

Décentralisation et autonomie de l'espace politique local

MICHEL KOEBEL

depuis l'annonce inattendue, par le président de la République le 5 février 2009, de la suppression de la taxe professionnelle (opération déjà tentée en vain en 2004 par son prédécesseur), puis de la création d'une nouvelle catégorie d'élus – les conseillers territoriaux – destinés à remplacer les conseillers généraux et régionaux en cumulant leurs mandats, on ne compte plus les protestations émanant des acteurs politiques locaux. Pierre Mauroy dénonce ainsi une « reprise en main du pouvoir central sur les collectivités locales » qui équivaut à un processus de « recentralisation de l'organisation administrative » de la France (*Le Monde* du 21 octobre 2009), argument repris par nombre d'associations, de collectivités et d'élus locaux, de l'opposition mais également de la majorité au pouvoir, à l'image de ce groupe de 24 sénateurs conduits par Jean-Pierre Raffarin, co-auteurs d'une tribune intitulée « Pourquoi nous ne voterons pas la réforme de la taxe professionnelle » (*Le Journal du dimanche* du 1^{er} novembre 2009).

La plupart des élus mobilisés contre ce projet de réforme territoriale, malgré les nuances – parfois importantes – de leur jugement, se sentent attaqués dans ce qui fait la légitimité et le fondement de leur position de pouvoir.

L'une des raisons pour lesquelles ce type de réforme a du mal à être adoptée, c'est que les élus qui détiennent le pouvoir législatif en France – députés et sénateurs – sont, pour près de 90% d'entre eux, également des élus locaux, qui n'ont, à première vue, aucun intérêt à adopter des lois qui visent à réduire leur pouvoir et leur autonomie, issus du processus de décentralisation. À première vue seulement, parce que la perspective de réduction des élus départementaux et régionaux – à l'instar de ce que démontrent Fabien Desage et David Guéranger à propos des élus intercommunaux¹ – peut fortement intéresser ceux qui espèrent

1. Voir leur article dans ce numéro, « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu ».

conquérir ces places – plus rares mais plus « rémunératrices » (de tous les points de vue) – de conseillers territoriaux ; or ceux qui cumulent leur mandat local avec un mandat national sont certainement les mieux placés pour les conquérir...

Les élus locaux sont d'autant plus enclins à réagir contre ce train de réformes que la « confiance » de la population à leur égard reste au beau fixe : le dernier « baromètre de confiance politique » (TNS Sofres, décembre 2009) place les conseils municipal, général et régional en tête de cette confiance (avec des totaux de « confiance » respectifs de 69, 65 et 64%) pendant que le gouvernement stagne à 31% (ici, la référence à un sondage d'opinion ne se justifie pas par sa – faible – scientificité, mais par les effets de tels instruments dans le champ politique).

Cette apparente « reprise en main » par le pouvoir central des territoires locaux, incarnée par la suppression unilatérale et sans concertation préalable de l'une des ressources fiscales les plus importantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (on estime que la taxe professionnelle représente près de la moitié de ces ressources), correspond-elle vraiment à un virage à 180° dans le processus de décentralisation ?

Les manières dont l'État français a progressivement décentralisé son pouvoir ne sont pas comparables au fédéralisme allemand ou au modèle des collectivités autonomes britanniques et italiennes. Contrairement aux apparences, le cœur du fonctionnement des collectivités et établissements publics locaux est toujours resté sous le contrôle de l'État et leurs prérogatives restent limitées. La « reprise en main » actuelle n'en est en fait que l'illustration : certes, ce que l'on appelle la « fiscalité propre » signifie que les élus locaux qui en bénéficient ont le droit de lever l'impôt directement auprès de la population qu'ils représentent – ce qui semble être le gage de leur indépendance financière, au moins partielle ; certes, les élus ont le droit de prendre des décisions dans divers domaines et celles-ci ont des conséquences sur le paysage local. Mais le type de scrutin qui les consacre ainsi que l'étendue de leurs domaines de compétence sont définis par l'État, leurs décisions restent sous le contrôle du préfet (même s'il se fait *a posteriori* depuis 1982), et ils ne peuvent guère réformer la structure interne de leurs collectivités ni les modalités essentielles de leur fonctionnement.

