



**HAL**  
open science

## Qu'est-ce que le local " ?

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Qu'est-ce que le local " ?. Actualité juridique Droit administratif, 2017, 19, pp.1093. halshs-02220851

**HAL Id: halshs-02220851**

**<https://shs.hal.science/halshs-02220851>**

Submitted on 26 Oct 2022

**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.

## QU'EST-CE QUE LE « LOCAL » ?

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

La notion de « local » se retrouve dans les domaines les plus divers. La géographie y recourt régulièrement. Mais la physique fondamentale également, qui distingue la dimension de l'étendue (l'espace-temps, la vibration) et la dimension du local (le grain, dans la physique quantique). A plus forte raison va-t-on trouver du « local » en droit administratif et dans les institutions administratives, avec notamment les structures administratives locales. Il est même possible d'affirmer qu'avant qu'il n'y eût du « national » il y avait du « local ».

Le terme « local » est d'abord un adjectif déterminatif : on parlera tout autant, et selon les domaines, de mémoire locale, d'heure locale, de couleur locale, de tradition locale, de personnalité locale, de fiscalité locale, etc. et, naturellement, qui nous retiendra plus, de circonstances locales, de collectivités locales, de développement local et d'intérêt local. Cet adjectif est aussi de plus en plus souvent utilisé substantivement, quelque contestable que puisse apparaître cet usage du point de vue de la rigueur de la langue (on parle également de la même manière du « national » et on dit presque systématiquement aujourd'hui « à l'international »). Le terme « local » sera utilisé ici tantôt comme adjectif, tantôt comme terme substantivé, le local n'étant plus alors seulement un signifié mais un signifiant.

Ce terme se décline en toute une série d'autres mots, en résonance avec les territoires : on a parlé de « délocalisation » pour désigner le transfert d'entreprises de France vers d'autres pays (avec, depuis peu, le phénomène inverse de « relocalisation »), ou d'administrations qui se trouvaient dans la capitale vers la province, voire simplement la périphérie de Paris. Un autre terme, celui de « localisme », est empreint d'une certaine connotation péjorative, il renvoie à une préférence injustifiée donnée à ce qui émane du local (on en parle notamment à propos du recrutement de personnels, et les universités, comme d'autres institutions, connaissent bien ce phénomène).

Le local n'est pas un concept – même si les sciences humaines l'ont théorisé – c'est une notion, qui a le plus souvent, comme l'implique son étymologie, une dimension territoriale, voire « charnelle » comme aurait dit Péguy. Cela n'exclut pas de pouvoir appréhender dans certains cas le local d'une manière abstraite, comme nous le verrons.

Dans l'ordre administratif, il apparaît que cette notion de local imprègne fortement notre système administratif (I) mais elle est devenue difficile à appréhender (II).

### **I – L'IMPRÉGNATION DE NOTRE SYSTÈME ADMINISTRATIF PAR LE LOCAL**

Le local est indissociablement lié à l'histoire de notre droit administratif et de nos structures administratives, il est aujourd'hui une dimension essentielle de notre organisation administrative et politique.

## 1 – Les expressions privilégiées du local

Au plan politique et administratif la France est incompréhensible sans la référence au local, dimension constitutive de notre histoire sous des angles très variables. Les deux expressions qui suivent ne sont pas les seules significatives du local, mais elles le sont de manière privilégiée.

### A – Les services publics locaux

Les services publics locaux sont l'une des principales catégories administrative et politique de services publics. Leur identification et leur qualification sont à la fois législatives et jurisprudentielles. Mais le service public est d'abord, historiquement, une notion jurisprudentielle avant d'avoir été consacrée, dans certains cas, par le législateur.

Qu'est-ce qu'un service public local ? Si la formule de service public local est familière à beaucoup, rien ne va de soi dans cette dénomination banale. Ce qui est en jeu c'est d'abord le service public : un service public local est d'abord un service public. La (fausse) évidence de l'affirmation occulte une histoire d'une remarquable richesse, la portée qui va bien au-delà du droit de ce qu'elle recouvre, la continuité d'une notion qui est également l'un des traits de notre histoire nationale.

Le service public est une invention du juge, et de la doctrine, qui a théorisé la jurisprudence du premier. Les deux ont abouti à une construction puissante qui demeure étonnante et peut encore susciter l'admiration. Les collectivités locales ont contribué, le plus souvent malgré elles, à l'élaboration de cette notion de service public avec toutes les conséquences que celui-ci entraîne. Les décisions *Terrier* (1903) et plus encore *Feutry* (1908) et *Thérond* (1910) ne sont pas seulement de remarquables outils pédagogiques (la chasse aux vipères et l'enlèvement des chiens errants), elles témoignent à la fois d'une capacité d'initiative des collectivités locales, d'un monde certes largement disparu mais dont la connaissance éclaire la compréhension du nôtre, et d'une certaine audace du juge par sa reconnaissance de la nature de service public aux activités ainsi poursuivies. Les collectivités locales – mais essentiellement les communes – ont encore contribué à l'élaboration par le juge de la notion de service public à travers toutes leurs interventions de nature plus ou moins économique et la très vaste jurisprudence sur la liberté du commerce et de l'industrie.

L'expression « service public local » peut avoir plusieurs significations. Elle peut désigner le service public établi à l'échelon local, ou localisé : les services de l'Etat ne sont pas seulement établis à l'échelon national, ils ont nécessairement un ou plusieurs échelons locaux. Cela vaut pour tous les pays mais particulièrement le nôtre, avec le maillage territorial administratif serré que nous avons connu depuis l'Empire. Les services publics à l'échelon départemental ont longtemps été principalement des services de l'Etat à cet échelon, la collectivité locale qu'était le département servant avant tout de relais à l'Etat.

