

1982 – 2002

Les enseignements de vingt ans de décentralisation

« Les peuples démocratiques haïssent souvent
les dépositaires du pouvoir central,
mais ils aiment toujours ce pouvoir lui-même »

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

**La décentralisation devient à nouveau
une priorité. Le train de réformes prend
de la vitesse, mais la voie est semée
d'embûches dans un pays dont la tradition
centralisatrice remonte à de nombreux
siècles. Faire le bilan de vingt ans
de décentralisation et étudier la distribution
des pouvoirs d'autres pays européens
peuvent aider à mieux voir ce que pourrait
être une décentralisation à la française.**

Jusqu'au mois de mai 2002, on aurait pu résumer la manière dont beaucoup voyaient le processus de décentralisation en France en paraphrasant Léon Gambetta : « *La décentralisation, en parler toujours, ne la faire jamais* ». Entre les lois de décentralisation de 1982-1985 (jugées maintenant trop timides) et 2002, peu de décisions spectaculaires ont vu le jour. Certes, des domaines ont été transférés aux collectivités locales : aux régions, la construction des lycées en 1986 et les Trains Express Régionaux en 2002 (Ile-de-France et Corse exclues), aux départements, la formation professionnelle. Mais ces lentes évolutions ont révélé l'inertie du système et la propension française au centralisme. La France a du mal à se défaire du cadre jacobin qui lui a permis de survivre aux périodes les plus troubles de son histoire. Alors que des évolutions profondes



sont annoncées, il paraît judicieux de tirer les enseignements du processus de ces vingt dernières années. C'était l'objet de notre mémoire de fin de scolarité du Corps des Mines, qui a été mené d'octobre 2001 à juin 2002¹.

L'exception française

Il n'existe bien évidemment pas de « prêt-à-porter » en matière de décentralisation. Il serait absurde de chercher à transposer à notre pays l'un des systèmes développés par nos voisins européens. L'histoire, l'héritage culturel des nations, jouent un rôle capital : bercés par deux cents ans de centralisme républicain, les Français ont longtemps présenté un frein naturel à l'évolution vers la décentralisation. Le modèle de l'État centralisé qui s'est imposé dans notre pays repose sur le principe de base que l'État est seul à même de définir l'intérêt général et d'arbitrer entre celui-ci et les intérêts particuliers. Dans ce contexte, les lois de décentralisation de 1982-1985 furent ressenties comme un « séisme ». Pourtant, Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, poursuivait trois objectifs apparemment modestes : mettre fin à la suprématie des bureaux parisiens en supprimant la tutelle archaïque exercée par l'État sur les délibérations locales, rapprocher la décision du citoyen, et libérer les capacités d'initiative des élus locaux en consacrant leur majorité

politique et en renforçant les pouvoirs locaux. La décentralisation était présentée comme un moyen de gouverner plus efficacement, en répondant à la diversité des attentes locales. Il s'agissait de confier les compétences au niveau d'administration qui serait le plus à même de les exercer. La décentralisation permettait aussi de promouvoir la démocratie locale. En donnant accès aux fonctions électives à une plus grande palette de candidats, elle créait un cadre nouveau substituant une démocratie de citoyens à une société d'administrés.

« Démocratie locale », « république des proximités », ces idées sont très consensuelles en apparence, mais elles impliquent en réalité un profond bouleversement : la liberté d'initiative laissée aux élus suppose le renoncement de l'État à certaines de ses prérogatives, et exige une responsabilisation des élus que ceux-ci peuvent juger inconfortable. Elle conduit en outre potentiellement à une diversité de politiques. Or une part non négligeable de l'opinion voit toujours en l'État le seul garant de la transparence démocratique et de l'égalité de traitement. Et la régionalisation apparaît à certains comme une réintroduction de la concurrence entre territoires dans un système dont la philosophie fondamentale était justement le refus de cette concurrence.

Faits et préjugés

Le débat sur la décentralisation en France est pollué par de nombreux arguments fallacieux, aussi bien du côté des opposants que des partisans. Concentrons-nous sur trois d'entre eux, qui reviennent de manière lancinante :

- la fin de l'unité et de l'indivisibilité de la République,
- l'impossibilité d'assurer une péréquation efficace entre territoires dans une France décentralisée,
- la diminution de l'autonomie fiscale des collectivités.

L'unité et l'indivisibilité de la République

En premier lieu donc, les opposants à une décentralisation plus poussée mettent en avant l'unité et l'indivisibilité de la République. En leur temps, le débat passionnel autour de la négociation des accords de Matignon ainsi que la décision du Conseil constitutionnel concernant le statut particulier de la Corse, ont rappelé que ce principe était encore une barrière infranchissable à une plus large autonomie accordée aux régions. Mais les mentalités changent et ce principe a en fait déjà été écorné à plusieurs reprises sans déclencher une levée de boucliers, que ce soit par la mise en place du statut Joxe en 1991 pour la Corse, ou encore avec l'expérimentation, comme dans le cas de la décentralisation des Trains Express Régionaux. Le projet de loi constitutionnelle du Premier ministre entend d'ailleurs inscrire dans la Constitution ce droit à l'expérimentation, en rappelant que le caractère indivisible de la France ne doit pas brider les initiatives locales.

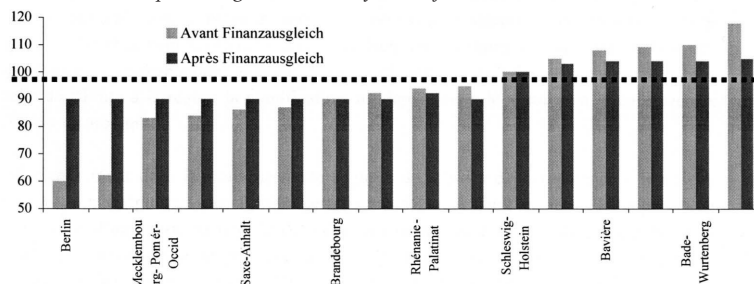
Les péréquations entre collectivités locales

On affirme aussi qu'une décentralisation plus poussée serait incompatible avec le maintien d'une péréquation efficace. Il suffit pourtant de prendre l'exemple de l'Allemagne pour se persuader du contraire.

L'Allemagne a dû faire face à d'énormes disparités entre l'ex-RDA et l'ex-RFA suite à la réunification. Elle a alors mis en place un vaste système de transferts financiers des Länder de l'Ouest vers ceux de l'Est correspondant à plus du double de l'aide officielle de tous les pays industrialisés aux pays en voie de développement ! Cet effort de solidarité est en effet estimé à

quelque 75 milliards d'euros par an, soit un tiers du PIB de l'Allemagne de l'Ouest². Il s'articule autour de deux dispositifs principaux : une péréquation horizontale entre les entités de même niveau selon la loi de péréquation (Finanzausgleich), et des transferts verticaux, du Bund jusqu'aux communes. La Finanzausgleich, à elle seule, permet de réduire drastiquement les écarts entre les Länder, comme le montre le tableau ci-après.

Position financière relative des États, avant et après le Finanzausgleich (en pourcentage de l'indice moyen de référence)



Dans le même temps, la France souffre d'une inégalité de développement des territoires où l'hypertrophie de la région Île-de-France contraste avec les zones sinistrées des anciens bassins miniers et des régions rurales centrales. L'argument selon lequel décentralisation et péréquation seraient incompatibles est donc plus que contestable.

L'autonomie fiscale

Les partisans d'une décentralisation plus aboutie dénoncent le manque d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, se plaignent de la réduction de la marge de manœuvre dont celles-ci disposent, sentiment renforcé par les suppressions récentes de la vignette et de la part salariale sur la taxe professionnelle. Selon eux, un renforcement de la décentralisation doit s'accompagner d'une augmentation de l'autonomie fiscale des collectivités. Pourtant, la comparaison avec nos partenaires européens offre une vision différente : on constate que plus le budget d'une collectivité est élevé – et donc plus elle a de compétences –, moins elle a la capacité à moduler ses revenus. Par exemple, depuis le début 2002, la Catalogne reçoit progressivement une part importante de la TVA et de l'impôt sur le revenu prélevé sur son territoire (en contrepartie notamment du transfert du domaine de la santé), mais c'est un pourcentage qu'elle ne peut modifier unilatéralement, car il repose sur un contrat entre l'État et la communauté autonome catalane.

