# DECENTRALISATION A LA FRANCAISE

## JP. KERTUDO

## ETE 2021

Table des matières

[Introduction 3](#_Toc79253842)

[*Le passé des structures territoriales* 4](#_Toc79253843)

[***Les communes*** 4](#_Toc79253844)

[***Les départements*** 4](#_Toc79253845)

[***Les régions*** 4](#_Toc79253846)

[*Les évolutions contemporaines* 5](#_Toc79253847)

[***Communes*** 5](#_Toc79253848)

[***Départements*** 7](#_Toc79253849)

[***Régions*** 7](#_Toc79253850)

[*Les incohérences de l’armature territoriale* 8](#_Toc79253851)

[*Faut-il vraiment décentraliser ?* 11](#_Toc79253852)

[*Les conditions à remplir* 13](#_Toc79253853)

[***Le grand soir où l’évolution progressive****?* 14](#_Toc79253854)

[***Conserver le non cumul des mandats tout en revalorisant la fonction de député*** 14](#_Toc79253855)

[***Rénover l’autonomie fiscale des collectivités territoriales*** 15](#_Toc79253856)

[***Réviser la composition du Conseil Constitutionnel et changer ses missions*** 15](#_Toc79253857)

[***Auditer réellement les collectivités territoriale*** 15](#_Toc79253858)

[***Limiter la production législative*** 16](#_Toc79253859)

[***Conforter la solidarité entre les régions*** 17](#_Toc79253860)

[***Revoir les statuts des fonctions publiques*** 17](#_Toc79253861)

[*CONCLUSIONS* 18](#_Toc79253862)

## Introduction

A la différence de ses principaux voisins, la France demeure un pays très centralisé tout en comportant, paradoxalement, un tissu de collectivités territoriales plus nombreuses que partout ailleurs en Europe. La tutelle des pouvoirs nationaux sur ces collectivités a certes été allégée à partir du début des années quatre-vingt mais elle pèse encore très lourdement sur leurs projets et leurs décisions. Plusieurs réformes décentralisatrices se sont succédé. Sans sous-estimer leur empreinte symbolique, il faut reconnaître que leur portée effective est restée limitée. Le sujet intéresse beaucoup les agents publics et les personnels politiques mais les enquêtes d’opinion nous apprennent qu’il ne figure pas parmi les préoccupations prioritaires des électeurs. Or les enjeux sont de première importance. L’armature institutionnelle et administrative d’un pays, la matière dont elle fonctionne déterminent non seulement les conditions de vie des populations***,*** mais les processus de création de richesses rendant possible leur amélioration.

Aucun système d’organisation territoriale, de quelque pays que ce soit, n’est exempt d’inconvénients. Les analyses qui vont suivre ne poursuivront pas la quête chimérique d’une armature institutionnelle idéale mais elles reposent sur la conviction, confortée par l’examen des réalités, que la France n’a pas encore su trouver le bon équilibre entre les vertus respectives du centralisme et de l’autonomie nécessaire des collectivités dites locales. Bien sûr, les éruptions sociales qui scandent l’histoire contemporaine du pays ne sauraient être intégralement attribuées à la répartition déficiente des pouvoirs en question. Elles y contribuent pourtant de manière importante. C’est dire que la réforme du système actuel conditionne passablement notre avenir commun.

Les monceaux d’études menées à propos du sujet expliquent abondemment la situation actuelle par le poids écrasant de l’héritage historique. Qui pourrait le nier ? Mais devrait-on, pour autant, se résigner à le prolonger ? Les gens de pouvoir, appuyés par des masses majoritaires de populations électorales et manifestantes ont su imposer des changements radicaux comme la suppression de la monarchie, l’accès de tous à l’éducation, l’éradication des pouvoirs féodaux, la collectivisation partielle des sociétés libérales. On va donc rappeler la lourdeur de l’héritage puis en conclure que l’immobilisme institutionnel observé, dissimulé sous une accumulation d’ajustements subalternes, relève beaucoup plus qu’on ne le prétend, de facteurs contemporains. Ceux-ci méritent une plus juste interprétation.

Décentraliser en profondeur, nous le verrons, n’a rien d’une mince affaire. On ne peut défendre un tel projet sans s’interroger sur son opportunité. Pourquoi serait-il supérieur au dispositif actuel ? On présentera les arguments en sa faveur.

A quelles conditions pourrait-on progresser dans la voie que l’on privilégie et quels seraient les changements essentiels à opérer ? Il faudra, la fois, les préciser tout en mesurant les obstacles à surmonter.

## *Le passé des structures territoriales*

Les collectivités territoriales existantes ont subi de profondes transformations au cours de leur longue histoire. Mais le socle très ancien sur lequel elles reposent n’a fait l’objet que d’adaptations circonstancielles.

### ***Les communes***

Les communes institutions basiques qui subsistent aujourd’hui en très grands nombre[[1]](#footnote-1) correspondent aux paroisses de l’ancien régime que les révolutionnaires de 1789 se sont gardés d’abolir. La majeure partie d’entre elles sont rurales. Elles ont été privilégiées dans les législations électorales par les gouvernements d’inspiration droitiste. Les habitants manifestent, en règle générale, un grand attachement à leur préservation. Les édiles locaux font cependant l’objet, maintenant, de contestations répétées, assorties de plus en plus souvent de menaces non seulement informatisées mais délibérément physiques. Les dizaines de milliers de communes ne correspondent plus, désormais, à la réalité des rapports de force entre les catégories de citoyens et ne cessent de perdre des pouvoirs, perte affectant prioritairement les plus faibles d’entre elles. La légitimé des élus locaux demeure encore assez élevée. Elle ne cesse, pour autant de décroitre et même de se transformer de manière dangereuse en consommation de services publics exonérée, dans les mentalités citoyennes, des obligations civiques qui en découlent.

