

# Cahiers français

- Droits des animaux ou devoirs envers les animaux ?
- L'avenir du système de retraite complémentaire
- L'ouverture à la concurrence des lignes d'autocar

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES La nouvelle donne



La  
**documentation**  
Française

# DÉCENTRALISATION : NOUS SOMMES LOIN DU COMPTE

**Philippe Estèbe**  
Acadie

**Les réformes de l'organisation territoriale opérées en France depuis plus de trente ans ont-elles vraiment eu des conséquences notables sur la vie des habitants et sur le fonctionnement de notre système politique ? À rebours de la plupart des discours, Philippe Estèbe, en s'appuyant notamment sur les réformes menées dans d'autres pays européens, porte un regard critique sur l'effectivité de la décentralisation et de ses bienfaits, telle qu'elle a été conduite jusqu'ici en France. La réalité du pouvoir sur les enjeux majeurs de la société et de l'économie française lui paraît très centralisée, les transferts de compétences, souvent partiels, conduisant au développement d'une forme de néocorporatisme territorial plutôt qu'à une revitalisation des sociétés locales.**

**C. F.**

Ce que nous avons coutume d'appeler « décentralisation » en France consiste dans un jeu de mecano par lequel le législateur essaie, depuis plus de quarante ans, de ne pas choisir entre la domination, insupportable mais rassurante, du centre étatique et la perpétuelle promesse, jamais tenue, d'une montée en puissance des pouvoirs périphériques.

Si l'on compare notre apparente frénésie de réformes à ce que les pays voisins ont connu, nous ne pouvons qu'être frappés de l'étonnante stabilité de nos régimes territoriaux. Dans tous ces pays, les compétences, pouvoirs, périmètres ont été taillés et retaillés : les communes ont partout subi une réduction dramatique de leur nombre, des régions sont apparues (voire, parfois, comme en Angleterre, ont disparu), les départements ou leur équivalent ont été supprimés, ou ont été appelés à fusionner avec les pouvoirs urbains ; des entités fédérées ont vu le jour, jusqu'à revendiquer leur indépendance – comme la Catalogne, l'Écosse ou la Flandre, sans parler de la Lombardie ou de la Vénétie. Les subtils redécoupages de périmètres et de compétences, les redistributions fiscales et les arguties juridiques françaises apparaissent comme autant de tempêtes dans un verre d'eau, dès lors qu'on les compare aux pays voisins.

L'opinion publique – sans que l'on souhaite sacraliser cette entité – ne s'y est pas trompée pour qui les débats qui accompagnent la « décentralisation » ne semblent pas provoquer d'enthousiasme démesuré. Pis : les citoyens paraissent se désintéresser de ces réformes qui, pourtant, agitent avec passion élus, fonctionnaires ou experts. Conservatisme et désintérêt public semblent donc marquer les réformes successives de la décentralisation.

## **Le conservatisme territorial**

Depuis 1982 (en réalité, depuis 1959 et la loi sur la création des « districts urbains »), le pouvoir exécutif tente, avec constance, de faire adopter par le législateur des dispositions de nature à faire évoluer l'étendue, les responsabilités, les périmètres du pouvoir local. Le bilan est cependant plutôt maigre si l'on accepte de le comparer aux autres pays européens. Tous ont opéré, dans les années 1970, une considérable réduction du nombre d'échelons de base – communes ou autres : on compte 400 échelons de base en Angleterre, 8000 en Italie, 16000 en Allemagne. Tous, ou la plupart, ont évolué vers une quasi fédéralisation de leur territoire national ; c'est évidemment le cas en Allemagne, mais

aussi en Italie avec la montée en puissance de la région, au-delà des régions à statut particulier ; en Espagne également, jusqu'au risque actuel de démembrement du royaume ; au Royaume-Uni, encore, qui n'est pas passé loin de la désunion ; en Belgique, qui vit sous un étrange régime confédéral, etc. Tous, ou la plupart, ont fait évoluer leurs échelons intermédiaires, provinces, comtés ou *Kreise*, en limitant leurs pouvoirs et en les fusionnant avec les entités urbaines.