Au contraire, le budget du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (4 millions d'habitants) atteint 1,5 milliard d'euros, dont 30% est modulable par les élus, alors que la Generalitat de Catalogne (6,3 millions d'habitants) dispose d'un budget de 12,5 milliards d'euros, dont seuls 12% sont « modulables ». En d'autres termes, la Catalogne n'a que très peu d'emprise sur la partie recettes de son budget. En fait, seules les collectivités suédoises, qui n'ont pas de réelles compétences, disposent d'une liberté plus grande que les collectivités françaises en matière fiscale.

Un enchevêtrement de compétences

Tentons maintenant de dresser un état des lieux après vingt ans de décentralisation. Incontestablement, le rapport de force État/collectivités territoriales a été profondément modifié : la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a transféré le pouvoir exécutif du

La liberté d'initiative laissée aux élus suppose le renoncement de l'État à certaines de ses prérogatives, et exige une responsabilisation des élus que ceux-ci peuvent juger inconfortable.



préfet aux présidents des conseils généraux et régionaux. De plus, pour la première fois les collectivités territoriales se sont vu attribuer des compétences – correspondant aux vocations de chacune –, qu'elles peuvent exercer sans tutelle de l'État : à la région la planification, au département le social et à la commune la politique de proximité.

Malheureusement dans la pratique, cette logique de « blocs de compétence » n'est pas respectée, et c'est plutôt un enchevêtrement que l'on observe. La raison en est double : d'une part, au lieu de délimiter des domaines exclusifs de compétences, le législateur a accordé plus de prérogatives aux assemblées locales. Mais, comme le note le sénateur Mercier dans son rapport³, l'État ne s'est pas pour autant désengagé de ces sujets. D'autre part, quel que soit le domaine concerné (sport, culture, équipement, etc.), tous les niveaux de collectivités locales se sentent impliqués et interviennent de leur propre initiative, au nom du sacrosaint principe de « libre administration » des collectivités territoriales (interdisant la tutelle d'une collectivité sur une autre).

Certes, l'implication des acteurs de la vie locale, à tout niveau, sur un même sujet, présente des aspects positifs car elle permet aux différents interlocuteurs de partager leurs visions quant au devenir du territoire et aux orientations de l'intervention publique. Mais le système ralentit et complexifie les processus de décision et, en l'absence d'un chef de file, peut aboutir à un manque de coordination des politiques menées par les différentes collectivités, à une dilution des responsabilités et à une certaine inefficacité de l'utilisation de l'argent public. Les négociations des contrats de plan État-région (CPER) en sont quelquefois l'exemple.

L'étrange gestion des fonds européens

La gestion des fonds européens illustre bien, quant à elle, les réticences qu'a pu avoir l'État à accorder trop de prérogatives aux collectivités territoriales. Remarquons au passage que l'Europe ne joue pas non plus franc jeu : si elle répète à l'envi que les États sont ses seuls interlocuteurs – et c'est à eux que s'appliquent les critères de Maastricht –, elle accepte les représentations permanentes des Länder et de nombre d'autres régions.

Les fonds européens représentent pour la France un enjeu important : près de 16 milliards d'euros sont ainsi attribués à notre pays par l'Europe pour le programme 2000 - 2006, soit autant que la part État des Contrats de plan État-régions. Or,

après avoir obtenu, au terme de négociations ardues, la mise à disposition de financements, la France peine paradoxalement à consommer les fonds en temps et en heure. Elle figure au rang des États membres ayant le moins consommé leur enveloppe structurelle : moins de 20 % des crédits disponibles sont programmés en septembre 2002, alors que les trois septième du programme (c'est-à-dire 43 %) se seront bientôt écoulés. Or l'Europe a instauré une règle dite « du dégageant d'office » qui oblige à renvoyer à Bruxelles une partie des fonds non-consommés ; près d'un milliard d'euros risque donc d'être « perdu » par la France fin 2003. Insuffisante réflexion stratégique préalable, lacune de la programmation locale, pénurie de projets dans les zones éligibles, procédures d'instruction, de programmation et de contrôle déficientes, circuits financiers complexes, absence de contreparties nationales (les fonds européens doivent venir en complément des fonds nationaux) : les motifs invoqués ne manquent pas, et mettent en cause le mode de partenariat entre État et conseils régionaux qui participent conjointement à l'animation de ces programmes... même si l'État en reste le gestionnaire dans la plupart des cas.

Décentralisations raisonnées ou en désespoir de cause ?

La principale originalité de la décentralisation à la française, depuis vingt ans, est qu'elle n'est pas guidée par les revendications d'une minorité régionale (comme les Catalans en Espagne par exemple) mais par des considérations de rationalisation de l'utilisation de l'argent public et d'efficacité des services rendus. C'est en quelque sorte une décentralisation raisonnée où toute décision est longuement discutée, analysée, expérimentée, avant d'être définitivement entérinée.

L'exemple de la décentralisation des Trains Express Régionaux est symptomatique de ce processus. Dès leur création en 1972, certaines régions ont souhaité coopérer avec la SNCF. La phase d'expérimentation, qui a concerné sept régions (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Alsace, Pays de Loire en 1997, puis le Limousin en 1999), ne s'est mise en place que vingt-cinq ans plus tard, pour aboutir, au bout de cinq ans d'expérimentation, à la décentralisation de tous les TER (Corse et Île-de-France exclues).

Il est intéressant de noter les similitudes entre ce dossier et celui des lycées, autre grand chantier des vingt dernières années. Dans les deux cas, l'État ne parvenait plus vraiment à en assurer la gestion : les lycées étaient dans un état de vétusté avancé, l'activité TER était très déficitaire. On peut se demander dès lors s'il ne s'agissait donc moins d'une volonté que d'une nécessité de décentraliser, une décentralisation en désespoir de cause pour tenter de remédier à des problèmes devenus ingérables au niveau central. Cet espoir a-t-il été réalisé ?

La peur du piège pour les collectivités territoriales

L'article 1614 du code général des collectivités locales indique que le transfert de compétences aux collectivités doit « s'accompagner du transfert concomitant, par l'Etat [...], des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ». Mais que signifie l'expression « l'exercice normal des compétences » ?

Dans le cas des lycées, les régions ont massivement investi pour remettre en état le parc et construire de nouveaux lycées pour faire face à l'augmentation du nombre de lycéens, en recourant notamment à l'emprunt. Aujourd'hui, la région Île-de-France dépense 500 millions d'euros pour ses lycées, l'État lui en versant 50 au titre des transferts des lycées en 1986. L'exercice normal de cette compétence a de fait dépassé le cadre fixé par l'État il y a vingt ans.

Plus proche de nous, la décentralisation des TER est effective depuis janvier 2002. La phase d'expérimentation devait constituer un « test grandeur nature » permettant d'avoir à l'issue une position tranchée sur les bienfaits ou les problèmes posés par la décentralisation. Le bilan est globalement positif : les régions se sont prises au jeu en finançant l'acquisition de nouveau matériel roulant, en mettant en place des trains du type « TER-Grande Vitesse » (dans la région Nord-Pas-de-Calais) et en misant sur des politiques volontaristes (gratuité pour les chômeurs ou les étudiants, aménagement des horaires, remise en état des voitures). D'autre part, la fréquentation des trains a augmenté, même si les résultats sont plus difficiles à analyser (par exemple +7 % pour la région PACA, mais la période d'expérimentation a coïncidé avec l'arrivée du TGV Méditerranée). Il est vrai que la durée d'expérimentation est trop courte pour permettre un retour d'expérience complet. Du point de vue financier, les régions reprochent à l'État l'insuffisance de la dotation qui leur est allouée au titre de ce nouveau transfert de charge. Certaines d'entre elles, comme le Nord-Pas-de-Calais, sont même allées jusqu'à déposer un recours en conseil d'État contre le décret d'application du transfert.