Mais le service public local évoque plus encore les services des collectivités locales, ou territoriales. Ces services publics ont été représentés essentiellement, pendant plus d'un siècle, par les services publics communaux, les services départementaux, d'abord plus limités, s'étant étendus progressivement. Deux autres catégories de services publics s'y sont ajoutées, les services régionaux, dont on peut discuter précisément le caractère « local » et les services publics intercommunaux : il est significatif que les textes consacrent ces services publics à caractère intercommunal, comme par

exemple pour les conservatoires de musique qualifiés de conservatoires à rayonnement communal ou intercommunal.

## B – L'intérêt public local

L'intérêt public est l'exigence appliquée à la finalité de l'activité poursuivie par une personne publique (ou privée chargée d'une mission de service public) pour que cette activité soit légale : les personnes publiques sont finalisées, elles ne peuvent que poursuivre l'intérêt public, les collectivités locales y sont soumises autant que l'Etat, avec une vigilance accrue par rapport à celui-ci parce que, dans la conception française au moins, elles ne sont pas mises sur le même plan que lui. Toute la difficulté est dans la détermination de ce seul intérêt public que peuvent et que doivent poursuivre les collectivités publiques locales.

Qu'est-ce que l'intérêt public *local* ? L'intérêt public n'est pas seulement la condition intrinsèque de l'action de toute collectivité territoriale française, il est également, dans la jurisprudence administrative, l'une des conditions de la mise en œuvre de la clause de compétence générale, celle-ci a trouvé sens et limites à travers la détermination de cet intérêt qui en a été faite par le juge. En effet, ladite clause n'a jamais signifié que les collectivités locales pouvaient intervenir librement comme elles le voulaient. La légalité de l'intervention locale a toujours été subordonnée par le juge au respect de l'intérêt public, le juge l'a encore rappelé clairement récemment (CE 30 déc. 2014, *SNC Armor*).

La clause a été supprimée, (avec toutes les réserves qu'il convient de mettre à ce terme de « suppression » pour les départements et les régions), et le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de cette suppression. Mais, d'une part, la commune dispose toujours de cette clause et peut-être un jour des intercommunalités en disposeront-elles. D'autre part, même en ce qui concerne les départements et les régions, les trois exceptions relatives aux compétences partagées (culture, sport, tourisme) sont si larges que sur le fondement de l'une ou de l'autre d'entre elles une collectivité, quelle qu'elle soit, peut intervenir dans un domaine qui pourrait ne pas apparaître a priori comme relevant de sa compétence, ce qui ne pourra que donner lieu à contentieux. Cela signifie que l'exigence de l'intérêt public va demeurer, pour les collectivités qui ne disposent plus de la compétence générale comme pour celles qui la conservent, le critère déterminant de la légalité de l'action.

Qu'est-ce que cet intérêt public local qui conditionne, détermine et limite les interventions des collectivités territoriales ? Il est ce que le juge administratif déclare qu'il est. L'affirmation, si elle est frustrante, n'est pas une simple évidence, elle est à l'inverse source d'interrogations.

Il est rare en effet que le législateur précise en quoi consiste un intérêt public, à plus forte raison local, et il est sans doute préférable qu'il ne s'engage pas dans cette voie, qui ne pourrait qu'aboutir à des complications et des impasses. L'intérêt public local ne peut être apprécié qu'au cas par cas, en fonction des circonstances locales. Le juge administratif a toujours été au surplus, depuis sa création, le contrôleur des collectivités locales, la jurisprudence relative à l'intervention de ces dernières, depuis un siècle et demi, le montre bien. Mais en fonction de quels critères le juge va-t-il se prononcer pour reconnaître ou au contraire refuser d'admettre qu'il y a intérêt public ?

Un point n'est pas contestable, même s'il n'est pas vraiment une réponse à la question : l'intérêt public, donc l'intérêt public local, est variable au cours du temps, comme le service public auquel il est partiellement lié : ce qui n'était pas d'intérêt public peut le devenir, ce qui l'était peut ne plus l'être. Il n'y a pas lieu de s'étonner de cette variabilité, l'intérêt public n'est pas une donnée intangible, encore moins une « vérité » qu'il conviendrait de sauvegarder. Il est fonction des circonstances de temps et de lieu. Ce que l'on peut dire, au vu de la jurisprudence sur plus d'un siècle, c'est que le juge a eu tendance à interpréter de plus en plus libéralement cette exigence d'intérêt public s'agissant des collectivités territoriales, c'est-à-dire à admettre plus facilement qu'avant (au XIXème siècle) l'intervention locale.

L'un des critères retenus par le juge est la satisfaction d'un besoin de la population : la collectivité ne peut intervenir que si cette intervention répond à un besoin de la population, et que l'intérêt poursuivi n'est pas un intérêt privé, fût-il collectif et étendu. Mais cela donne lieu à des interprétations sans fin, comme on le voit aujourd'hui, de manière crispée, avec le débat sur le cultuel et le culturel.

Reste également que l'on peut toujours s'interroger sur la légitimité d'une autorité, quelle qu'elle soit, à définir l'intérêt public, surtout rapporté au critère précédent. Qui est compétent pour ce faire ? La réponse tient au système démocratique : ce ne peuvent être que les représentants de la nation pour l'intérêt national. Les collectivités territoriales, dans la mesure où elles font partie de l'Etat, doivent respecter cet intérêt. Mais déclinée au plan local, cette finalité présente un fort coefficient de contingence. La légitimité du juge à apprécier ce qu'est l'intérêt local lui vient des principes qui commandent notre Etat, il n'y a pas d'autre solution, mais avec la vieille question subséquente qui ne comporte pas de réponse : *Qui custodet custodes ?*.

