

L'Etat décentralisé

par Jean-Pierre SUEUR

Le 2 mars 1992 a marqué le dixième anniversaire de la loi « *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* », dont Gaston Defferre fut l'inspirateur et le premier maître d'œuvre.

S'il a fallu au total 71 lois et 748 décrets pour bâtir l'édifice de la décentralisation, le fait que ce texte et cette date servent de référence et d'anniversaire souligne assez le tournant qu'ils ont représentés dans le paysage politique et institutionnel de notre pays.

Dix années sont bien courtes au regard de siècles de centralisation, qui peuvent varier de deux à dix fois selon que l'on remonte à la Révolution française, à la monarchie ou aux premiers efforts pour sortir de l'émiettement féodal... Dix années bien courtes aussi de mise en œuvre effective de la décentralisation, si on les rapproche d'au moins deux décennies de tentatives avortées, du référendum de 1969 au rapport « *Vivre ensemble* » de 1975 et au projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales en 1978. Mais dix années néanmoins suffisantes pour effectuer un premier bilan, évaluer les premiers effets, apporter les premières inflexions.

Premier constat : personne, ou presque, ne remet plus en cause le bien-fondé de la décentralisation, et ceux qui combattirent hier pied à pied les projets de Gaston Defferre défendent aujourd'hui son œuvre avec le zèle et l'ardeur des nouveaux convertis.

La décentralisation est entrée dans les mœurs. Est-elle pour autant entrée dans les esprits ?

On se prend parfois à en douter quand on voit tant de dossiers qui pourraient être traités localement « remonter » encore à Paris, ou quand on voit comment les enjeux nationaux pèsent encore dans les élections locales. Le principe de responsabilité, qui était au cœur de l'inspiration décentralisatrice de Gaston Defferre, est aujourd'hui gravé dans les textes : il faudra, n'en doutons pas, plus de dix ans pour qu'il soit aussi gravé dans les esprits.

Second constat : le principe d'efficacité, résultant du rapprochement des lieux de décision de l'objet auxquelles elles s'appliquent, a été largement atteint. Pour prendre un seul exemple, il est indéniable que collèges et lycées sont mieux entretenus depuis que les départements et les régions en

ont la charge que lorsqu'un bureau anonyme de l'administration centrale ne les connaissait que sous la forme d'un dossier ou d'un code.

On pourra mesurer les efforts accomplis pour l'amélioration du service public local à travers la progression des dépenses de l'ensemble des collectivités locales, qui sont passées de 420 milliards de F. en 1983 à plus de 600 milliards en 1989, ce qui représente une augmentation moyenne de + 8,6 % par an.

L'Etat garant de la solidarité

Mais la décentralisation est une *construction permanente*, et je voudrais évoquer ici surtout les critiques qui lui sont encore adressées, afin d'ouvrir des perspectives à la réflexion et à l'action.

Première critique : la décentralisation est restée davantage l'affaire des élus que celle des citoyens. Elle est en partie fondée, et en partie injuste. Si l'effort d'équipement des collectivités a tant progressé, c'est bien parce que les élus de terrain que sont les conseillers généraux et régionaux sont sensibles à la pression exercée par les électeurs, c'est-à-dire par les citoyens. Pour indirecte qu'elle soit, cette forme d'intervention n'en est pas moins substantielle.

Mais le reproche est en partie justifié, et c'est pour y répondre que la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République a accru les droits des citoyens en matière d'information, en particulier financière, sur la situation des collectivités, sur la gestion des services publics délégués et a prévu la possibilité de consultations locales, à l'initiative des maires et des conseils municipaux, et de structures consultatives dont les rapports seront obligatoirement communiqués aux assemblées locales.

Une seconde critique porte sur les insuffisances de la déconcentration administrative et la confusion des responsabilités qui résulte de l'enchevêtrement de certaines compétences et du croisement des financements entre les différents niveaux de collectivités.

Là encore, des aménagements progressifs ont été apportés : depuis quelques années, on est passé d'environ 20 % à plus de 50 % des crédits d'investissement de l'Etat qui sont délégués directement aux préfets de région ou de département, et qui ne sont donc plus gérés directement par les administrations centrales. Ce progrès invisible contribue à réduire les délais d'exécution et donc à améliorer l'efficacité de la puissance publique.

D'autre part, la loi d'orientation sur l'Administration territoriale de la République réaffirme et précise le rôle éminent des préfets comme représentants uniques de l'Etat dans leur circonscription administrative. C'est une condition indispensable pour que les élus locaux aient, en face d'eux, des interlocuteurs dotés d'une capacité d'initiative et de décision égale à la leur, et que les ministères parisiens ne soient plus l'instance parfois d'appel, mais trop souvent de court-circuit qu'ils sont encore.

Ce principe ne procède pas d'une vision « modeste » de l'Etat. Je ne crois pas que l'Etat puisse, par essence, être modeste. Mais je suis convaincu que, dans les sociétés complexes, il ne peut être efficace que s'il concentre son intervention sur les fonctions qui lui reviennent en propre. Au titre de ces fonctions, je mentionnerai la mise en œuvre de la solidarité entre les

collectivités, pour que les pouvoirs accrus qu'elles ont reçus ne se transforment pas en reconstitution d'autant de féodalités et de bastilles égoïstes. Il est d'ailleurs significatif de constater que ceux qui hier s'opposaient à la décentralisation pour mieux défendre l'Etat, sont devenus aujourd'hui ses principaux accusateurs.

