

Conclusion de la Partie 3 : des fusions territoriales à front renversé?

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Conclusion de la Partie 3 : des fusions territoriales à front renversé?. Arambourou Clément; Négrier Emmanuel; Paoletti Marion; Simoulin Vincent. Politiques de la fusion. Organisations, services, territoires, LGDJ, pp.211-216, 2021, Droit et société. Recherches, 978-2-275-02958-0. halshs-03213477

HAL Id: halshs-03213477
https://shs.hal.science/halshs-03213477

Submitted on 30 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Référence : Faure Alain, 2021, « Des fusions territoriales à front renversé ? », in Arambourou Clément, Négrier Emmanuel, Paoletti Marion, Simoulin Vincent, *Politiques de la fusion. Organisations, services, territoires*, Droit et Société 34, LGDJ, p. 211-216

Conclusion de la Partie 3 : des fusions territoriales à front renversé?

Alain Faure

Sur les bancs de Sciences Po, dans les enseignements incontournables sur les réformes avortées de la Vème République, le redécoupage des territoires occupe une place de choix avec notamment le récit de deux revers qui symbolisent la période réformatrice faste des années soixante. Le premier est cinglant: c'est le référendum perdu par le Général De Gaulle en 1969 sur la modernisation régionale et la suppression du Sénat. Suivra deux ans plus tard l'échec de la "nouvelle société" portée par Jacques Chaban-Delmas. On a un peu oublié qu'avec la complicité du jeune Jacques Delors, le maire de Bordeaux indexait le renouveau du dialogue social et l'autonomie des services publics à un assouplissement de la décentralisation et une refonte urbaine et régionale des services publics. Le second échec, plus confidentiel, concerna les fusions de communes en 1971. La loi avait bien été votée mais son impact, que tous les spécialistes de l'époque jugeaient prometteur et que les préfets soutenaient fermement, a été quasi nul en raison du refus presque unanime des maires de tenter l'aventure.

Cinquante ans plus tard, les fusions inattendues présentées dans cette partie ne manquent pas de sel tant leur dynamique parait aux antipodes du souffle et des résistances de l'époque. D'un côté, les régions XXL ont été imaginées en catimini, elles n'ont fait l'objet d'aucune controverse sociétale et leur application n'a finalement suscité que peu de résistances. De l'autre, les fusions de communes ont été négociées sans débat national, mises en place au coup par coup et, sur le terrain, leur effectivité dans de nombreux territoires urbains et péri-urbains a pris de court tout le monde.

Dans les deux cas, les fusions de territoires des années 2010 apparaissent à front renversé par rapport à celles des années 1960. Le législateur avance sans boussole, l'ennemi n'est pas là où on l'attend, les élus locaux obtempèrent sans rechigner, les professionnels s'adaptent discrètement… D'une certaine façon, les fusions territoriales, telles que les quatre chapitres les détaillent, constituent un beau cas d'école sur l'héritage dépassé de la planification régionale. Jean-Marc Offner dirait qu'il s'agit d'un problème de lunettes et d'une *impasse cognitive* sur la décentralisation contemporaine: le fait de s'obstiner à ne résoudre un problème qu'avec les modes de penser qui l'ont engendré[1].

Je vous propose de discuter les anachronismes des fusions de territoires en trois temps: en revenant d'abord sur la texture singulière des *espaces intérieurs* de l'imaginaire républicain, en pointant ensuite les dimensions incrémentale et professionnalisée de la dynamique en cours, et en faisant l'hypothèse enfin que les fusions illustrent peut-être un

[1] Offner Jean-Marc, 2020, *Anachronismes urbains*, Sciences Po les Presses, 196 p.

moment politique de la décentralisation certes en panne de médiateurs et de visionnaires mais pas pour autant de perspectives de renouveau.

Des collectivités qui font moins corps avec l'État

Comme le suggère la racine latine de territoire (*jus terrendi*: celui qui détient le droit de terrifier), ce mot rare jusqu'au XVII^{ème} siècle est historiquement attaché à des enjeux de pouvoir pour qualifier le passage des limites aux frontières, c'est-à-dire d'un espace donné à un territoire dominé. L'idéologie rationaliste produite par les élites politiques et administratives nationales en a défini les contours en France dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif. Dans sa belle thèse consacrée à *L'invention du territoire*, Paul Alliès situe les concordes de cette singularité à la Révolution française en rappelant qu'il s'agissait d'une représentation faussement naturelle des frontières politiques de la France, alors que se dessinait surtout une construction juridique enchâssée dans les rouages administratifs de l'État-nation en formation[2].

Pendant deux siècles, c'est cette imbrication singulière du territoire national et de ses collectivités locales que la littérature spécialisée a consacrée au rang de marque constitutive de *l'exception française* et du centralisme républicain. Dans ce cadre, la commune, le département et (bien plus tard) la région se sont imposés comme des *espaces intérieurs* du territoire national qui font corps avec les services de l'État.