Rien de tel en France : les départements demeurent intacts ; le découpage territorial communal n'a pas évolué ; les régions sont toujours le maillon faible du dispositif. En réalité, nous en restons à une décentralisation administrative, qui fonctionne selon trois logiques :

- une subordination des pouvoirs territoriaux au pouvoir national : les échelons territoriaux sont des auxiliaires de l'État central et leur marge de manœuvre demeure très limitée ;
- une logique de « défaisance » qui confie aux échelons décentralisés des morceaux de compétence auparavant exercée par les services de l'État, sans leur conférer l'autorité qui va avec : déjà découpée en tranches sectorielles, l'action publique s'est trouvée, depuis trente ans, traversée par des autorités « horizontales » jalouses de leur maigres prérogatives ;
- une logique de compétition, qui juxtapose les territoires les uns par rapport aux autres, en compétition pour obtenir les largesses (qui s'amenuisent) du pouvoir central.

Ces trois logiques constituent autant de règles implicites qui permettent de comprendre pourquoi la décentralisation, depuis trente ans, n'a pas entraîné de transformation politique significative. On pourrait même dire, alors que pendant la même période la société française a profondément changé, que la décentralisation incarne le train de réformes le plus conservateur, et sans doute le plus emblématique de ce qu'il est convenu d'appeler, après Alain Peyrefitte, « le mal français », autrement dit la recherche d'un consensus qui ne satisfait personne.

Cela se traduit par l'étonnante stabilité institutionnelle qui prévaut dans la conception générale du dispositif de gouvernement territorial. Stabilité d'abord dans les périmètres qui, hormis celui des régions, n'ont pas changé depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Pourquoi une telle stabilité ? Essentiellement pour préserver les places électives qui font que nous pouvons nous enorgueillir d'un record du monde s'agissant du nombre d'élus par

habitant. Chaque échelon institutionnel a reçu sa part du gâteau, permettant de maintenir les postes de conseillers, maires, présidents, vice-présidents, maires-adjoints, à quoi s'ajoutent les mille fonctions dérivées (président d'hôpital, de syndicats intercommunaux, de sociétés d'économie mixte locale, d'établissements publics d'aménagement, etc.). Cette prolifération des fonctions électives, confortée par toutes les réformes qui sont intervenues depuis 1982, est elle aussi une curiosité.

Ainsi, chacun peut s'estimer, à bon droit, heureux de son sort puisque chaque échelon se trouve, à chaque réforme, conforté dans son rôle « essentiel » pour le bien-être de la nation. Pour contenter tout le monde, il a fallu construire un artifice qui consiste en ce que chaque échelon se voit doté d'une forme de souveraineté lui permettant de revendiquer la totalité du pouvoir politique sur ses affaires propres. En droit, cela se traduit par la « clause de compétence générale » qui octroie, au-delà des compétences spécifiques, une capacité politique illimitée en théorie : rien de ce qui concerne le territoire de la région, du département ou de la commune n'est étranger à leur président ou à son maire ; ils sont comptables de tout. Cela revient à créer autant de petits États et de petites nations qu'il existe de collectivités territoriales. Le mimétisme étatique parcourt en cascade tous les échelons du pouvoir local, répandant à chaque étage le régime présidentiel. Le fatras de responsabilités de tous ordres sous lequel croulent les élus fait qu'ils sont évidemment débordés et ne peuvent que rarement assumer leurs tâches : ils sont injoignables, surmenés, omniprésents sans jamais être vraiment là où il faudrait être. Un détour par les pays voisins est éclairant : alors que, la plupart du temps, rencontrer le maire d'une grande ville française s'apparente à une audience papale, les élus en situation de responsabilité équivalente dans les grandes villes européennes sont très accessibles, disponibles, prêts à débattre sans détour et sans entourage politico-administratif.

## Quel réel pouvoir pour les élus locaux ?

Pour autant, ce pouvoir demeure, pour une large part, illusoire : une grande partie des politiques publiques territoriales reste dans les mains de l'État, de ses appareils administratifs ou des grandes entreprises nationales. De quel poids pèse un président de région, responsable des « lycées » face au recteur d'académie ? Quelle est sa marge de manœuvre réelle face à la SNCF s'agissant

des trains régionaux ? En matière de sécurité, quelle est la capacité de décision du maire de Marseille ou de Paris face au préfet de police ?

Dans le même temps, les équipements publics ont considérablement évolué, les lycées, collèges et écoles primaires ont changé de visage, les villes (du moins certaines d'entre elles) ont pris leur essor, les transports collectifs ont été considérablement améliorés. Mais tout ceci a un coût collectif considérable, qui ne démontre pas que la décentralisation apporte une efficacité significative.