Les collectivités locales peuvent-elles poursuivre un intérêt public autre que local ? Il faut mettre à part l'hypothèse dans laquelle le législateur lui-même habiliterait ou inviterait ces collectivités à intervenir. D'une part, le législateur peut, sous réserve de respecter les principes constitutionnels, conférer un intérêt public local à une intervention attribuée à une catégorie de collectivités territoriales. D'autre part, et sous les mêmes réserves, le législateur peut associer les collectivités territoriales à des missions d'intérêt national. Ainsi par exemple les contrats de plan Etat-régions – et même si, de manière illogique, une telle appellation a été rétablie alors qu'il n'existe plus de plan de la nation – sont un instrument administratif et juridique (de moins en moins juridique) de participation des régions, et d'autres collectivités, à des actions qui sont d'intérêt national.

Dans l'hypothèse où le législateur n'a rien prévu il appartient alors au juge, en cas de litige, de dire si la collectivité pouvait ou non intervenir. A plusieurs reprises le juge a admis que la collectivité (commune en l'occurrence) puisse intervenir dans un but d'intérêt général qui n'avait rien de local, dès lors qu'elle agissait en collaboration avec le représentant de l'Etat (significative, bien qu'ancienne, est, par exemple, la décision *Dame Vve Richard*, du 20 juillet 1951 – même si les circonstances étaient évidemment très particulières – à propos d'un service créé par une commune « ayant notamment pour mission de recueillir les objets de toutes sortes qui pouvaient se trouver sur les cadavres » à la suite d'un bombardement).

Les collectivités territoriales poursuivent également un intérêt public national lorsqu'elles participent financièrement, de manière directe ou indirecte (par le biais de fonds de concours sous

forme d'offre de terrains) à des fonctions d'intérêt national. Mais, en dehors des cas particuliers tels que celui qui a été cité précédemment, le juge admet de telles interventions, en cas de contentieux, parce que l'intérêt local se greffe en quelque sorte sur un intérêt national.

Tel est le cas lorsqu'une commune participe, par un fonds de concours, à la construction d'une poste, laquelle ne relève évidemment pas de la compétence de la collectivité locale (CE 1<sup>er</sup> avril 1977, *Dame Grignard*) mais répond à un besoin de la population. Tel est encore (souvent) le cas de la participation des communes à la construction d'une nouvelle caserne de gendarmerie, le maintien de celle-ci sur le territoire de la commune présentant un intérêt local évident à bien des égards, nonobstant le fait que, s'agissant de gendarmerie, il s'agit d'une compétence nationale indiscutée et d'un intérêt qui est d'abord national. Intérêt local et intérêt national coïncident ici, ce qui n'est pas toujours le cas.

La dissociation des compétences et des charges ne trouble jamais les administrations, même lorsque des lois telles que celles qui ont été adoptées depuis plusieurs années limitent ces participations, parce qu'elles y trouvent un intérêt, qui est financier. D'ailleurs la limitation des financements croisés, introduite par la loi RCT du 16 décembre 2010, ne concerne pas les participations des collectivités locales à des opérations de l'Etat, c'est l'intérêt bien entendu, à tous les sens du terme, de celui-ci.

## **2 – Le renouvellement de la perception du local**

Il est difficile de prendre la mesure du local, et de comparer le local d'hier et le local d'aujourd'hui, tant la perception que l'on en a intervient dans l'appréciation que l'on est susceptible de porter. Mais si les fluctuations sont incontestables et peuvent même paraître parfois contradictoires, la valorisation du local est aujourd'hui un fait.

### **A – Les fluctuations du local**

Les Français ont progressivement découvert ou redécouvert le local. Au temps de l'Etat tout puissant et omniprésent a succédé le temps des doutes, des critiques, des remises en cause, et les collectivités locales ont été parées, avant de devenir territoriales, de vertus que l'on avait oubliées. Ce n'est pas seulement le « charme discret » de petites communes, mais un mouvement plus profond qui trouve ses sources dans des évolutions rapides dans tous les domaines, des transformations techniques, des changements de modes de vie accompagnés de pertes de repères et d'un besoin d'enracinement.

Symptomatique de l'évolution est par exemple le patrimoine local. Pendant de longues décennies les autorités locales se sont peu préoccupées de ce patrimoine, qu'elles ont laissé à l'abandon, quand elles n'ont pas contribué à sa dégradation. Il n'en est plus ainsi, le patrimoine, notamment culturel, est devenu facteur de développement et d'identité d'une collectivité, en particulier des communes, mais également d'autres collectivités, sous un double angle.

D'une part, les collectivités territoriales se sont intéressées au « petit patrimoine », ou à des patrimoines quelque peu délaissés par l'Etat. D'autre part, à la suite de plusieurs réflexions sur le patrimoine culturel (notamment la commission Rémond), l'Etat a proposé le transfert de certains monuments historiques aux collectivités territoriales. La proposition n'a pas eu le succès escompté, mais il est clair que les responsabilités des collectivités territoriales ont crû, ce dont témoigne

également le transfert aux régions de l'inventaire général. Le débat sur ce qui est transférable et ce qui ne l'est pas montre bien qu'une tension existe entre ce qui est et peut ou doit demeurer national et ce qui pourrait devenir local.

Les évolutions peuvent présenter des aspects contradictoires et néanmoins bien réels. La rapidité et la commodité des communications, l'urbanisation croissante, l'ouverture des frontières, ont pu déstabiliser le local, qui a paru s'effacer ou se rétrécir devant les transformations de la société contemporaine. Mais le phénomène de mondialisation, loin d'avoir donné le coup de grâce au local, a contribué à l'inverse à le réhabiliter : de nombreuses personnes éprouvent d'autant plus le besoin de retrouver du local qu'elles sont immergées dans ce qui est mondial.

A côté du terme « mondialisation », et sans qu'il soit utile d'entrer dans le débat de savoir s'il s'agit de deux notions différentes, un autre terme est utilisé, celui de « globalisation » ou de « global ». Et à partir de ce terme un nouveau terme a été inventé, celui de « glocal ». Ce dernier est une rencontre ou un télescopage du global (ou du mondial) avec le local. Une pluralité d'interprétations est possible, ce concept signifiant pour certains la mise à l'écart ou le recul de ce qui est intermédiaire – c'est-à-dire le national – et pour d'autres simplement les deux extrêmes qui se rejoignent et, dans une certaine mesure, peuvent s'épauler.

Les collectivités territoriales occupent aujourd'hui une place bien plus importante dans la nation que ce ne fut le cas, tout simplement parce qu'elles ont des moyens dont elles ne disposaient pas auparavant. Dans le passé (en gros, jusqu'à la Cinquième République), la décentralisation était plus une aspiration et un rêve qu'une réalité. Les débats parlementaires de 1871, 1884 et dans la première moitié du XXème siècle se concentrent sur des thèmes et des questions qui nous paraissent secondaires, voire dérisoires. La seule force des communes (les départements ayant un rôle secondaire et se trouvant sous le contrôle étroit de l'Etat) était négative, celle d'opposer une force d'inertie au pouvoir central (V. R. Millet, *La France provinciale, Vie sociale, mœurs administratives*, Paris 1888). Et, en ce temps-là, la tutelle fut effectivement très forte.

L'évolution s'est faite progressivement, et non pas brutalement (c'est pourquoi il est inapproprié de parler d'« actes » de la décentralisation, encore plus inapproprié de faire partir la décentralisation de 1982). Les collectivités locales ont changé en même temps que la France, l'augmentation de leur capacité d'intervention a été parallèle à l'enrichissement du pays : c'est durant les « trente glorieuses » que les communes vont intervenir, dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement d'abord (avec la nécessité de loger toutes les personnes qui arrivent dans les communes « urbaines » suite à l'exode rural), dans les équipements collectifs dans un second temps (les années 60).

La question des moyens financiers (la taxe locale) est abordée avant la réforme de la tutelle et, en 1964, un premier rapport important, le rapport Bourrel, porte sur les finances locales. La préoccupation de former les personnels des collectivités locales est également bien antérieure à 1984, des associations de personnels (notamment l'ANEM) organisant des colloques et des formations en vue d'améliorer les compétences techniques des personnels. Moyens financiers, moyens matériels, moyens humains, permettent enfin aux collectivités locales d'intervenir et de faire en sorte que la décentralisation soit autre chose que l'objet de discours.

Le département a été reconnu comme une véritable collectivité territoriale à part entière, ce qu'il n'était pas auparavant. Le paradoxe est que c'est à ce moment-là que son existence a commencé à être menacée. La dernière loi adoptée pour l'instant, la loi NOTRe, entend réduire le rôle du département, sa suppression ayant même été envisagée. La création de la région peut être vue comme une accentuation de la décentralisation, voire une revanche sur l'Etat, son existence ayant été rejetée avec constance tout au long de la III<sup>ème</sup> République. Il est moins évident que cet avènement de la région apparaisse comme une promotion du local, ainsi que nous allons le voir.

L'étendue des compétences n'est pas nécessairement significative de l'importance du local, la perception du local peut être partiellement déconnectée du pouvoir local. Ainsi dans le domaine de l'enseignement. Hier l'un des symboles du « local » était représenté par l'école communale, dont on trouve notamment des expressions à travers toute la littérature (ex. Le Grand Meaulnes). L'école est moins perçue aujourd'hui comme communale qu'il y a un siècle. Or les responsabilités en matière d'enseignement primaire sont beaucoup plus importantes aujourd'hui que dans le passé. Cet autre paradoxe s'explique évidemment par toute une série de facteurs (urbanisation, nouvelles formes d'habitat et de modes de vie, spécialisation des formations, etc.)

Un autre paradoxe est relatif à la distinction entre responsabilités et compétences : on parle de responsabilités « locales », réelles, alors que les pouvoirs liés à ces responsabilités – à toute responsabilité – sont moins grands que si l'on parle de « compétences », notion qui ne fait pas directement référence à ce qui est local. Cela tient simplement à ce que lorsque l'on distingue entre compétences et responsabilités sur le plan juridique seules les compétences représentent la plénitude du pouvoir d'une autorité dans un domaine, alors que dans le cas de responsabilités ces pouvoirs sont beaucoup plus réduits, ce qui est bien le cas dans le domaine de l'enseignement, où les pouvoirs des autorités locales sont très limités, le législateur ayant d'ailleurs, à juste titre, parlé dans ce cas de « responsabilités » et non point de « compétences ».

## B – la valorisation du local

Notre temps est porté à débattre sur les valeurs, il est devenu commun de parler de « valeurs », soit pour dire qu'elles se perdent, soit pour en trouver de nouvelles, soit pour en opposer certaines à d'autres. L'ambiguïté sur le sens est à l'aune du succès de ce qui apparaît comme une référence ou des repères. Retenons simplement, parmi les différents sens, celui d'« estimable » qui est attaché au terme. Parmi les notions auxquelles est attachée l'idée de valeurs figure notamment le local. Le local fait l'objet d'un certain engouement, mais ce sont surtout les collectivités territoriales qui en ont bénéficié, avec une promotion et une valorisation du local.

Le local est considéré comme porteur de « valeurs ». Ces valeurs sont représentées d'abord par la proximité. La montée en valeur de la proximité est récente. Jusqu'à il y a quelques années tout portait à privilégier ce qui dépassait la proximité. Le goût pour connaître un ailleurs, la plus grande facilité des communications, l'esprit d'ouverture associé au déplacement, semblaient avoir relégué la proximité au rang de relique du passé, suscitant quelque commisération.

Il n'en est plus ainsi, un renversement s'est opéré. Il est devenu de bon ton de vanter les mérites de la proximité, notamment dans le domaine économique, avec par exemple le thème de l'achat de proximité (alimentation), pour limiter le coût énergétique et contribuer à la sobriété énergétique nécessaire à la lutte contre le réchauffement climatique. La proximité est, dans notre

domaine, celle de la préoccupation du maintien de services publics, dont la suppression crée des inégalités parfois très accentuée. Le local n'est alors plus un choix mais une exigence aiguë.

La proximité est liée également à une autre caractéristique que l'on prête au local, celle d'authenticité : le local, par les relations qu'il est supposé faciliter entre les personnes, est le lieu de récréation de la convivialité, poursuivie et célébrée par nos contemporains et associée à la « vie meilleure » ou la « bonne vie » que les hommes recherchent même s'ils n'ont jamais lu Aristote ou Thomas d'Aquin. Le slogan « penser global, agir local », exprime cette volonté d'ancrage. La cuisine, à laquelle les Français demeurent attachés, est largement liée au local. Un même produit varie selon les lieux (ex. la caillette de l'Ardèche et la caillette de la Drôme), les recettes s'inscrivent dans un contexte local (V. la célèbre tarte Tatin), dans un terroir.

Une autre valeur, constante, liée au local est celle de l'efficacité. « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ». Cette formule en forme d'aphorisme, que l'on trouve déjà dans l'exposé des motifs de la loi de 1884 (mais dont l'auteur n'est pas identifié) résume les exigences d'une politique administrative. Dans tous les pays, même les plus centralisés, la nécessité de déléguer certains pouvoirs à des échelons locaux s'impose, certains empires sont morts, selon les historiens, par congestion du « centre », par étouffement, de n'avoir pas suffisamment su déléguer. Cela ne règle en aucune manière la question du contenu de ce qui doit être délégué, ni celle des modalités selon lesquelles la délégation peut ou doit être opérée.

Cette délégation peut être effectuée au profit d'agents de l'Etat ou d'agents émanant de collectivités territoriales. En France cela a donné lieu à la distinction entre déconcentration et décentralisation, distinction considérée comme fondamentale car exprimant deux modes d'action administrative inspirés par des philosophies différentes. Mais à l'étranger la distinction est souvent inconnue, ce qui importe est moins la nature de l'autorité qui intervient que l'échelon à laquelle cette autorité intervient. Le local est essentiel, mais la nature étatique ou « décentralisée » de ce local, d'une part, n'est pas toujours claire parce que l'on peut hésiter, avec les critères français, entre la qualification de déconcentration ou de décentralisation, d'autre part, n'est pas nécessairement considérée comme importante.

L'étendue des compétences et des responsabilités locales est aujourd'hui la mesure de l'importance qui est attachée au local, même si l'expression « responsabilités locales » est vague, car pouvant recouvrir des réalités très différentes et étant juridiquement ambiguë. Le domaine le plus emblématique de l'importance du local par les compétences transférées est peut-être celui de l'urbanisme où, malgré le nombre très élevé de réglementations de toutes sortes, les autorités locales disposent d'un véritable pouvoir.

Mais l'on peut se demander s'il n'y a pas un malentendu sur le local, celui-ci étant souvent assimilé (et la publicité use et abuse de ces images) à du rural, mais un rural aimable et accueillant qui ne ressemble pas, historiquement, à ce que fut le monde rural. Ce local est un local recomposé, revisité, et l'on peut s'interroger sur ce que signifie vraiment le local aujourd'hui.

## **II – UNE NOTION DEVENUE MAL APPRÉHENDABLE**

La mise en valeur du local va de pair avec des difficultés accrues pour le définir. Le local ne peut plus se ramener seulement à l'échelon communal, auquel il a souvent été identifié. Et les revendications de local s'accompagnent d'un affaiblissement du local.

## **1 – Un local pluriel**

Le « local » est singulier par rapport au « national », mais examiné en lui-même il est pluriel. Ce n'est pas de local dont il convient de parler mais de pluri-local, non seulement parce que l'Etat a son propre local à côté du local des collectivités territoriales, mais également parce que plusieurs échelons sont susceptibles de répondre à cette question de présence du local.

### **A – Le local du national et le local du local**

L'Etat a besoin, pour la conduite de sa politique, de relais locaux, d'échelons locaux dans lesquels il est représenté par des autorités ou des agents. Le préfet demeure le prototype, pas seulement pour la France mais pour bien d'autres pays, de cette représentation. Mais le préfet représente l'Etat, pas les administrations, sur lesquelles il a (théoriquement) autorité. Plus que le préfet, ce sont les services, autrefois appelés « extérieurs » – ce qui en disait long sur la conception quelque peu méprisante de tout ce qui n'était pas Paris – et aujourd'hui déconcentrés, qui sont le véritable « local » de l'Etat.

La question du local, pour l'Etat, est celle de l'échelon à retenir pour l'implantation des services déconcentrés. Un échelon fut privilégié, celui du département, la commune étant un échelon trop petit, l'arrondissement, utile, n'ayant pas non plus une dimension suffisante, tandis que le département, de création « récente », était plus une circonscription pour l'Etat que le territoire d'une collectivité décentralisée. Avec la création de la région la question a été de savoir, non s'il convenait d'établir des services à cet échelon, mais s'il fallait maintenir l'échelon départemental et, dans ce cas, quelles relations instituer entre l'échelon départemental et l'échelon régional.

Une autre question pour l'Etat a été celle des modalités de représentation de l'Etat à l'échelon local. Il aurait été absurde, et d'ailleurs impossible financièrement, de vouloir établir à l'échelon local des services de chaque ministère, seuls sont donc représentés les ministères les plus stables ou les plus importants, certains d'entre eux n'ayant d'ailleurs jamais eu de « représentation » à l'échelon départemental (il existe des services départementaux de l'architecture, mais pas de services départementaux de la culture, le ministère de la culture disposant en revanche de directions régionales de la culture).

La représentation locale de l'Etat soulève toujours des difficultés. Juridiquement il ne peut y avoir qu'une représentation de l'Etat, celle assurée par le préfet, et c'est ce qu'affirme la Constitution. Mais dans les faits les ministères ont toujours été portés à établir des relations verticales directes avec les administrations, et il a fallu, à plusieurs reprises, réaffirmer le rôle du préfet et lui donner les moyens administratifs et juridiques d'assurer cette représentation.

La représentation locale représente également un coût et, dans le cadre de la RGPP d'abord, de la modernisation des politiques publiques ensuite (qui n'est qu'un habillage nouveau de la précédente), l'autorité centrale a cherché à supprimer un certain nombre de sous-préfectures, le mouvement n'étant pas achevé. Le sous-préfet était, plus encore que le préfet, un échelon local de l'Etat, les images, parfois pittoresques, qui lui sont attachées, témoignent de cette coloration locale.

La réduction du rôle des sous-préfectures, la suppression de certaines d'entre elles, peut apparaître comme une forme de retrait par l'Etat du local.

S'agissant des collectivités décentralisées, si l'appellation collectivité locale a été supprimée dans la Constitution dans un objectif d'unification des formules et dans celui d'éviter des discussions compliquées et inutiles, d'une part, elle subsiste dans certaines lois et dans les circulaires (certaines de ces dernières, postérieures à la réforme constitutionnelle de 2003, parlent de collectivités locales et non de collectivités territoriales), d'autre part, elle est celle qui correspond le mieux à la plus grande partie de ces collectivités. Dans les autres pays, d'ailleurs, comme dans la charte européenne de l'autonomie locale, il est parlé de collectivités locales et non de collectivités territoriales.

Le terme de collectivité, juridique et moderne, fait référence à une personne morale, mais le qualificatif de « locale » indique l'ancrage territorial de cette dernière, renvoie à une « communauté » (terme autrefois utilisé), c'est-à-dire un groupe de population qui s'inscrit à la fois dans un cadre géographique limité et dans une histoire qui, elle, doit être examinée sur la longue durée. La notion d'« affaires locales », quelque vague que puisse être son contenu, et quelque politique, voire idéologique, qu'elle puisse être, illustre cet héritage collectif inscrit dans le sol. Et c'est à juste titre que la charte de la déconcentration a parlé de « territoire » pour les collectivités territoriales, et de « circonscription » pour les échelons locaux de l'Etat (avec, par exemple, le territoire départemental pour la collectivité départementale et la circonscription départementale pour les autorités de l'Etat instituées à cet échelon).

Le local se concentre avant tout, historiquement, sur la commune et ce qui lui est attaché. Cela signifie que le local communal est également pluriel : en maints endroits, en France, il subsiste ce que l'on appellerait aujourd'hui un infra-communal, constitué par les hameaux (« petits villages » en ancien français), les écarts, voire les lieux-dits. Ces lieux où se trouve une population clairsemée (parfois une seule ferme) marquent le paysage comme l'imaginaire de la commune à laquelle ils sont rattachés, ils « fabriquent » du local.

Cet imaginaire est une dimension du local, il a donné lieu à des traditions, des représentations, des histoires locales, des contes et des légendes dont les thèmes sont le plus souvent communs à une grande partie du territoire national, voire qui se retrouvent dans d'autres pays, mais qui connaissent des variations multiples en fonction des lieux et qui sont considérés aujourd'hui comme faisant partie du patrimoine immatériel.

B – Quels échelons locaux répondent à la définition de local ?

Si la commune et le département (plus récemment) sont historiquement incontestables, d'autres échelons territoriaux posent problème en revanche du point de vue du local.

La région est une collectivité territoriale, mais peut-on pour autant parler de « local » à son égard ? Est-elle une collectivité « locale ». Si l'on se réfère aux longs débats qui ont eu lieu sous la IIIème république à propos de la région, on est tenté de dire qu'il s'agit bien de « local » : ceux qui défendent le principe d'une collectivité régionale en appellent bien au « local » contre le national, et la littérature régionale ou régionaliste vient à l'appui de ces revendications (ex. A. Daudet). Les opposants à la région s'appuient également, dans leur refus, sur ce local qui peut mettre en péril

l'unité nationale, ils reconstituent une « province » qui, sauf exceptions au surplus temporaires, n'a jamais eu le rôle et la puissance qui lui ont été prêtés.

Mais le doute surgit quant à l'application de « local » à la région. Nous trouvons-nous vraiment dans le cadre du local ? Plusieurs raisons permettent d'en douter. En premier lieu, et malgré l'attachement, plus sentimental que rationnel, manifesté à de nombreuses reprises pour la région, celle-ci n'a pas véritablement de légitimité historique. Si la commune plonge ses racines dans un passé lointain, incontestablement antérieur à celui de l'Etat, si le département a pu acquérir en deux siècles d'existence une légitimité, il n'en est pas (encore) de même pour la région.

En deuxième lieu, le découpage des régions est, selon le point de vue que l'on adopte, purement administratif, artificiel ou technocratique. Lorsque le législateur crée les régions, en 1982, pressé de les consacrer, il ne procède pas, comme la logique aurait dû l'imposer, en réfléchissant à un découpage des régions collectivités territoriales. Il reprend le découpage existant, celui des établissements publics régionaux, qui était un découpage reprenant le découpage des circonscriptions d'action régionale. Or ce découpage a été opéré par un décret du 2 juin 1960, et les auteurs de ce décret n'ont jamais eu à l'esprit une collectivité publique décentralisée, ils n'ont même pas pensé en termes de déconcentration, ils ont raisonné en termes de cadre d'action de l'Etat. Ainsi, le découpage régional tel que nous le connaissons n'est pas un découpage en vue de collectivités territoriales exprimant des aspirations locales, c'est un découpage décidé à l'échelon parisien.

Pour la même raison, le redécoupage effectué en 2015 ne correspond pas plus à des préoccupations locales. Depuis des années des critiques étaient présentées à l'encontre du nombre supposé trop élevé de régions. Les pouvoirs publics ont décidé la réduction du nombre des régions, mais pas en procédant à un redécoupage, qui aurait pu correspondre à des exigences, soit administratives, soit économiques, ils se sont contentés de procéder à un réassemblage des départements des régions, comme une sorte de jeu de briques ou de « legos ». Rien n'a changé dans le fond depuis 1960.

