

**LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT ET LES
COLLECTIVITÉS LOCALES.
RÉFLEXION SUR LA CO-ADMINISTRATION**

PAR

Paul BERNARD

*Ancien Préfet de Région
Président d'honneur de l'Association du corps préfectoral
Vice-président de l'Institut Français des Sciences Administratives*

Le thème proposé est au cœur de la réflexion sur l'esprit de la décentralisation.

Il y a en effet deux lectures et deux pratiques de cette réforme fondamentale de l'administration territoriale : une pente autonomisante, de repli sur les compétences, étape vers un fédéralisme inavoué, et une pente conforme à notre tradition française.

La coopération correspond à la deuxième conception. Nous verrons si on peut aller plus loin pour aborder un concept plus incertain de co-administration.

L'actualité nous fournit une illustration des débats persistants autour de la coopération entre Etat et collectivités locales : la discussion du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, à propos du logement social, est très révélatrice des ambiguïtés, des arrière-pensées, des non-dits concernant la décentralisation ainsi que d'un contresens sur les intérêts généraux en jeu.

Avant d'aborder le problème de fond de la coopération, il est nécessaire de rappeler les principes qui sous-tendent les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Ensuite, deux réflexions retiendront notre attention :

- la coopération est inscrite dans l'évolution historique de nos institutions ;
- la conception de l'administration du territoire exige désormais la coopération.

I - LA COOPÉRATION EST UNE TENDANCE DE FOND DE NOTRE HISTOIRE ADMINISTRATIVE

C'est une originalité française qui suscite curiosité et interrogation. Est-elle pour autant une exception française dans l'Europe et donc condamnée à terme ?

Il s'agit plutôt d'un système d'administration qui correspond à l'histoire, aux besoins, aux mœurs de notre peuple. Il a donc sa légitimité et ses vertus et nous ne devons pas nourrir de complexes car peut-être que sans être un modèle, l'administration française apporte un témoignage de trait d'union entre le pouvoir et les citoyens. Cette expérience a sa valeur et en vaut d'autres, à condition de ne pas faire de contresens.

Quelques références doivent être rappelées pour situer le contexte.

1. Un fondement constitutionnel

- L'Etat a créé et précédé la Nation. C'est donc à l'opposé de l'Etat fédéral qui est né comme un mal nécessaire à partir des volontés des collectivités territoriales (anciens états souvent, principautés, royaumes) et en conséquence, il apparaît comme un adversaire dont il s'agit de réduire le pouvoir. En France, l'Etat n'est pas résiduel.

Il en résulte une autre conséquence : en France, l'Etat est chargé des intérêts nationaux, les collectivités territoriales se limitant à la gestion des intérêts locaux. Le concours à l'intérêt général national n'est ni naturel ni spontané, contrairement à d'autres pays où les collectivités de base trouvent normal de prendre en charge les intérêts de la Nation. En France, on oppose le transfert de charge.

Cet Etat unitaire a été construit par assemblage progressif des provinces au cours de plusieurs siècles. "Il y a 1000 ans la France prit son nom et l'Etat sa fonction", alors que nos pays voisins en Europe ne sont unifiés que depuis un siècle.

- La République est un régime qui répond au risque de défaillance du civisme local, puisqu'il poursuit deux objectifs liés : l'ordre des libertés et le rassemblement du plus grand nombre de valeurs et d'actions communes.

2. Une préoccupation constante

La France a toujours cherché à atteindre en permanence des objectifs nationaux :

- la circulation entre l'unité nationale et les libertés locales ;
- la proximité, pour rapprocher le pouvoir et la population, le centre et le territoire ;
- la coopération, c'est à dire faire travailler ensemble des individus, des collectivités, des corps intermédiaires, très différents : entre l'Etat et les collectivités locales, les collectivités locales entre elles, le partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

3. Un dispositif traditionnel de délégation territoriale

Le pouvoir a toujours eu recours à des envoyés en mission sur le territoire, choisis *intuitu personae*, maintenus dans la main du pouvoir, et dotés de pouvoirs délégués de représentation et de décision : depuis les intendants de la monarchie jusqu'aux préfets de la République. Ainsi le pouvoir pouvait-il avoir un visage humain.

