



## Un État délocalisé : une réforme inexorable

Par Pierre-Édouard GILLE

L'exercice de la puissance publique sur le territoire de notre pays se fait aujourd'hui selon une organisation départementale vieille de deux siècles. Cette division administrative fut conçue de telle sorte qu'il soit possible de faire l'aller-retour à cheval entre le chef-lieu du département et chacune des communes rattachées en moins d'une journée. Elle servait de cadre à l'action du préfet et du maire, couple idéal pour gouverner la France. Le maire, puissance maternelle, apporte les bonnes nouvelles. Le préfet est, quant à lui, l'affreux croquemitaine, le suppôt d'un Paris sans visage, remplacé tous les dix-huit mois et dont l'œuvre recouvre la préservation de l'ordre et l'application de la loi.

Mais nous vivons dans un monde où les unités de temps et de mouvement ont complètement changé. On se déplace vite ; les communications, en quasi simultané, sont d'une efficacité sans précédent. Le progrès technologique n'est pas sans effets (parfois inattendus) sur le fonctionnement de cette vénérable organisation.

On raconte que l'effondrement de l'empire soviétique serait dû (entre autres choses) au photocopieur. En passant d'une duplication réglementaire en 6 exemplaires des documents administratifs répartis selon une stricte hiérarchie à une démultiplication à l'infini de l'information, cet appareil aurait permis à l'information d'échapper au contrôle du pouvoir central et à celui du système politique. Aujourd'hui, cette information, diffusée immédiatement sur les réseaux sociaux, se répand partout. En situation de crise, les décideurs n'ont désormais plus que quelques minutes pour faire un choix. Ils n'agissent plus, ils se couvrent. Sous l'œil toujours attentif de Paris, les préfets (qui sont révocables tous les mercredis – jour de réunion du Conseil des ministres) sont paralysés, et l'État avec eux. Les maires et les présidents de collectivités, eux aussi mieux informés, constituent des contrepoids autrement plus redoutables pour le pouvoir central.

L'espace et le temps ont presque été effacés, ce qui plaide en faveur de territoires administratifs élargis. Pour autant, il ne faut pas oublier que ces nouvelles technologies créent des exclusions (chemin de fer, électricité, réseau Internet) qui concernent une fraction non négligeable de la population. La réforme de l'État local devra en tenir compte pour que ne soient pas abandonnés des territoires entiers.

La région est donc une échelle territoriale beaucoup plus pertinente dans les conditions actuelles.

La représentation de l'État dans les territoires ne semble plus légitime aujourd'hui qu'au niveau régional. Cette concentration est en outre la seule source d'économie substantielle pour l'État en matière de fonctionnement de ses services déconcentrés. Mais, à organisation inchangée, la réduction des effectifs montre aujourd'hui ses limites, certaines directions départementales interministérielles se rapprochant de la taille critique en-deçà de laquelle leur fonctionnement est compromis. Le mouvement est déjà en marche : les sous-préfectures sont presque des coquilles vides, il ne reste plus qu'à supprimer le symbole.

Cette « régionalisation » des services déconcentrés est un mouvement de fond inexorable qui n'exclut pas des soubresauts et des tensions. Mais il ne faut pas sous-estimer les réticences locales : des villes peuvent être en rivalité entre elles, il en va de même pour d'autres institutions, comme les universités. Pourtant, cette évolution est celle qu'appellent tant les contraintes budgétaires que les évolutions sociétales.

Ce pressentiment ne préjuge pas de l'évolution des collectivités locales elles-mêmes : il ne faut pas confondre déconcentration et décentralisation. Accepter que l'État et les collectivités n'aient pas des organisations strictement parallèles est difficile à concevoir, pour nos mentalités jacobines. Mais c'est à l'État qu'il revient d'abord de s'organiser ; les élus locaux suivront, s'il y a lieu.

Aussi la question de la taille idéale des régions ne sera-t-elle pas tranchée ici : elle relève probablement de choix locaux. La réforme territoriale ne doit pas être un enjeu de découpage (cela supposerait un contrôle central, voire une certaine méfiance à l'égard des initiatives locales), mais un enjeu de compétences. La décentralisation telle que nous la connaissons aujourd'hui est inachevée. Parfois même, elle a abouti à une répartition des compétences des plus étranges. La gestion du revenu de solidarité active (RSA) en est un bon exemple : bien que relevant de la compétence des conseils généraux, celle-ci reste toutefois étroitement encadrée par des circulaires parisiennes particulièrement longues et précises. La décentralisation est, dans ce cas, incomplète... ce qui n'est pas étonnant : par nature, ce dispositif se veut égalisateur, et donc indépendant



de toute territorialité, fallait-il, dès lors, en confier la gestion aux collectivités... territoriales ?

Certes, l'évolution des collectivités locales, si elle doit être distinguée de la réorganisation de l'État, s'imposera sans doute d'elle-même, pour des raisons budgétaires et en raison du trop grand nombre des structures locales actuelles. Comme pour les différents échelons administratifs de l'État, une sélection naturelle va s'opérer, mais à son propre rythme, en tenant compte des particularités de chaque territoire.

Dans les grandes entreprises publiques, l'idée que les grandes régions administratives correspondent aux zones de commandement idoines s'est déjà imposée d'elle-même, avec sa contrepartie d'agences plus proche des clients : les deux mouvements de rationalisation et de couverture complète du territoire (dont nous avons rappelé la nécessité plus haut) ne sont donc pas incompatibles.

Parmi les obstacles à la réforme, on cite, pêle-mêle, la clause de compétence générale (source d'inefficacité importante, mais difficile à réformer) ou la résistance (bien naturelle) du corps préfectoral. De façon plus surprenante, l'interdiction du cumul des mandats pourrait ralentir la simplification du millefeuille des collectivités, car la fusion de ces dernières conduirait nécessairement à mettre sur la touche nombre d'élus nouvellement appelés à occuper les sièges laissés par les « cumulards ».

Mais les difficultés sont surtout dues à notre incapacité à concevoir que sur certains sujets le local doit primer sur le global, peut-être en raison de l'idée que nous nous faisons de l'égalité, de notre sentiment d'être une subdivision d'un tout. Il y a indubitablement une tension entre la subsidiarité et l'égalité. Nous sommes fondamentalement jacobins et nous ne procédons qu'à de simples décentralisations de façade. Il nous faut aujourd'hui accepter une véritable subsidiarité, ce qui n'exclut en rien l'indispensable unité du pays.

Il y aura donc du changement, mais la question est celle de la définition de son rythme, de ses modalités et de son point d'arrivée. L'attente du public en la matière est

réelle, bien que floue. Les tensions entre les collectivités et l'État sont, elles aussi, bien réelles. Les premières reprochent au second sa volonté de tout contrôler, même lorsque sa participation est minoritaire. À l'inverse, certains élus sont tentés de retirer un profit politique de l'action de l'État.

Au cours de son histoire, la France n'a su bouger qu'après de grands séismes : saura-t-elle évoluer en procédant à des réformes ambitieuses, au besoin en changeant sa Constitution, ou lui faudra-t-il une révolution ? Il ne faut pas compter sur le régime parlementaire pour faire évoluer les choses. Le schéma référendaire ou le recours aux ordonnances semblent les seules solutions possibles. Faudra-t-il une intervention du FMI ou de Bruxelles ? L'intervention inopinée d'un nouveau Président de la République encore en état de grâce ? Une grande décision, c'est surtout se saisir d'une opportunité. Gaston Deferre a dit un jour, qu'un ministre ne pouvait agir que dans les six mois qui suivent son arrivée au gouvernement : on peut donc en tout état de cause s'attendre à une évolution rapide.

Mais un séisme politique, cela s'anticipe : la Révolution de 1789 fut le fruit de cinquante ans de réflexion et de raisonnements. Les copies étaient prêtes. Or, préparer des plans B pose un problème de légitimité. Il ne revient pas aux grands corps de l'État de les élaborer. Cela devrait être le rôle des partis politiques d'opposition, dont le travail consiste à se préparer à assumer le pouvoir.

Plus modestement, les grands corps de l'État peuvent - et doivent - conserver des échanges avec les élus et mettre à leur disposition le travail de fond qui est leur marque de fabrique, tout en gardant la distance nécessaire à leur neutralité et à leur loyauté envers les différents gouvernements successifs.

### Note

\* Ingénieur des Mines.