### ***Les départements***

Les départements ont été créés dès les débuts de la révolution (1790) puis consolidés en 1800 par Napoléon Bonaparte comme structures administratives destinées à encadrer les populations de la France campagnarde de l’époque. Leur répartition géographique a été calibrée en tenant compte des moyens de déplacement de l’époque qui n’ont plus cours aujourd’hui. Seront nommés à leur tête des préfets, version modernisée des intendants de l’ancien régime. Actuellement, les préfets ne règnent plus en maîtres dans leurs conscriptions mais continuent à y jouer un rôle de premier plan.

### ***Les régions***

Les régions actuelles sont les héritières des anciennes « provinces » qui approchaient la quarantaine au début du 19ème siècle, mais sans reconnaissance institutionnelle. L’effacement longtemps maintenu de telles entités territoriales après la consolidation de la république résulte de la hantise des élites nationales redoutant de voir se reconstituer des féodalités modernes. Leur comportement, sur ce plan, n’est pas sans rappeler les grandes luttes centralisatrices du passé monarchique. La rupture la plus importante avec la tradition aura lieu en début de la mandature de F. MITTERRAND, élu en 1981 comme président de la république. En 1982 et 1983, seront votées les « lois DEFFERRE » (ministre de l’intérieur) institutionnalisant 22 régions. Leurs domaines de compétence seront définis de manière assez large, pour ne pas dire vague dans les textes tout en restant assez limitées dans les faits. Malgré ces restrictions, les nouvelles entités finiront par devenir des partenaires incontournables de l’Etat central.

## *Les évolutions contemporaines*

Elles ont été nombreuses et motivées par deux objectifs principaux : s’adapter aux changements sociétaux considérables intervenus depuis la première révolution industrielle ; conserver le plus possible les legs du passé.

### ***Communes***

Leur nombre a très peu évolué depuis un siècle tandis que nos voisins allemands, italiens, espagnols[[2]](#footnote-2), procédaient à d’importantes concentrations en fusionnant les communes trop petites. Divers gouvernements, sous la 5ème république[[3]](#footnote-3), ont encouragé les fusions, par des mesures principalement fiscales, sans effets notables sur la réduction de l’éparpillement communal. Pour trouver une issue aux échecs du passé, en 1992, le ministre de l’intérieur (tuteur des collectivités territoriales), J.P. CHEVENEMENT, a proposé au gouvernement dirigé par le socialiste L. JOSPIN, une nouvelle méthode de regroupement. Elle s’inspirait d’une expérience assez ancienne. Les communes avaient, en effet trouvé intérêt à créer des structures, dénommées, dans la plupart des cas « syndicats », auxquels avaient été déléguées des tâches qui dépassaient les moyens techniques et financiers à la disposition de leurs élus comme de leurs administrations : adduction et traitement des eaux à usage domestique, drainages, prévention des inondations, des incendies, collecte et élimination des déchets, transports collectifs etc. Le pouvoir de l’époque va rationnaliser le maquis syndical et créer des communautés de communes en milieu rural et des communautés d’agglomérations dans les zones urbanisées. Ces nouvelles institutions, établissements publics, agissent par délégation des conseils municipaux les élus s’opposant à l’élection directe de leurs dirigeants. Elles deviendront, pourtant, des acteurs décisifs dans les politiques d’investissement public locales, disposant de budgets de plus en plus étoffés, de la faculté, pour certaines d’entre elles, de percevoir une fiscalité additionnelle, de contracter des emprunts. Les réformes successives qui sont intervenues ont eu pour effets principaux de permettre le maintien des cadres municipaux traditionnels auxquels les populations restaient très attachées tout en dévitalisant progressivement les plus petites, préparant, ainsi, leur future disparition. Or cette disparition s’est fait sensiblement attendre. Sous la présidence de F. HOLLANDE[[4]](#footnote-4) il a été décidé de rendre fiscalement encore plus attractive les fusions de communes en obtenant, néanmoins de résultats marginaux[[5]](#footnote-5). Il était attendu des réformes un allègement des effectifs des collectivités communales. Elle ne s’est pas produite. En partie parce que les transferts de personnel avaient déjà eu lieu par la syndicalisation que l’on a évoquée. En partie aussi parce que des occasions nouvelles de cumul des traitements servis à la fois par les fonctions et administrations municipales et les fonctions communautarisées ont offert de nouvelles perspectives à la rémunération des élus et des agents publics administratifs.

Aujourd’hui, la France demeure un pays dont le patchwork territorial s’est profondément diversifié et complexifié. Presque la moitié des communes dénombrent 500 habitants au plus, occupant un petit tiers du territoire et abritant environ 6% la population totale. 71% des communes actuelles comptent moins de 1000 habitants. Dans la plupart des cas, les activités économiques disponibles dans les communes de petite et moyenne taille, ne permettent pas d’offrir suffisamment d’emplois aux actifs. Il leur faut donc aller travailler dans des agglomérations plus importantes. En utilisant, très majoritairement, leurs propres moyens de déplacement, le véhicule automobile.

Actuellement, moins de 50 communes seulement déclarent abriter plus de 100 000 habitants[[6]](#footnote-6). Mais ces données statistiques ne traduisent que faiblement la réalité de l’occupation du territoire. A la différence de beaucoup de nos voisins, le contraste est frappant entre la survivance d’une poussière de communes et l’émergence depuis une trentaine d’années de conurbations urbaines très puissantes : Paris, Lyon, Marseille, suivies, en second rang par Lille, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Nice, Montpellier.

La réalité urbaine qui s’est ainsi imposée a conduit les pouvoirs publics à institutionnaliser les métropoles (2010), qualification statutaire réservée aux grandes agglomérations. On en compte, à présent 22. Trois d’entre elles, les plus importantes[[7]](#footnote-7), ont fait l’objet de dispositions particulières. Celles concernant la ville-monde parisienne qui pèse d’un poids considérable dans la concentration des populations et la création des richesses, se révèlent particulièrement défectueuses. L’unité urbaine parisienne, qui s’étend qui s’étend sur cinq départements, regroupant plus de 10 millions d’habitants se compose de 411 communes[[8]](#footnote-8). Majoritairement situées en périphérie de la capitale dont sa population ne dépasse guère 1/5ème de celle de l’Ile de France. La métropole, juridiquement définie se limite à PARIS et sa petite couronne. Avec des pouvoirs limités[[9]](#footnote-9). Les édiles parisiens ont voulu conserver leur prédominance sur la région d’Ile de France. Au détriment d’une gouvernance plus rationnelle qui ferait de ce territoire stratégique le cadre adéquat des politiques publiques.

A présent, les gisements majeurs d’emplois, les offres de services publics et privés, les grands équipements structurants (établissements d’enseignement supérieur et de rechercher, grands centres hospitaliers, infrastructures culturelles et artistiques prestigieuses, centres nerveux des principales firmes) se sont concentrés dans les métropoles.

### ***Départements***

Les départements n’ont vraiment acquis qu’au 19ème siècle, leur émancipation politique, relative, les conseils généraux devenant élus au suffrage universel. Dans la France rurale, où les moyens de déplacements rapides étaient encore très réduits, il n’était pas illogique de faire de la centaine d’entre eux, des collectivités dotées de pouvoirs assez vastes et généraux reposant sur une fiscalité assez autonome. Les assemblées départementales, longtemps dominées par les pouvoirs ruraux ont subi un double choc : le départ des forces vives vers les grandes agglomérations et la désindustrialisation qui les a privé de ressources budgétaires. Leur ancien rôle dans l’aménagement du territoire s’est beaucoup amenuisé tandis que s’accroissait leur fonction de distributeur des aides sociales. Des aides dont les contenus et les bénéficiaires sont définis, pour l’essentiel, par le pouvoir central. Paris, à la fois agrégat de communes et département a supprimé ce dernier. Il en est allé de même pour l’agglomération lyonnaise.

### ***Régions***

L’installation des régions, codifiée par les « lois DEFFERRE » au début des années quatre-vingt a plutôt mal commencé. Les nouvelles collectivités se sont empressées de faire construire des palais aux architectures souvent douteuses mais aux coûts de fonctionnement élevés. Les recrutements de personnels ont donné lieu à des copinages et autres népotismes familiaux. Dans un premier temps leur utilité a été hypothéquée, outre les dérives que l’on vient de citer, par une définition assez vague de leurs compétences dont l’étendue s’avérait peu compatible avec la modicité de leurs moyens budgétaires et la faible technicité de leurs agents. Les tares originelles ont été progressivement réduites. L’Etat central, sans en abandonner la maîtrise, leur a pourtant transféré des compétences en les spécialisant dans le domaine du développement économique puis, plus tardivement dans l’aménagement du territoire et de l’environnement. Sous la mandature de F. HOLLANDE il a été décidé, sans concertation préalable, qui n’aurait sans doute pas abouti à des consensus, de réduire, assez drastiquement, le nombre de régions réduit de 22 à 13 en métropole[[10]](#footnote-10). Certaines régions actuelles comptent plus d’habitants que ceux des petits Etats de l’Union Européenne. Leur avenir institutionnel a été assuré par un système électoral fondé sur la proportionnelle mais accordant une sérieuse prime à la liste de candidats arrivée en tête. L’idée présidentielle était, vraisemblablement, de doter la France de régions aussi vastes et puissantes que celles de l’Allemagne. Comme nous le verrons, les périmètres géographiques ont convergé dans les deux pays. Pas les pouvoirs ni les ressources.

## *Les incohérences de l’armature territoriale*

Il aura fallu une bonne trentaine d’années avant que les domaines de compétence des collectivités territoriales commencent à se clarifier. Nombre d’élus et d’administratifs ont souhaité conserver, pour chacune d’entre elles (surtout pour les communes et les départements) la faculté juridique d’intervenir dans tous les domaines des affaires collectives en revendiquant donc une compétence générale qui leur a été largement reconnue au cours de la mandature socialiste débutée en 2012 après l’échec de la tentative de N. SARKOZY de se voir confier un nouveau quinquennat.. Puis l’évolution en sens contraire a progressivement prévalu, dès avant le changement de présidence de 2017 spécialisant plus avant les compétences. La cohérence du dispositif a largement progressé tout en restant encore fortement améliorable.

La solidité d’un système institutionnel, dans nos pays démocratiques, dépend fortement de la compréhension par les gens ordinaires des fonctions remplies par les différentes pièces qui le composent ainsi que de leur valeur ajoutée sociétale. Au plan communal, les municipalités sont bien identifiées mais leurs pouvoirs réels assez largement ignorés. Il en va de même à l’échelon départemental dont nul n’ignore l’existence mais dont les compétences limitées restent fortement méconnues. Au niveau régional, le brouillard est encore plus épais. L’éducation civique, en la matière, ne fonctionne guère. A la fois par manque de temps à y consacrer, d’enseignants maîtrisant suffisamment le sujet et aussi en raison la complexité du système. Les citoyens semblent être de plus en plus nombreux à estimer que celui-ci ne dépend plus d’eux et poursuit son existence de manière autonome.

Le citoyen de base demande de la clarté et de la simplicité afin de bien comprendre le bien-fondé des actions des pouvoirs en place. Les administrations publiques sont sujettes à une propension inverse en considérant que la complexité des problèmes à traiter justifie la complexité des procédures. Pour leur part, les dirigeants politiques ne parviennent pas à faire la synthèse entre les attentes des gens ordinaires et les comportements des administrations qu’ils sont censés diriger mais qu’ils ne gèrent pas vraiment. Les élus sont révocables par le suffrage. Pas leurs administrations.

Lorsque l’on examine la mise en pratique des compétences juridiquement reconnues des diverses collectivités territoriales on constate que très rares sont les initiatives qu’elles peuvent prendre sans intervention ou consentement du pouvoir central. Le fait que les différents étages de l’édifice doivent collaborer ensemble n’est évidemment pas critiquable. C’est la trop faible autonomie des échelons décentralisés qui fait problème. Techniquement et financièrement, les plus faibles d’entre eux ne font pas le poids vis-à-vis des échelons supérieurs.

S’agissant des communes, les communautés instituées ont substantiellement dû leur création et leur existence aux pressions des préfets. Ces derniers ont été les principaux architectes des élargissements de périmètres qui ont eu lieu depuis le lancement de la réforme et de l’inclusion de nouveaux participants pour mieux concentrer les capacités d’intervention.

La spécialisation partielle des départements dans la gestion des allocations sociales s’effectue en majeure partie en vertu de législations uniformes à caractère national. Les départements se voient confier le soin des tâches les plus difficiles que les autorités supérieures ne maîtrisent pas : protection de l’enfance, insertion des bénéficiaires de minima sociaux.

Aucune région ne dispose des moyens, financiers et humains, lui permettant de piloter réellement de grands projets de développement économique en leur sein. Or la législation existante leur en attribue la responsabilité.

Si l’on observe, depuis quelques années, des progrès dans une plus grande spécialisation des collectivités territoriales et, pour certaines d’entre elles (surtout les régions) une plus grande liberté de manœuvre, leur autonomie fiscale (non reconnue par la Constitution)[[11]](#footnote-11) ne cesse de régresser. La responsabilité de l’Etat national dans un tel mouvement a joué un rôle primordial mais pas exclusif. Les collectivités ont aussi contribué à creuser leur propre tombe en matière d’imposition. Le contexte économique général de désindustrialisation, auquel il n’a pas été réagi suffisamment, a pesé très lourd dans le processus. Ont aussi beaucoup influé les faiblesses intrinsèque des régimes fiscaux territoriaux.

Les ménages sont d’abord taxés comme propriétaires et habitants, les deux qualités pouvant ou non se conjuguer. Les propriétaires doivent acquitter une taxe frappant le foncier bâti et non bâti. L’imposition du foncier non bâti a été fortement réduite, à l’initiative de l’Etat, car elle pénalisait trop lourdement les agriculteurs. L’évaluation de l’impôt prélevé au titre du foncier bâti repose sur une estimation de la valeur locative du bien. Les ressources informatiques disponibles, les bases de données qu’il est aujourd’hui possible d’enrichir massivement offrent des possibilités techniques suffisantes pour l’estimation. Cependant, les élus, tant nationaux que locaux, les administrations centrales, pour des raisons éminemment politiques, ne sont jamais parvenus à produire la base fiscale indispensable. Les responsabilités de cet échec doivent être attribuées à l’appareil d’Etat dans son ensemble.

La taxe d’habitation souffre des mêmes maux.

Aux deux taxes que l’on vient d’examiner est venue s’ajouter celle concernant les « ordures ménagères ». Leurs volumes et leurs coûts de traitements ont été continûment orientés à la hausse. Il a donc fallu augmenter les prélèvements. Augmentation particulièrement fondée[[12]](#footnote-12) et de mieux en mieux acceptée par les contribuables.

La fiscalité territoriale des entreprises, à l’époque moderne, a été construite en fonction d’un raisonnement assez simple. Toute activité économique a pour but de rapporter de l’argent à celles et ceux qui l’exercent. La puissance publique, pour alimenter ses caisses, doit donc prélever sa dîme, comme elle l’a toujours fait. En vertu du principe, difficilement contestable, il a été admis que l’on pouvait taxer l’entreprise à partir du moment où elle avait déclaré son existence. La base d’imposition reposait à la fois sur l’accumulation de capital correspondant à ses investissements et aux effectifs de son personnel. Le dispositif était cohérent et efficace comme générateur de recettes car il était assuré et avéré que le lancement d’une entreprise allait se traduire, dans la très grande majorité des cas, par des bénéfices. Son grippage a commencé à sévir lorsque le nombre de créations s’est considérablement gonflé tandis qu’une grande masse d’entre elles n’étaient pas profitables ou bien impliquaient des années de pertes avant de procurer des résultats bénéficiaires. Le véhicule fiscal institué au 19ème siècle, la fameuse « patente », convertie ensuite en « taxe professionnelle » reposait sur l’équation simple que l’on vient de décrire assimilant entreprenariat et profit assuré.

La taxe professionnelle a assuré pendant plus d’un demi-siècle, une part déterminante du financement des collectivités de toutes tailles grâce à l’implantation de firmes industrielles. La désindustrialisation massive à laquelle on a assisté du fait de la globalisation et des nouvelles spécialisations de l’économie française, a précipité nombre d’entre elles dans des difficultés financières inextricables. Afin d’y remédier, il n’était guère possible de compter sur la taxation des petits commerces et des artisans. Des solutions partielles ont alors été trouvées en alourdissant la fiscalité pesant sur les ménages et en favorisant, parallèlement, l’implantation des super et hypermarchés. Tout en négligeant les impacts affectant le cadre de vie au titre des dégâts urbanistiques et de la dévitalisation du centre-ville.

Face aux défauts de la taxe professionnelle, il a été décidé dans les années quatre-vingt de fonder les contributions des entreprises sur de nouvelles bases plus représentatives des valeurs effectivement créées. Elles ont été assises pour partie sur la valeur ajoutée et pour partie sur le capital immobilier. On a limité les dégâts sans éviter que la France continue à figurer en tête des pays européens privilégiant les impôts de production par rapport à ceux prélevés sur les résultats. Tous les spécialistes conviennent que ces catégories d’impôts handicapent puissamment la compétitivité des entreprises marchandes. Or les collectivités territoriales dites décentralisées sont les principaux bénéficiaires des impôts de production.

Depuis la fin du dernier siècle, les sources de créations de richesses se sont déplacées massivement dans les activités de services de tous ordres et concentrés dans les agglomérations urbaines les plus importantes. Les collectivités petites et moyennes ont vu leurs potentiels fiscaux s’amenuiser. Pour enrayer la fuite des actifs vers les grandes villes et limiter la paupérisation des populations résidentes, elles ont multiplié les mesures de réduction et d’exemptions d’impôt au profit des populations non aisées. Les budgets territoriaux en ont souffert et les appels au secours de l’Etat central se sont intensifiés.

Lors de la campagne électorale de 2007, le jeune candidat MACRON a tiré deux leçons des difficultés rencontrées par la taxation des ménages au titre des impôts locaux. Premièrement, il était avéré que les édiles et les fonctionnaires ne parvenaient pas à s’entendre au sujet des valeurs locatives, assiette des principales taxes frappant les ménages. Deuxièmement, étant donné les écarts considérables de charges fiscales supportés par les communes, il pourrait être électoralement très payant d’euthanasier ce patchwork injuste et mal fondé.

Le résultat des diverses évolutions ainsi retracées en matière d’imposition se traduit présentement par une contradiction majeure entre une orientation décentralisatrice affirmée solennellement par le législateur national et une fiscalité qui a évolué en sens contraire depuis une bonne vingtaine d’années.

La tendance actuelle des citoyens à déserter les bureaux de votes, à détester les personnels politiques, à douter des administrations, n’est sans doute pas étrangère aux incohérences que l’on vient de décrire.

La situation ainsi critiquée ne peut être interprétée que comme le produit des conceptions contradictoires qui habitent l’ensemble du corps social et se résolvent en cotes mal taillées, critiquables et critiquées. Partisans et adversaires du centralisme estiment tous avoir de bonnes raisons de camper sur leurs positions. Ils s’affrontent dans la sphère limitée des gens de pouvoir sans qu’un grand débat national, inclusif n’ait jamais été mené à son terme. Tout système d’organisation des institutions territoriales présentant des avantages et des inconvénients, il nous faut maintenant justifier non pas seulement l’intérêt mais la nécessité de la décentralisation.

## *Faut-il vraiment décentraliser ?*

A l’époque révolutionnaire, les décentralisateurs girondins avaient perdu la partie gagnée par les centralisateurs jacobins. Le contexte historique était très particulier. Les républicains français avaient déclaré la guerre aux monarchies environnantes à un moment où les girondins détenaient provisoirement les rênes du pouvoir. En période de guerre, à la fois extérieure et civile, l’option centralisatrice ne pouvait que triompher. De plus, les centralisateurs bénéficiaient d’une ferveur populaire avide de destruction des privilèges, d’égalité des conditions. Enfin, les jacobins, tout en abolissant la royauté, poursuivaient, par leurs actions néo-despotiques, son œuvre unificatrice.

Après Thermidor, les régimes qui vont se succéder, jusqu’à la chute définitive de l’empire napoléonien, agiront dans des situations de guerre extérieure, les guerres civiles intérieures s’étant, auparavant, résolues, très souvent dans le sang. Ils ont tous construit des appareils administratifs, militaires, policiers et même éducatifs, essentiellement dirigés d’en haut. C’est au niveau territorial le plus élevé que ce sont concentrées les compétences nécessaires à la gestion des affaires collectives.

Au 19ème siècle l’essor du libéralisme, politique et économique, viendra remettre en question, le centralisme hérité des régimes précédents. Les gouvernants républicains de l’époque prendront de nombreuses mesures abolissant la tutelle politique de l’Etat sur les collectivités territoriales. On élira désormais leurs représentants au suffrage universel et on leur accordera une certaine autonomie. Parallèlement, les grandes politiques éducatives qui sont mises en œuvre visent à nationaliser, à unifier, la jeunesse sous l’égide d’un Ministère de l’Instruction publique omniscient dans le primaire et le secondaire. Quant aux Universités, elles ont été idéologiquement consacrées comme autonomes, héritage des temps anciens, tout en restant placées sous la coupe intégrale de l’Etat Central.

A cette époque de grandes rivalités impérialistes, le nationalisme, nécessairement centralisateur, bat son plein. Nos grands voisins, Grande-Bretagne et Allemagne, sont perçus comme des ennemis. Les premiers pour des antagonismes principalement coloniaux et les seconds pour leur constitution en empire européen aux visées expansionnistes. Les gens de pouvoir sont donc conduits à maintenir des appareils militaires importants, à rendre le service militaire à durée longue et obligatoire. Ce qui exige du centralisme.

La première guerre mondiale se déroule à un moment historique où la France a, depuis la seconde moitié du 18ème siècle, cessé d’être la nation la plus peuplée d’Europe, de voir sa culture rayonner mondialement. Le conflit ne peut être mené qu’en centralisant les moyens matériels et humains. La défaite subie au cours de la seconde conduit aux mêmes résultats afin de limiter les dégâts de la partition et de l’occupation de plus de la moitié du territoire sous administration hitlérienne.

Il en va de même après l’effondrement du nazisme et du fascisme en 1945. Le grand maître de la reconstruction ne peut être que l’Etat central. La pensée du Général de Gaulle, qui la gouverne pendant un temps, à l’unisson de toutes les élites, se situe dans l’inspiration des régimes précédents faisant prédominer les volontés unificatrices.

La question de la décentralisation ne reviendra sur le devant de la scène qu’après la mise sur orbite du projet européen suivi par le processus de globalisation libérale et mondiale. Ces deux séries d’évolution amènent le pouvoir central à déléguer une partie de ses compétences à un pouvoir supranational, réduisant ses capacités d’intervention autonome et à laisser les agents économiques et financiers, intérieurs et extérieurs, déterminer plus intensément sa conduite. Elles ne conduisent pas, ni logiquement, ni pratiquement, à la décentralisation. Mais en affaiblissant la centralité elles lui donnent plus de possibilités de faire valoir les valeurs girondines durablement affaiblies mais non disparues. D’autant que la société n’évolue plus dans le sens de l’uniformisation mais, bien au contraire, dans celui de l’individualisation, des libérations personnelles, des particularismes et communautarismes. Le centralisme échoue à unifier perdant ainsi sa principale raison d’être.

Face aux dislocations sociétales relatives, mais bien réelles, les forces centralistes qui se recrutent dans des partis farouchement opposés sur d’autres sujets, réclament à grands cris, le maintien et même le renforcement de l’Etat tandis que les libéraux et libertaires militent au contraire pour une stratégie inverse.

Les compromis sociétaux conçus et mis en œuvre ne satisfont, finalement, ni les uns et les autres protagonistes. Pourquoi, alors, faudrait-il opter pour plus de décentralisation alors que nous sommes devenus un pays de très moyenne importance ayant intérêt à regrouper ses forces et ses moyens , à mieux utiliser ses talents là où ils se trouvent, c'est-à-dire, dans les sommets ?

En raison de notre application manifestement défectueuse du centralisme, d’une part, de la nécessité de traiter les affaires collectives au plus près des populations celles-ci en manifestant de plus en plus ouvertement la demande. La préférence donnée aux législations et réglementations générales et égalitaires produites par les sommets de nos institutions se heurte en permanence à la difficulté de prise en compte des intérêts particuliers, parfaitement légitimes pour la plupart d’entre eux. Nos sommets centralisateurs ne peuvent pas s’abstenir d’y apporter des réponses. Ils édictent alors des obligations générales qu’ils caviardent ensuite par des dérogations, des exemptions, des subventions compensatoires, des aides financières spécifiques. Il s’ensuit une complexité des régimes législatifs, règlementaires, fiscaux de moins en moins lisibles, de plus en plus indéchiffrables sans le recours à des spécialistes et des experts. On en est donc arrivé à construire un édifice dont l’architecture baroque peine à s’imposer comme légitime mais au regard de laquelle le citoyen de base éprouve de plus en plus de peine à se retrouver. En outre, il faut des bataillons de fonctionnaires très étoffés, très compétents, pour édicter les lois, gérer, vérifier, sanctionner, leur application. La décentralisation se justifie donc, non seulement pour ses mérites propres, sa plus grande proximité avec les réalités du terrain, son efficacité pour résoudre de manière concertée les problèmes, mais par rapport aux défauts supérieurs que présente désormais le centralisme.

Aujourd’hui, la centralité étatique détient un vaste ensemble de pouvoirs : la défense militaire, les relations avec l’étranger, l’architecture des régimes fiscaux, les politiques nationales de sécurité publique, de santé, de vieillesse, d’éducation, d’environnement. Décentraliser ne saurait raisonnablement consister à transférer en bloc toutes ces responsabilités aux collectivités mais à opérer un tri de telle sorte que l’exécutif et le parlement, au niveau national, ne traitent que les sujets communs à l’ensemble des territoires en laissant à ces derniers le soin de les décliner en fonction de leurs besoins propres.

Le projet de loi 4D actuellement en cours d’adoption par le parlement comporte d’utiles dispositions simplificatrices. Elles ont été le fruit d’une multiplicité de concertations ayant suivi la révolte des « gilets jaunes ». On admet, par exemple, à cette occasion, que l’obligation législative générale, imposée à chaque commune, de construire un quantum de logements sociaux ne justifie pas qu’elle soit intégralement respectée là où il n’existe pas de besoins et où les disponibilités foncières s’avèrent inexistantes. On élargit les facultés d’aménagements des normes générales, les possibilités d’expérimentation, de réglementation. Progrès indéniables mais pourtant bien modestes qui ravaudent le centralisme actuel sans véritable désir d’en sortir.

## *Les conditions à remplir*

Elles sont assez nombreuses et devraient reposer sur des consensus suffisants qui n’ont jamais été réunis. Nous allons constater que la nécessaire décentralisation implique de très vastes changements débordant le cadre des institutions territoriales.

### ***Le grand soir où l’évolution programmée****?*

Il faut proscrire, dans un état actuel de la société aussi conflictuel, toute réforme globale et brutale qui n’aurait aucune chance d’être bien reçue. En même temps, il faut, parallèlement, éviter de laisser le processus de changement s’enliser dans des débats de commissions, toujours riches en suggestions mais régulièrement pauvres en aboutissements pratiques de leurs travaux. Ce qui veut dire qu’au plus haut niveau des pouvoirs politiques incombe la formulation d’une stratégie clairement décrite, dûment popularisée et accompagnée d’une programmation dans le temps des étapes à parcourir.

### ***Conserver le non cumul des mandats tout en revalorisant la fonction de député***

Les fondateurs de la 5ème république ont voulu, à juste titre, mettre fin à l’instabilité gouvernementale, à la domination excessives des partis, à la trop grande faiblesse de l’exécutif. Ils ont abaissé le parlement tout en maintenant la possibilité pour les élus à l’Assemblée Nationale de cumuler les mandats, nationaux et locaux. Les députés, en faible capacité d’influer sur les projets de lois, d’origine gouvernementale, ont consacré beaucoup de leur énergie à la promotion des intérêts de leurs territoires. Le Sénat en est déjà chargé mais sans pouvoir pour légiférer en dernière instance. L’Assemblée nationale s’est transformée en Sénat-bis, faute de mieux, c'est-à-dire de produire les lois de manière suffisamment autonome.

L’abolition assez radicale du cumul des mandats sous la mandature de F. HOLLANDE a mis fin à des pratiques discutables tout en maintenant l’abaissement des parlementaires. On en est arrivé à une situation plus paradoxale que jamais : des députés substantiellement dépourvus de réels pouvoirs croulant néanmoins sous des afflux de textes d’origine exécutive, c'est-à-dire administrative, plus bavards et détaillés qu’auparavant, souvent mal ficelés juridiquement et donnant lieu à des inflations de contentieux judiciaires.

Le non-cumul des mandats a été justifié, avec raison, par ses promoteurs par le souci que les élus s’emploient à traiter les problèmes d’envergure nationale. Il a été omis de leur en donner les moyens. De surcroît a été maintenu pour l’élection à l’Assemblée un mode de scrutin[[13]](#footnote-13) qui réduit à plus qu’un strict minimum la représentation de formations politiques auxquelles sont fidèles des masses très significatives d’électeurs.

Une réforme, tout à fait saine dans son principe, a, finalement débouché sur un recul de la démocratie. Elle ne pourra être considérée comme positive que lorsque les gouvernants auront le courage de réviser en profondeur les structures institutionnelles de la 5ème république[[14]](#footnote-14).

### ***Rénover l’autonomie fiscale des collectivités territoriales***

Après les destructions subies par les régimes de taxation territoriaux, restaurer une véritable autonomie apparaît plus que problématique. Il reste encore de nombreux îlots d’autonomie : taxation des cartes grises, des mutations foncières et immobilières, de l’enlèvement et de traitement des déchets, de droits de chasse et de pêche etc. La liste est longue des taxes à finalité territoriale mais les ressources correspondantes ne sont pas suffisantes. Plutôt que de multiplier les multiples dotations gérées par le centre, c’est un partage de la fiscalité nationale, déjà initié au bénéfice des régions[[15]](#footnote-15), qu’il faut généraliser toute en supprimant le maquis des subventions aux territoires. Comme un tel partage dépendra du bon vouloir des élus nationaux, il faudra trouver le moyen pour les locaux de défendre leurs intérêts. Diverses solutions sont envisageables. Les collectivités s’estimant injustement servies pourraient, individuellement ou collectivement, se pourvoir auprès d’un Haut conseil de discipline budgétaire. Il serait composé, à parité, d’élus territoriaux et nationaux, assistés d’administratifs apportant leur pouvoir d’expertise, mais sans pouvoir de décision. Les différents non résolus reviendraient devant le Conseil Constitutionnel.

### ***Réviser la composition du Conseil Constitutionnel et changer ses missions***

Le Conseil Constitutionnel a été conçu comme un outil bienvenu de l’Etat central car il conforte la démocratie. Ceci étant, sa composition procède, exclusivement, des pouvoirs nationaux. On objectera à notre affirmation que le président du Sénat, institution représentative des collectivités territoriales, détient un pouvoir de nomination, mais pour une minorité de membres. Bien que notre Constitution affirme haut et fort que la République française se veut décentralisée, le gardien du texte n’a jamais déployé beaucoup d’efforts pour faire respecter cette norme solennellement scandée. Il faut donc en changer la composition en y incluant des représentants des collectivités. Ils ne seraient pas désignés par les pouvoirs nationaux mais par les associations représentatives des collectivités. Le nombre de leurs membres serait égal à celui de ceux nommés par les pouvoirs centraux. La mission du Conseil serait précisée en vue que soient expurgées des législations les dispositions dépourvues de caractère général et national.

### ***Auditer réellement les collectivités territoriale***

Les collectivités territoriales sont astreintes à des obligations drastiques concernant les dépenses de fonctionnement qui ne doivent pas excéder les recettes provenant des impôts et des subventions étatiques. Durant des décennies elles ont accru assez considérablement le poids de leurs dépenses et de leurs impositions. Elles ont néanmoins réussi à accréditer le mythe que leur gestion de père de famille était plus rigoureuse que celle de l’Etat. Les données publiques, non contestées, démontrent le contraire. Les dépenses d’investissement, quant à elles, laissent beaucoup plus de liberté tout en étant fortement dépendantes de cofinancements extérieurs[[16]](#footnote-16). Les Cours des Comptes régionales, assez mal acceptées par les élus, examinent périodiquement les comptabilités en publiant leurs constats d’anomalies dans des rapports complexes que personne ne lit sauf les gestionnaires incriminés. A moins d’irrégularités manifestes les magistrats de Cours s’abstiennent de toute incursion dans l’opportunité des dépenses d’investissement. Ils respectent, tout simplement, la Constitution. Depuis de longues années l’investissement public dépend, pour une part écrasante, des collectivités. Les édiles ont en permanence à choisir entre des dépenses servant l’amélioration des conditions d’existence à relativement court terme des électeurs habitant leur circonscription et celles qui vont pouvoir créer des emplois, éviter des pertes de populations actives. Notre diagnostic, mal étayé il est vrai, par des données précises (manquantes) est que les améliorations de court terme se voient privilégiées, pour des raisons électorales, au détriment de projets plus bénéfiques à moyen-long terme. Une décentralisation véritable et efficace renforcerait le rôle des Cours des Comptes régionales, quitte à en modifier les personnels et leurs compétences, afin de pouvoir porter à la connaissance du public les résultats et autres conséquences des investissements engagés par leurs élus. Les modes actuels de communication, peu accessibles au grand public, seraient à rénover. Il serait impératif que les auditeurs ne deviennent pas les censeurs ni les inspirateurs des politiques. Aux gens de terrains de trouver les forces de s’opposer aux risques des dérives. En exprimant le plus librement leurs critiques des critiques. L’essentiel est que le citoyen ordinaire puisse disposer d’une information indépendante, lisible, raisonnablement critique. Afin qu’il puisse se prononcer en meilleure connaissance de cause sur les choix collectifs opérés par les élus.

### ***Limiter la production législative nationale***

La production législative d’origine parlementaire est surabondante. Les codes se sont multipliés et comportent des milliers de pages. Il importe maintenant, comme le recommandent, sans passer suffisamment à l’acte, nombre d’élus, de porter un sérieux coût d’arrêt à l’inflation des textes légaux. Mais la principale limite à introduire devrait viser les contenus mêmes des lois, beaucoup trop détaillés. Le législateur s’astreindrait à élaborer et à voter des règles générales valables pour l’ensemble des territoires nationaux. Une plus grande sobriété de sa part s’accompagnerait de l’octroi aux collectivités d’un pouvoir réglementaire permettant de compléter et d’adapter les lois, sans bien évidemment, en dénaturer le sens ni la portée. Les préfets continueraient à exercer leur contrôle de légalité en disposant de plus de moyens humains que ce n’est le cas aujourd’hui. Il va de soi qu’un tel changement suppose une Assemblée Nationale beaucoup moins assujettie à l’exécutif, en mesure d’exercer sa fonction d’expertise préalable des textes de manière plus indépendante à l’égard des grandes administrations. Autrement dit une évolution structurelle majeure réduisant le présidentialisme actuel et réhabilitant les pouvoirs parlementaires. Dans ces conditions, le Conseil Constitutionnel interviendrait, selon des procédures de saisine encore améliorées, pour faire respecter la nouvelle répartition de ces pouvoirs.

### ***Conforter la solidarité entre les régions***

La décentralisation ne pourra réussir qu’en maintenant une solidarité financière et budgétaire entre les régions. Surtout dans un pays où la région d’Ile de France contribue aussi massivement au revenu national. Les mécanismes actuels, trop complexes, trop dépendants des sommets étatiques sont à revoir dans le sens de la simplification et de la lisibilité. Ceci étant, les principes qui les gouvernent ne justifient pas d’être remis en cause. Le législateur national ne peut valablement les édicter sans le consentement des collectivités intéressées. Avant qu’il statue, une négociation s’impose entre les parties. Elle existe déjà mais pourrait être améliorée de telle sorte que l’Assemblée se borne à donner force, dans les lois de finances, au consensus obtenu.

### ***Revoir les statuts des fonctions publiques***

La fonction publique actuelle se trouve compartimentée entre la composante dite d’Etat, la composante territoriale et la composante hospitalière. Il y aurait sans doute intérêt à décloisonner et homogénéiser les deux premières de telle sorte que les agents publics puissent passer plus facilement, tout au long de leur carrière, de l’une à l’autre sans devoir se plier à des règles statutaires trop diverses. Les statuts de la fonction publique ont été fondés sur l’idée qu’il fallait protéger les employés publics des pressions à la fois politiques et mercantiles. Avec des réussites très relatives. Certains pays d’Europe du Nord ont décidé que les contrats de travail de droit commun pouvaient fort bien régir celui des fonctionnaires. Avec la multiplication des non titulaires, nous en prenons le chemin. La généralisation du contrat de travail de droit commun, assorti des garanties nécessaires, finira par conduire à l’euthanasie des statuts. La garantie réelle de l’indépendance des fonctionnaires ne peut-être que très faiblement atteinte par des dispositions statutaires. Elle dépend beaucoup plus de la morale civique et de l’efficacité des instances de contrôle.

## *CONCLUSIONS*

Décentraliser l’Etat français signifie que l’on doive considérer comme révolue une grande partie de notre héritage historique. Les avantages du centralisme dans notre monde actuel, avons-nous, prétendu, ont considérablement décliné tandis que s’accumulaient les défauts. Les institutions n’ont pas suffisamment évolué en fonction des mutations sociétales qui se sont produites depuis la fin du siècle dernier. .Aucun des présidents élus sous la 5ème république n’a tenté de se lancer résolument dans l’aventure de la décentralisation. Pour des raisons, finalement assez simples, que nos analyses précédentes se sont efforcées de mettre en lumière : il faut revoir en profondeur notre dispositif institutionnel à tous les étages.

Les présidents qui se sont succédé ont tous été des purs produits de notre héritage centraliste. Le changement décentralisateur les aurait obligés à réduire leurs pouvoirs, traumatisme qu’ils n’ont pas accepté. De plus, le chantier leur est apparu, aussi, trop risqué du fait des oppositions à son exécution véritable, devant être radicale dans ses finalités tout autant que progressive dans sa mise en œuvre. Les oppositions ne se recrutent pas seulement dans le monde politique mais aussi, assez puissamment, dans les administrations centrales structurées et formées en prolongement du passé.

Les efforts des gouvernants se sont focalisés durant de très longues années sur les questions économiques et sociales. Or elles ne trouveront pleinement de réponses que dans un cadre institutionnel adapté dans le sens de la décentralisation.

Des mesures répétées ont été prises depuis la fin du dernier siècle afin d’améliorer le système existant. Mais il s’agit de ravaudages, de rustines apposées sur une chambre à air trop usée.

Tôt ou tard, les pouvoirs publics seront contraints à cesser d’accumuler les déficits de leurs budgets nationaux engendrant des monceaux de dettes à la charge totalement indue des générations futures. La remise en ordre ne sera possible que dans un cadre institutionnel rénové dans le sens de la décongestion de la centralité.

Bien qu’ils auraient beaucoup à y gagner dans la durée les partis qui se prétendent réformistes et progressistes se sont bien gardés d’inscrire dans leurs programmes, au-delà des proclamations de principe sans conséquence pratique, une stratégie pragmatique de décentralisation par crainte de perdre des électeurs réticents, fort nombreux dans les administrations centrales. Leur conservatisme en la matière sert des intérêts devenus anti-démocratiques, sources de privilèges ressentis comme infondés par d’importantes masses de gens ordinaires.

La présentation au suffrage universel d’un projet décentralisateur conséquent, suffisamment clair, pratique, argumenté, aurait, à notre avis, de bonnes chances d’être légitimé.

1. Plus de 35000. [↑](#footnote-ref-1)
2. Moins de 11000 communes en Allemagne, autour de 8000 en Italie et en Espagne. [↑](#footnote-ref-2)
3. Loi MARCELLIN en 1971. [↑](#footnote-ref-3)
4. Loi de 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. Nombre de communes en 2010 : 36570 ; Nombre de communes en 2021 : 34 565. [↑](#footnote-ref-5)
6. 70 en Allemagne. [↑](#footnote-ref-6)
7. PARIS, LYON, MARSEILLE. [↑](#footnote-ref-7)
8. Selon l’INSEE. [↑](#footnote-ref-8)
9. Habitat, aménagement du territoire, environnement. [↑](#footnote-ref-9)
10. En outre-mer, cinq régions ont été instituées, absorbant, dans la grande majorité d’entre elles, les départements. [↑](#footnote-ref-10)
11. Seule à être reconnue, l’autonomie financière pour réaliser des investissements. Lesquels sont assez massivement dépendants des dotations des budgets nationaux et européens. [↑](#footnote-ref-11)
12. En raison de l’expansion des déchetteries, des unités industrielles de traitement. [↑](#footnote-ref-12)
13. Uninominal à deux tours, les départements étant découpés en circonscriptions. [↑](#footnote-ref-13)
14. En 1958, lors des débats préparatoires à la Constitution de la 5ème république, les gaullistes ont traité avec un grand mépris la solution que proposait P. MENDES-FRANCE. Elle s’inspirait d’un « parlementarisme rationnalisé » voisin de celui que les puissantes occidentales occupantes avaient imposé à l’Allemagne. Plus de soixante ans après, la solution de ce grand homme politique apparaît comme plus adaptée à nos besoins de gouvernance démocratique. [↑](#footnote-ref-14)
15. Le principal impôt à partager étant la TVA. [↑](#footnote-ref-15)
16. Subventions étatiques, concours des collectivités de rang supérieur, de l’Union européenne. [↑](#footnote-ref-16)