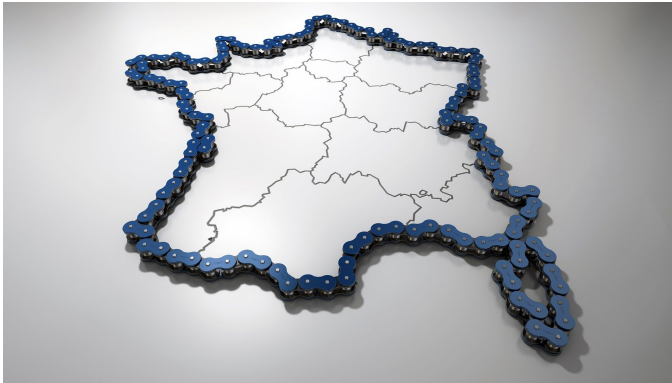

DÉCENTRALISATION ET COHÉSION DES TERRITOIRES



Dans son ouvrage *L'archipel français*, Jérôme Fourquet démontre que notre nation une et indivisible s'est transformée, en quelques décennies, en une nation multiple et divisée. Les références qui se partageaient l'espace public, le mythe d'une France éternelle et catholique d'un côté, et celui d'une France révolutionnaire et « rouge » de l'autre, ont fait place à un paysage beaucoup plus morcelé. Ce monde ancien s'est effondré face, notamment, à l'évolution des mœurs, l'individualisme, l'immigration et la mondialisation.

La société française est donc devenue très hétérogène. Elle est désormais constituée d'un « archipel » d'îles plus ou moins grandes, certaines conquérantes, d'autres sur le déclin, s'ignorant largement les unes les autres. Les constats opérés par Jérôme Fourquet, en s'appuyant sur de nombreux sondages et études, sont partagés par la plupart des acteurs politiques et des observateurs.

Comment expliquer et comprendre cet émiettement de la société, si opposé au projet français ? Et si, parmi les causes possibles, se trouvaient la décentralisation et sa mise en œuvre ? Si contraire au génie français et aux pratiques séculaires qui, sous tous les régimes, ont privilégié la Nation et l'État sur les particularismes locaux, le déploiement difficile et souvent inabouti de la décentralisation n'aurait-il pas joué comme un accélérateur de la perte de la cohésion nationale que nous observons depuis quelques décennies ?

I. UN BILAN MITIGÉ DE LA DÉCENTRALISATION

Le Tournant historique de la Décentralisation, opéré en trois actes successifs, débute en 1982 et s'achève début 2015. Au-delà des transferts de compétences des actes I et II, ainsi que la reconnaissance de la Région, on peut égrener les multiples sujets qui ont fait l'objet de réformes : mutualisation (intercommunalités), expérimentation, simplification, régulation financière, péréquation, métropolisation, redécoupage territorial, etc.

Mis en perspective historique, le bilan est néanmoins modeste. France Stratégie, dans une note publiée en 2019, indique que notre pays se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques. Seulement 20 % de ces dépenses sont effectuées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. Ainsi, tous les grands pays voisins décentralisent plus que la France, notamment en matière d'éducation et de santé. Et la France reste, avec le Royaume-Uni, un des pays européens les plus centralisés.

Par ailleurs, il faut bien voir que la façon dont la loi encadre l'action des autorités locales peut influencer sur le caractère décentralisé des institutions. Il serait ainsi possible de penser que déléguer une compétence à une collectivité territoriale permettrait d'accroître la décentralisation. Or, cela n'est vrai que lorsqu'est également déléguée la liberté de choisir la manière dont la collectivité exerce, finance et transforme cette compétence. Sinon, les collectivités territoriales ne sont pas autonomes, mais tributaires des administrations déconcentrées de l'État, étant elles-mêmes des rouages soumis aux influences et aux décisions du pouvoir central.

Un nouvel approfondissement de la décentralisation, par essence toujours inachevée, pourrait être la solution aux maux dont souffre notre pays. C'est le point de vue le plus répandu et qui fait consensus auprès de la classe politique.

Toutefois, l'introspection n'est guère de mise, chaque acteur public local trouvant son action légitime et utile. Alors même que la gouvernance territoriale offre le paysage paradoxal d'une sur-administration systémique, qui multiplie le nombre d'interlocuteurs et d'acteurs sur chaque sujet, couplée avec une efficacité faible, que ce soit quant au service rendu au citoyen, ou quant à l'ambition ou à la réussite des projets publics. Il semble donc que la « carburation » ne soit pas bien réglée et qu'une part trop importante de l'énergie utilisée soit dissipée en chaleur interne, aux dépens d'un mouvement efficace.

