

Bruno Héroult
Centre d'études et de prospective

Système politico-administratif français

Définition de la variable

La « sphère politique » regroupe l'ensemble des acteurs concourant à la définition des objectifs de développement et de pilotage de la société, à la sélection des moyens et à la formulation des stratégies pour atteindre ces objectifs. La « sphère administrative » réunit l'ensemble des organisations soumises à l'autorité politique et mobilisées de façon à transcrire dans la réalité les décisions politiques. Le « système politico-administratif » associe ces deux univers et est donc constitué de l'ensemble des phénomènes et acteurs (individus, groupes, institutions) contribuant à la réalisation des fins collectives d'une société donnée.

Pour aller à l'essentiel, cette fiche est centrée sur cinq principaux niveaux d'action publique : communes, départements, régions, État, Europe. Concernant les dynamiques internes au système politico-administratif français, ce sont les mouvements de décentralisation, de déconcentration et de délocalisation qui seront principalement abordés.

Indicateurs pertinents de la variable

Communes :

- 50 000 paroisses en l'An mil, 44 000 communes en 1790, 40 000 (1803), 38 000 (1936), 35 880 (2016).
- En 2016, 53 % comptent moins de 500 habitants, 31 000 ont moins de 2 000 habitants, 910 ont plus de 10 000 habitants, 39 ont plus de 100 000 habitants.

Intercommunalités :

- Début 2016, la France compte 2 062 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.
- De nombreuses modifications sont intervenues en Île-de-France dans le cadre de la création de la métropole du Grand Paris et du schéma régional de coopération intercommunale.
- Les EPCI à fiscalité propre couvrent la quasi-totalité des communes, seules 27 communes restant isolées au 1^{er} janvier 2016.
- Ces EPCI regroupent en moyenne 17 communes.

Départements :

- 83 à leur création en 1789, 130 en 1810, 101 en 2016.
- Depuis 1999, presque tous les départements français ont gagné en population, sauf le Cantal, l'Allier, la Creuse, les Ardennes, la Haute-Marne, la Nièvre et les Vosges.
- Les départements qui ont le plus gagné d'habitants sont la Haute-Garonne, la Gironde, les Bouches-du-Rhône, la Seine-Saint-Denis, la Loire-Atlantique, les Hauts-de-Seine et l'Hérault.

Cette fiche ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Elle n'engage que son auteur.
Source : Centre d'études et de prospective, 2017, [Prospective des métiers, qualifications et emplois liés à l'enseignement technique agricole](#), MAA

Régions :

- Créées à partir de 1956, comme niveau de planification secondaire.
- Au nombre de 27 en 2015.
- 18 depuis le 1^{er} janvier 2016 : 12 régions hexagonales auxquelles s'ajoutent la Corse et cinq départements et régions d'outre-mer.

État :

- Actuellement (mi-2017), 38 ministres et secrétaires d'État.
- 2,4 millions d'agents travaillent dans la fonction publique de l'État, soit 44 % de l'emploi public ; 80,7 % dans les ministères et 19,3 % dans les Établissements publics à caractère administratif (EPA) nationaux.
- Pour l'année scolaire 2016-2017, 1,24 million d'enseignants et personnels administratifs, techniques, d'encadrement et d'éducation exercent leurs fonctions au titre du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

Divers :

- Environ 600 000 élus en France actuellement (sans tenir compte des cumuls de mandats) : 2 000 conseillers régionaux, 4 000 conseillers départementaux, 80 000 conseillers communautaires, 520 000 conseillers municipaux.
- 1,9 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale (FPT), soit 34,7 % de l'emploi public : les 3/4 dans les régions, départements et communes, et 1/4 dans les ÉPA locaux.

Caractéristiques significatives du point de vue de la comparaison internationale :

- le nombre d'échelons de gouvernement, plus nombreux que dans beaucoup d'autres pays européens ;
- le degré d'autonomie de ces échelons, plutôt plus faible qu'ailleurs ;
- le degré de centralisation ou de décentralisation du système politique, qui varie selon les blocs de compétences et les sujets ;
- le degré de déconcentration, bien plus important qu'on ne le croit habituellement ;
- le nombre de délocalisations (état-civil à Nantes, timbres à Périgueux, Louvre à Lens, Insee à Metz, etc.) ;
- l'état des finances publiques, pour chacun de ces échelons ;
- la fréquence et les caractéristiques du cumul des mandats ;
- la prégnance plus ou moins forte des représentations en termes « d'égalité des territoires », plutôt que « d'équité » ou de « justice ».

