférenciation des collectivités territoriales françaises dans l'exercice de leurs compétences. Entre vocation générale partagée et hiérarchisation introuvable », *Pouvoirs locaux*, pp. 79-84.

Frinault T., Reigner H., Guy C. (2010), « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Politiques et management public*, 27 (3), pp. 3-30.

Frinault T., Reigner H. (2010), "La Dotation de Solidarité Communautaire: une solidarité "envers" et "entre les communes", *Pouvoirs locaux*, n°85, juin 2010, pp. 21-27.

Guy C. (2008), *Aménager les territoires. De la loi au contrat*, Rennes, PUR.

Gaxie D. (1997), « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, p. 25-49.

Grégory M-A. (2013), « Le département : une « vieille institution » qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013.

- Harouel J-L., Sautel G. (1997), *Histoire des institutions publiques depuis la révolution française*, Paris, Dalloz.
- Kerrouche E. (2008), *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien.
- Kerrouche E., Guérin-Lavignotte E. (2006), *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, Paris, La Documentation française.
- Leca J. (1995), *Gouvernance et institutions publiques, L'Etat entre sociétés nationales et globalisation*, Ronéo.
- Lafore, R. (2004), « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 17-34.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2006), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Le Guénic, Michel. (2009), « Le canton dans les projets de régionalisation sous la Troisième République » in Lagadec, Yann, Le Bihan, Jean et Tanguy, Jean-François, *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 251-263.
- Le Lidec P. (2007), « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122 (1-2), p. 111-130.
- Le Lidec, P. (2007b), « Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, n° 75, pp. 115-119.
- Le Lidec P. (2010), « Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort », *Informations sociales*, n° 162, p. 32-40.
- Le Saout (R), « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, 2001, p. 73-79.
- Legendre, P. (1968), *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris : Presses universitaires de France.
- Marcou, G. (2012), « Changements et permanences dans le système français d'administration territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 141, pp. 5-17.
- Marrel G. (2004), « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? », *Pouvoirs locaux*, n°62, p. 122-128.
- Marrel G. (2011), « Le cumul des mandats électifs mis à nu par la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°88, p. 57-61.
- Meny Y. (1990), « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique », *Pouvoirs locaux*, pp. 90-93.
- Négrier E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG.
- North D.C (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE, « Evaluation et recommandations », dans *Études économiques de l'OCDE : France*, 2013.
- Offerlé M. (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- Offner J-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, 56 (1), p. 27-47.
- Ohnet J-M. (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale.
- Ozouf-Marignier M-V. (1989), *La formation des départements, la représentation du territoire français à la fin du XVIII^{ème} siècle*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Pierson (P), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 200).
- Portier N., (2011), « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *Actualité juridique - Droit administratif (AJDA)*, n° 2, pp. 80-85.
- Roncayolo (M), « Le paysage du savant », in Pierre Nora (dir), *Les Lieux de mémoire*, tome II, vol. I, Paris, Gallimard, 1986.
- Tesson F. (2006), « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, n°648, p. 197-216.

Thoenig J-C. (1992), « La décentralisation dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, p. 5-16.

Tocqueville A. de. (1856, édition Gallimard 2001), *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard).

Soleil S. (2003), « L'Ancien régime centralisateur ou respectueux des libertés locales ? », in C. Boutin et F. Rouvillois, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Paris, François-Xavier de Guibert, p. 13-32.

Urio P. (1998), « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 91-124.