Quelques causes semblent, à l'évidence, se dégager pour expliquer ce constat :

1. En premier lieu, il y a la force de l'habitude, qui tend inévitablement à revenir aux pratiques connues. En changer nécessiterait une volonté politique forte et continue de la part des gouvernements successifs, et qu'ils soient capables d'accepter le jeu de la décision locale (la fameuse subsidiarité), quitte à sacrifier un gain politique momentané. C'est là une posture héroïque peu tenable sur la distance.
2. La valeur ajoutée par les collectivités territoriales est peu promue ni mise en valeur auprès des citoyens. Sans doute est-elle occultée par le prestige de la décision publique nationale, et l'attachement quasi fétichiste à la valeur de la norme « générale et impersonnelle ». Ainsi, les populations ne perçoivent pas tout l'intérêt de la décentralisation en faveur de politiques d'occupation et de développement de leurs territoires, et ont tendance à renvoyer toutes les responsabilités au sommet et à l'échelle nationale.
3. Les élites françaises ont de moins en moins le désir de servir la puissance publique qui, par contrecoup, n'attire plus les talents. Elles rejoignent donc en masse le secteur privé, notamment les grands groupes internationaux et les grands cabinets de consultants, ou bien conçoivent leur destin professionnel autour de la création de leur propre entreprise. Il est vrai que c'est dans le monde de l'entreprise que se trouvent les rémunérations les plus attractives et le pouvoir effectif de changer les choses. Le discrédit répandu sur la haute fonction publique – jugée coupable d'abus de centralisation – ne fait qu'aggraver ce constat.
4. La gouvernance des collectivités et des administrations étatiques est, de plus en plus, imprégnée par « les recettes du privé ». Ainsi, de l'agilité à l'efficacité, du management à la performance, les mots du CAC 40 dictent le fonctionnement des entités publiques en fixant une fois pour toutes le prêt-à-penser, pour aujourd'hui et pour demain. La multiplication des schémas abscons et prétendus universels semblent alors indiquer que le fonctionnaire de base, pas plus que le citoyen, n'ont leur mot à dire dans le fonctionnement d'une mécanique qui les dépasse. Ceci représente un comble, alors que la décentralisation-déconcentration a été précisément conçue dans les années 1970 pour rendre le pouvoir aux citoyens et leur offrir de la proximité et du sur-mesure en termes de service public !
5. L'enchevêtrement des interventions a permis à chacun des échelons (communes, intercommunalités, départements, régions, État, Europe) de demeurer indispensable. Il suffit pour s'en convaincre de consulter les panneaux de chantier sur lequel figure une pléiade de financeurs. Tout se passe comme si chacun des acteurs avait une part inaliénable de la décision publique, dans un jeu de « barbichette » somme toute assez désespérant. L'État n'a que trop peu tiré les conséquences de la décentralisation. Il a maintenu des services et des effectifs dans des domaines où les collectivités locales sont à la manœuvre. Les rôles n'ont pas été clarifiés dans de nombreux secteurs ; État et collectivités interviennent donc de concert. L'État réussit d'ailleurs à se créer à lui-même des doublons dans ses domaines exclusifs à la faveur de l'émergence de multiples satellites, au coût de fonctionnement souvent onéreux, chargés en théorie de faire mieux et plus vite que les entités compétentes. Cette situation générale traduit une sorte d'entropie croissante de l'action publique, qui consomme de plus en plus d'énergie pour un résultat à peine meilleur.

6. La répartition des moyens dévolus à l'action publique est également en cause. À strate de population équivalente, les ressources humaines des collectivités locales sont très variables. Pour ce qui est de l'État, il arrive souvent que des services en sureffectifs et d'autres en sous-effectifs coexistent sous le même toit. Certaines unités ont vu leurs effectifs tellement réduits qu'elles ne peuvent plus fonctionner de manière efficace. Dans d'autres, les réorganisations ont déstabilisé le fonctionnement. Par ailleurs, dans certaines régions peu attractives, les postes ouverts ne sont pas tous pourvus. Enfin, comme la plupart des agents n'ont pas d'obligation de mobilité, la résorption des sureffectifs peut prendre plusieurs années.
7. La répartition géographique et l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'État sont très loin d'être optimales. Ces réalités, souvent fruit de lobbying locaux ou de pressions diverses, s'accompagnent d'un manque de transparence et de règles compréhensibles par le plus grand nombre, qu'ils soient fonctionnaires ou bien simples usagers.
8. Les questions juridiques constituent également une problématique fondamentale. En effet, beaucoup de citoyens ont le sentiment que nous oscillions en permanence entre des lois non appliquées, ou des lois appliquées de façon trop stricte. À cet état de fait, il faut ajouter la myriade de textes envoyés par l'État central, tant aux Préfectures qu'aux collectivités locales, et sans l'établissement d'aucune priorisation. Enfin, il faut considérer que cette immixtion des considérants juridiques et de la pénalisation personnelle des décideurs publics conduit à une frilosité de plus en plus importante.
9. Quant aux finances publiques, une forme d'orthodoxie règne dans ce domaine essentiel depuis de nombreuses années. Certes, cette approche succède à des errements coupables et des choix onéreux et hasardeux. Il n'en demeure pas moins que, désormais et le plus souvent, ce qui fait sens ou constitue un objectif n'est plus le fondement de l'action publique ; c'est donc la question des moyens qui devient le sujet central et prioritaire. Cette inversion, cultivée par la majorité des décideurs publics, contribue à l'affadissement du débat démocratique, à un déficit en termes d'innovation technique et financière, et quelque part, à transformer la règle budgétaire en un dogme qui se substitue à toute réflexion sur les finalités.

II. COHÉSION TERRITORIALE ET DÉCENTRALISATION SONT INTIMEMENT LIÉES

Ce panorama effectué, il convient de revenir à la question première. Quelle serait l'organisation territoriale de la gouvernance la plus propice à renforcer à la fois la cohésion nationale, et l'efficacité des communautés locales¹ dans la gestion quotidienne ?

En effet, tant qu'à rebâtir une architecture de gouvernance qui est aujourd'hui à la fois peu efficace, peu lisible, et donc peu démocratique, autant la concevoir de sorte qu'elle soit propice à recoudre le tissu social.

Par exemple, **l'émiettement des 36 000 communes**, qui ont en charge l'urbanisme (et donc la construction de logements, et le choix du type de logements) tend mécaniquement à accroître la ségrégation sociale, entre communes « riches » et communes « pauvres ». Il y a un phénomène cumulatif d'accumulation des richesses et de concentration des classes aisées, qui a été décrit par de nombreux travaux de sociologie. Est-ce qu'un découpage différent des communes pourrait enrayer ce phénomène ?

Autre exemple, **le transport**. Il est certain que la dispersion des décisions entre de multiples acteurs contribue à éloigner les zones d'habitat des zones d'emploi, et à accroître le temps global passé dans les transports par les habitants. Une autre répartition des responsabilités serait-elle capable de considérer dans la même politique publique les questions de logement, celles d'implantation des activités, et celles de transport, et donc de diminuer la quantité totale de transport ?

Et que dire de **l'étalement urbain débridé**, au détriment d'une nature sans défense, comme nous avons pu le voir encore récemment avec des projets de centres commerciaux démesurés ? Certes, l'État s'est mis à légiférer en faveur d'une densification des centres villes. Mais comment protéger la périphérie des villes ?

¹ Il faut ici entendre « communauté locale » au sens du mot anglais « local community », qui désigne la population appartenant à un même bassin de vie, ainsi que ses organes décisionnaires.

Si elle ne peut être représentée par une collectivité territoriale différente de la ville afin d'obliger au dialogue et à la négociation, ne devrait-on pas lui conférer un statut particulier, comme les parcs régionaux par exemple ?

Encore faut-il que les compétences techniques utiles à la réalisation de tous les projets locaux soient identifiables, leur rôle lisible et leurs moyens adéquats. Or, aujourd'hui, se trouvent pêle-mêle des services d'urbanisme, de voirie, de génie rural, de surveillance de travaux, aussi bien au département, qu'à la communauté de commune, à la grande ville, émanant de l'État ou de telle ou telle collectivité. Est-il possible de rationaliser tout cela en ayant soin de bien distinguer les missions de conception, de conduite de l'exécution et de contrôle propres à toute réalisation d'investissement public ?

Financer avec l'argent public des équipements public, c'est une bonne chose. Financer des équipements publics locaux avec de l'argent public récolté localement, c'est encore mieux. Si nous voulons donner du sens à l'action des collectivités territoriales, il faut sans doute cesser de démanteler l'impôt local et leur en redonner quelques leviers, tout en conservant la possibilité de redistribution des mieux dotées vers les moins loties.

À l'inverse, les particularités de la fonction publique territoriale constituent un frein majeur à son dynamisme et au développement, puis au maintien, de compétences administratives et techniques indispensables au fonctionnement de toute collectivité de gouvernement.

Les exemples pourraient ainsi être multipliés, qui montrent que l'état actuel de la décentralisation (c'est-à-dire la formation de la décision publique entre les différents acteurs institutionnels) et son pendant la déconcentration (c'est à dire la disponibilité localement des compétences nécessaires à l'exécution de ladite décision) ne parviennent pas à endiguer la dérive « archipélagique », et même, qu'elle a tendance à l'accroître par simple inertie. Il faut se rapprocher d'une gouvernance idéale, c'est-à-dire acceptée localement et qui maintienne, voire renforce progressivement le sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Cela vaut la peine d'être pensé, tant le péril est grand d'aborder les immenses défis du XXIe siècle avec une nation qui perd confiance en elle-même.

Directeur de la publication : Alexandre Malafaye
Comité éditorial : Jean-Claude Mailly, Jean-Marc Schaub, Joséphine Staron
Contributeurs : Jean-Pierre Séquanais, Xavier d'Audregnies, Xavier Marchal
et les membres du groupe de réflexion Synopia sur le Gouvernance des Territoires