Dans cet esprit, la déconcentration et la décentralisation reposent sur une coopération naturelle. C'est le même article 72 de la Constitution qui proclame la libre administration des collectivités locales et la charge des intérêts nationaux confiée au délégué du gouvernement sur le territoire. Les lois de décentralisation (1982-83) ont rappelé que "les collectivités territoriales concourent avec l'Etat... à l'administration du territoire". Les lois sur l'administration (6 février 1992) et sur l'aménagement du territoire (1995 et 1999) ont associé les services de l'Etat et des collectivités locales dans une même mission républicaine.

La déconcentration, c'est le moyen que la France a trouvé pour concilier l'Etat unitaire et la décentralisation et pour rejeter la force centrifuge du fédéralisme.

4. Une démarche progressive et continue

On a assisté à un double mouvement dans notre histoire nationale.

D'abord une centralisation, au cours de l'Ancien régime monarchique, de la Révolution de 1789, de l'Empire napoléonien, en vue de faire naître la notion de bien commun puis le concept de nation.

Ensuite une tendance à la décentralisation non pas comme un reflux, mais comme un complément indispensable. Sous la IIIème République, les lois de 1871 sur le Département, et de 1884 sur la Commune ont donné des pouvoirs aux élus délibérants. Sous la IVème République, la Constitution de 1946 avait prévu le transfert de l'exécutif au Président du Conseil général qui n'a pas voulu l'exercer. Enfin sous la Vème République, la régionalisation a été pro-

posée en 1969 par le général de Gaulle, et décidée par le Président Pompidou en 1972, et la décentralisation a été la grande affaire en 1982 du premier septennat du Président Mitterrand.

Un dernier mouvement de synthèse repose, depuis les années 80-90, sur la déconcentration préfectorale et sur la coopération.

On a assisté d'ailleurs à une sorte de dialectique dans le couple de forces : plus on décentralise, plus il faut déconcentrer et réciproquement.

II - LE CONCEPT D'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE EST FONDÉ SUR LA COOPÉRATION

1. Evolution des relations entre l'Etat et les collectivités locales

- Le principe de libre administration par des conseils élus a évolué et a été complété par le concept d'administration du territoire. C'est la synthèse dans l'unité nationale : les réponses aux besoins de la population, de l'application des lois et règlements, du développement local, de l'aménagement du territoire, des libertés locales et enfin et surtout du travail en commun.

- Il faut reconnaître que les textes ont fixé une distinction des compétences. L'article 72 de la Constitution confie au seul préfet la charge des intérêts nationaux et la décentralisation appelle les collectivités locales à régler par leur délibération les affaires locales, de la commune, du département ou de la région.

Or, en réalité, les affaires locales ne sont jamais que la traduction concrète, vécue, des intérêts nationaux à travers l'intérêt général commun à tous et concernant l'ensemble des citoyens qui n'ont qu'une seule patrie : la nation.

- La théorie des blocs de compétences, esquissée en 1982 avec les lois de décentralisation, n'a pas résisté à la cohérence des politiques publiques, à l'exiguïté des moyens financiers, et à l'indispensable solidarité nationale. Il en est résulté un système de financements croisés qui a obligé les responsables publics, nationaux ou locaux, à se rapprocher.

Aujourd'hui, aucune politique publique n'appartient à une seule collectivité. Toutes sont intersectorielles, interministérielles, inter-collectivités. L'interdépendance conduit à la coopération. Il y a une pédagogie de l'œuvre commune qui répond à l'attente du citoyen, qui n'a que faire des compétences juridiques des uns ou des autres. Il exige que tous ses élus, communaux, départementaux, régionaux, nationaux, s'arrangent entre eux pour lui assurer, avec ses impôts, des services proches, efficaces et peu coûteux.

- Quant à la décentralisation, elle a évolué en quelques années : après la puéride et illusoire prise de pouvoir, la prise de responsabilité a fait place à l'exigence de la prise de participation à l'œuvre commune.

2. La nature des relations traduit l'esprit de notre Etat républicain

D'abord, il faut coopérer au service de l'intérêt général : c'est le dialogue. La loi de 1982 n'avait pas prévu de droit d'entrée et de parole du préfet dans les assemblées décentralisées mais par contre avait prescrit des échanges d'information afin que chaque responsable aide l'autre à exercer ses compétences. C'est le sens du rapport d'activités des services de l'Etat que le préfet présente chaque année. De plus, les politiques publiques impliquent un dialogue permanent entre le préfet et les exécutifs élus.