Enfin, et à supposer même que le redécoupage aurait été bien fait (ce qui n'est pas le cas), la réduction du nombre de régions accentue le doute sur la nature « locale » de la région : comment peut-on parler de « local » à propos de régions si vastes, qui englobent, non pas « un » mais une multiplicité de « local » ? Soit, parmi d'autres, l'exemple de la PACA qui, cependant, n'a fait l'objet d'aucune retouche en 2015 : comment pourrait-on parler de local à ce propos alors qu'une opposition de fond existe entre le pôle de Marseille et celui de Nice, aux traditions et aux histoires très différentes ? Et même si l'on s'en tient à la Provence, il n'y a guère de rapport entre le « local » marseillais et celui, par exemple, de la Haute Provence, tout, à l'inverse, les opposant (*Giono versus Pagnol*).

L'intercommunalité a connu un développement impressionnant depuis les débuts de la Cinquième République : la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'a cessé de s'enrichir au fil du temps de nouvelles espèces, et les transferts de compétences des communes vers ces EPCI ont connu une transformation qui, par leur ampleur, affectent peut-être la nature des institutions en cause.

Au départ – que l'on situe celui-ci en 1890 ou en 1959 (véritable naissance) – l'intercommunalité ne peut être considérée comme une dimension du local, parce que celui-ci

implique non seulement un certain pouvoir de décision mais également, et surtout, un arrière-plan fait d'une reconnaissance par les habitants de la légitimité à agir des élus locaux. Les EPCI ne sont au début que de simples instruments techniques entre les mains d'élus locaux, ces établissements publics ne sont que des établissements publics, des institutions au service des communes. C'est toujours le point de vue soutenu le plus souvent par les élus communaux. On peut cependant se demander si un véritable local n'est pas en train de naître à cet échelon, dès lors que les compétences transférées sont nombreuses et que des habitudes de gérer un territoire sont prises.

Les pays, qui n'ont eu qu'une existence éphémère, ont constitué un exemple intéressant de structure administrative, quelque lâche qu'en ait été le contenu, prétendant s'appuyer sur le local. Le « pays » est une notion assez fascinante car elle peut faire référence aussi bien au national qu'au local, selon le sens dans lequel on l'entend. Le *pagus* est au départ purement local, chacun est de son « pays » et les autres, c'est-à-dire les villages alentour, sont l'extérieur, la sortie du pays. Les pays sont des paysages et des lieux chargés de mémoire. Le local est relativement précis : des auteurs ont montré que les paysages, les couleurs, les matériaux utilisés, changeaient à peu près tous les vingt kilomètres (J.-P. et D. Lenclos, *Les couleurs de la France*, éd. du Moniteur 1982). Le pays va ensuite passer à partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle à un tout autre échelon, celui de la nation. Puis, de nouveau, à notre époque, le pays redevient un échelon local et, en 1995, le législateur en fait un cadre censé exprimer une solidarité locale. Les pays ont été abandonnés, peut-être parce qu'ils n'ont pas répondu aux attentes, peut-être parce que leur dimension juridique était en définitive très faible, peut-être parce qu'ils n'ont pas été considérés comme suffisamment efficaces.

Le développement impressionnant de l'intercommunalité soulève une question : ne pourrait-il pas être à l'origine d'un nouveau local ? les EPCI à fiscalité propre, notamment, qui doivent englober, en 2017, dans la volonté gouvernementale, l'ensemble des communes, ne vont-ils pas créer, par l'ampleur des compétences transférées, un nouveau local ? Et les métropoles, de la même manière, ne vont-elles pas, par le dynamisme et l'effet d'entraînement attendus sur tout leur territoire, recréer un local qui avait tendance à s'anémier ? Des doutes sont permis mais, si tel était le cas, il s'agirait d'une nouveauté considérable, voire d'un renversement : jusque-là, le local avait été à l'origine de communautés devenues des collectivités reconnues par l'Etat ; si l'entreprise réussissait, ce seraient des structures administratives qui recréeraient du lien local. L'enjeu est considérable, mais montre que le local ne présente plus l'évidence qu'il a pu avoir autrefois.

## **2 – Une perte de consistance**

Le local est-il encore ce qu'il était, ce qu'il représentait, ce que l'on pensait ? Rien n'est moins sûr car les facteurs de dissolution se sont multipliés. Une pluralité de facteurs peut expliquer l'affaiblissement du sens et de la force du local que l'on a tendance à trouver dans le passé. Parmi ces facteurs deux, sans être exclusifs, ont joué et continuent de jouer un rôle.

### **A – L'affaiblissement de la solidarité locale**

La solidarité fut, historiquement, d'abord principalement locale, à l'échelle de la commune. Les communes ont succédé à des communautés. Celles-ci pouvaient avoir, juridiquement, une nature variable, et c'est pour cette raison que le législateur révolutionnaire, voulant uniformiser, a imposé une seule forme juridique, la commune succédant aux diverses formes d'institutions locales qui existaient jusque-là.

Ces communautés étaient il y a bien des siècles des regroupements de familles, et cette idée a été si prégnante qu'au début du XIX<sup>ème</sup> siècle encore des auteurs soutiennent au Parlement que les communes sont des personnes privées. Ces familles, qui pouvaient prendre des formes variables (Ph. Ariès a bien montré que la famille patriarcale était une invention du XIX<sup>ème</sup> siècle) constituaient un des principaux cadres de solidarité. Les corporations, supprimées à la Révolution, étaient un autre cadre de solidarité, l'Etat moderne n'existait pas et le pouvoir royal n'assurait pas de fonction de cette nature. La solidarité ne pouvait être qu'une solidarité de proximité. Une double altération s'est produite.

La solidarité familiale joue moins qu'auparavant, même si les parents (et les grands parents désormais) apportent une aide financière à leurs enfants. Globalement, ce n'est plus la famille qui est source de solidarité, car, à l'inverse, c'est souvent la famille, dont les transformations sont profondes (familles monoparentales), qu'il faut aider aujourd'hui, c'est à son égard que s'exerce la solidarité.

A l'échelon de la commune la solidarité a été assurée principalement par ce qui était appelé le « bureau d'aide sociale » (devenu centre communal d'action sociale, CCAS). Mais la plupart des communes ne sont plus en mesure d'assurer une solidarité parce qu'elles se sont dépeuplées, qu'elles ne survivent elles-mêmes que grâce aux aides qui leur sont apportées, la solidarité s'exerce à leur égard, notamment par la péréquation.

Le cadre de la solidarité locale s'est-il déplacé vers les départements ? Ces derniers ont des fonctions sociales, non point parce qu'ils auraient une « vocation » sociale, comme cela a été dit au Parlement, mais parce que, dès leur création, des missions sociales leur sont confiées par l'Etat, en particulier à partir de l'Empire. La dernière loi sur les collectivités territoriales, la loi NOTRe, s'inscrit dans cette logique en confiant au département des missions de solidarité territoriale. Mais, d'une part, les départements agissent surtout en tant que distributeurs ou re-distributeurs d'aides dont le principe comme les conditions d'attribution sont décidés par l'Etat, d'autre part, la solidarité est moins une solidarité locale qu'une solidarité à l'égard du local, représenté par les petites communes rurales.

En réalité, la solidarité la plus importante aujourd'hui, celle qu'invoquent les citoyens en cas de catastrophe ou plus simplement de difficultés, est la solidarité nationale. Celle-ci est la seule consacrée constitutionnellement, elle est surtout la plus revendiquée désormais politiquement. Il est vain de chercher à définir ce qu'elle recouvre, car son champ d'application est quasi-infini. En un temps de contestation de l'Etat, la solidarité nationale est de plus en plus sollicitée.

## B – Les transformations des modes de vie

Deux traits peuvent être retenus dans les transformations des modes de vie de nature à expliquer, au moins partiellement, le recul du local, ou son effacement.

Le premier est l'urbanisation. Celle-ci est d'abord un fait : malgré les images de nostalgie générées par la campagne, malgré le thème du « retour à la terre », malgré les incitations à « acheter local », l'urbanisation va se poursuivre dans le monde. D'ores et déjà plus de la moitié de l'humanité vit dans des villes, et sauf catastrophe imprévisible, le mouvement va se poursuivre dans l'avenir. A vue humaine aucun arrêt, encore moins d'inversion, de ce phénomène n'est envisageable. Non seulement l'urbanisation se poursuit, mais c'est au profit de villes de plus en plus grandes, de

mégapoles. Et si la France est moins touchée que d'autres pays par ce phénomène des très grandes villes, certaines villes françaises voient leur rôle se renforcer, comme en témoignent les métropoles.

La ville est peut-être créatrice de nouvelles solidarités, mais elle est destructrice du lien social local. Certes, de nouveaux liens peuvent être établis, tels le lien de voisinage, les liens de travail ou, plus encore, de loisirs. Cependant, d'une part, ces rapports sont choisis, contrairement à la solidarité locale, spontanée ou organisée, d'autre part, ils sont plus l'expression d'« affinités électives », comme disent les économistes, que d'une véritable solidarité telle qu'on la concevait et telle qu'elle se concrétisait dans la solidarité locale. La ville est destructrice de la solidarité locale parce qu'elle crée de l'isolement, un isolement qui est liberté mais également souvent solitude. La liberté dans la ville est une liberté de l'individu par rapport au groupe, alors que la solidarité locale présuppose un « tissu social » relationnel, qui pouvait d'ailleurs peser à certains (d'où le départ pour la ville).

Le second trait est la mobilité plus grande qu'autrefois des individus. Certes, nous le savons par les études historiques, dans le passé des personnes se trouvaient constamment sur les routes pendant toute leur existence, allant d'un lieu à un autre. Et les « architectes » du Moyen Âge se déplaçaient facilement dans une Europe qui ne connaissait pas les frontières.

Mais tout cela ne concernait qu'une petite minorité de personnes. La plupart des personnes restaient « attachées à la glèbe » ou à leur travail, beaucoup ne sortaient jamais de leur village, si ce n'est pour aller au marché du bourg, à quelques kilomètres. Les moyens de transport, plus spécialement l'automobile, ont bouleversé cette situation traditionnelle. Dans de nombreux pays, dont la France, les migrations sont quotidiennes (travail-domicile), hebdomadaires (sorties à la campagne ou au supermarché), biennuelles voire quadri-annuelles (vacances), les habitants s'échappant de la ville pour retrouver la campagne, la mer ou la montagne.

Cette capacité nouvelle de mobilité affecte doublement la solidarité locale. En premier lieu, ceux qui disposent d'un véhicule ne sont plus attachés à un lieu, leurs possibilités d'aller et venir où bon leur semble, se sont considérablement étendues. En second lieu, et de manière moins visible et plus subtile, « la vitesse érode le paysage », ainsi que le fait observer P. Virilio : la solidarité locale était celle d'un lieu, un lieu nettement délimité, doublement délimité, géographiquement et culturellement. La vitesse gomme ou fait disparaître les particularités, seuls comptent le point de départ et le point d'arrivée, ce dernier n'étant pas perçu comme un cadre de solidarité mais comme un lieu de loisirs et de services marchands.

Le local est ainsi traversé de tendances contradictoires. Le local d'autrefois est perdu à jamais, même si certains tentent de le retrouver ou de le reconstituer. Un nouveau local est en voie de formulation mais ce local est composite et ne peut être enfermé dans une définition univoque. Un équilibre reste à trouver dans cette recomposition pour retrouver une définition du local.