Une des manières d'explorer le degré d'autonomie de cet espace consiste à vérifier si nous avons affaire à un champ, au sens que Pierre Bourdieu lui a donné.

.....

Un champ est un espace de concurrence entre des personnes occupant des positions de pouvoir différentes mais partageant toutes un même *credo* dans la valeur de l'enjeu. Un espace, pour être qualifié de champ, doit présenter certaines caractéristiques : l'enjeu et la *doxa* qui le régissent doivent lui être spécifiques – c'est-à-dire différents des autres champs sociaux – et doivent exister depuis suffisamment longtemps pour avoir une certaine permanence et s'être cristallisés dans des institutions ; l'espace doit être suffisamment structuré et autonome pour nécessiter un droit d'entrée à ceux qui prétendent en faire partie ; les positions dominantes et dominées dans l'espace doivent pouvoir se référer à un capital spécifique qui donne du pouvoir dans l'espace à ceux qui le cumulent (et s'en servent) ; l'histoire du champ et les valeurs qui le fondent doivent avoir été conservées et transmises aux nouveaux entrants, condition nécessaire à la perpétuation de la structure du champ et des rapports de domination internes.

.....

Tentons dès lors de vérifier si et dans quelle mesure la plupart de ces conditions sont réunies et ce que cette analyse peut nous apprendre sur le devenir de l'espace politique local au regard du champ politique global².

Le premier problème qui semble se poser est celui des frontières du « local ». Il ne saurait être question de limiter cette frontière hypothétique à l'un ou l'autre des niveaux territoriaux correspondant aux circonscriptions électorales, bien qu'elles aient un rôle déterminant dans le processus de représentation politique et donc dans l'accès à des positions de pouvoir local. Entrent en jeu des caractéristiques objectives comme les frontières administratives, les frontières « naturelles », les caractéristiques culturelles (comme la langue ou l'accent, certaines traditions, une histoire commune) ou les caractéristiques économiques, mais également des caractéristiques subjectives, liées aux représentations mentales de l'espace : « le monde social est aussi représentation et volonté, et exister socialement, c'est aussi être perçu, et perçu comme distinct »³. L'un des enjeux d'un supposé champ politique local serait justement d'imposer l'échelon local le plus pertinent et le plus légitime pour traiter

2. Pour un développement plus complet (dont cet article reprend en grande partie la démonstration), cf. Koebel M., De l'existence d'un champ politique local, *Cahiers philosophiques*, 119, 9-29.
3. P. Bourdieu, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1980 (p. 67).

du local. Un tel enjeu est attesté par la compétition entre départements et régions, où toute idée de fusion – ou, pire, de suppression – de départements rencontre des oppositions virulentes relayées par les parlementaires au plan national et par les associations d'élus concernés.

Tous ces niveaux territoriaux restent pourtant présents, imbriqués les uns dans les autres, affirmant chacun leur indépendance les uns par rapport aux autres, notamment par leur volonté de mettre en avant une identité propre (quitte à la construire pour l'occasion). Difficile dans ces conditions de décider arbitrairement d'une frontière du local (dont le tracé et le périmètre sont souvent objet de luttes).