Par dessus tout, le processus de décentralisation n'a pas contribué à répondre aux désillusions françaises à l'égard de la politique. En multipliant les pouvoirs souverains, dont les tenants arguent en permanence de leur capacité à changer la vie, on pourrait avancer, sans trop risquer de se tromper, que la décentralisation a accentué le rapport pathologique des Français à la politique. Au lieu de travailler à créer des communautés politiques locales, fondées sur des coalitions d'acteurs, capables de conclure des accords entre société politique et société civile, la décentralisation à la française a démultiplié l'illusion d'un politique omnipotent, provoquant des désillusions à hauteur des espérances démesurées qu'il suscite. En d'autres termes, la décentralisation n'a pas permis de nous instruire civiquement, mais nous a maintenus dans cette posture adolescente d'impuissance rageuse vis-à-vis d'un pouvoir qui promet trop, qui ne permet rien et qui produit bien des déceptions.

## Une insatisfaction générale

Cette déception permanente est le produit d'un enchantement séculaire. Nous demeurons comme pris dans une forme de vénération à l'égard du pouvoir d'État, dont les collectivités territoriales n'ont fait que prendre le relais, sans en briser le moule. Cette vénération n'est pas le produit d'une quelconque dictature qui se serait abattue sur le pays en 1789 ou en 1804, produit d'un dessein issu du cerveau d'un despote (même si nous devons beaucoup au bonapartisme). Il s'agit, comme le montrait déjà Tocqueville, d'une construction collective.

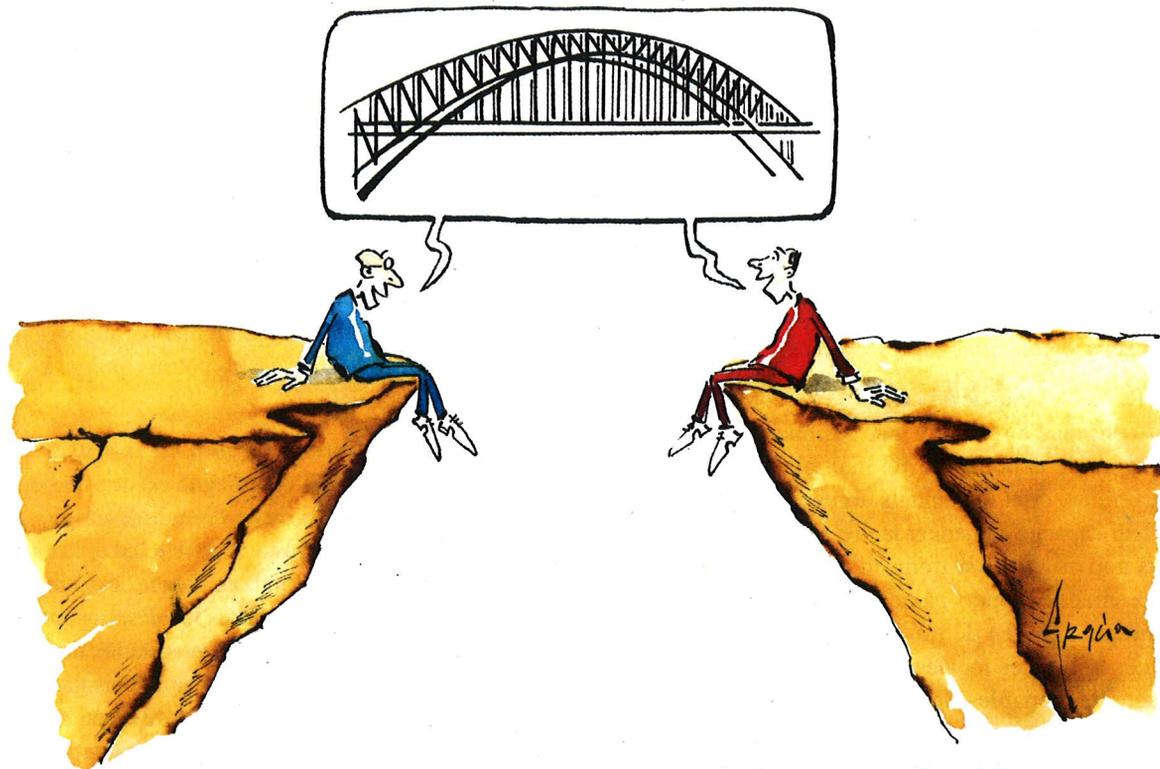
Cette construction collective plonge ses racines dans une géographie et une histoire particulière, qui distingue la France des pays voisins : une faible densité, mais une population répartie (inégalement certes) sur