« L'Etat doit payer » est devenu le maître mot de ceux qui récusent les nouvelles formes de solidarité, pourtant nécessaires, entre les collectivités et le plus petit commun dénominateur du discours protestataire de nombre de ceux qui, pourtant, n'ont jamais eu autant de moyens que depuis que la décentralisation existe.

En quittant une référence nationale, c'est-à-dire en s'élevant au niveau d'une Europe traversée de plus en plus fortement dans certaines zones, par des tensions entre des groupes, des communautés et des territoires, on constate bien que la fonction première d'un Etat est d'assurer non seulement une coexistence pacifique des différences mais encore de garantir un équilibre économique, social et culturel entre les populations.

J'évoquais le terme de solidarité pour caractériser cette fonction de l'Etat. Je suis en effet persuadé que dans le contexte mondial dans lequel nous vivons, une demande d'Etat va émerger avec force, dans une période où les négociations de tous ordres vont se multiplier à l'intérieur mais également entre les nations elles-mêmes. Comment notre société pourrait-elle, alors que l'Europe de 1993 va étendre prodigieusement le champ des discussions entre les groupes sociaux, les entreprises et les collectivités, se passer d'un lieu de synthèse susceptible d'assurer une défense de leurs intérêts. Seul l'Etat, dans le cadre d'une solidarité, peut assurer ce rôle. Un Etat solidaire est en effet un Etat qui donne une vigueur à la société civile.

Ce retour de l'Etat à ses fonctions essentielles met d'autant plus en exergue la troisième critique fondamentale que l'on adresse à la décentralisation et qui est celle d'avoir multiplié les féodalités locales – et ce d'autant plus que notre pays a, à lui seul, plus de communes et de niveaux de collectivités que tous les autres Etats de la Communauté européenne réunis.

Soyons lucides : chacune des communautés de notre pays est attachée à son terroir et à sa mairie. Toutes les tentatives autoritaires de fusion ou de regroupements de communes se sont soldées par des échecs. Mais en même temps, qui ne voit que les problèmes essentiels de l'emploi et du développement économique ne peuvent plus être traités à l'intérieur des limites étroites de tant de communes dépourvues de moyens et parfois même d'habitants.

C'est le sens de l'incitation financière et fiscale au développement de la coopération intercommunale que pose la loi d'orientation sur l'Administration territoriale de la République en instituant des communautés de villes et des communautés de communes, dotées de compétences obligatoires dans les domaines essentiels de l'aménagement du territoire et de l'action économique. Pour avoir vécu au Parlement les fortes réticences, parfois les combats d'arrière-garde, qu'a suscités cette avancée que je crois décisive, reposant uniquement sur le volontariat et l'incitation, je mesure la vanité de bien des envolées volontaristes sur la limitation du nombre des collectivités.

Pour dynamiser le découpage administratif actuel, je crois donc qu'il faut aller résolument de l'avant dans deux directions : la coopération entre

communes, entre départements et régions, et la mise en œuvre de mécanismes de solidarité dont l'Etat est le garant. Depuis un an, outils de péréquation et de solidarité ont été multipliés : dotation de solidarité urbaine, avec un mécanisme spécifique aux communes d'Ile-de-France, dotation de développement rural, péréquation entre départements et régions riches et entre départements et régions défavorisées.

C'est aussi l'une des meilleures façons de lutter contre l'exacerbation des égoïsmes locaux et des tentations de repli sur elles-mêmes des collectivités les plus à l'aise du point de vue financier. Une des grandes leçons de la solidarité en matière d'aménagement du territoire et de politiques urbaines, est qu'au bout du compte, chacun y gagne, ceux qui reçoivent comme ceux qui y contribuent, tant il est vrai qu'il n'y aurait pas de communautés durablement prospères dans un pays qui serait rongé par les inégalités et les déséquilibres.

Dix ans de décentralisation : il est rare qu'une réforme aussi fondamentale de notre carte administrative et politique trouve déjà, après si peu de temps d'expérimentation, ses adaptations et ses correctifs.

C'est ainsi, je crois, que l'aurait voulu Gaston Defferre qui était un homme de vision et de mouvement. Ce n'est pas de pause dont il s'agit aujourd'hui, mais de création continue, dans la durée.

La décentralisation de la première décennie du prochain millénaire aura à relever les défis que j'ai évoqués : développement de la démocratie locale, pour que les citoyens s'approprient le mouvement engagé, clarification et extension des compétences, accompagnant une déconcentration audacieuse, extension de la politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales, renforcement des mécanismes de coopération et de solidarité, sans lesquels nous n'assumerons pas nos responsabilités européennes.

Bref, cet anniversaire ne doit pas nous conduire à parler de la décentralisation au passé, mais bien à la penser au futur.

J.-P. S.

Jean-Pierre Sueur est Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des Collectivités locales, Maire d'Orléans