Une autre manière de voir les choses consisterait alors à considérer qu'il y a autant de champs locaux que de territoires locaux, c'est-à-dire que chaque région, chaque département, chaque commune, chaque groupement de communes aurait ses spécificités, sa culture, son histoire, ses enjeux propres, et donc ses frontières, qui seraient alors tout simplement les frontières administratives de la collectivité correspondante. L'analyse sociologique et politique de nombreux territoires montre que cette conception ne tient pas : malgré les tentatives fréquentes de construction identitaire des territoires locaux, qui se fondent sur un double mouvement qui consiste à gommer les différences internes tout en exagérant les différences externes, les spécificités culturelles locales ne prennent pas le pas sur ce qui les fait se ressembler et qui tient aux règles structurelles définies par l'État et à leurs effets : les rapports de pouvoir internes, même si l'on peut trouver certaines spécificités liées à l'histoire d'un territoire, sont très comparables d'un territoire à l'autre.

Si la décentralisation a accru le pouvoir détenu par les élus locaux, elle a également – par l'instauration de nouvelles règles du jeu électoral local – rendu plus vive la compétition pour le détenir. Si les élus occupent des positions légitimes de pouvoir – garanties mais aussi en partie contrôlées par l'État –, permettant d'influencer le devenir du territoire correspondant, d'autres forces sont en jeu : elles sont d'abord économiques (les entreprises implantées localement et les organisations qui y sont liées, patronales comme syndicales) et politiques (le préfet et ses collaborateurs influents, l'élite des fonctionnaires territoriaux, les membres des cabinets, les partis politiques, les journalistes politiques) ; mais on peut aussi inclure dans ce jeu d'influences des acteurs secondaires comme les dirigeants des associations les plus importantes, les réseaux et cercles divers, des plus ouverts

aux plus occultes (comme les francs-maçons), les représentants du culte, etc.

Ce jeu politique local ne s'arrête évidemment pas aux frontières d'un territoire : il est – et de plus en plus – une compétition entre territoires, qui est l'une des conséquences du processus de décentralisation, associée au développement de la crise économique. Cette compétition locale vise à conquérir divers marchés, à tel point que les collectivités semblent être devenues de véritables entreprises. Elles montrent en tout cas de nombreux signes d'une telle transformation : application de nouvelles méthodes de management importées du secteur privé et dont le *credo* est efficacité et rentabilité ; appel à des prestataires privés pour la mise en œuvre de services assurés jusque-là par du personnel territorial ; développement sans précédent d'une politique d'image à visée attractive, dont les clients sont certes les habitants actuels et potentiels, mais surtout aussi – et peut-être avant tout – les touristes et les cadres et dirigeants d'entreprises, qu'il faut convaincre de se poser – au moins provisoirement – dans le territoire pour y apporter croissance et dynamisme. Le pouvoir dont disposent les élus locaux repose en effet beaucoup sur les ressources financières de la collectivité qu'ils dirigent : celles-ci dépendent du nombre d'habitants (taxe d'habitation et taxe foncière) et de la présence d'entreprises et de commerces (taxe professionnelle, celle-là même dont la disparition a été annoncée), mais aussi des dotations de l'État : ces dernières représentent la plus importante part des ressources des collectivités territoriales, ce qui traduit bien cette dépendance, et la suppression de la taxe professionnelle – qui représente environ 14% de ces ressources – la renforcerait encore un peu. De ce point de vue, le pouvoir local en France est très inégalement réparti selon la taille des communes : d'un côté les quelque 31 632 communes rurales (moins de 2 000 habitants) et, à l'autre bout de l'échelle, les 951 villes de plus de 10 000 habitants qui regroupent à elles seules la moitié des habitants du pays. Mais la situation varie aussi entre communes de taille comparable, selon qu'elles sont situées dans des secteurs économiques plus ou moins prospères et déjà attractifs⁴. Malgré certains systèmes de compensation en direction des communes les plus pauvres, on comprendra que les services rendus aux populations locales sont inégaux, ce qui représente un autre effet de la décentralisation.