Rétrospective de la variable

Le système politico-administratif est, en France comme dans la plupart des pays européens, un chantier permanent. Partout, les rapports entre nation, populations et territoires réclament de constants ajustements, des recadrages législatifs, des actions de modernisation, des réformes plus ou moins ambitieuses.

L'égalité étant la grande « passion française » (Tocqueville), c'est le thème de l'*égalité des territoires* qui a prédominé chez nous depuis au moins deux siècles, et qui n'est qu'une des facettes des débats plus généraux sur l'égalité sociale des « individus » et l'égalité politique des « citoyens ». Les Français aiment à penser que des lieux très différents doivent être traités de manière identique, et ils attendent de l'État qu'il aménage l'espace, qu'il distribue les richesses et qu'il lutte contre les dangers d'abandon et de rupture. Les débats se focalisent tout spécialement sur les zones rurales, qu'il s'agisse de regretter le déclin des campagnes ou d'enjoliver l'avenir de la ruralité.

Pour gérer le territoire, l'État s'est doté au fil du temps de diverses administrations centrales, l'une des dernières étant le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), porté sur les fonts baptismaux au moment même où les logiques de différenciation spatiale n'ont jamais été aussi fortes.

La géopolitique hexagonale a produit un « régime territorial » spécifique, dont les caractéristiques perdurent aujourd'hui. Tout d'abord un État fort, une tradition de puissance publique, une administration centrale disposant de services déconcentrés. Ensuite une population relativement faible par rapport à nos voisins, qui plus est dispersée sur l'ensemble du territoire, d'où une densité réduite ; cette population, mobile géographiquement, conserve de nombreux liens familiaux et culturels avec le rural. Troisièmement une faiblesse relative des villes, spécialement des « grandes villes », dont cinq ou six seulement atteignent une taille critique à l'échelle européenne, alors que les « villes moyennes » et

les gros bourgs continuent de quadriller le territoire et de dispenser des services de proximité. Enfin, des campagnes productives, industrielles et agricoles, une sur-représentation politique du monde rural dont la voix porte encore sur la scène nationale, alors qu'elle a presque totalement disparu dans bon nombre de pays européens.

Les conséquences de cette histoire nationale sont nombreuses : complexité et densité des schémas routiers et des réseaux (électricité, eau, gaz, numérique, etc.), saupoudrage des équipements et des services, multitude de petites patries locales se voulant autonomes, rhétorique identitaire et insulaire, certains coûts de gestion supérieurs à ceux d'autres pays pour maintenir toutes ces infrastructures à niveau.

Pendant la Troisième République, c'est une conception en termes d'*égalité des droits* qui domine, « droits de » mais surtout « droits à ». Elle s'accompagne d'une forte territorialisation des services extérieurs de l'État, d'une discrimination positive envers les espaces ruraux, d'un traitement de faveur des agriculteurs (avec l'invention d'une véritable « politique agricole » cogérée), d'un vaste système de péréquation et de transferts financiers, d'un développement des intercommunalités (qui créent des économies d'échelle et permettent de contourner l'émiettement de la carte communale), de la création de monopoles de services publics (EDF, GDF, SNCF, Direction générale des télécommunications, La Poste, etc.).

De l'après-guerre au début des années 1980, l'idée d'*égalité des places* s'affirme : politique très prescriptive d'aménagement du territoire, organisation spatiale du système productif, logique fordiste de spécialisation économique des bassins industriels, corporatismes de métiers, et enfin notion « d'armature urbaine » avec imbrication verticale de plusieurs échelons d'organisation sociale (région parisienne, aires métropolitaines et métropoles d'équilibre, villes moyennes, gros bourgs, espaces ruraux). Dans un esprit de « mobilisation générale », chaque parcelle du territoire, avec ses atouts et spécificités, doit alors participer à la réussite hexagonale et à l'expansion économique nationale.

Depuis le milieu des années 1980, l'*égalité des chances* commande : lois de l'Acte I de décentralisation, notion de « clause générale de compétence », mise en compétition des territoires et de leurs projets de « développement local » pour attirer entreprises, familles ou vacanciers ; logique de partenariat et de contractualisation ; territorialisation des politiques publiques beaucoup plus compétitive que coopérative.