Dans quelle mesure les fusions de territoires bousculent-elles l'empreinte et la portée de cette territorialité *made in France*? Dans l'introduction générale, les responsables de l'ouvrage rappellent que la fusion des institutions est un processus peu courant et mal renseigné en France, mais qui prend cependant un essor inédit depuis une quinzaine d'années. Les quatre chapitres de cette partie sur les fusions des collectivités locales confortent l'analyse de cette *merger mania* et le matériau est d'autant plus précieux que personne ne s'attendait à ces fusions territoriales. Rappelons en passant que dans les années 2000, les experts universitaires en recompositions territoriales pariaient surtout sur la fin des départements, sur l'essor des grandes intercommunalités et sur l'hégémonie des métropoles-providence.

Au bout du compte, on a l'impression que, des deux réformes, celle des régions XXL a été imposée à l'impromptu (?), d'en haut et sans récit modernisateur tandis que les communes nouvelles ont été validées par les conseils municipaux au cas par cas, d'en bas et sans souffle politique. Les fusions de territoire ont été possibles sans la traditionnelle complicité avec l'État.

Un processus incrémental et professionnalisé

La seconde surprise concerne ces frontières *remises sur le métier* (pour rendre l'expression de Mehdi Arrignon et Thomas Frinault) sans qu'il n'y ait en apparence ni projet ni résistances. Des réformes sans consentement ni passions? Les quatre chapitres avancent de nombreux éléments qui valident cette thèse sur deux points mentionnés par tous les auteurs: d'une part l'incrémentalisme du processus et d'autre part sa faible visée expérimentale.

Dans toutes les analyses, la réussite des fusions apparait d'abord incrémentale. Il s'agit d'un processus sans à-coup, qui avance à bas bruit et avec l'aval technique des "professionnels" de l'action publique. Le *tournant* engagé se fait en quelque sorte dans un contexte politico-administratif prudent et rectiligne.

---

[2] Alliès (Paul), 1980, L'invention du territoire, Grenoble, PUG, 184 p.

L'entretien de Ghislaine Lala-Alquier par Anaïs Lafage-Coutens montre comment les agents des administrations régionales fusionnent en raisonnant avec les termes de New Public Management. Il y est essentiellement question de gouvernance opérationnelle, d'optimisation des ressources, d'intelligence territoriale et de transversalité stratégique. Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin dressent un bilan dialectique sur la régionalisation occitane dans les champs de la recherche et de la culture qui montre que le *choc de réflexivité* est d'abord d'ordre pragmatique: tous les acteurs se saisissent de la réforme avec le souci d'interpréter en les territorialisant les transferts de compétences. Mehdi Arrignon et Thomas Frinault retracent la socio-histoire des processus fusionnels dans leur rationalité gouvernementale en soulignant que les acteurs nationaux gardent toujours la boussole des mobiles budgétaires, du pilotage à distance et de la spécialisation des échelles d'action. Enfin Léa Sénégas nous initie aux politiques bio-agricoles au miroir de solides sentiers de dépendances institutionnels. En Auvergne Rhône Alpes, les négociations se font au rythme soutenu mais connu de tensions et de conflits entre filières, entre acteurs et entre territoires.

Que leur lecture critique soit néo-managériale, dialectique, socio-historique ou sectorielle, les auteurs décrivent toujours les fusions comme un processus politico-administratif à mèche lente, sans révolution de palais ni visée consubstantielle. Les territoires fusionnés se glissent dans les habits anciens des *espaces intérieurs* de l'imaginaire républicain.

Le second indice concerne le niveau d'expérimentation et d'innovation qui accompagne les fusions en matière d'action publique. Là aussi, les quatre chapitres semblent confirmer des choses connues. Les administrations territoriales se professionnalisent et se spécialisent de façon tubulaire et plutôt catégorielle, confortant des *sentiers de dépendance* qui ne remettant guère en cause les référentiels catégoriels. Tous les acteurs sont dans une logique de respect de la doxa réformatrice. Leurs capacités d'action sont aussi fermement indexées aux spécificités de chaque contexte géographique, politique et socio-économique. Enfin, les arguments d'économie d'échelle et du *big is beautiful* confortent essentiellement des préoccupations de rationalisation administrative et budgétaire.

Que l'analyse porte sur des champs d'action publique traditionnels ou en transition, les territoires fusionnés produisent donc en première lecture une action publique de facture assez conventionnelle, sans fractures sectorielles ni effusions partisanes ou territoriales.

Le choc herméneutique et la panne de récit

Il faut néanmoins compléter le tableau en se demandant ce que ces fusions *light* apportent au mouvement de décentralisation. Il semble y avoir consensus sur un point: les conflits de territoires et de périmètres, qu'ils touchent à des enjeux de ruralité, de périphérie ou de centralité, semblent toujours s'exprimer en deçà ou au-delà des frontières des territoires fusionnés. Les régions XXL comme les communes nouvelles ne sont pas vraiment les nouveaux *espaces intérieurs* du modèle républicain. Ils en alimentent simplement le récit en réveillant d'un côté "la hantise de dépossession" des élus locaux face aux grandes réformes et en favorisant de l'autre des discours classiques d'attachement aux communes ou des plaidoyers plus novateurs sur de nouvelles "assemblées de territoires" (concernant la montagne, la mer, la ruralité…). Sur la question précise de savoir si la décentralisation est affectée en profondeur par les fusions, il semble que deux thèses s'opposent dans les contributions.

D'un côté, Mehdi Arrignon et Thomas Frinault estiment que les réformes territoriales consacrent des logiques de gouvernement à distance où les élites nationales cherchent uniquement à "redonner l'impression d'une capacité d'action renouvelée" (les auteur citent

ici avec malice un propos de François Hollande en 2010…). Il s'agit d'une "décentralisation de deuxième type" saturée de rhétoriques en trompe l'œil sur la politique performative et le volontarisme mobilisateur mais dont la visée principale demeure une logique de domination avec des stratégies étatiques de contrôle sur les choix locaux.

De l'autre, Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin défendent l'idée que "ce sont les acteurs sur le terrain qui remodèlent véritablement les politiques". Les deux fins connaisseurs de la vie politique locale se penchent sur des inflexions majeures apparues dans certaines intercommunalités et dans certains départements grâce aux fusions. Ils soulignent les logiques plurielles des dispositifs qui produisent des gagnants et des perdants et qui remettent en cause des référentiels sectoriels. Ils soulignent aussi que les anciens territoires gagnent paradoxalement en identité, allant jusqu'à conclure que le processus apparait à la fois irréversible et pavé de nouvelles marges de manœuvre.

Ces deux façons de lire l'effet décentralisateur des fusions s'opposent-elles vraiment? Elles font le même constat qu'avec les fusions de territoires, le récit du lien qui s'établit entre le local et le national parait brouillé, comme si sa conception stato-centrée manquait aujourd'hui de paroliers, de médiateurs et de visionnaires.

On repense alors aux travaux de Jacques Caillosse qui montrent comment la doctrine juridique a su produire en France une véritable théâtralisation républicaine du territoire national[3]. Selon lui, le récit sur la décentralisation a longtemps opéré à la manière d'un grand récit partagé où des rôles sociaux étaient mis en scène et où une esthétique de la raison s'imposait avec des formes territoriales (les communes, les circonscriptions, les régions…) et des ressources (les administrations, les compétences, les préfets…). Le territoire était la matrice du rapport initial de consubstantialité entre les administrations et l'autorité politique. Par rapport à ce cadre, les fusions de territoire des années 2010 émergent clairement à front renversé dans la mesure où elles ne génèrent ni complicités politico-administratives ni promesses passionnées.

Pour autant, l'énigme reste entière de savoir sur quoi va déboucher la "mise en mouvement" des fusions à moyen et long terme. Le fait que le processus se développe pour l'instant de façon incrémentale et sans effusion ne signifie pas nécessairement la victoire de la standardisation sur la différenciation territoriale. Les fusions racontent plutôt, pour reprendre une belle expression d'Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin, un *choc réflexif* qui se transforme en *choc herméneutique*. Du point de vue des auteurs, qui est assez convaincant, les fusions entrainent un travail assez inédit d'interprétation sur les nouvelles façons de "faire région", de faire territoire et de faire cause commune.

Un nouveau cahier des charges

Ce choc-là se fait visiblement loin des cercles étatiques et personne n'en connait vraiment l'issue. Ca n'a pas grand-chose à voir avec les débats datés sur le *territoire pertinent*, *l'optimum territorial* ou les poupées russes de la planification. C'est un questionnement sur l'harmonie territoriale qui part du terrain, qui se nourrit de la technicité des solutions partielles et qui se résout au cas par cas. Les fusions territoriales suggèrent un moment politique de la décentralisation qui est en panne d'imaginaire politique et en déficit d'espaces de médiation mais qui ne recule pas devant le sur mesure, la contextualisation et les solutions inventives.

Retour aux *anachronismes urbains* de Jean-Marc Offner. Dans son essai sur les nouvelles trajectoires à défricher, l'auteur estime que l'action publique locale souffre

[3] Caillosse (Jacques), 2008, La constitution imaginaire de l'administration, Paris, PUF, 421 p.

d'abord de l'incapacité des acteurs à sortir des *ornières mentales* des Trente Glorieuses. Et il dresse le cahier des charges du renouveau sur trois ambitions: casser le quasi-monopole de la représentation aréolaire des territoires, intégrer la diversité des échelles d'analyse comme de conception, enfin donner à voir l'invisible des fonctionnements urbains. Vu sous cet angle, le front renversé des fusions de territoires est peut-être la promesse d'une décentralisation qui s'émanciperait enfin du jacobinisme apprivoisé…