l'ensemble du territoire, qui exige une présence continue, y compris dans les espaces les moins denses, pour assurer une administration minimale ; des villes relativement faibles qui n'ont pas, ou très rarement, su ou pu organiser leur arrière-pays, à la différence des villes anglaises, allemandes ou italiennes ; un appareil économique dispersé, fondé sur des fabriques dépendantes, très tôt intégrées dans des groupes nationaux où le capitalisme local joue un rôle marginal ; des communautés paysannes vivantes, jusqu'à une période récente, revendiquant leur autonomie par rapport aux villes, généralement considérées comme porteuses de despotisme territorial.

Le système territorial français n'est ainsi ni décentralisé à la manière de l'Allemagne ou de l'Italie, ni centralisé à la manière de la Grande-Bretagne : il imbrique savamment, étroitement, le local et le national, à tel point qu'il est difficile en France de distinguer, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, des sociétés locales, notamment urbaines, porteuses d'une figure consistante, distincte du corps national. Ainsi, il est banal de constater que le corps politique français entremêle de façon inextricable les pouvoirs locaux et les pouvoirs nationaux. Nulle part n'existe, à ce degré, une telle continuité et proximité entre les responsabilités politiques locales et les responsabilités politiques nationales. On pense immédiatement au cumul des mandats ; mais, plus généralement, le « local » est considéré comme le ban d'essai naturel de l'exercice du pouvoir national. Rares sont les élus nationaux qui n'ont pas (même s'ils ne cumulent pas) fait leurs classes avec un mandat local.

Force est de constater que ce que nous nommons décentralisation en France ne correspond à aucune demande, à aucun mouvement d'opinion. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer les centaines de milliers de personnes qui descendent dans la rue pour protester contre le mariage « pour tous » au désintéret poli qu'a provoqué en avril 2013 le référendum raté portant fusion de la région et des deux départements alsaciens.

La récente réforme territoriale n'échappe pas à cette histoire. Le département disparu, réduit, réapparu ; les régions fusionnées sans augmentation significative de leur budget et de leurs prérogatives ; le statut de métropole qui correspond, hors Paris, Lyon et Marseille, à des communautés urbaines légèrement augmentées : tout conspire au *statu quo* et alimente l'insatisfaction générale. Celle des citoyens, pour qui le dispositif ne correspond à aucun changement palpable (hormis les



fusions régionales dont on ne perçoit pas le sens); celle des élus dont la position ne change guère et qui demeurent dans cette oscillation entre souveraineté revendiquée et pouvoir pratique limité; celle des services de l'État qui se trouvent entre la déploration de la « prise de terre » perdue et l'hypothétique quête d'un rôle nouveau, perpétuellement à inventer. Paradoxe des paradoxes, nous avons réussi, à force de conservatisme, à créer une situation totalement chaotique où chacun, attaché à conserver ses lambeaux de pouvoir, voit sa capacité réelle à agir réduite à néant.

### Un néocorporatisme territorial ?

Il n'existe pas de doctrine satisfaisante, encore moins de théorie générale, de la décentralisation. La plupart des travaux, qu'ils émanent de juristes, de philosophes, d'économistes, tendent à démontrer que la fragmentation politique n'apporte pas de bienfait particulier par rapport à ce que nous considérons comme un État général désirable : égalité juridique, libertés civiles, sécurité (à tous les sens du terme : sécurité sociale, protection physique des citoyens). Seuls les adversaires de l'État, qu'ils soient anarchistes ou libertariens, prônent la

multiplication des autonomies territoriales, comme gages de la seule et véritable liberté individuelle.

Pour autant, ce processus est partout à l'œuvre, de façon certes différenciée, mais avec des lignes directrices : un pouvoir de type législatif accordé aux régions, la réduction des échelons intermédiaires (de type département) à un rôle de prestataire de services (en matière, par exemple, de transports) et un pouvoir accru donné aux grandes villes.