Ensuite la coopération vise au respect ou au retour à l'Etat de droit : c'est le contrôle de légalité qui s'analyse en conseil, en expertise juridique, en aide à la décision ou en recours contentieux par le déféré au tribunal administratif.

Enfin et surtout, c'est l'action en commun qui rapproche Etat et collectivités locales autour des politiques publiques.

3. Le contenu de la coopération connaît plusieurs degrés

Il y a des actions concertées (grands ouvrages publics, schémas directeurs), des actions partagées (enseignement, social, formation professionnelle, santé), des actions d'intérêt commun (emploi, logement, environnement, sécurité), des actions européennes (fonds structurels).

La méthode utilisée pour coopérer commence avec la consultation (demande d'avis, débat public), se poursuit avec la concertation permettant d'amender le projet, et aboutit si possible à la contractualisation, c'est à dire l'accord de volontés pour mettre en commun des objectifs, des moyens, des résultats. C'est une originalité française qui substitue à la revendication démagogique la prise de responsabilité républicaine (le contrat de plan, le contrat de ville, le contrat local de sécurité...).

Le niveau régional apparaît à cet égard comme l'échelon de croisement entre les directives européennes, les politiques nationales, les ambitions régionales et les initiatives locales.

Il résulte de cette dynamique administrative une évolution du cadre territorial. Le développement local appelle un territoire adapté (intercommunalité, pays, bassins, vallées...), un projet d'avenir décrit dans un plan ou une charte, et un contrat intercollectivités. Ainsi l'administration du territoire fait naître un nouveau partenariat.

La coopération est le meilleur moyen pour surmonter la superposition des niveaux territoriaux d'administration, en attendant l'impossible réforme de la carte des territoires.

En conclusion, peut-on parler de *co-administration* comme d'un aboutissement de la coopération ?

Ce terme peut entretenir le flou des responsabilités et faire craindre une reprise du pouvoir par l'Etat et une atteinte à la libre administration des collectivités locales. La décision doit être responsable et clairement prise en compte, en dehors de tout consensus mou.

Certes lorsqu'il y a un accord amiable, volontaire, non obligatoire, dans un contrat, on peut considérer qu'il y a prise en charge consentie d'un intérêt général commun : c'est la co-décision. En fait, il s'agit d'obtenir une adhésion lucide à un intérêt national commun à toute la population, et donc à toutes les collectivités publiques, et supérieur aux intérêts locaux, parce qu'il y a utilité commune. En effet, l'intérêt national n'est pas celui de l'Etat, et l'Etat ce n'est pas les autres, mais c'est nous.

La finalité reste bien de rendre au citoyen le meilleur service, au plus vite, au moindre coût. L'effet multiplicateur du contrat de plan démontre une valeur ajoutée à l'effort de chaque collectivité. Dans d'autres pays, en Europe, les collectivités locales prennent en charge les politiques nationales ; en France, il y a une recherche démocratique en vue d'un accord contractuel.

Il est donc regrettable que face à des problèmes aigus et évidents de solidarité (comme le logement social pour les populations défavorisées), l'Etat soit obligé de lutter contre l'égoïsme du clocher en substituant la contrainte de la loi à l'intelligence du contrat.

Quant au désengagement de l'Etat, dont les élus et la presse se gargarisent, il s'agit plutôt de demander à l'Etat, aux collectivités locales, aux entreprises, aux citoyens, de s'engager chacun pour sa part.

On assiste aujourd'hui à une autre façon d'être et d'agir de l'Etat, qui s'ouvre au partenariat par la délégation, avec les élus locaux par la décentralisation, avec les entreprises privées par la gestion déléguée de service public.

- *La réforme* demeure l'exigence permanente et suprême. Deux moteurs peuvent y contribuer : la décentralisation en provoquant l'adaptation des niveaux d'administration et des mandats, la déconcentration, coin enfoncé dans l'appareil sclérosé d'un vieil Etat, qui, de parisien, doit devenir pleinement territorial.

Voilà l'œuvre qui s'impose à la République et à ses serviteurs, de nos jours. Le temps presse.