Cette concurrence accrue entre collectivités, qui explique cette frénésie à vouloir construire, parfois de toutes pièces,

4. Ainsi, en Île-de-France, le potentiel fiscal par habitant de la commune la plus pauvre était douze fois moins élevé que celui de la commune la plus riche (cf. *Note rapide sur les finances locales*, IAURIF, n°287/17, déc. 2001). Dans le Haut-Rhin, les différences entre potentiels financiers (un indice qui a l'avantage d'inclure l'aide de l'État, plus importante en direction des communes « pauvres ») va de un à huit, pour des communes de strate identique.

une identité territoriale, selon une logique proche des stratégies de *marketing*⁵, signifie-t-elle pour autant qu'il s'agit là d'un enjeu spécifique dans un espace autonome ?

Force est de constater que les caractéristiques des élites politiques locales (maires et adjoints des grandes villes, présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux et des communautés urbaines, etc.) révèlent une forte imbrication politique entre le local et le national, entre les élus et les partis dont ils ont bénéficié des ressources, ce qui laisse une autonomie toute relative aux instances locales et au personnel politique local. Les dépenses des collectivités sont régulièrement contrôlées par des chambres régionales des comptes indépendantes des pouvoirs locaux, de nombreux projets locaux sont impulsés par l'État et de nombreux fonctionnaires d'État restent présents dans l'espace local pour impulser des politiques nationales, et contrôler de nombreux aspects de la vie sociale, culturelle, économique locale (cette présence de l'État, du fait de la fusion de ses services déconcentrés – liée à la révision générale des politiques publiques –, a même tendance à se renforcer⁶). Ces liens structurels avec l'État font partie des éléments qui différencient notre système de pouvoir nommé un peu abusivement « décentralisé » du fédéralisme. Si l'on reprend l'exemple de l'annonce par le chef de l'État de la suppression de la taxe professionnelle, on peut certes insister sur la « fronde » des élus qui tentent de s'y opposer. Mais quels que soient les résultats de ce bras de fer sur la suppression ou non, totale ou partielle, compensée ou non par l'État, de cette taxe, c'est le principe même de cette initiative qui nous intéresse ici : le chef de l'État – et derrière lui le Parlement – restent maîtres des règles du jeu local, y compris de ce qui fait le « nerf de la guerre », les finances et les moyens de financement.

Cette dépendance du pouvoir local à l'échelon national ne doit cependant pas être exagérée : les collectivités, dans le cadre de leurs prérogatives, ont une marge de manœuvre qui permet aux détenteurs des postes politiques clés d'exprimer leur vision du monde local, de transformer le devenir du territoire qu'ils sont chargés de gérer, et même d'assurer un traitement particulier aux injonctions étatiques en matière de politiques publiques qui dépasse le simple infléchissement. Toute la question de la conquête d'une identité propre est là : exister, c'est savoir transformer (pour gagner la confiance des électeurs déçus), tout en sachant conserver (pour gagner celle des électeurs méfiants), c'est se distinguer des autres collectivités (de taille comparable) tout en mon-

5. Des entreprises en communication se sont d'ailleurs spécialisées dans une nouvelle discipline, le « *marketing territorial* », et l'on ne compte plus en France le nombre de collectivités qui ont fait appel à ce genre d'instituts pour leur trouver une identité, à travers moult logos, emblèmes ou expressions pouvant les caractériser. Le recours à des spécialistes du *marketing* et de la communication plutôt qu'à des sociologues, des géographes et des historiens en dit long sur l'objectif de telles opérations : il s'agit plus de construire et de vendre une image que de s'interroger sur la notion d'identité d'un territoire et d'évaluer le degré de réalité. Sur cette question, cf. Michon B., Koebel M., Pour une définition sociale de l'espace, in P. Grandjean (dir.), *Construction identitaire et espace*, Paris, L'Harmattan (coll. Géographie et culture), 2009, p. 39-59.
6. Voir à ce sujet, dans ce numéro, F. Pierru, « Les effets des transformations économiques sur le jeu politique local ».

trant qu'on leur ressemble (une commune de notre importance a le droit d'avoir tel équipement... mais le nôtre sera meilleur que les autres).

Dans ces conditions, peut-on attester d'enjeux majeurs spécifiquement locaux ? De véritables règles du jeu local et d'une loi immanente du jeu qui seraient spécifiques à un champ politique local ? Ce rapport au centre – complexe originel et fondateur – pourrait-il définir l'enjeu des luttes politiques locales pour la définition de l'espace local : s'affranchir de la stigmatisation originelle ? Une telle lutte signifierait en même temps l'affranchissement de l'emprise nationale sur le local, c'est-à-dire l'indépendance. Ce sont les territoires les plus éloignés (culturellement et géographiquement cette fois) mais aussi les plus dépendants (économiquement) de l'État qui ont le plus revendiqué, par le passé et aujourd'hui encore, cette indépendance – et, pour certains, l'ont obtenue. Mais en dehors de quelques aménagements statutaires, cela fait quelques dizaines d'années que les revendications autonomistes ou indépendantistes de certains territoires français (y compris métropolitains) n'ont pas acquis la force nécessaire pour provoquer une telle indépendance⁷ (les récents résultats des référendums pour une plus grande autonomie – et non l'indépendance – en Martinique et en Guadeloupe en sont les derniers exemples). Le lien de dépendance entre les collectivités et l'État passe aussi par la dépendance financière. De ce point de vue, le remplacement de la taxe professionnelle par de nouvelles dotations de l'État contribue au renforcement de cette dépendance.

Certes, le pouvoir local est un peu plus grand et plus autonome qu'avant les grandes lois de décentralisation. Certes, on peut trouver quelques caractéristiques particulières aux élus locaux (le fait par exemple d'être ou non natif du territoire peut affecter le capital de confiance des électeurs). Certes, différents niveaux territoriaux existent et sont revendiqués, et le traitement local des politiques publiques impulsées par l'État est particulier.

Mais la dépendance des collectivités à l'État reste importante et les frontières hypothétiques d'un espace local restent floues. L'accroissement du pouvoir local, en rendant plus difficile l'accès aux postes de pouvoir les plus importants, a paradoxalement favorisé une sélection sociale et politique plus grande de l'élite politique locale qui, de ce fait, est plus encline à revendiquer un destin national en considérant l'expérience régionale ou locale comme un laboratoire d'idées et d'expériences, comme un test de notoriété et de

7. La seule exception concerne la Nouvelle Calédonie, dont le processus d'indépendance pourrait théoriquement intervenir entre 2014 et 2018.

légitimité ou comme un gage de proximité des citoyens. Les élus qui restent volontairement locaux le font certainement plus par manque de ressources nécessaires à la poursuite de leur carrière politique que par choix et passion du local.

Le recours au concept de champ nous permet ainsi de concevoir l'espace politique local comme l'un des lieux et l'une des formes d'expression du champ politique, en étant soumis aux mêmes règles du jeu et aux mêmes enjeux, même si leur déclinaison donne lieu à des variantes. La supposée « proximité des citoyens » que conférerait la proximité géographique dans l'espace local et que promettait officiellement la décentralisation (au moins dans les discours) relève plus de la rhétorique que de la réalité⁸. Rémi Lefebvre considère d'ailleurs que « la proximité est devenue une catégorie légitimante centrale du politique »⁹ et qu'elle ne concerne pas seulement les élus locaux, ce qui peut signifier que les enjeux politiques locaux auraient contribué, avec le temps et avec leur montée en puissance, à modifier durablement le capital spécifique du champ politique, en y introduisant cette capacité à être – ou à faire croire que l'on est – proche des citoyens, capable de les écouter, voire de les faire participer. ■

8. Cf. Koebel M., *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Éditions du Croquant (coll. Savoir/Agir), Bellecombe-en-Bauges, 2006.

9. Cf. Lefebvre R., Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 35-36 (p. 111-132).