L'observation des pays voisins montre que la décentralisation est toujours affaire de compromis, plus ou moins douloureux. On peut certes se satisfaire qu'en France, la nation n'ait pas cédé aux particularismes qui ébranlent l'unité de la Belgique ou de l'Espagne ou, à un moindre degré, de l'Italie ou du Royaume-Uni. Mais il faut comprendre que cette satisfaction se fonde sur la ruine des sociétés locales. Dans les pays voisins, les situations sont plus ou moins conflictuelles entre les enjeux d'intégration nationale et l'autonomie des sociétés locales, mais ces pays cherchent des compromis en prenant au sérieux les deux dimensions du problème. Notre culture politique considère que les sociétés locales posent problème eu égard à l'égalité générale des citoyens. Plus exactement, nous considérons que seul

l'État est en mesure de garantir l'égalité des citoyens et que les collectivités locales constituent des groupes de pression qui doivent adresser en permanence une demande d'égalité vis-à-vis de l'État.

Le gouvernement territorial n'est ainsi que la continuation du corporatisme (ou du néo corporatisme pour reprendre l'expression de Pierre Muller<sup>(1)</sup> qui régit la culture politique française. Nous ne sommes pas victimes d'un prétendu jacobinisme qui serait l'idéologie d'un pouvoir central, tenant en laisse les colonisés provinciaux : nous sommes tous producteurs du néocorporatisme territorial, comme nous sommes tous producteurs du néocorporatisme social.

Est-il nécessaire de sortir de ce dispositif territorial bancal dans lequel les collectivités territoriales ne sont que des échelons administratifs qui, pour la plupart, exercent sans pouvoir, des compétences déléguées ? Sans doute, dans la mesure où l'ère de l'État « propulseur » ou « instituteur du social »<sup>(2)</sup> est révolue et que, partout, les États-nations font, comme le montre Neil Brenner<sup>(3)</sup>, alliance avec les plus grandes villes pour « tenir » leur place dans les relations mondiales. Mais jusqu'où aller ? Les fondements de l'État-providence constituent sans doute une ligne rouge : on le voit bien en Espagne, où les enjeux de retraite et de sécurité sociale font l'objet d'âpres négociations entre les autonomies et le pouvoir central, comme le montre Laurent Davezies<sup>(4)</sup>. Au Royaume-Uni, le *National Health Service* constitue, pour l'ensemble de la classe politique, une « vache sacrée » à laquelle il n'est pas question de toucher, ni au nom du libéralisme, ni en celui de l'autonomie des « nations » qui composent le royaume. Les Flamands eux-mêmes n'ont pas attenté à l'État-providence belge et ne souhaitent pas le faire. Le système de redistribution monétaire (entre jeunes et vieux, riches et pauvres, malades et bien portants, valides et handicapés, etc.) doit demeurer à l'échelle la plus large possible, et ceci, pour deux raisons : d'une part parce que plus large est le périmètre de prélèvement, plus efficace est la redistribution ; d'autre part parce

qu'une caisse nationale est plus sûrement anonyme que des solidarités locales et que, même si nous nous plaisons à célébrer les solidarités de proximité, nous savons bien que, au bout du compte, le calcul assurantiel est plus efficace que la chaleureuse charité.

## Quelles conditions pour de véritables pouvoirs locaux ?

En revanche, tout le reste doit, et devrait être discutable et négociable, entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central. Mais pour qu'il y ait discussion, encore faudrait-il qu'il existe des pouvoirs locaux consistants, capables de discuter d'autre chose que des bouts de subventions ou de telle ou telle disposition de la dotation globale de fonctionnement. Quelles seraient les conditions pour des pouvoirs locaux consistants ?

La première condition serait d'accepter que tout pouvoir local n'est pas consistant par nature, ou de droit. La fiction juridique d'égalité entre les communes, les départements et les régions devrait être considérée comme une fable, qui a eu, en France, son efficacité, mais qui est révolue. Une commune de 200 habitants – ou une intercommunalité de 15 000 habitants – n'a pas les moyens de son autonomie. Cette fiction date de l'époque où la commune disposait d'argent de poche, et où la majorité des services était assurée par l'État ; dès lors que ce n'est plus le cas, il faut en tirer les conséquences : un grand nombre de collectivités ne sont pas viables. Quel que soit le respectable sentiment identitaire de leurs citoyens, elles n'ont pas vocation à maintenir une quelconque autonomie administrative, sauf sous la forme de sympathiques comités des fêtes. Il faut donc accepter qu'une partie importante du territoire se trouve à terme sous administration « externe », confiée à des agences. C'est en pratique déjà le cas : l'eau, l'électricité, le ramassage des ordures, l'école, les transports dépendent d'institutions largement extérieures aux petites communes et aux intercommunalités les moins peuplées ; leurs marges de manœuvre budgétaires relèvent de l'anecdote, mais la structure même de la fiscalité locale les incite à croître, à ouvrir des lotissements à l'urbanisation, à réclamer des aides pour les infrastructures et le développement local. Cette prétendue autonomie est inflationniste et doit être stoppée. En d'autres termes, il faut accepter de donner, en France, plus de pouvoir à la population qu'à l'espace.