Aujourd'hui, ces trois conceptions se superposent et cohabitent, alors même que, concrètement, le système d'égalité territoriale s'affaiblit. Il connaît des fragilités, des zones de fractures, est contesté par diverses catégories d'acteurs et s'érode sous l'effet des transformations économiques, sociales et culturelles de la société française. Et ce sont les composantes rurales (ou qui se pensent comme telles), qui s'en inquiètent le plus vivement.

On peut retenir quatre causes principales de cette fragilisation. La première consiste en la fin des grands monopoles de services publics en réseaux. Avec Internet et la téléphonie mobile, on ne raisonne plus en termes de maillages territoriaux mais d'accompagnement de la mobilité des populations, la voiture rivalise avec les dessertes ferrées locales et l'ouverture à la concurrence dans le secteur énergétique fabrique de nouvelles inégalités spatiales. La grande peur des communes rurales est de se trouver à l'écart des secteurs rentables et de ne plus être alimentées que par des circuits secondaires de compensation¹.

La deuxième cause de fragilisation réside dans l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, la moindre présence territoriale des fonctionnaires, la fin des missions d'appui technique aux collectivités locales et la baisse des dotations de l'État à ces collectivités.

La troisième cause tient à la mobilité des personnes et des facteurs de production, qui fait que le lieu de résidence devient moins important que les lieux de travail, de loisir et de consommation ; l'armature urbaine se défait, les rythmes de vie et les temps sociaux évoluent, des services publics et des commerces deviennent inutiles, des territoires sont en déficit structurel d'habitants alors que d'autres sont en surpopulation chronique. Ce qui amène certains à proposer que, au lieu de voter là où nous habitons et dormons, le vote se fasse là où nous travaillons et déjeunons.

Enfin, il faut insister sur le puissant mouvement de métropolisation, de concentration urbaine des habitants, des facteurs de production et des richesses, les communes rurales et péri-urbaines étant passées depuis longtemps sous l'influence des grandes villes. Si la sur-représentation du rural dans le système politique a permis pendant longtemps aux campagnes de « faire la loi », ce sont dorénavant les grandes villes qui contrôlent la production législative et la gestion des affaires publiques.

1. Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses universitaires de France.

Prospective de la variable

Des incertitudes importantes

Quel avenir et quel calendrier pour l'émergence d'un véritable pouvoir d'agglomération, d'un pouvoir de ville intégré au-delà des frontières communales ?

Quelle future articulation des villes et des régions, des compétences des agglomérations et des compétences des pôles urbains ?

Quel nouvel équilibre, demain, entre intercommunalité et supracommunalité ?

Jusqu'à quand l'« égalité », norme suprême du Conseil Constitutionnel, servira-t-elle de cadre à nos réformes publiques ? Quid du passage à la norme équité, et de ses conséquences en matière de développement local ?

Quel avenir pour les cantons et les arrondissements ?

Quel rééquilibrage possible de la sur-représentation actuelle du rural par rapport à l'urbain ? Et avec quelles conséquences ? Un moindre décalage entre le « pays élu » et le « pays réel » ? Une nécessaire évolution des modes de scrutin ?

Demain, quels statut et rôle des préfets ? Qu'en sera-t-il du rattachement actuel au ministère de l'Intérieur ? Des préfets responsables de l'ordre et de la sécurité, ou des préfets animateurs de l'interministérialité, des politiques publiques et du partenariat local ?

Quel avenir des départements, coincés entre la montée en puissance des intercommunalités et l'affirmation du niveau régional ? Redécoupage ? Suppression ? Processus lent de dévitalisation ?

Quel avenir de la carte communale, émietlée en plus de 36 000 communes ?

Quel avenir des tutelles administratives, et du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ?

Comment sécuriser la trajectoire de vie des hommes politiques ? Comment mieux assurer des garanties de salaire, des garanties professionnelles ? Comment favoriser leur formation ?

Quel avenir pour la taxe professionnelle rénovée ? Quels sont ses effets actuels sur le dynamisme économique et la ségrégation géographique des activités ?

Quels liens entre décentralisation et finances publiques ? Une corrélation positive ou négative ? Comment éviter que la multiplication et le renforcement des pouvoirs locaux ne se traduisent par une prolifération des projets ?

Décentralisation des pouvoirs et « société de confiance » : quel « contrat social » construire au niveau local, et comment ?

Quel avenir pour les procédures d'expérimentation ?

Quid de l'affaiblissement des capacités réflexives et stratégiques de l'État ? Un inévitable mouvement historique de réduction des fonctions étatiques ?

Quid de la fonction internationale et européenne de notre administration et des agences ou établissements publics ? De nombreux observateurs pointent là une faiblesse de notre pays et stigmatisent le peu de capacités de nos institutions à s'organiser en termes d'anticipation et d'influence.

Hypothèse 1 : une dynamique relative de recentralisation et d'affaiblissement des pouvoirs locaux

Suite à des événements importants qui dépassent largement les enjeux propres à notre système de gestion publique (crise politique, économique ou sanitaire, survenue de risques majeurs, dérives antidémocratiques, crise climatique, conflits intra-européens, etc.), des compétences reviennent partiellement ou totalement du côté de l'État.

Le renforcement des inégalités entre territoires et la remise en cause de la continuité territoriale créent aussi les conditions de ce nouveau recours à l'État. Ce dernier est interpellé, en particulier, pour corriger le pouvoir considérable des grandes agglomérations. Certaines catégories sociales (pas forcément les plus exposées) réclament un retour en force de l'État.

Dans certains cas, le retour s'opère vers l'échelon déconcentré. Dans d'autres, c'est le niveau central qui récupère la responsabilité de gestion. Une minorité d'acteurs critique cette réétatisation ; la majorité l'approuve en évoquant la nécessité de l'ordre public. Sur la période, il y a donc une bonne résistance des institutions étatiques, des financements gouvernementaux, des normes et prescriptions administratives, des politiques centrales, de la morale des fonctionnaires et des productions symboliques de l'État. Les trois échelons de collectivités territoriales perdent certaines de leurs compétences, de leurs ressources financières et de leurs marges de manœuvre.

Hypothèse 2 : poursuite progressive de la décentralisation et renforcement ordonné des pouvoirs locaux : le jardin à la française

Les transferts de compétences se poursuivent au profit des collectivités territoriales. La possibilité est donnée aux EPCI d'expérimenter une compétence d'État en vue de son transfert ultérieur vers eux. Se produit une ouverture de l'éventail des expériences à de nouveaux domaines en vue de transferts de compétences. L'élection des élus communautaires se fait au suffrage universel direct.

Parallèlement, le contrôle de légalité s'allège et le nombre d'actes soumis à l'obligation de transmission diminue. Les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes se font de plus en plus distants. Les statuts de la Région et du Département sont relativement stables, mais leurs pouvoirs effectifs sur la gestion publique ne cessent de s'étendre. En revanche, le statut des communes évolue pour tenir compte du développement de l'intercommunalité. On résout alors indirectement, sans l'avoir jamais véritablement posé, le problème de l'émiettement communal : 3 000 communautés se substituent, sans conflit, à 36 000 communes.

Certains essaient de mettre la commune davantage au service du citoyen, mais cette volonté ne se traduit pas par des avancées démocratiques significatives. Tout ceci ne passe pas par un grand acte III de la décentralisation mais par des avancées continues et coordonnées. La décentralisation est de plus en plus directement prise en charge par des acteurs de la « société civile ».

L'emprise effective des pouvoirs locaux sur la gestion publique ne cesse de s'étendre. Ils prennent directement de nouvelles responsabilités, sans que l'État les leur donne. L'État n'a d'ailleurs plus les moyens de piloter et de réguler les transformations du système institutionnel. Les tendances lourdes se prolongent indépendamment des réformes initiées par le centre parisien.

Les pouvoirs locaux voient régulièrement augmenter leurs capacités de production de politiques territoriales. Ils se comportent de plus en plus comme de petits gouvernements sur leurs territoires. Ils accroissent également leurs capacités de résistance aux injonctions centrales.

Ce renforcement se fait de façon plutôt rationnelle, régulière et organisée. Les différents acteurs respectent les grands principes de notre culture politique, ils se soumettent aux lois et aux règles en vigueur. Le légalisme l'emporte. La volonté de clarifier les responsabilités passe avant le souhait d'augmenter son pouvoir.

Les villes jouent de plus en plus leur rôle d'articulation des diverses politiques publiques. Elles font communiquer les différents services de l'État et les obligent à coopérer au traitement de « leurs » problèmes. L'Europe tient compte de cette évolution et elle fait des villes son relais privilégié. Les régions deviennent les chefs de file du développement territorial. Les intercommunalités sont les relais de cette action alors que les départements continuent à s'affaiblir. Le couple région-intercommunalités, bien organisé, joue un rôle moteur.

Hypothèse 3 : une décentralisation par à-coups et crises, un renforcement continu mais mal ordonné des pouvoirs locaux : le jardin anglais

D'ici 2030, interviennent à plusieurs reprises des réformes législatives et/ou réglementaires qui modifient assez profondément et brusquement les statuts des collectivités et la répartition des compétences entre elles. À l'occasion de mesures nouvelles, l'État attribue d'importantes nouvelles responsabilités aux élus locaux. En revanche, on note assez peu deancements d'expérimentations.

Ce renforcement des collectivités territoriales se fait de façon peu régulière et organisée, et même parfois peu rationnelle. Le bricolage l'emporte sur l'expérimentation, le cas par cas prime sur le plan d'ensemble. Les pouvoirs locaux se développent de façon inégale, erratique, en s'affranchissant du strict cadre légal. Des élus tentent des coups, font des expériences, testent des politiques et adaptent leurs décisions en fonction des résultats produits. Malgré ces à-coups, chaque niveau gère ses propres affaires publiques, les sources de financements restent bien identifiées, de même que les normes juridiques et règles de fonctionnement du système politique. Les différents échelons coordonnent leurs actions, les décisions sont concertées, les financements sont croisés, les stratégies sont définies en commun, l'évaluation des résultats est collective, on se rapproche de ce que certains appellent la « gouvernance ».

Les régions et les métropoles diffusent des informations sur les coûts de l'action publique et révèlent à quels prix les égalités territoriales sont recherchées. Les Régions gagnent des capacités normatives en matière d'aménagement, et conçoivent des politiques territoriales moins tournées vers l'administration de stocks (de populations, d'équipements, de

services) que vers l'animation de flux (de mobilités, de richesses, de qualifications). Contrairement à ce que faisait l'État, elles ne distribuent plus seulement de l'argent à des territoires, mais à des groupes vivant sur ces territoires. Autrement dit, elles cessent de donner plus d'importance aux catégories spatiales qu'aux catégories sociales.

Ce renforcement des pouvoirs locaux est indépendant de la volonté de tel ou tel acteur, ou du contenu des réformes mises en œuvre : il s'agit d'une tendance structurelle, profonde, historique, non liée aux choix stratégiques de l'État.

Les différents niveaux de pouvoirs locaux se renforcent, mais de façon concurrente. Le développement des grandes villes s'oppose ici ou là aux pays ou intercommunalités. Les métropoles revendiquent et gagnent de nouvelles compétences, mais avec de notables différences de l'une à l'autre. Certaines s'investissent dans le social, d'autres dans la culture ou l'aménagement. Certaines empiètent sur les secteurs d'intervention des départements alors que d'autres veillent à préserver la complémentarité entre collectivités. On observe une concurrence accrue entre les départements et les régions en matière de développement local.

Au sein de chaque niveau, on repère également des tensions et des contradictions : les régions se concurrencent, les départements se coordonnent mal, les communes d'une même agglomération s'opposent, etc.

Les facteurs de cohésion du système institutionnel sont plus faibles que les sources de cloisonnement et de différenciation. Chacun s'accommode de cette faible complémentarité et de ce flou croissant, au moins parce qu'ils offrent des espaces de liberté. Des réformes interviennent pour essayer de rationaliser l'ensemble mais, loin d'apporter la clarification attendue, elles sont utilisées par les acteurs locaux pour augmenter leur influence. Les flottements s'accroissent et les citoyens identifient moins que jamais les parts de responsabilité des différents décideurs.

Cette profusion d'expériences ne se traduit pas tout de suite par une moindre efficacité de la gestion publique locale. Dans un premier temps, le particularisme est même valorisé puis encouragé. On vante la souplesse et la flexibilité de nos pouvoirs locaux, on fait confiance aux ajustements et aux compensations apportés par les acteurs. Dans un deuxième temps, la mauvaise coordination d'ensemble se traduit par une moindre efficacité. Les processus décisionnels s'allongent, le montage des dossiers s'alourdit, les incertitudes financières se multiplient, les conflits ouverts deviennent fréquents. Les pouvoirs se superposent plus qu'ils ne s'emboîtent, d'où une confusion interne au système politico-administratif.