Les points d'achoppement sont donc principalement financiers : les régions s'impliquent dans leurs nouvelles compétences, en investissant dans du matériel, des bâtiments... Pour l'État, ces nouveaux investissements ne sont pas des dépenses visant à assurer « l'exercice normal » de la compétence décentralisée et la dotation ou le transfert d'impôt n'en tient pas compte. Mais les comparaisons doivent-elles être uniquement financières ? Le service TER rendu par les régions est plus développé, la plupart des lycées sont en bon état, et de surcroît, l'endettement des régions est maîtrisé.

Il serait intellectuellement très satisfaisant de pouvoir dresser un bilan comparatif entre « l'avant » et « l'après » transfert de compétences, mais c'est un exercice qui ne donne pas de réponse simple. Financièrement, le transfert de compétences est censé être intégralement compensé par un transfert de moyens corres-

pondants (pour un service équivalent). Mais le calcul est évidemment contestable et les élus ont beau jeu de dénoncer leur insuffisance. L'État aurait-il mieux ou moins bien fait ? Nul ne peut le dire. Tout au plus peut-on constater que personne ne demande le retour en arrière, mais que les collectivités locales analysent avec beaucoup de précaution tout nouveau transfert de compétence, afin de s'assurer qu'elles ne se retrouveront pas face à des problèmes financiers redoutables.

Quelle suite pour la décentralisation en France ?

Développement économique, formation professionnelle, action sociale, équipement, culture, sport, voire même éducation, environnement ou sécurité, autant de domaines qui, pour l'opinion, gagneraient à être gérés plus près du citoyen, et dont certains, probablement, subiront le même mouvement que les lycées et les TER. Devant ce vaste chantier, ces vingt dernières années sont riches d'enseignement. Elles nous montrent que, pour accompagner les volontés décentralisatrices actuelles, de nouveaux mécanismes financiers devront être mis en place, afin d'assurer aux acteurs locaux qu'ils disposeront des moyens suffisants pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur incomberont. Enfin, pour que les réformes envisagées ne demeurent pas abscones aux yeux des citoyens, il faudra s'atteler à une tâche périlleuse : la définition de procédures de décision propres à clarifier les rôles de chacun.

Frank Demaille, ingénieur des Mines
et Loïc Amans, ingénieur des Télécommunications

NOTES

1. Amans L., Demaille F., *Le modèle de la décentralisation en France : mirage d'un jour ou révolution de velours ?* Ecole des mines de Paris, 2002.
2. Spahn P. B., *Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne, allocation lors du Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Etat du Québec, Canada, septembre 2001.
3. Mercier M., *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Rapport d'information 447, tome 1 (1999 - 2000), Mission commune d'information, Sénat.

La Gazette

DE LA SOCIÉTÉ
ET DES TECHNIQUES

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits.

Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner.

NUMÉROS RÉCEMMENT PARUS :	N°14	<i>Hollywood : 85% du marché mondial</i>	
N°12	<i>Les centres d'appels téléphoniques, des lendemains qui sonnent ?</i>	N°15	<i>Des bâtiments publics confiés au privé ?</i>
N°13	<i>Restructurations industrielles : une reconversion aussi pour l'État ?</i>	N°16	<i>ERP : la quête périlleuse d'Eldorado</i>
		N°17	<i>Quand la recherche fait rêver</i>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal janvier 2003

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.anales.org>
Tél : 01 42 79 40 84 - Fax : 01 43 21 56 84
E-mail : mberry@paris.ensmp.fr
N° de commission paritaire : 0305 B 05495
N° ISSN : 1621-2231
Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Conception graphique : Catherine Le Troquier
Illustrations : Véronique Deiss
Impression : Service du livre, MinEFI
Routage : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE