

EXTRAIT DE



DECENTRALISATION : l'acte II est déjà joué

Daniel BEHAR

Philippe ESTEBE

La relance récente du débat sur la décentralisation à l'occasion du vingtième anniversaire des lois Defferre prend place dans un ensemble de réflexions et de textes qui n'ont pas cessé d'alimenter la chronique politico-administrative depuis 1982. Celle-ci semble en permanence à la recherche de la solution unique d'une équation à trois inconnues.

La première inconnue est celle de la démocratie locale : Comment « rapprocher » le pouvoir des citoyens, le rendre plus accessible et corriger, par une dose adéquate de participation, les défauts les plus criants de la démocratie représentative ?

La deuxième inconnue est celle de la performance économique : Quels doivent être les périmètres, les compétences et les articulations des pouvoirs locaux pour corriger les effets contre productifs du morcellement communal et de la concurrence institutionnelle ?

Troisième inconnue : Quel est le système optimal de gouvernement qui garantisse les solidarités territoriales, l'équitable répartition des ressources entre territoires riches et pauvres, le traitement des processus de ségrégation sociale et spatiale, voire, selon certains, de « sécession » ?

La réponse à chacune de ces questions est individuellement déjà complexe. L'équation devient carrément insoluble dès lors que l'on cherche une solution unique à ces trois inconnues qui appellent des réponses se révélant contradictoires.

Le rapprochement du pouvoir et des citoyens demande de petites unités territoriales et une proximité physique élus/électeurs que la taille de la plupart des grandes villes françaises ne permet pas d'assurer. Inversement, la performance économique réclame que des décisions d'investissement soient prises à des niveaux élevés institutionnels et géographiques, afin de neutraliser les effets concurrentiels du morcellement territorial. Enfin, la solidarité impose notamment une péréquation des ressources aux niveaux les plus élevés, national ou régional, en contradiction avec l'autonomie fiscale réclamée à la fois comme condition de la démocratie et de l'efficacité économique.

Ces questions insolubles conduisent à une revendication générale, mais incantatoire, de simplification, de rationalisation et de démocratisation des institutions locales ; bref, à ce que le rapport Mauroy a appelé l'Acte II de la décentralisation.

L'Acte II, dans le rapport de la Commission Mauroy, comme dans la plupart des propos publics aurait cette caractéristique de ressembler furieusement à l'Acte I mais en mieux. De quoi s'agit-il ? Fondamentalement de démultiplier en abîme le modèle communal par la création de comités de quartiers d'une part, et de municipalités d'agglomération, élues au

suffrage universel direct d'autre part. Cette démultiplication du modèle communal aux différentes échelles devrait s'accompagner d'une plus stricte répartition des compétences entre niveaux d'administration territoriale et d'une spécialisation de l'impôt par niveaux afin de favoriser la lisibilité du système d'ensemble. Bref, faisons comme avant, mais mieux.

Or, notre conviction est que la pratique, issue de près de 20 ans de décentralisation a tranché : l'Acte II de la décentralisation, dans les faits, est déjà joué et le « nouveau paysage institutionnel » déjà largement en place. Trois traits le caractérisent :

- La régulation par les blocs de compétence a fait long feu : hormis quelques chasses juridiquement fermées, mais qui sont résiduelles, toutes les institutions —régions, départements, communes— se sont largement autorisées des empiètements sur les domaines des voisins. Tout le monde fait tout. La légitimité territoriale prend le pas sur la compétence sectorielle dévolue par la loi.
- En conséquence, on assiste à une dissociation entre le statut institutionnel et la fonction politique suivant des combinaisons qui varient selon les configurations territoriales. En Languedoc-Roussillon ou en Aquitaine, des conseils généraux se comportent comme des régions en proposant aux citoyens et aux acteurs institutionnels un projet de développement territorial ; en Ile de France les départements jouent le rôle de quartiers de la grande agglomération parisienne. Ici les régions se cantonnent prudemment au financement de politiques sectorielles, là elles se constituent comme une fédération de collectivités territoriales, ailleurs encore elles privilégient la relation aux forces vives.
- Troisième trait : la répartition des tâches ne se fait plus selon les blocs de compétences, mais selon les fonctions exercées : représentation et consultation des citoyens, délibération collective sur des devenirs possibles ; décision et mise en œuvre. Ces fonctions, historiquement réunies dans l'idéal-type communal se trouvent de fait dissociées, réparties selon des configurations à chaque fois inédites où se mêlent allègrement institutions particulières et nouvelles instances politiques et techniques, comme les pays ou les agences de développement et au travers desquelles se multiplient les points de contact entre politiques et acteurs sociaux.

Paysage singulièrement chaotique dira-t-on, qui appelle d'autant plus une vigoureuse intervention rationalisante et simplificatrice au nom du triptyque magique démocratie, performance, efficacité. On peut aussi inverser le jugement et penser que, si complexe soit-il, ce nouveau paysage institutionnel a le mérite de pointer l'épuisement de deux constantes de l'architecture institutionnelle territoriale.

La première de ces constantes est celle de la métaphore géographique : à chaque échelon ses spécificités, tout l'enjeu étant de trouver la combinaison optimale entre échelles et spécialités.

La seconde constante est celle du modèle communal : chaque échelon doit être régi par une institution disposant du monopole politique et cumulant les trois fonctions de représentation, délibération et mise en œuvre.

Ces deux lignes directrices sont à l'évidence caduques —comme le montrent, à d'autres échelles, les problèmes d'ajustement entre Etats-nation, institutions communautaires et agences mondiales de régulation économique et financière. L'épuisement de ces deux modèles correspond à l'apparition d'une nouvelle géographie politique dans laquelle l'institution n'a plus le monopole des fonctions, autrement dit à une diffusion sociale du politique.

C'est à cette aune —et pas en fonction de l'ancien modèle— qu'il faut désormais repenser les problèmes de la démocratie, de l'efficacité et de la solidarité. ■