(1) Muller P. (2015), *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF.

(2) Rosanvallon P. (1990), *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.

(3) Brenner N. (2004), *New State Spaces*, Oxford, Oxford University Press.

(4) Davezies L. (2015), *Le nouvel égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Le Seuil.

La deuxième condition réside dans la compréhension, et l'intégration au cœur de l'exercice du pouvoir territorial, que la collectivité ne constitue pas un isolat, une petite nation en compétition avec les autres, mais un élément d'une continuité, traversée par les mouvements de populations, de marchandises, d'informations et les solidarités écologiques. Toute politique locale produit des externalités qui se répercutent sur les autres collectivités ; toute collectivité subit les conséquences des décisions intervenues dans des collectivités voisines ou même lointaines. Il ne s'agit pas de « petites nations » gouvernées par de petits États, mais d'entités dépendantes qui doivent – qui devraient – composer avec leurs voisins. On peut se féliciter d'une politique urbaine de restriction de l'usage de la voiture ; mais si cette décision conduit à une multiplication des déplacements automobiles dans la périphérie, le bilan global est moins glorieux. L'intercommunalité aide à prendre conscience de ces interdépendances, toutefois si elle consiste à créer des isolats de plus grande taille, le but ne sera pas atteint. Au-delà de ces considérations pratiques, il faut aussi comprendre qu'un territoire n'est pas propriétaire de sa population : les mobilités contemporaines transforment les collectivités et en font, de plus en plus, des étapes dans la vie quotidienne ou dans le cycle de vie des personnes ; accepter sa place dans des chaînes de valeur humaines, économiques et écologiques qui dépassent largement sa juridiction devrait constituer la base du gouvernement local. L'interterritorialité, au sens de Martin Vanier<sup>(5)</sup>, devrait être au cœur de l'exercice du pouvoir territorial.

La troisième condition, la plus difficile à mettre en œuvre, serait d'accepter de remettre le pouvoir politique à sa place. La multiplication des fonctions électives, l'explosion des échelons de responsabilité, l'opacité des méandres du pouvoir territorial et, par dessus tout, la saturation de l'espace politique local par les institutions locales a contribué à assécher les sociétés locales. Il est frappant de constater que la décentralisation n'a pas contribué – sauf exception qui confirme la règle – à créer des communautés politiques agissantes, mais, au contraire, à intensifier la « ruse habitante », autrement dit, cette propension qui nous est commune à rejeter au dehors de nos espaces quotidiens les conséquences de nos actes et les charges qui les rendent possibles. Ainsi, nous ne voyons pas, ou nous ne voulons pas voir dans nos voisinages les décharges, usines, entrepôts,

barrages, lignes à haute tension, gens du voyage, etc. Le refus des nuisances est une donnée centrale de notre mode de vie, et c'est précisément ce qui le rend non durable. La fragmentation politique et le comportement des collectivités élues comme défenseuses de notre droit à la tranquillité nous permettent de vivre dans cette douce quiétude qui rejette sur d'autres territoires (moins organisés, moins densément peuplés, moins revendicatifs ou plus nécessiteux) les fonctions peu valorisantes qui nous permettent de vivre à la hauteur de nos aspirations. Mais la fragmentation politique n'est pas seule en cause ; le monopole de la décision, qui n'interroge les citoyens qu'au titre de leur rôle d'habitant – non pas de producteur, de consommateur ou de touriste – contribue à une dépolitisation globale, un comble pour une nation qui se prétend politique. Il s'agirait, dès lors, que le pouvoir local accepte de se mettre en retrait, pour inclure la société locale dans la prise de décision. Les exemples étrangers abondent dans lesquels les autorités locales ne disposent pas du même monopole politique, ni de la même aura quasi mystique, où les sociétés locales sont régulièrement présentes dans la délibération et contribuent, à hauteur de leurs capacités, à la décision publique. Les résultats ne sont pas toujours moralement positifs, mais le risque d'un partage du pouvoir est pris.

En France, à force de ne pas accepter le partage, le pouvoir est réduit à l'impuissance.

(5) Vanier M. (2008), *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos.