

Pour une grammaire de la décentralisation

Laurent Davezies
et Yves Morvan



Positions

« Positions »

« Positions » est une collection d'essais dont l'objectif est d'éclairer les enjeux de long terme auxquels les sociétés européennes sont ou seront confrontées. Notre ambition n'est pas d'avancer ici des propositions techniques pour améliorer telle ou telle politique publique. Elle est de donner à comprendre les grandes mutations sociales, économiques, technologiques, culturelles... à l'épreuve desquelles doit être redéfini l'horizon des idées progressistes.

Ces essais ne sont pas le fruit d'un collectif de travail, à l'instar de nos rapports, mais l'œuvre d'un ou de plusieurs auteurs à qui Terra Nova a décidé de donner carte blanche pour exposer leurs idées et les livrer au débat.

Sommaire

Introduction	4
Chapitre 1 : L'« ordre central » et la « société locale »	10
Chapitre 2 : La décentralisation, un phénomène sans modèle de référence.....	14
Chapitre 3 : La décentralisation et les leçons (incomplètes) de la théorie économique	23
Chapitre 4 : Les principes fondateurs de l'organisation territoriale ..	30
Chapitre 5 : A propos de deux principes : efficacité et démocratie ..	35
Chapitre 6 : Des objectifs de la décentralisation en tension.....	57
Chapitre 7 : La décentralisation, ou la voie étroite de l'articulation entre l'« ordre central » et « le local »	66
Conclusion : La décentralisation est affaire de compromis	75

Introduction

Voilà près de quarante ans que l'idée de décentralisation sert de principe directeur à la réforme de notre organisation territoriale. Et pourtant cette idée ne repose sur aucun corps de doctrine établi et satisfaisant. Même à l'échelle globale, la décentralisation s'impose à travers le monde sans avoir trouvé d'assise théorique vraiment solide. La Banque mondiale, qui s'appuie généralement sur des bases doctrinales robustes, présente ainsi une analyse bien modeste du succès de la décentralisation : « Pourquoi la décentralisation s'impose-t-elle à l'échelle mondiale ? Tout simplement parce qu'elle s'observe partout »¹.

A dire vrai, on ne dispose pas aujourd'hui d'un modèle pur d'organisation d'un système à plusieurs niveaux de gouvernements démocratiques. Les mouvements de décentralisation développés en France ces dernières années portent en eux les troubles et les incertitudes de leur conception : selon les cas, ils ont été perçus comme l'antinomie de la centralisation, comme l'antidote à la concentration des pouvoirs en un seul lieu, comme la lutte de la Province contre la Capitale, comme la revendication d'une plus grande autonomie locale, comme un moyen de renforcer la démocratie, comme une démarche pour mieux aménager le territoire, comme une façon de « territorialiser » les politiques publiques, comme le préalable nécessaire à la montée de revendications « régionalistes » ou encore... comme tout cela à la fois ! On reçoit toutes ces justifications comme des évidences successives alors qu'à bien y regarder, elles n'en sont pas. D'autant plus qu'elles se contrarient même souvent entre elles !

Il faut donc s'interroger à nouveau sur la pertinence et la cohérence des valeurs au nom desquelles la décentralisation s'impose au sein d'une organisation contemporaine des territoires de la République. Et ce, en

¹ « *The main reason for decentralization around the world is that it is simply happening* » <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

tenant compte des profondes mutations qui affectent les territoires.

Nombre de mutations invitent en effet à repenser l'organisation territoriale de notre République : les espaces géographiques des productions et des échanges s'élargissent en permanence ; les technologies imposent leurs règles et définissent les lois d'une compétition toujours plus mondialisée et plus vive ; les mobilités des entreprises et des citoyens s'accroissent, et leurs ancrages deviennent multiples ; les problèmes liés à la protection de l'environnement s'invitent au cœur de la croissance économique ; la consommation, soutenue par la dépense publique, est remise en cause comme moteur principal de l'activité économique dans nos territoires ; les processus de concentration urbaine se renforcent et les villes captent de plus en plus les fruits de la croissance. Voilà aussi que se multiplient les transferts invisibles entre les catégories sociales, qu'émergent de plus en plus des réseaux qui emmaillotent les territoires et les projettent au-delà de leurs frontières institutionnelles, que les logiques des décisions sont influencées par une financiarisation croissante de l'économie et par l'arrivée de nouveaux acteurs (comme les fonds de pensions ou les fonds mutuels)...

Si elles constituent des défis auxquels il faut s'adapter, ces mutations forment aussi autant d'opportunités à saisir pour concevoir une organisation territoriale pertinente. Mais les territoires ont du mal à prendre le train de ce nouveau monde. Ainsi, par exemple, dans la violente crise que connaît le pays depuis 2008, ce qui est surtout en cause, c'est le ralentissement des créations nettes d'emplois dans de nouveaux secteurs plus encore qu'une accélération des destructions d'emplois dans les secteurs industriels traditionnels. Or, c'est généralement de l'Etat qu'on attend du secours, alors qu'en fait, on observe que ce sont les acteurs des territoires eux-mêmes qui, pour l'essentiel, sont à l'origine de ces créations. Dans une perspective de réorganisation territoriale, leurs capacités d'action, de plus en plus inégalement réparties, doivent être repensées et renforcées.

Ces mutations ont également des conséquences très concrètes sur le système de solidarités entre les territoires. Des fossés se creusent entre

territoires « riches » et « pauvres », « métropolitains » et « périphériques ». Les relations entre villes et milieux ruraux restent toujours bien ténues. Et il n'est d'ailleurs pas impossible que les inégalités continuent de s'aggraver dans les temps à venir. Parce que la croissance attendue s'annonce faible et parce que les activités continueront de se déplacer vers de nouveaux centres, généralement loin des territoires hier industriels, et plutôt vers des territoires qui s'engageront dans l'exploitation de nouvelles filières porteuses. Du coup, on observe de tous côtés un mécontentement croissant, au moment où justement les grandes interdépendances entre territoires sont en train de se déliter. Avec, d'une part, des territoires qui se sentent abandonnés et qui se réfugient de façon croissante dans le vote protestataire, et, d'autre part, des territoires plus « aisés », telles les métropoles et quelques régions, qui demandent plus d'autonomie.

Bref, nos territoires ne font plus bon ménage aujourd'hui, alors que, dans les années 1970, années de croissance durant lesquelles sont nées et se sont développées les idées de la décentralisation contemporaine, leur union était encore harmonieuse et leur coopération économique féconde. Toute réforme territoriale, et toute forme de décentralisation qui la soutiendra, ne pourront donc faire l'économie d'une procédure explicite de conciliation entre territoires eux-mêmes, fondée sur l'exposé d'une intention politique claire, explicitant les nouveaux fondements du partage des pouvoirs et des fruits de la croissance. Notre vieux logiciel de la décentralisation n'y suffira pas !

Ajoutons que notre organisation territoriale n'est pas seulement confrontée à d'importantes mutations économiques et sociales : elle se heurte également à des déconvenues démocratiques. L'un des paradoxes de l'organisation territoriale de la République et de ses réformes successives tient au fait qu'en cherchant à accroître l'implication des citoyens à l'échelle locale, et à augmenter l'efficacité de l'action publique, on aboutit au contraire à une opacité croissante et à une relative démobilitation du citoyen.

Si l'on établit un hit parade de la participation aux scrutins des années passées, on constate le maintien d'un fort investissement des électeurs

dans les scrutins les plus traditionnels (d'abord les scrutins présidentiels et municipaux) et une défiance marquée à l'égard des conseils de création plus récente, qu'il s'agisse des départements ou des régions, ainsi qu'à l'égard des élections européennes. Les élections régionales et départementales voient ainsi les taux d'abstention progresser fortement dans la dernière période.

Tableau 1 : Taux d'abstention dans les scrutins des 25 dernières années

	abstention moyenne depuis 2000	dernier scrutin en:	Abstention (moyenne si deux tours)
Présidentielles 2002-2007-2012	20%	2012	20%
Municipales 2001-2008-2014	35%	2014	39%
Législatives 2002-2007-2012	40%	2012	44%
Départementales 2001-4-8-11-15	39%	2015	50%
Régionales 2004-2010	44%	2010	52%
Européennes 2004-2009-2014	58%	2014	57%

Source : d'après données du Ministère de l'Intérieur

Toute refondation de l'organisation territoriale doit alors reposer sur un processus de décentralisation qui tend à favoriser une meilleure expression démocratique.

Dans ce contexte de transformations durables des sociétés industrielles, et particulièrement en France, l'idée de décentralisation est peu à peu sortie de l'innocence enchantée des premiers temps pour entrer dans une phase de « dégrisement ».

Même si elle s'est faite à petits pas, la décentralisation a constitué en effet une sorte de révolution dans l'organisation de notre République, tout comme le fut, en d'autres temps, l'affirmation de la suprématie d'un Etat central et sa « régénération radicale » (Jacques-Guillaume

Thouret²). La décentralisation garde d'ailleurs d'ardents défenseurs : les grandes villes, de moins en moins discrètes, réclament toujours plus d'autonomie, les élites politiques, plus de libertés d'actions, la majorité de l'opinion publique, plus de décentralisation mais aussi moins d'inégalité territoriale, pensant que l'une et l'autre ont tendance à se tenir par la main. La décentralisation, en somme, c'est comme la vertu : tout le monde (ou presque) est « pour ».

Mais, à l'enthousiasme initial succède à présent un malaise face à ce qui est devenu le fameux « mille-feuilles territorial ». Tout d'abord, la crise des finances publiques remet directement en cause les stratégies et les méthodes d'un système local qui, pour se déployer ou résoudre des problèmes territoriaux, n'a fait qu'augmenter ses dépenses. Dans le même temps, on voit poindre les mouvements de protestation de ceux qui défendent une tutelle étatique plus protectrice à leurs yeux qu'une tutelle locale ou régionale. Il existerait ainsi, à côté des pressions des corporatismes, une « conjuration des notables »³ qui ont appris à bien vivre à l'ombre d'un Etat paternel et redistributeur : pour eux, le sauvetage de la République passerait alors par un regain des pouvoirs de l'Etat ! De même, la décentralisation fait l'objet de violentes critiques de la part de ceux qui ne cessent de dénoncer le « tribalisme local » ou la « République des fiefs » (Y. Mény⁴). Enfin, la déception par rapport à la décentralisation peut aussi venir du fait qu'il n'est pas rare que l'Etat, au gré des développements de ses politiques, reprenne d'une main ce qu'il a lâché d'une autre : d'abandons en reprises, le pouvoir central n'hésite pas à re-centraliser insidieusement certaines décisions pour mieux contrôler les effets de la décentralisation (telles les politiques industrielles ou la politique de la transition énergétique, par exemple), s'appuyant sur une vision de l'intervention publique conçue comme une forme supérieure de rationalité.

Enthousiasmes et déceptions se sont ainsi succédé, au fil des ans, et il n'est pas exagéré d'avancer qu'aujourd'hui, l'organisation territoriale de la République est en crise. Ce sentiment de crise est probablement

² Rapporteur des travaux de la Constituante, guillotiné en 1794.

³ Philippe Estèbe (2015) *La décentralisation ? Tous contre !!* in *Esprit*, 2015/2 (Février)

⁴ Yves Mény (1992) *La République des fiefs*, in *Pouvoirs*, n°60, janvier 1992

aggravé par la confusion qui entoure les dernières lois, faites de compromis et de concessions, et dont les objectifs apparaissent toujours flous, quand ils ne sont pas contradictoires. D'où des rafistolages peut-être lisibles par les experts et les décideurs, mais incompréhensibles pour les citoyens.

Il ne s'agit pas ici de proposer un nouveau scénario providentiel et idéal d'organisation territoriale de la République qui serait alternatif au projet mis en œuvre actuellement par le gouvernement. Tout au plus, s'agit-il de clarifier les termes et les dilemmes des arbitrages qu'appellerait une amélioration de notre organisation territoriale du pouvoir. On le verra, il s'agira de proposer un compromis politique.

Plus précisément, il s'agit, dans une perspective à la fois plus conceptuelle et pédagogique, d'esquisser et d'exposer, au service du débat démocratique, une sorte de « grammaire » des enjeux actuels et des principes qui devraient présider aux compromis et arbitrages en faveur de tel ou tel dispositif d'organisation territoriale. Les éléments de ce cadre conceptuel se situent en amont de ce que pourraient être des doctrines (ensemble de compromis) elles-mêmes fondées sur des options ou des valeurs idéologiques particulières. Il s'agit donc de tenter de contribuer à améliorer l'intelligence de ces questions plutôt que (ou avant) d'essayer de les trancher.

(1) Entre « l'ordre central » et les « forces du local », la décentralisation n'est pas qu'une affaire de « défaisance » de l'Etat. (2) C'est un phénomène complexe et son processus de développement n'obéit pas à un modèle unique et bien défini. (3) Alors que la théorie économique est souvent d'un faible secours pour en comprendre la logique(4), plusieurs principes permettent de fonder sa légitimité, (5) notamment ceux de l'efficacité et de la démocratie. (6) Même s'il existe de fortes tensions entre ces principes de la décentralisation, (7) il est néanmoins possible, au prix de nombreux compromis, d'esquisser quelques pistes pour faire coopérer l'« ordre central » et les « forces du local ».

Chapitre 1

L'« ordre central » et la « société locale »

La décentralisation pose la question très générale de l'organisation territoriale du pouvoir démocratique. Dans l'enchevêtrement souvent opaque de causes et d'effets qui s'enchaînent pour animer les territoires, on distingue deux niveaux de forces qui, selon les circonstances, se complètent ou s'opposent : l'ordre central et l'ordre local. Leur combinaison constitue l'enjeu premier de la décentralisation. Celle-ci ne saurait donc se réduire à un simple mouvement d'émancipation des pouvoirs locaux : elle est aussi l'affaire de l'Etat.

Les forces de l' « ordre central »

Les forces de « l'ordre central » sont, à côté de celles de grands acteurs privés (telles les entreprises), celles de l'Etat (et de certains organismes internationaux). Elles sont constituées d'institutions et de règles ainsi que de politiques budgétaires, monétaires, fiscales... qui s'appliquent à l'ensemble de la collectivité nationale. Elles se conjuguent souvent pour pousser la société vers une uniformité croissante. Tandis que des dynamiques accroissent ces pouvoirs du centre, des forces en relativisent néanmoins l'importance.

Deux dynamiques contribuent au renforcement du centralisme. En premier lieu, c'est la pression des citoyens⁵ et, plus particulièrement, celle de certains groupes, qui sollicitent régulièrement les pouvoirs publics pour faire face à toutes sortes de difficultés et tenter d'obtenir ainsi de leur providence divers bienfaits (déductions fiscales, subventions, régimes dérogatoires... quand ce n'est pas un retour à la fixation autoritaire des prix !). Si l'opinion publique s'insurge souvent

⁵ C. de Beauregard (1988) *La discordance des temps*, Masson, Paris

contre cet ordre central, elle accepte pourtant assez mal que son sort dépende du seul ressort d'échelons locaux⁶. De surcroît, quand des différends surgissent entre acteurs, il est tentant de demander à l'Etat son arbitrage... Ainsi, le corps social est souvent le premier à vouloir étendre l'emprise du pouvoir central : souhaiter le recul de l'Etat est un thème populaire tant qu'il demeure vague et qu'il ne s'accompagne d'aucune prescription sur ce qu'il conviendrait de faire. C'est le cas, par exemple, des syndicats professionnels ou de salariés, qui tirent leur force de la centralisation des règles et des processus.

En second lieu, c'est la dynamique elle-même des services publics (et des grandes entreprises qui y contribuent) qui, convaincus d'incarner l'intérêt général, poussent à ce continuels désir d'expansion de l'Etat.

Mais, au contraire, certaines tendances lourdes freinent ce renforcement du pouvoir central, telles que la dérégulation des politiques publiques ou certaines privatisations qui font que l'Etat producteur et interventionniste se désengage de bon nombre d'activités et de fonctions. De surcroît, la révolution numérique contribue à « rebattre les cartes », en permettant de plus en plus à la société de fonctionner sur elle-même et de se déconnecter d'une organisation pyramidale, maîtrisée par des élites centralisées. En outre, un nombre croissant d'accords internationaux lie de plus en plus les mains des dirigeants nationaux et les empêchent d'étendre leurs pouvoirs. Enfin, il ne faut pas oublier le poids de bien des grandes firmes mondialisées, entraînées dans des logiques financiarisées, et qui pèsent dans l'orientation de quelques grandes politiques des pouvoirs centraux : il y a longtemps que pouvoirs économique et politiques ne se recouvrent plus !

Aussi, il faut parler à l'imparfait de la cohérence historique Territoire/Etat-nation/Pouvoirs : de plus en plus, l'ouverture croissante des frontières et la mondialisation conduisent fortement à déconnecter l'espace où se définissent les pouvoirs économiques et l'espace où s'exprime la souveraineté des citoyens. Ainsi, telle décision prise par une multinationale à New York ou Tokyo aura souvent plus d'influence sur la vie des territoires qu'une décision prise au niveau local. Et il suffit encore qu'une seule (grande) firme quitte un territoire pour que celui-ci se trouve

⁶ Philippe Estèbe, déjà cité

en déshérence. Souvent, les marchés extérieurs ne seraient alors pas loin de triompher sur les Etats, à ce point que les fonctions de régulation du pouvoir central sont, en partie, transférées à des agents privés ou publics extérieurs. Il ne s'agit pas pour autant d'un déplacement de l'espace des pouvoirs centraux à un niveau international ou mondial, mais plutôt d'une **multiplication de niveaux de pouvoirs qui réduit forcément le poids de l'Etat-nation.**

Les forces de « la société locale »

Les forces de la « société locale », de leur côté, ne s'exercent qu'à l'égard d'une partie territorialement délimitée de la collectivité nationale. Elles consistent en une **multitude** d'actions et d'initiatives publiques et privées. Ce sont là des vecteurs de formes nouvelles, d'encouragements d'expériences et de singularités créatrices : un fourmillement apparemment désordonné, mais organisé par un faisceau de relations plus ou moins visibles, où se mélangent les forces de marché et les initiatives (parfois non-marchandes) créatrices des citoyens, le tout plus ou moins encadré par les politiques régulatrices de l'ordre central mais aussi par les pressions des institutions territoriales. Ces pressions peuvent être informelles (telles la culture locale, les représentations collectives, les conventions sociales implicites...) mais aussi formelles, grâce à tous ces « instruments d'interface » chargés de provoquer des face-à-face entre acteurs, de faire circuler les informations ou de propager les innovations.

Cette distinction entre « ordre central » et « ordre de la société locale » ne doit pas faire croire que ces deux ordres seraient indépendants, voire antinomiques : la vie de la République est ordonnée par leur combinaison, tant elle est, à la fois, le produit d'une autorité centrale, développant ses compétences, traduites en termes de lois et d'arbitrages, et celle des autorités locales, plus ou moins autonomes et où domine la complexité des rapports créateurs. Une certaine conception républicaine a trop souvent invité à ériger en principe intangible une séparation conceptuelle et organisationnelle entre l'espace central et l'espace des territoires, conduisant à ignorer les dynamiques concrètes. En fait, on serait bien loin de la réalité si on

pensait qu'un seul de ces ordres soit capable de présider aux destinées d'une nation : toutes les observations montrent que partout ces deux ordres s'interpénètrent, avec des poids et des influences variables.

C'est toute la problématique de la décentralisation que de poser la question de l'organisation territoriale de la démocratie et de définir les rapports entre ces ordres. Plus précisément, l'objet de la décentralisation est d'organiser les relations entre les forces centrales et les forces locales, et de savoir s'il est préférable de confier telles missions à la seule autorité centrale ou de les répartir entre plusieurs niveaux d'autorités : conçue de façon « descendante », elle consiste en un transfert aux territoires des éléments et compétences des politiques nationales ; conçue de façon « ascendante », elle permet d'impliquer les territoires dans les politiques nationales.

La décentralisation, une affaire d'Etat

La décentralisation ne peut être réduite aux revendications des pouvoirs publics territoriaux, afin de donner aux édiles les moyens d'affirmer leur autorité et d'élargir leurs pouvoirs, ou tout simplement l'occasion de s'affranchir d'un Etat « qui oppresse, avec ses normes et ses règlements », comme le déclarent tant d'acteurs économiques et politiques. La question de la décentralisation excède largement le mouvement de « défaisance » des compétences des pouvoirs centraux : il a trop souvent consisté à octroyer aux collectivités territoriales les résidus de compétences dont les administrations centrales voulaient bien se défaire ; cette même question excède aussi la simple volonté d'émancipation du pouvoir des collectivités territoriales, tournant le dos à l'ambition démocratique qui a présidé à l'essor historique de la décentralisation. Il s'agit bien davantage de concevoir une forme de construction nouvelle de la République, qui, loin d'opposer pouvoirs centraux et pouvoirs locaux, doit être conçue à partir d'une redéfinition des actions de l'Etat et d'une nouvelle répartition de ses politiques. Ainsi, c'est bien la « réforme de l'Etat » qui est au cœur de la démarche de la décentralisation. La redistribution des responsabilités publiques au sein du corps social (dans les centres mais aussi au cœur des territoires) et le renforcement des attributions des collectivités territoriales sont deux démarches indissociables pour rénover l'action publique et le pacte républicain.

Chapitre 2

La décentralisation, un phénomène sans modèle de référence

Décentraliser, c'est introduire une dimension territoriale dans les politiques de l'Etat. Allant plus loin, c'est même, comme on vient de le noter, confier des pouvoirs centraux aux collectivités territoriales et rechercher la « souveraineté partagée » entre l'Etat et les collectivités territoriales. Un peu d'histoire montre que ce mouvement est loin d'être à sens unique, que la recherche d'efficacité, souvent avancée pour justifier les réformes, n'est pas univoque et exclusive d'autres intentions, et que, faute d'aboutir à un « modèle unique », les efforts des différents pays industriels ont débouché sur une multitude de situations.

Une histoire déjà bien ancienne

Si le mot n'apparaît qu'au XIXe siècle, c'est pourtant bien plus tôt que s'organise en France une administration locale d'intérêts collectifs bien définis, avec le « mouvement communal », le pouvoir des paroisses, les « privilèges des provinces » et d'autres formes de pouvoirs décentralisés (mais sous contrôle royal). La Révolution puis l'Empire, on le sait, ont mis bon ordre dans toutes ces velléités d'émancipation et se sont traduits par un puissant retour au centralisme et la construction d'un cadre administratif unifié : celui-ci scellera pour au moins deux siècles l'étroite tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Pour autant, par la suite, l'« organisation décentralisée de la République » s'est mise en place, par strates successives, obéissant à une sorte de loi de la « décentralisation croissante », en accordant aux communes « la gestion particulière des leurs affaires » (dès 1791), en reconnaissant la « personnalité civile » aux départements (1834), en

avançant le fameux principe de la « libre administration » aux collectivités (IIIe République) et, bien sûr, en promulguant les divers Actes de la décentralisation, dans la foulée des lois décisives de 1982...

L'essor de la décentralisation trouve encore souvent de nos jours une grande partie de sa justification dans le fameux « principe de subsidiarité », dont la définition conceptuelle remonte à Aristote ou Saint Thomas d'Aquin et qui a été consacré par le traité de Lisbonne comme un des fondements de l'Union européenne. Il peut se résumer de la façon suivante : « il faut attribuer les responsabilités au niveau d'administration le plus apte à les exercer ». Important pour expliquer certaines délégations de pouvoirs, ce principe ne définit pourtant pas ce qui doit relever d'un niveau ou d'un autre, et il ne précise ni comment, ni pourquoi. De plus, il devient pratiquement impossible à appliquer quand on se trouve devant trois ou quatre échelons administratifs différents. De surcroît, ce principe risque vite de s'assimiler à une priorité absolue donnée aux collectivités de base, et de tomber dans une sorte de dérive « localiste », allant souvent à l'encontre d'exigences élémentaires de solidarité. Enfin, de façon paradoxale, on doit noter que, quand la tendance est au déplacement des règles à un niveau supranational ou communautaire (comme dans le domaine de l'environnement, par exemple), la subsidiarité doit être alors conçue de façon « ascendante », reportant les pouvoirs vers les centres !

Parallèlement, le monde des affaires a contribué, lui aussi, à poser, à sa façon, le problème de la décentralisation. Sans remonter à l'antiquité où on trouve pourtant des traces de pratiques décentralisatrices, on peut rappeler le cas exemplaire, dès le XVIIe siècle, de la Compagnie des Indes qui n'a eu de cesse de se réorganiser sur la base de ses centres de décision répartis dans le monde entier. On peut aussi rappeler les pratiques décentralisatrices, au XVIIIe siècle, des grandes banques d'affaires, comme Morgan ou Rothschild, alors qu'il n'existait pas encore de moyens de communication rapides (téléphone, fax, internet...), mais seulement des pigeons voyageurs ou des facteurs à cheval !

L'invention du téléphone et surtout la généralisation d'Internet ont souvent contribué à inverser la tendance : quand la mondialisation

présente le visage d'un grand lego productif s'étalant sur toute la surface du globe, les techniques numériques permettent de recentraliser le pilotage d'activités multiples et très différenciées. Pour les spécialistes de gestion, l'entreprise doit souvent rechercher un équilibre optimal entre une centralisation des stratégies et des responsabilités, et une décentralisation, sur le terrain de la production, des décisions au jour le jour.

Au-delà de l'efficacité, des objectifs divers selon les acteurs

Que ce soit dans l'organisation ecclésiastique ou dans les entreprises (ou même, comme autrefois, dans la gestion de l'empire romain), le cœur de la problématique est principalement centré sur l'efficacité, dans l'intérêt des institutions aux pouvoirs forts, alors que, dans la décentralisation conçue comme organisation de la chose publique, on le verra, plusieurs objectifs composites peuvent simultanément être visés. Selon les circonstances, ils sont *économiques* (maximiser l'efficacité de l'action publique), *démocratiques* (établir des contrepois aux pouvoirs centraux) ou *sociaux* (assurer l'idéal d'égalité des citoyens par la redistribution). Parfois même, ils peuvent être éminemment *politiques* : qui affirmera qu'il n'y a pas, chez bon nombre des partisans de la décentralisation et de militants du « moins d'Etat », le souhait de régler quelques comptes historiques avec ceux qui, en d'autres temps, ont mis en place une centralisation administrative puissante, avec des découpages territoriaux nouveaux et une plénitude des pouvoirs accordée à l'Etat central ?

Aujourd'hui, dans le cadre d'une réflexion sur la réorganisation de pouvoirs publics, se concentrer sur la seule question de l'efficacité économique pourrait conduire à ne parler que des privatisations, qui est, somme toute, la forme la plus achevée de la décentralisation (même s'il existe, là aussi, un large spectre de formes de privatisations). Dans le même temps, il faut déjà bien garder à l'esprit que toutes les politiques et compétences des pouvoirs centraux ne sont pas « transférables » à tous les échelons inférieurs : la garantie des droits fondamentaux, par exemple, doit être assurée par les pouvoirs régaliens de l'Etat, sans

qu'un tiers, local ou régional, n'interfère.

Des mesures et des effets contestables

Non seulement il n'y a pas une motivation unique à la décentralisation, mais l'examen des différentes organisations territoriales dans les pays industrialisés révèle qu'il n'existe pas un modèle dominant tendant à se généraliser. Les comparaisons entre différentes formes de décentralisation sont donc difficiles, tandis que les effets relatifs des divers types d'organisation varient considérablement selon l'importance des mailles territoriales retenues. En tous cas, il apparaît vain de rechercher un « modèle européen » ou de définir une hypothétique « taille optimale » des territoires de la décentralisation.

Des comparaisons difficiles

Il est douteux et même périlleux de se livrer à des exercices de comparaison des degrés de décentralisation entre les pays développés. Car la décentralisation est un phénomène multiforme. Selon les cas et les préoccupations des uns et des autres, elle peut donc être saisie de différentes façons : on peut retenir, pour en juger, le plus ou moins large partage vertical des pouvoirs, ou la plus ou moins grande capacité des populations locales à s'auto-instituer en gouvernements locaux, ou la part des dépenses publiques effectuées par les gouvernements subnationaux, ou la proportion des dépenses qu'ils financent par leurs propres impôts, rapportée aux dépenses publiques nationales ou dans le PIB, ou la part des recettes fiscales locales dans le total national des prélèvements ou dans le PIB, ou la part des prélèvements dont l'assiette ou le taux sont fixés localement, ou la proportion, dans les recettes des collectivités, des dotations versées par le pouvoir central, ou les modalités et critères de répartition des dotations, traduisant l'intensité des politiques visant à opérer certaines péréquations « égalisatrices »... Chacun de ces critères et les multiples combinaisons dont ils peuvent faire l'objet conduisent à des conclusions très différentes.

En France, il est assez traditionnel de mesurer l'importance de la décentralisation par le poids des budgets des collectivités territoriales par rapport au poids du budget de la nation. Le constat est alors sans ambiguïté : ce poids (de l'ordre de 7%) est manifestement très faible,

surtout lorsqu'on le compare à la moyenne des pays de l'OCDE⁷. Souvent même, les dépenses locales sont muées en variable d'ajustement du budget de l'Etat ! En ce qui concerne, par exemple, les seules régions, leurs dépenses représentent 2 % des dépenses publiques et sociales. Et ce, avec des pouvoirs fiscaux très limités, et même en diminution ! L'expression de « nain politique » à leur sujet est devenue usuelle et **le décalage entre l'importance médiatico-politique accordée au fait régional et la réalité de son pouvoir est tout à fait sidérant.** On sait que bon nombre de départements ou de métropoles disposent de budgets autrement plus importants que celui de la plupart des régions...

Ceci étant, le véritable pouvoir régional déborde généralement le simple pouvoir que confère une capacité budgétaire importante. Il réside aussi dans des actions non mesurables, engageant peu de financements, et pourtant déterminantes, telles que la capacité à organiser les jeux et les interdépendances des acteurs, d'au moins deux façons : soit en agissant sur les comportements, en suscitant des ruptures dans les attitudes, en développant des visions collectives, en produisant des repères indispensables à l'évolution de la société locale ; soit en facilitant, voire en provoquant, la rencontre des acteurs, l'articulation de leurs compétences ou la structuration d'actions collectives de toutes sortes - ce qui réduit l'incertitude des marchés et diminue les coûts de transaction.

L'influence des maillages

Pour compliquer le tout, on s'aperçoit **qu'avec des maillages territoriaux différents, les mêmes dispositifs de décentralisation peuvent ne pas avoir la même portée.** On trouve d'ailleurs des points de vue parfaitement contradictoires sur cette question : pour les uns, le découpage fin des territoires permet de vitaliser une vraie « démocratie de proximité », mais, pour les autres, cela permet de mieux assurer le pouvoir du gouvernement central en émiettant les territoires (« mieux vaut quatre-vingt-dix roquets que neuf dogues », avaient déclaré les députés de la Constituante en 1790 à propos des départements qu'ils

⁷ Banque des comptes nationaux, OCDE

venaient de créer). En revanche, la mise en place de gouvernements sur de grands territoires, comme dans certains cas allemands, permet, pour les uns, d'assurer un véritable pouvoir régional décentralisé, et constitue, pour les autres, une remise en cause de la décentralisation, tant il s'agit là d'un « éloignement » des décisions politiques.

Les nouveaux découpages des régions, en France, en 2015, ont pu soulever des débats de type analogue : fallait-il accroître la dimension des régions en les mariant ? Le pari n'était pas sans risque, car, comme l'énonçait Sacha Guitry, le mariage, « c'est finalement l'art de régler à deux des problèmes qu'on n'aurait pas eu si on était restés seul ! ». Par ailleurs, additionner deux ou trois régions pour n'en faire plus qu'une seule ne peut leur donner que la somme des budgets qui leur étaient déjà dévolus : faute d'accroître les compétences, on se retrouve dans la même situation qu'auparavant et unir des pouvoirs faibles ne change rien à l'affaire. Somme toute, en l'absence d'un référentiel, ce sont sans cesse des compromis (et souvent le poids de l'histoire) qui ont abouti aux dispositifs actuels ; c'est aussi tout simplement la nécessité tactique d'afficher des réformes structurelles vis-à-vis de certains organismes internationaux qui a pu jouer un rôle déclenchant...

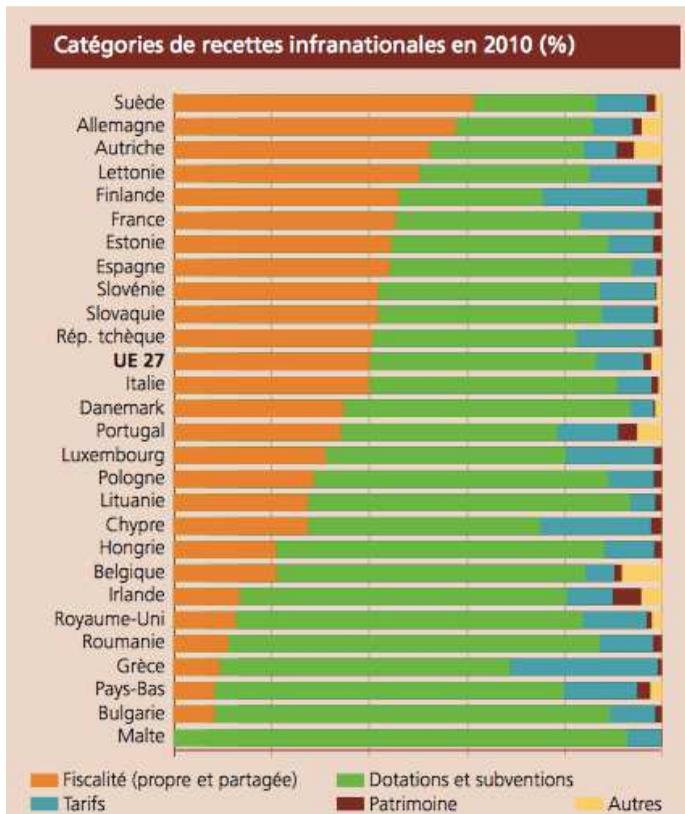
En tous cas, **la tendance, dans la France contemporaine, est à l'accroissement de la taille des collectivités territoriales**, avec le redécoupage des régions, la création de métropoles élargies, la constitution de communes nouvelles se substituant aux communes historiques, sans compter le réaménagement de la carte des intercommunalités pour définir de plus larges établissements publics. Avec souvent des risques de pertes d'identité et la naissance de phénomènes anxiogènes.

L'absence de modèle européen

Quand on observe les pays de l'Union européenne (et plus généralement ceux de l'OCDE), on s'aperçoit *qu'il n'y pas de modèle européen en matière d'organisation des pouvoirs démocratiques* : quels que soient les critères de décentralisation retenus, parmi tous ceux qui sont évoqués plus haut, on observe que les 28 pays de l'Union

Européenne se répartissent de façon continue, presque de façon aléatoire, dans un large spectre de situations, sans qu'on puisse repérer de regroupements ou de « noyaux durs », donc de type spécifique. Autrement dit, tout est différent partout ! Le poids des dépenses publiques subnationales varie de façon continue de 3% à 65% des dépenses publiques des pays, de 1% à 35% des PIB ou de 20% à 95% des recettes locales. Etc. Le tableau ci-dessous, consacré à l'analyse de structures des recettes des collectivités territoriales, fournit un exemple parlant de cette diversité de situations.

Tableau 2 : La structure des recettes des collectivités territoriales dans les pays européens.



Source : Dexia (Juillet 2011) : Finances publiques territoriales dans l'Union Européenne (déjà cité).

De la difficulté de définir une dimension « optimale » des territoires

Il est une idée largement répandue chez les théoriciens comme chez les praticiens des politiques des territoires : il existerait une « taille optimale » des territoires de la décentralisation, telle que les compétences s'exerceraient avec la plus grande efficacité et que la démocratie pourrait s'exprimer dans les meilleures conditions. En fait, la quête de cette dimension idéale apparaît bien vaine car cette « taille optimale » (et, pour beaucoup, unique) n'existe pas en soi.

Tout d'abord, la « taille pertinente » dépend de la nature des fonctions développées. Certaines réclament un vaste champ opératoire. Dans ce cas, des politiques décentralisées confiées à des collectivités trop petites, seraient source d'inefficacité. D'autres politiques décentralisées, en revanche, peuvent très bien s'appuyer sur des collectivités de taille modeste. Il faut ainsi admettre différentes échelles de l'espace politique selon la diversité des fonctions à assurer et assumer l'émergence de nouveaux cadres institutionnels face à la multiplicité des problèmes : métropoles pour le développement économique, aires urbaines pour la planification urbaine, bassins d'emploi pour le développement socio-économique, pays pour l'organisation des services..., sans compter les syndicats mixtes spécialisés, les groupements d'intérêts publics et tous les organismes de concertation !

Par ailleurs, la « bonne taille » varie selon les époques, ne serait-ce qu'à cause des progrès techniques qui modifient en permanence les conditions de production (notamment les économies d'échelle) ou de transports (les distances n'ont plus les mêmes significations selon les modes de transport utilisés).

En outre, la multiplication des réseaux (flux matériels et immatériels, infrastructures, échanges économiques...) qui s'affranchissent des distances, grâce à l'utilisation des moyens modernes de communication, font que les liens qui unissent les acteurs deviennent souvent plus

importants que les lieux où ils résident : les territoires se déforment ainsi en permanence et nos représentations s'en trouvent bouleversées. Au point que la définition des périmètres des territoires cesse d'être une préoccupation première.

Enfin, pour compliquer le tout, ajoutons que la notion de territoire se confond de moins en moins avec un stock immobile de populations, ayant, comme par une sorte d'anthropomorphisme, une identité et des droits : il est de plus en plus douteux de prendre des lieux pour des personnes, tant les citoyens se déplacent de plus en plus souvent. Un tiers des ménages n'occupent leur logement que depuis moins de quatre ans ; en moyenne, 53 % des habitants de la France métropolitaine (30 millions d'habitants) ne sont pas nés là où ils habitaient et votaient en 2010, contre 35 % en 1968. Les élus ne disposent pas de « leur » population. De façon un peu stylisée, on peut alors parler, comme Philippe Estèbe⁸, d'une « fonction hôtelière » des élus locaux. Leur objectif est désormais de s'occuper des populations qui passent par leur territoire et de faire en sorte que cette étape soit un moment positif de leur progression sociale.

Somme toute, faute de pouvoir définir une « taille optimale », il faut se contenter de compromis entre les diverses préoccupations qui, selon les circonstances, pourraient présider au choix du « bon » territoire : soit l'occasion de profiter d'économies d'échelle, soit le besoin de générer des externalités positives, soit la nécessité de réduire des « effets de débordement », soit l'occasion de retrouver des limites territoriales historiques...

⁸ Philippe Estèbe (2008) *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*. Collection « la ville en débat ». Presses Universitaires de France.

Chapitre 3

La décentralisation et les leçons (incomplètes) de la théorie économique

S'il n'existe pas de corpus reconnu de philosophie politique sur la dimension territoriale de la démocratie, et si aucun « modèle » ne se dégage des différentes expériences internationales, les économistes, eux, se sont dotés d'une théorie normative, l'économie publique locale, qui permet d'intégrer la décentralisation dans ses modèles. Elle se situe dans la lignée de la représentation communautariste du Tocqueville de *La Démocratie en Amérique* et pose les fondements du « fédéralisme fiscal ». Cette théorie emprunte à l'« économie publique » toute la réflexion sur l'économie des activités non marchandes (initiée par Wicksell, Samuelson...) et à l'« économie spatiale » tous les outils micro-économiques relatifs à la prise de décisions, dans une économie où les externalités de toutes sortes jouent un rôle majeur.

On peut évoquer ici les apports d'au moins *trois pères fondateurs* à cette théorie libérale de la décentralisation. S'ils reconnaissent, face aux insuffisances de certains jeux du marché, la nécessité d'une intervention publique, ils s'interrogent sur son organisation optimale. Plus particulièrement, Charles Tiebout s'intéresse à la dimension des unités territoriales et au découpage optimal des territoires en sous-ensembles, William Alonso, aux risques de la décentralisation, et Robert Musgrave à la meilleure répartition des fonctions politiques entre les différents niveaux de gouvernement. Loin de se compléter, ces théories révèlent cependant d'importantes contradictions entre elles.

Charles Tiebout⁹ et la politique locale comme un marché

La société est structurée en communautés dont les caractéristiques et les préférences sont différentes. Les communautés de marins des villes portuaires n'ont pas les mêmes besoins que celles des bergers des territoires de montagne. Dès lors, on ne peut imaginer que le pouvoir central soit seul à distribuer aveuglément les mêmes biens et services sur tout le territoire. La situation optimale, celle qui permet le mieux la satisfaction des besoins propres de communautés particulières, est la décentralisation : elle organise un « marché électoral local » permettant de confronter les demandes des électeurs aux paniers de biens et services proposés par les candidats. De plus, ce marché fonctionne d'autant mieux que les différents gouvernements locaux sont en compétition entre eux, dans la mesure où l'électeur local peut aussi voter « avec ses pieds », en migrant vers des communautés dont l'offre de services répond mieux à ses demandes et ses moyens.

Le succès de cette approche auprès des économistes tient largement à ce qu'elle traite la question des services publics territoriaux sur le mode du marché, avec une offre et une demande, et un prix d'équilibre (l'impôt). Ce bréviaire de la théorie du fédéralisme fiscal a inspiré la promotion de la décentralisation par les plus grandes organisations internationales (Banque mondiale, FMI, PNUD...) dans les années 1980.

L'approche de Charles Tiebout peut paraître tout à fait féconde. Elle se heurte pourtant au fait que, dans les pays industrialisés et plus encore dans les pays en développement, les demandes de services publics locaux ne diffèrent pas, ou très peu, d'une communauté à une autre. Partout, dans le monde, on demande la même chose : de l'eau, de l'éclairage, de l'assainissement, des écoles... Les riches et les pauvres ont beaucoup de besoins en commun en termes de services publics

⁹ Charles Tiebout « A pure theory of public expenditure », *Journal of Political Economy*, 1956, Vol.64, No 5

locaux ! Les travaux de José Kobielski¹⁰ (1975) ont bien montré l'homogénéité des politiques locales en France. De façon générale, les différences qualitatives de dépenses publiques entre les collectivités sont bien moins importantes que l'inégalité de leurs ressources. Certes, des écarts de montants de dépenses au sein des différentes strates de territoires ne signifient pas forcément une même structure de dépenses, mais ces résultats suggèrent qu'on est loin du bouquet de politiques publiques locales de natures et d'intensités très différentes, que suggère le modèle de Tiebout. De surcroît, ce modèle, poussé au bout de sa logique, suppose une totale décentralisation des prélèvements assurant les dépenses locales, ce qu'on ne trouve nulle part dans le monde : la notion de « demande » s'est effacée partout devant celle de « besoins », ce qui justifie, au nom de l'égalité et de l'équité, les dotations des gouvernements centraux aux collectivités territoriales. A tel point que, comme en France, elles constituent le plus gros de leurs ressources financières. En bref, penser la politique locale comme un marché ne permet pas de l'organiser correctement.

Il faut toutefois remarquer que certains changements sociodémographiques pourraient redonner aujourd'hui de la pertinence à l'approche de Charles Tiebout : en effet, la montée en puissance, par exemple, de communautés locales dominées politiquement par les personnes âgées, surtout si elles sont inégalement réparties sur le territoire national, pourrait concrétiser, pour la première fois et tardivement, l'attendu fondamental de différenciation des demandes locales de services publics locaux menant la théorie à faire prévaloir la décentralisation comme modalité rationnelle de maximisation des satisfactions. On verrait ainsi nettement apparaître une de ces fameuses communautés dont Charles Tiebout nous parle. Evidemment, on pourrait craindre que ce « grey power » ne conduise les autorités locales à mettre en œuvre des politiques qui, servant l'électorat âgé, évinceraient, du fait de la contrainte budgétaire, celles qui seraient plutôt tournées vers les services aux familles de jeunes actifs : crèches, garderies... Du reste, bon nombre d'enquêtes ont permis de vérifier ces risques :

¹⁰ José Kobielski (1976) *Tendance politique des municipalités et comportements financiers locaux*. Université des Rennes, Faculté des sciences économiques et d'économie appliquée à la gestion, laboratoire d'économie des villes et des collectivités.

réglementation des ouvertures de magasins le soir pour protéger le sommeil des électeurs âgés, opposition à l'ouverture de zones d'activités, contestation d'infrastructures de loisirs pour jeunes, réductions des services de crèches...

William Alonso¹¹ et le dilemme de l'intérêt général

De son côté, William Alonso soulève un problème majeur : celui des risques économiques que peut entraîner le dispositif de la décentralisation. Ainsi, dans une ville où ce sont les habitants qui décident de son expansion, si le coût moyen par habitant (dépenses publiques, externalités négatives...) augmente avec l'arrivée de nouveaux ménages, l'intérêt des habitants serait logiquement d'en freiner le développement. En revanche, pour le pouvoir central, il n'y a pas de raison économique de freiner ce même développement : tant que le coût d'un habitant supplémentaire n'excède pas le bénéfice (production, revenus...) supplémentaire qu'il entraîne, la nation bénéficie de l'expansion de la ville. On le voit : gouvernement central et gouvernement local n'ont parfois pas la même conception de l'intérêt général. Tandis que le pouvoir central est souvent confronté à une certaine logique (celle de la concurrence mondiale, notamment, qui impose investissements, innovations...), les pouvoirs locaux sont sommés de répondre à d'autres impératifs (qualité de la vie, sauvegarde de l'environnement, développement de services de proximité...). Des choix s'imposent alors, car ce qui est bon à un niveau (le national) ne l'est pas nécessairement à un autre (le local).

A bien des égards, l'affaire de la tour Triangle, à Paris, est un exemple de ce dilemme : les élus parisiens l'ont refusée, alors que l'on pouvait

¹¹ William Alonso (1971), *The economics of urban size*, in Regional Science Association Papers No 26

penser qu'elle était un élément de renforcement du rôle du cœur de la métropole parisienne, un plus pour l'efficacité économique de la région et de la nation. On aurait trop souvent affaire, pour reprendre l'heureuse formule de Jean Viard, à une « démocratie du sommeil »¹², donnant le pouvoir politique des territoires aux gens qui y dorment, et pas assez à ceux qui y travaillent (pour mémoire, 760 000 parisiens vivent et travaillent à Paris, alors que 1,03 millions d'actifs viennent y travailler tous les jours, mais résident ailleurs !). Des constats identiques pourraient être faits pour divers projets adoptés au niveau national et rejetés par la population locale et par bon nombre d'élus locaux. Se trouve ainsi posée **la question des paramétrages géographiques de l'action publique** : certaines décisions n'iraient-elles pas davantage dans le sens de l'intérêt général si elles étaient prises au niveau de l'intercommunalité plutôt qu'au niveau communal ? On pense, par exemple, au domaine du logement où, souvent, la gestion du PLU, laissée aux mains du maire, ne permet pas de construire en quantité suffisante. Se trouve aussi posée la question de la **pertinence et de la légitimité de décisions locales**, souvent retenues à partir de référendums locaux, alors que les objectifs en question et soumis aux votes des « locaux », sont des objectifs à plus large portée, d'ordre national, voire international (cas de l'aéroport de Notre-Dame des Landes, de certaines grandes lignes TGV, de l'installation d'éoliennes en mer, de tunnels trans-pays, de définitions de limites régionales...).

De la même façon, l'exemple évoqué ci-dessus de la domination de certains groupes sociaux, comme les personnes âgées, dans certains territoires, ne montre-t-il pas que le désir de satisfaire des communautés spécifiques (au sens de Charles Tiebout) risque de conduire le développement local sur des chemins nettement sub-optimaux du point de vue de la collectivité nationale, ou même tout simplement de la collectivité locale ? On voit bien que sur cette question, comme sur bien d'autres, il conviendrait que la réflexion s'appuie sur l'évaluation des conflits locaux et sur une meilleure conciliation des intérêts des territoires et de ceux des espaces plus larges dans lesquels ils sont contenus : la décentralisation trouverait ici une de ses limites.

¹² Jean Viard (2012) *Nouveau portrait de la France: La société des modes de vie*, Editions de l'Aube

Robert Musgrave¹³ et ses « bureaux »

Lorsqu'il s'agit de répondre à la question : « que décentraliser ? », le fédéralisme financier s'appuie sur la **division fonctionnelle proposée par R. Musgrave en trois « bureaux »** à qui sont attribuées des fonctions qui, de façon apparemment rationnelle, devront servir de support à la répartition des activités publiques entre les divers niveaux de pouvoir.

- la fonction d'« **affectation de moyens** » : il s'agit là de suppléer les défaillances des marchés par la fourniture de biens et services à la collectivité, complétant de la sorte l'offre de biens et de services privés. L'enjeu est double : définir ce qui ressort du domaine public et du domaine privé (en comparant les utilités marginales des biens publics et des biens privés, comme le préconise P. A. Samuelson) ; définir une meilleure allocation des facteurs publics (et les acteurs pertinents concernés) afin de réduire les gaspillages et d'assurer une plus grande efficacité, à la fois dans l'utilisation des ressources disponibles, mais aussi dans l'octroi des moyens.
- la fonction de « **redistribution et de transferts de ressources** », quand il faut rendre plus supportables les ajustements et les inégalités que les transformations de la société ont provoquées (grâce à des actions de compensation et de péréquation) ou quand il faut développer une politique d'aménagement du territoire : l'enjeu est de développer une plus grande solidarité entre agents et territoires et d'assurer une meilleure équité redistributive.

Il faut noter que cette fonction redistributive peut prendre des formes très diverses, parfois faciles à repérer et bien visibles, comme des aides ou subventions, mais aussi parfois plus difficiles à percevoir, devenant

¹³ Musgrave R. (1959) *Theory of public finance* 1959 - New York, Mc Graw.

comme « invisibles », comme certains transferts sociaux. Par ailleurs, aucun raisonnement ne permet de déterminer le montant « optimal » d'intervention : c'est largement le jeu des diverses catégories sociales qui définit la plus ou moins grande ampleur de l'intervention du pouvoir central, ces catégories dissimulant très souvent leurs objectifs profonds sous les apparences de la nécessité d'intérêt public...

- la fonction de « *stabilisation* », quand, pour faire face là encore aux défaillances du marché et aux défauts de coordination des acteurs, il faut agir sur les grands équilibres économiques, en pratiquant, par exemple, des politiques budgétaires, monétaires ou fiscales propres à soutenir l'activité, l'emploi ou à lutter contre l'inflation. Pour garantir l'efficacité de cette fonction, l'ambition est d'assurer une véritable cohérence entre toutes les pratiques des responsables des activités publiques, car ceux-ci, dans le cadre d'un marché non coopératif, ont tendance à ne pas assumer, du moins assez, les conséquences de leurs actes sur l'équilibre global ou sur le chômage.

Cette classification des fonctions conserve évidemment un caractère artificiel, et crée même plus de troubles que de clarté quand on veut s'en servir pour répartir les politiques publiques entre divers niveaux territoriaux. Elle sous-estime le fait que, dans cette volonté de clarifier la répartition des pouvoirs, toutes les politiques, d'une façon ou d'une autre, ont à la fois des effets allocatifs, stabilisateurs et redistributifs. Toutefois, cette distinction peut s'avérer utile comme support à toute réflexion sur le partage des responsabilités et compétences entre ceux de l'« ordre central » et ceux de l'« ordre de la société locale ».

Chapitre 4

Les principes fondateurs de l'organisation territoriale

On l'a vu, la décentralisation échappe à presque tous les efforts de rationalisation intellectuelle. Mais alors, pourquoi décentraliser ? Après tout, les zélés passionnés d'un Etat fort et homogénéisateur voient dans la décentralisation ni plus ni moins qu'une remise en question de l'unité nationale et une source de gaspillages. A l'inverse, pour beaucoup, de Tocqueville à Maurras, en passant par Proudhon ou Taine, la décentralisation constitue la voie incontournable pour construire la société. Mais sur quelles bases faire alors reposer une nouvelle organisation des pouvoirs où la décentralisation jouerait un rôle majeur ? Aucune organisation optimale n'est décrite dans les manuels. Malgré les efforts des théoriciens, il n'existe pas de stricts modèles économiques ni de vision pré-établie qui expliquerait et justifierait le sens et la portée de la décentralisation. On observe, comme noté plus haut, qu'elle ne se réduit pas à un simple mouvement d'émancipation, ni à une « défaisance », souvent désordonnée, des compétences de l'Etat, au gré des pressions des uns ou des autres. Elle est en effet plus que cela : la recherche d'une réponse équilibrée et cohérente à des exigences multiples que l'on peut résumer à quelques principes fondateurs. Ceux-ci sont multiples et de nature souvent bien différente. En outre, leurs poids respectifs varient selon les circonstances. Enfin, ils entretiennent des rapports changeants avec les divers niveaux de territoires. Essayons d'identifier brièvement ces principes.

Démocratie

Elle exige de consulter le peuple, de délibérer collectivement et publiquement, et de séparer les pouvoirs. Elle implique, pour les collectivités territoriales, la pleine responsabilité de concevoir et de conduire de véritables politiques intégrées capables d'assurer un

développement de leurs territoires. La démocratie répond très probablement à une forte demande des citoyens locaux de s'investir dans les problématiques touchant à leur cadre de vie, même s'il convient de trouver les voies et moyens les mieux adaptés pour s'exprimer. Ce principe constitue un des fondements les plus revendiqués de la décentralisation. Pour autant, **le rapprochement des citoyens de leurs décideurs n'implique pas toujours un accroissement du pouvoir démocratique** : il existe des structures administratives importantes, tels les établissements de coopération intercommunale ou les syndicats de communes, qui permettent de développer certaines compétences en commun (transport, gestion des déchets...) à l'abri du regard des administrés.

Efficacité

Elle traduit le fait que l'allocation des ressources publiques est censée être meilleure quand elle est décidée « au plus près du terrain », dans un cadre décentralisé, ce qui peut se discuter. En tous cas, ce principe justifie très largement, et depuis longtemps, la décentralisation de bon nombre des décisions des pouvoirs centraux.

Ces deux premiers principes fondateurs de la décentralisation seront évoqués plus longuement ci-dessous.

Solidarités/redistribution

Il s'agit de compenser, par des transferts de ressources, les handicaps dont sont victimes certains territoires. Si ce principe ne vise pas à permettre une (impossible) égalité de résultat, il peut tendre à favoriser une **égalisation des chances** ou des *capabilities* (Amartya Sen¹⁴), permettant de maximiser la valorisation globale des talents dans une société. La redistribution joue également un rôle de « secours d'urgence », notamment face à la montée de nouvelles pauvretés...

Il apparaît que cette fonction doit être exercée à un niveau très centralisé

¹⁴ Amartya Sen (2000) *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Odile Jacob

pour mieux produire ses effets. Cela tient aux problèmes d'équité qu'elle pose. De surcroît, c'est la mobilité des agents qui fonde aussi l'argument selon lequel il faut conserver au niveau central l'exercice de cette fonction, de façon à éviter le « vote avec les pieds » (Tiebout) en faveur des territoires caractérisés par une fiscalité moins lourde ou des services de meilleure qualité... Ceci étant, cette centralisation peut s'accompagner d'une sorte de décentralisation, voire d'une « déconcentration » qui ne dit son nom, quand l'Etat central confie la gestion de certaines politiques (comme celle du RSA) à des collectivités décentralisées (on peut même se demander si une « recentralisation » ne serait pas opportune dans ce domaine)... De même, quand l'Etat ne peut descendre dans les mailles fines des territoires, une politique décentralisée peut parfois paraître capable de réparer les dégâts de la déshérence et d'organiser la lutte contre certaines « trappes à pauvreté ».

Stabilisation

Ce principe concerne le pilotage macro-économique, les politiques budgétaires, de relances, de « grands chantiers », de soutien de l'offre. Il doit remédier aux défauts de coordination entre agents publics et privés et, comme le précédent, il **ne peut s'exercer qu'au niveau central** : les collectivités territoriales n'ont ni la dimension, ni les moyens juridiques et financiers pour le faire. De plus, dans une économie « ouverte », toute politique menée par une seule collectivité risque d'exporter ses effets rapidement vers les collectivités voisines, créant des externalités incontrôlables, d'autant qu'elles seraient susceptibles d'être en contradiction avec les ambitions de ces dernières. De là, des sources d'inefficacité au niveau global. Néanmoins, il faut admettre que certaines politiques des collectivités puissent arriver à faire pression sur les politiques globales (création de lycées ou d'universités nouvelles, soutien à de grandes entreprises internationales, développement d'infrastructures de transport...).

Cohérence (verticale et horizontale)

Ce principe constitue une invitation aux territoires à ne pas se contrarier

mutuellement. L'idée, implicite mais dominante, selon laquelle l'intérêt général ne serait que la somme des intérêts locaux doit être remise en cause. La difficulté d'assurer une certaine cohérence entre les interventions des collectivités tient, tout d'abord, au fait qu'elles développent des politiques qui ont des frontières très floues, qui ne se découpent pas en morceaux (comme les politiques d'aménagement du territoire, de développement économique ou du tourisme) et dont les effets « débordent » souvent largement sur les territoires voisins. La difficulté tient, ensuite, au fait que la plupart des compétences concernent plusieurs niveaux de gouvernement à la fois. Elle tient enfin au fait que l'attribution de « blocs de compétences » précis à des collectivités données se heurte au sacro-saint principe de la « libre administration » des collectivités et aux refus courants dans la pratique de s'affranchir d'une quelconque répartition des fonctions (timidement) proposée par les lois successives. A-t-on quelques chances de voir quelqu'un recourir au juge administratif pour dénoncer une violation de compétences ? Le rêve de certains de voir un jour se dessiner un « jardin à la française » s'évanouit et la nécessité de coordinations continues entre les collectivités, ou entre les collectivités et l'Etat, s'impose en permanence. Divers dispositifs et procédures peuvent être développés à cet effet, qu'il s'agisse de contractualisation, d'interdictions, d'incitations.

Equité

Ce principe fondateur de la cohésion sociale signifie qu'un même agent, dans une même situation, doit être traité partout de la même façon, ce qui est loin d'être le cas pour un grand nombre de politiques territoriales ! Cette question de l'équité nécessite que soit bien précisée la notion de « même situation » : elle doit être traitée sous contrainte de coût/rentabilité sociale du service considéré (pas de bouche de métro dans chaque cour de ferme !) et compte tenu des effets externes des politiques concernées (le système éducatif forme ici des actifs dont on aura besoin là). Cette même question de l'équité implique aussi une clarification de la dimension d'« équité territoriale » (customisation discutable de la pensée de John Rawls¹⁵), souvent véhiculée par le

¹⁵ John Rawls (1987) *Théorie de la justice*, le Seuil.

slogan d'« égalité territoriale » : cette équité doit s'appliquer là où les agents sont dans une localisation contrainte, et non quand cela résulte de leur choix.

Adaptabilité

Ce principe implique une prise en compte constante des spécificités des territoires, de leurs singularités, voire de leurs traditions, et pose donc la question d'une application différencié du droit, dans le cadre de la République. Cela signifie la reconnaissance (provisoire ou durable) d'un pouvoir réglementaire au profit de certaines collectivités locales (comme cela se fait déjà au profit des communes, des territoires d'outre-mer, de la Corse ou de l'Alsace...). A cet égard, la possibilité d'expérimenter est une source majeure d'innovation et d'adaptabilité, ce qui fait la force des systèmes fédéraux : réformer sans le faire nécessairement d'un seul coup et pour tous.

Ces différents principes correspondent à des attentes elles-mêmes différentes. Certains (efficacité, cohérence, adaptabilité, stabilisation) répondent à une logique d'organisation productive. D'autres, plutôt à une logique de redistribution intercatégorielle et interterritoriale (solidarité, équité), le principe de démocratie conservant un statut à part.

Chapitre 5

A propos de deux principes : efficacité et démocratie

Les principes qui peuvent fonder la décentralisation sont souvent complémentaires, mais aussi parfois concurrents. Comme souvent quand des objectifs se multiplient, ils risquent vite de générer des tensions entre eux. Comme le racontait un ancien Premier ministre turc, « dans la vie politique comme dans la vie personnelle, plus on a de principes, plus on a peine à les mettre en œuvre car ils se contrarient en les multipliant : il faut donc n'en avoir qu'un ou deux, majeurs, sur lesquels il faut rester inflexibles ! ». Parmi les sept principes évoqués plus haut, deux d'entre eux semblent détenir, depuis toujours, une place prioritaire dans la justification et la légitimation de la décentralisation : l'efficacité et la démocratie. Arrêtons-nous un instant sur les difficultés qu'ils soulèvent.

Décentraliser pour plus d'efficacité ?

Alléger le rôle du pouvoir central et permettre aux collectivités territoriales d'assumer plus de compétences peut-il suffire à rendre l'organisation de la société plus efficace ? Et « efficace » par rapport à quoi ? En effet, l'efficacité ne peut être conçue sans référence aux objectifs au nom desquels une compétence est dévolue par l'autorité centrale... Si les arguments en faveur de l'accroissement de l'efficacité ne manquent pas, leurs évaluations restent rares et leurs limites importantes. Il faut dire que l'appréciation de l'efficacité de la décentralisation est rendue difficile par deux constats : tout d'abord, parce que les intérêts des pouvoirs centraux et des pouvoirs locaux divergent ; ensuite, parce que la situation des territoires et celle des personnes ne se confondent pas.

Les arguments en faveur de l'efficacité

Tout d'abord, en vertu du principe allocatif des économistes, la décentralisation permettrait de mieux saisir les désirs des citoyens et de prendre en compte les disparités locales, tant elle serait, vertu cardinale s'il en est, « au plus près du terrain » : informations plus précises sur leurs besoins et meilleure appréhension des moyens de les satisfaire ; adaptabilité plus grande aux spécificités locales (y compris dans la définition des « territoires pertinents » et dans leur mode d'articulation). Dans ces circonstances, la rente informationnelle que procurerait la décentralisation permettrait une meilleure adéquation, et à un moindre coût de transaction, entre les offres et les demandes de toutes sortes (W. Oates¹⁶) : l'hétérogénéité des préférences des agents et la dispersion des informations militeraient en faveur d'actions à petites échelles, comme le notait aussi Charles Tiebout.

Ensuite, décentraliser, ce serait améliorer en permanence l'efficacité des services publics des collectivités territoriales, et œuvrer ainsi à mieux servir l'intérêt collectif dans la mesure où celles-ci sont placées en situation de concurrence, tant pour attirer des agents mobiles (citoyens, entreprises...) que pour procéder à de nouvelles installations. Evidemment, les risques de clientélisme local, voire de corruption, ne sont pas exclus.

En outre, tout mouvement de décentralisation devrait, sur le papier, permettre de réduire les dépenses de l'Etat, dans la mesure où celui-ci pourrait être tenté d'opérer des transferts de charges en direction d'échelons infra-étatiques où, comme noté plus haut, la gestion des biens publics pourrait se révéler plus stricte et plus rigoureuse.

De surcroît, une décentralisation bien comprise devrait faciliter le désengorgement des centres qui doivent traiter, à la fois, de problèmes généraux et de problèmes particuliers, ce qui renvoie à la théorie de l'information asymétrique et au paradigme de la relation principal/agent qui explique les difficultés traditionnelles des organisations hiérarchiques : celui qui agit détient en réalité plus d'informations que celui qui décide, ou des informations plus pertinentes, de sorte que le décideur dépend

¹⁶Wallace E. Oates (1972) *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich

de la qualité des « remontées »" d'information ou de la transparence des pratiques, qui ne rétablissent cependant jamais une parfaite symétrie d'informations.

De plus, l'essor de la décentralisation va de pair avec l'essor des capacités organisatrices de plus en plus accordées aux territoires locaux, du fait des mutations des systèmes productifs. En effet, les difficultés rencontrées par les systèmes dominants de production, de type fordiste, ont remis en cause l'intérêt de grands ensembles productifs de biens standardisés. De leur côté, l'intensification de la concurrence et la nécessité d'adapter en permanence les productions à des besoins évolutifs ont impliqué une plus grande flexibilité des modes de production. Résultat : bon nombre d'entreprises ont modifié leur organisation interne, s'éclatant, comme des galaxies, en une série d'unités de moindres dimensions, reliées entre elles par toutes sortes de contrats, privilégiant l'innovation, recourant à des services de plus en plus nombreux et profitant de la souplesse et des opportunités spécifiques qu'offrent les divers lieux de l'espace... Dans ces circonstances, les territoires et leurs pouvoirs décentralisés sont appelés à jouer des rôles majeurs, facilitant les rapprochements entre les fonctions déterminantes du développement (recherche, formation, production) ou fournissant les services et infrastructures adaptées nécessaires : il s'agit alors de plus en plus de penser simultanément organisation industrielle et organisation territoriale, à travers la dynamique de leur interdépendance, tandis que l'efficacité dépend de la qualité de l'articulation des stratégies des firmes et des capacités créatrices de leurs territoires. Evidemment, subsiste le risque de voir des entreprises jouer de la différenciation des territoires pour maximiser leurs avantages financiers et fiscaux, ce qui peut avoir des conséquences désastreuses pour certains territoires (telles les banlieues).

Enfin, le processus de décentralisation présente cette vertu de favoriser les expérimentations, dans la mesure où les bonnes pratiques réalisées par un territoire peuvent être dupliquées dans un autre.

Mais les évaluations de l'efficacité de la décentralisation restent somme

toute encore rares, en dépit de très nombreux rapports sur ce sujet¹⁷. L'absence d'approches théoriques convaincantes, capables de bien intégrer la fonction économique des collectivités territoriales et d'indiquer les orientations les plus judicieuses, expliquerait largement ce constat. Pourtant, il ressort à l'évidence que **la décentralisation a largement contribué à l'amélioration radicale de la situation économique et sociale de nos territoires et de nos villes**, même si trop de territoires subissent encore violemment la grave crise qui s'est développée depuis trente ans. Les 500 000 élus territoriaux qui maillent finement nos territoires, comme un réseau sanguin de la démocratie dans le pays, ont souvent endossé leur rôle de développeurs et de stratèges territoriaux, ce dont auraient été incapables certains préfets. Et ils ont, comme la Cour des comptes l'a souligné maintes fois, amélioré significativement la gestion de nombreux services l'aide sociale, dans les départements, les collèges et les lycées, etc.

Les limites de l'argument de l'efficacité

Reste que cet argument d'efficacité de la décentralisation présente aussi des limites.

Premièrement, certaines conditions de **comportement des acteurs** sont bien loin d'être réunies, contrairement aux nombreux pré-supposés des diverses théories : les choix ne diffèrent pas toujours selon les catégories et groupes d'acteurs. De même, les révélations des préférences individuelles ne s'opèrent pas correctement, du fait de l'opacité qui accompagne les choix publics. Par ailleurs, les élus locaux sont souvent guidés par des stratégies électorales de court-terme et peuvent poursuivre d'autres buts que la satisfaction des besoins des citoyens (Y. Mény¹⁸). En outre, les collectivités n'ont pas toujours la **capacité organisationnelle et les ressources (voire les compétences)** nécessaires, a-t-on parfois avancé du côté des fonctionnaires d'Etat !) pour réaliser l'adéquation parfaite entre les demandes locales et les

¹⁷ Bernard Pecqueur (1989), *Le développement économique*, Syros ; Yves Morvan et Marchand (1990), *Les interventions économiques des régions* », Paris, Mame ; Greffe (2005), *La décentralisation*, Paris, La Découverte ; Derycke et Gilbert (1998), *Economie publique locale*, Paris, Economica.

¹⁸ Yves Mény, déjà cité.

offres nécessaires.

Deuxièmement, une décentralisation qui met en concurrence les territoires, dans une perspective de jeux non-coopératifs, peut vite se traduire par une multiplication onéreuse (et inutile) de structures diverses : il y a, de toute évidence, une possibilité de gaspillages dès que différentes autorités sont en compétition pour la collecte de moyens, dans la perspective d'offrir à chacun le même service.

Troisièmement, une offre décentralisée n'est efficace, par rapport à une offre centralisée, que si certains effets ne jouent pas : pour exercer certaines compétences au niveau global, il ne doit pas exister d'importantes *économies d'échelle* qui justifieraient alors que soit retenu un plus large cadre pour mettre en œuvre ces compétences. De même, il ne doit pas exister d'importants *effets de débordement*, de sorte que les biens et services produits au sein d'un ensemble géographique donné auraient des influences non négligeables sur les ensembles mitoyens : une recentralisation s'imposerait alors. Enfin, on ne doit pas rencontrer d'*effets d'encombrement* tels que les coûts liés à la production de tel bien ou service soient accrus par l'arrivée de consommateurs provenant de telle autre collectivité... De façon plus générale, ne peuvent être décentralisées que des compétences divisibles et n'exerçant que des effets circonscrits à des *zones géographiques restreintes*. A moins que ne soit développée une plus grande interterritorialité. A certains égards, l'accroissement de la taille moyenne des régions françaises en 2015 pourrait faciliter une meilleure décentralisation de certaines compétences au profit de la région, qui étaient jugées jusque-là « indivisibles ».

Enfin, il faut limiter la portée de l'argument relatif à la conquête de bonnes informations à partir des bases territoriales : la théorie des « mécanismes incitatifs »¹⁹ avance qu'en présence de coûts négligeables de collecte des informations, une autorité centrale est toujours en mesure de mettre en place un mécanisme qui réalise à moindres frais ce que des autorités locales essaient de réaliser. Le

¹⁹ R.B.Myerson (1979) *Incentive compatibility and bargaining power*, in *Econometrica*, 47

développement de l'open data pourra toutefois changer la nature du problème à terme.

La somme des intérêts locaux ne fait pas l'intérêt national

Pour compliquer l'analyse de l'efficacité de la décentralisation, et reprendre les craintes d'Alonso par rapport aux risques que peut faire courir le processus de décentralisation, il faut convenir que, très souvent, les logiques et modalités de développement économique sont très différentes selon qu'on se situe au niveau du pouvoir central ou au niveau des pouvoirs locaux. C'est bien ce que suggèrent les analyses des mécanismes de la croissance des territoires en France, mais aussi dans de nombreux pays industriels²⁰. Ces analyses prennent largement en compte le poids des mécanismes de transferts interterritoriaux de revenus et montrent que l'enjeu, du point de vue de la croissance, n'est pas le même pour la nation et pour les territoires infranationaux.

Les équations du développement varient selon les niveaux de gouvernements

Au niveau national, la richesse dépend du PIB. Au niveau local ou régional, c'est plutôt le revenu qui, via la consommation, détermine le PIB.

En effet, au niveau local, il faut distinguer deux PIB : un « PIB de l'offre » qui est la somme des valeurs ajoutées régionales générées par les « secteurs exposés », souvent insérés dans des réseaux internationaux et produisant pour un marché national ou mondial, et un « PIB de la demande » provenant des « secteurs protégés », c'est-à-dire des activités locales liées à l'économie résidentielle comme les services aux particuliers, l'éducation, la santé, les commerces... Ces activités répondent à la demande interne. Or, cette dernière est très largement solvabilisée par les transferts de revenus dont bénéficient les territoires. Ces revenus sont des transferts « capturés » qui sont liés à des

²⁰ Laurent Davezies (2008) *La République et ses territoires*, Paris, Le Seuil ; Magali Talandier et Laurent Davezies (2009) *Croissance et développement territorial*, Editions du PUCA/Documentation Française.

mécanismes de redistributions publics (aides sociales, indemnités chômage, rémunérations des fonctionnaires...) et privés (tourismes, retraites, revenus de placements...).

Preuve de cette **importance des transferts dont profitent les territoires** : en France, les dépenses publiques et sociales distribuent annuellement 57 % de la richesse créée. Le plus gros du revenu des ménages d'un territoire provient donc, non de la rémunération directe liée à la production dans ce territoire (sous forme de salaires ou de bénéfices), mais de revenus transitant par les canaux de la redistribution et stimulant la consommation qui, elle-même, stimule le PIB local. Résultat : **il n'y a pas une région de France** (pas même l'Ile-de-France) **dans laquelle les revenus privés du travail soient plus importants que la somme des salaires publics, prestations sociales et retraites.**

En 2007, par exemple, le Limousin a un indice de 80 pour le PIB par habitant (100 étant la moyenne de la France) et de 98 pour le revenu brut disponible (RDB) par habitant. Son RDB gagne presque 20 points par rapport à ce qu'il aurait été s'il n'avait dérivé que de sa seule production.

Les transferts dont bénéficient les territoires sont donc des « boosters », via la consommation qu'ils solvabilisent, de la croissance des secteurs locaux. Du reste, la part de la croissance des PIB de province imputables aux activités productives exposées a nettement régressé entre 1990 et 2006, alors qu'elle a progressé en Ile-de-France. Mieux : certaines régions ont vu, grâce à leurs secteurs protégés, leur PIB croître plus vite qu'en Ile-de-France.

On observe par ailleurs que **le niveau de dépenses « décentralisées » par habitant n'est que faiblement corrélé au niveau de PIB/habitant.** Les liens distendus entre la création de richesses des territoires et les dépenses des collectivités locales empêchent de tirer de ces observations une loi qui lierait action publique locale, du moins mesurée par le seul niveau des dépenses, et contribution à la croissance du pays... Ni dans un sens ni dans l'autre.

Simultanément, il apparaît que plus une région est spécialisée dans la consommation, plus son emploi se développe. La progression de l'emploi dans les territoires, dans les années passées, s'expliquait en effet d'abord par la consommation et, ensuite, par le revenu, lui-même composé de façon croissante de flux indépendants de la production locale. Dit autrement, c'est la consommation, et non la production compétitive, qui soutient le mieux l'emploi des territoires. Et, paradoxalement, le principal atout pour le développement des régions est leur faible insertion dans la production destinée à l'extérieur.

L'enjeu de la croissance n'est pas le même pour la nation et pour les territoires infranationaux

Au fil des lois, le développement économique a fait l'objet d'une large décentralisation. Mais ce thème du développement n'obéit pas aux mêmes logiques ni aux mêmes objectifs selon que les acteurs sont « au centre » ou dans les collectivités.

Au niveau national, l'essentiel des revenus dépendent du PIB productif et de la compétitivité du système productif. Au niveau des territoires, c'est la captation des revenus générés ailleurs qui importe le plus pour produire croissance et emplois... Dans ces circonstances, les responsables locaux peuvent hésiter entre deux stratégies. Soit contribuer à la croissance nationale en développant la production- ce qui ne garantit pas toujours la création de beaucoup d'emplois (et ce qui leur fait prendre le risque d'être battus sur l'intérêt général). Soit s'efforcer de capter plus de transferts vers leur territoire- ce qui leur permet d'envisager de se faire réélire sur l'intérêt local. A la limite, faire campagne électorale locale sur l'ajustement des territoires aux conditions actuelles de la compétition économique mondiale et surtout sur des objectifs d'amélioration immédiate de la productivité (c'est-à-dire souvent, en clair, sur des risques de réduction d'emplois) peut se révéler dangereux. Pour autant, on peut observer que bon nombre d'élus locaux n'assument pas le fait de préférer explicitement des stratégies d'attraction de revenus extérieurs plutôt que des stratégies considérées comme « productives ». Car l'idée que le développement local dépende des capacités productives locales reste fortement ancrée dans leur

esprit (même si les observations témoignent du contraire !). Le poids important de l'ex-taxe professionnelle les confortait dans cette stratégie. Toutefois, les évolutions fiscales depuis une vingtaine d'années, donnant plus de poids aux impôts sur les ménages, pourraient aboutir à une préférence accrue pour l'économie « résidentielle » (négligeant toutefois de prendre en compte tous les coûts induits à terme).

Un dispositif complexe comme celui de l'organisation territoriale des pouvoirs fondée sur l'illusion d'une convergence des objectifs et mécanismes de la croissance aux divers niveaux des administrations, ne peut, pour s'ajuster, se contenter de miser sur la seule vertu républicaine des élus. Comme l'a souligné Richard Bird²¹ : « *dans une société hétérogène, il est impossible au gouvernement central d'avoir le beurre, c'est-à-dire décentraliser les décisions impopulaires en direction des gouvernements locaux, et l'argent du beurre, c'est-à-dire d'obtenir des décisions identiques à celles qu'aurait prises le pouvoir central* ».

Le terme de « développement » n'a donc pas toujours le même sens au niveau national ou au niveau local/régional. Dans le premier cas, c'est la compétitivité productive qui compte ; le PIB ou le PIB par habitant ou par emploi ou encore la compétitivité occupent alors tout le champ du sens à donner au développement économique : les *facteurs productifs du développement* sont déterminants. Dans le second cas, dès lors que la compétence « développement » est prise en charge par les décideurs élus, c'est une notion de *développement humain* qui prime. On se trouve ainsi devant deux acceptations du mot développement. L'indice de santé sociale (ISS) des régions françaises développé par Jean Gadrey et Florence Jany Catrice²² l'a bien montré : en termes de développement

²¹ Bird, Richard & Wallich, Christine, 1993. *Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition* in Policy Research Working Paper Series 1122, The World Bank. Cité et traduit par Pierre Henry Derrycke (Deschamps R., Jacquemin J.C. et Mignolet L. (sous la dir.), 1994 *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*. Actes de la journée d'étude du 11 Mars 1994. Presses Universitaires de Namur. (disponible sur internet).

²² Gadrey J., Jany-Catrice F. (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Coll. Repères, éd. La Découverte.

humain, le Limousin, par exemple, arrive première des 22 régions métropolitaines par son ISS, alors qu'il n'est que 18ème en termes de PIB/habitant. A l'inverse, l'Ile de France est première pour le PIB/habitant et 15ème pour l'ISS ! En bref, sur le plan territorial, PIB et ISS fonctionnent comme un dilemme, ce qui n'est pas vrai au niveau national

La situation des territoires et celle de leurs citoyens ne se confondent pas

Par rapport à quoi juger de l'efficacité de la décentralisation ? En même temps que les mobilités des populations s'accroissent, l'idée de l' « égalité des territoires » a progressé dans les esprits pour gagner un statut quasi équivalent à celui de l'égalité sociale. Or, ce sont là deux idées bien différentes, car plusieurs sources de confusion troublent les analyses.

Tout d'abord, les territoires réputés « pauvres », en matière d'équipements, de dotations naturelles, d'aides diverses...peuvent très bien accueillir des citoyens aisés qui ont choisi de s'y installer. Et inversement. Comme noté plus haut, **il n'y a pas de corrélation entre le PIB des régions et les revenus disponibles des ménages. Et l'égalité des citoyens n'implique pas l'égalité minutieuse des territoires.**

Par ailleurs, à quelle aune mesurons-nous exactement l'égalité ? Selon la réponse apportée à cette question, on luttera contre certaines inégalités, mais on en tolérera d'autres : l'égalité des chances peut s'accommoder de fortes inégalités de revenus. De son côté, en raison d'une propension à épargner qui varie beaucoup selon les agents économiques, et sur plusieurs générations, l'égalité des revenus peut s'accompagner d'inégalités de patrimoines très sensibles.

On pourrait ajouter : « **égalité de qui** ? », car tout dépend, à nouveau, des maillages d'observation retenus : s'il existe de réelles disparités à l'intérieur d'une région, par exemple, il est rarement possible de conclure à de grandes « fractures » entre l'Est et l'Ouest, à moins que ce ne soit entre le Nord et le Sud. En fait, les lignes de partages sont beaucoup

plus « fines », opposant plutôt le fait urbain et leurs territoires péri-urbains de « deuxième couronne » ; ou encore certaines grandes « poches » à l'intérieur d'une même ville. Tout cela doit conduire à apprécier les « inégalités » à des niveaux souvent micro-territoriaux (quartiers, bassins de vie...) plutôt qu'à l'échelle de vastes ensembles géographiques.

En outre, que signifie cette notion d'« égalité », quand elle est confondue, comme c'est souvent le cas, avec celle de divergence et de variété dans les modes de développement, les trajectoires suivies, les options retenues... ? On a vite fait aussi de penser que tout dépend des seules dotations aux territoires, alors que, d'un territoire à un autre, des dotations identiques peuvent engendrer des performances différentes, selon l'utilisation qu'on en fait.

Enfin, et surtout, les mobilités croissantes des populations peuvent rendre difficile l'interprétation des inégalités territoriales de revenus : le fait que le revenu moyen d'un territoire décroche par rapport à la moyenne nationale ne signifie pas forcément que ce soit le cas de celui de ses habitants. C'est la question qui se pose dans la « politique de la ville » : quand les habitants qui vont mieux partent, et sont remplacés par d'autres qui vont moins bien, le niveau de revenu moyen du quartier fléchit alors que celui de tous les gens qu'il concerne s'est amélioré ou maintenu²³. De la même façon, un territoire peut voir son revenu augmenter du fait de la disparition des plus pauvres et de leur remplacement par des générations plus jeunes dont pourtant les revenus déclinent ! Dans bien des cas, la réduction des inégalités s'accompagne d'une augmentation des inégalités territoriales.

Ces constats conduisent à poser la question de la mesure de l'efficacité de certaines politiques décentralisées : elles interfèrent avec bon nombre de politiques nationales et leurs effets sont difficilement

²³Laurent Davezies L. & Philippe Estèbe (2012) *L'interpellation politique des cités : quelles solidarités pour les quartiers populaires* in Houard N, (sous la dir.) *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*". CAS – Documentation Française. Paris.

« isolables ». De plus, il est difficile d'établir un lien de causalité entre celles-ci et les dysfonctionnements de toutes sortes observés au sein des territoires.

Par ailleurs, ces constats conduisent aussi à poser la question de la *cible de l'action publique décentralisée*. En effet, on constate que très souvent les politiques territoriales affichent l'ambition d'assurer l'« égalité de quelque chose ». Et l'idée abstraite d'égalité peut être interprétée de plusieurs façons, sans toujours préciser quelle égalité concrète on poursuit : est-ce l'*égalité des territoires* qui importe- ce qui fait d'eux l'objet d'une politique centrale- , ou l'*égalité des citoyens*, favorisée ou contrariée par les caractéristiques des territoires- ce qui classe alors le territoire dans la catégorie des simples instruments ? Selon l'une ou l'autre des options retenues, l'action publique (nationale, mais encore plus locale) choisira plutôt de miser sur la solidarité pour le soutien au « redéveloppement » de ces territoires en difficulté- y compris ceux dont l'avenir est le plus compromis – ou, au contraire, de miser sur les gens eux-mêmes (notamment par l'incitation et l'aide à la mobilité). Au cœur de ce vieux dilemme, (« jobs to people » ou « people to jobs »), la stratégie des élus locaux est d'abord territoriale : ils veulent garder leurs populations ; celle du gouvernement central, en revanche, est plutôt sociale : il veut faire circuler les acteurs entre les territoires. A l'observation des pratiques, on constate que ces deux stratégies sont moins alternatives que complémentaires, mais gagneraient, là encore, à être posées de façon plus explicite et plus pondérée.

De façon beaucoup plus générale, n'y-a-t-il pas une contradiction entre égalité pure et décentralisation ? Une parfaite égalité supposerait une redistribution considérable de crédits, et probablement d'immenses gâchis : peut-on offrir les mêmes politiques universitaires ou de santé partout ? Par ailleurs, les politiques propres des territoires, précisément parce qu'elles sont différenciées, conduisent nécessairement à des inégalités de situation.

Décentraliser pour accroître la démocratie ?

En France, le principe démocratique est très fréquemment mobilisé pour justifier un accroissement de la décentralisation. Toutefois, l'introduction d'une dimension territoriale dans l'organisation des pouvoirs centraux se trouve confrontée à de redoutables difficultés de représentativité. Dans le même temps, la mise en place de la démocratie au niveau de la société locale se heurte aux aléas mécaniques des procédures électorales.

La difficile introduction d'une dimension territoriale dans l'organisation de l'« ordre central »

L'introduction d'une dimension territoriale dans les institutions démocratiques nationales est aussi ancienne que ces institutions. Déjà Clisthène avait introduit ses « dèmes » maillant la cité athénienne pour compléter l'œuvre de Solon. Bien plus tard, l'abbé Sieyès découpait les départements lors de la Révolution française. Pourtant, dans ces deux cas, le découpage du territoire en circonscriptions était moins le moyen de faire émerger une « citoyenneté territoriale » que de casser les subdivisions territoriales existantes, tribales ou nobiliaires, héritées des régimes antérieurs et qui constituaient justement un obstacle à l'établissement de la démocratie. Le territoire traditionnel, frein au progrès démocratiques, était alors brisé, redéfini et domestiqué au service du nouveau régime fondé sur la souveraineté du peuple.

Aujourd'hui, si le recours au bicamérisme peut apparaître comme une façon d'introduire une dimension territoriale dans la politique de l'« ordre central », il faut convenir, au moins dans le cas français, que la chambre haute, le Sénat a créé une sorte de vote censitaire à l'envers du fait d'une représentation biaisée. Face à une impossible représentation « égalitaire » des territoires, toute tentative d'évolution du parlement se heurte désormais au « château de cartes » constitutionnel.

- Le recours au bicamérisme

La mise en place du bicamérisme, très répandu aujourd'hui dans les démocraties modernes²⁴, est une autre façon de donner une place aux territoires dans le jeu du pouvoir national. De Montesquieu à nos jours, les territoires ont été considérés comme des garde-fous conservateurs, qui, s'ils sont représentés en tant que tels dans des chambres hautes, peuvent contrebalancer les excès des représentants du peuple. A la formule fondatrice d'Abraham Lincoln « *le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* », les législateurs ont rajouté *in petto* un co-gouvernement du peuple, par les territoires et pour les territoires ! L'idée que l'assemblée des représentants du peuple (un citoyen, une voix) soit flanquée d'une assemblée des représentants des territoires (un territoire, un représentant) s'est largement installée dans les institutions et rend compte du génie de ses promoteurs qui ont ainsi réussi à ériger en principe démocratique un simple dispositif destiné à faire entendre des particularités et des intérêts locaux. En réalité, le bicamérisme est un moyen d'éviter la démocratie « à l'état pur » : les secondes chambres ont été inventées pour atténuer le pouvoir des masses ou, pour le dire comme Madison, afin d'atténuer « la tyrannie de la majorité ».

– Le cas du Sénat français : des représentations biaisées

Sur le cas actuel du Sénat français, il faut répéter que son mode d'élection indirect reste fidèle à cette idée d'une « démocratie territoriale » faisant prévaloir les territoires sur les citoyens. Le Sénat d'aujourd'hui, en dépit de réformes successives, introduit toujours un sérieux biais pro-rural et anti-urbain dans la représentation des territoires : de façon générale, moins un département est peuplé, plus faible est le nombre d'habitants représentés par sénateur (corrélation de 0,52). Un sénateur de l'Hérault, de la Loire-Atlantique de la Haute-Garonne, de la Seine-Saint-Denis, du Rhône, de l'Ille-et-Vilaine, des Bouches-du-Rhône ou de la Gironde représente autour de 260 000 habitants. Dans des départements comme la Creuse, le Cantal, la Lozère, le Lot, la Haute-Marne, le Gers ou la Meuse, il en représente moins de 100 000. Globalement, 126 sénateurs sont élus par des délégués territoriaux de départements, plutôt ruraux, regroupant 20 millions d'habitants, alors que pour élire le même nombre de sénateurs, il faut 30 millions d'habitants dans les départements les plus urbains.

²⁴ On notera que l'Italie s'apprête à y mettre fin.

Cerise sur le gâteau, au sein de chaque département, le nombre d'habitants par grands électeurs varie de 1 à 3 entre les grandes communes (plus de 20 000 habitants) et les autres²⁵, conduisant à une forte surreprésentation, dans la désignation des sénateurs dans chaque département, des suffrages des petites villes et du monde rural. Il existe une abondante littérature sur les effets de ces mécanismes de désignation des sénateurs, mais qui pour l'essentiel porte surtout sur la question de savoir qui de la gauche ou de la droite sort favorisée de ce système : la leçon étant que la gauche est moins favorisée aujourd'hui qu'hier, ce qui revient implicitement à considérer que le Sénat représente des citoyens et non les territoires ! Il est difficile de trancher sur cette question : en effet, corriger parfaitement les biais territoriaux dans le mode de désignation avec une pondération démographique égale des circonscriptions reviendrait à créer une deuxième assemblée nationale²⁶... Sauf que les pouvoirs des deux assemblées ne sont pas les mêmes, le Sénat jouant plutôt, en pratique, un rôle de « ralentisseur législatif », n'ayant pas le dernier mot », à ce point que le général de Gaulle, paraphrasant Clémenceau, a pu dire que « le Sénat, c'est comme la prostate, on peut s'en passer ! ». Tout au plus, la deuxième Assemblée joue-t-elle un rôle égal à celui de l'Assemblée nationale dans les réformes constitutionnelles présentées au Congrès. On a ainsi vu combien elle a contribué au rejet du projet de suppression des départements, en agitant le chiffon rouge du vote d'opposition !

– Un vote censitaire à l'envers ?

Si l'on veut être fidèle à la convention d'une représentation des territoires, aussi discutable soit-elle, il faut rester sur ce terrain-là et ne pas s'aventurer sur celui de la représentation des opinions partisans.

²⁵ Moins de 300 habitants par délégué dans les tranches de taille de communes inférieures à 20 000 habitants (227 dans les 20 000 communes de moins de 500 habitants), plus de 700 dans les communes plus importantes (760 dans les communes de plus de 300 000 habitants).

²⁶ A ce propos, il faut rappeler que le mode d'élection des députés n'est pas non plus exempt de biais territoriaux : sur les 577 circonscriptions législatives, 54 ont un nombre d'habitants supérieur de plus de 20% à la moyenne des circonscriptions et 57 inférieur de plus de 20%. On y retrouve encore d'une part les zones les plus urbanisées –dans lesquelles, c'est comme si 1,1 million d'habitant ne votaient pas- et d'autre part les plus rurales qui bénéficient d'un bonus équivalent à 1,8 million d'habitants !

La représentation des territoires fonctionne aujourd'hui comme un vote censitaire à l'envers : ce sont les territoires les plus pauvres, les plus âgés, les plus ouvriers, les moins dynamiques, les moins engagés dans la transformation massive et périlleuse de notre appareil productif, les moins contributifs à l'impôt, les plus dépendants des fonds publics et sociaux, etc. dont la voix pèse le plus lourd aujourd'hui dans la chambre haute.

Si l'on considère par exemple seulement les douze communes françaises les plus peuplées et qui sont moins représentées que les autres territoires, elle regroupent 9,5% de la population française, 11% des moins de trente ans, 8% des plus de 60, 17% des emplois salariés privés, 10,4% des femmes actives occupées et 9,7% des hommes actifs occupés, 20% des cadres du pays et 5% des ouvriers. Pour un revenu déclaré par habitant de 25% supérieur à la moyenne nationale, leur contribution, par habitant, aux impôts directs est deux fois plus élevée que la moyenne nationale !

Il ne s'agit bien sûr pas de dire que le modèle métropolitain doit devenir le modèle unique, le mètre-étalon absolu de la question territoriale... Trop de « métropole » dans le débat territorial ne serait ni acceptable ni accepté. Mais la situation actuelle de sous-représentation métropolitaine est tout aussi gênante. Ce sont aujourd'hui les territoires de la jeunesse, du développement de l'activité privée, de la montée en puissance des qualifications du travail et des nouvelles activités, de l'entrée la plus réussie des femmes dans le marché du travail, de la plus forte contribution à la solidarité nationale par les prélèvements obligatoires... et ce sont aussi les plus pénalisés dans notre système de représentation des territoires !

– Une impossible représentation territoriale « égalitaire »

Donner plus de voix, au sens propre et figuré, aux territoires périphériques, qui sont généralement plus pauvres que les grands espaces urbains, apporte un carburant à la « passion française »²⁷ pour

²⁷ Philippe Estèbe (2015) *L'égalité des territoires, une passion française*, Presses Universitaires de France.

l'égalité territoriale. Cet objectif est pourtant impossible à atteindre. La véritable égalité territoriale ne peut consister à donner le même montant de dépenses publiques par habitant : avec 20 euros par habitant, on fait une route en Ile-de-France et un trottoir dans le Limousin. Ce dernier considèrera, à raison, qu'il a été mal servi et dispose de moins de services/infrastructures publiques. C'est du reste la raison pour laquelle il est raisonnable de mettre, comme on le fait, par exemple, plus de moyens par élèves dans le Creuse qu'en Seine-Saint-Denis, pour corriger, dans un domaine dans lequel l'égalité s'impose, les effets de la faible densité de la première.

La véritable égalité territoriale serait donc une distribution égale par kilomètre carré, et non par habitant, de la dépense publique. Vaste programme : si l'on veut mettre au niveau de l'Ile-de-France le reste du pays (l'Ile-de-France a le niveau le plus élevé de dépenses publiques par kilomètre carré, et à peine plus par habitant), il faudrait que les dépenses publiques, qui pèsent aujourd'hui 57% du PIB national, atteignent 300% !

– L'impuissance des systèmes redistributifs

On peut, à cet égard, s'interroger sur le lien entre (a) notre organisation démocratique, (b) la progression continue du poids des budgets publics (c) la hausse de la dette et des déficits dans le PIB et (d) l'expansion des mécanismes de redistribution des territoires « riches » vers les territoires « pauvres » depuis plus de trente ans. Si le déséquilibre de nos comptes publics (votés par nos représentants) est l'un des principaux problèmes actuels du pays, ce n'est pas le fait de ses territoires les plus riches, qui ont chroniquement plus contribué aux budgets publics qu'ils n'en ont bénéficié. On est ainsi face à un système confrontant une inégalité territoriale inépuisable à une augmentation phénoménale de nos mécanismes redistributifs (qui sont pourtant toujours considérés comme insuffisants !).

– Un fragile « château de carte »

Ce mécanisme d'auto-verrouillage d'acteurs territoriaux juges et parties leur permet de dicter leur volonté à la nation, y compris contre le

gouvernement²⁸. D'où la difficulté majeure, par exemple, pour les gouvernements de conduire une réforme significative. Le château de cartes de l'édifice institutionnel français, qui établit une continuité systémique entre le plus petit élu local et le grand système parlementaire (par le jeu des grands électeurs), fait que toucher à n'importe quelle carte – en haut ou en bas du château - met en cause son équilibre général (d'où la nécessité de réformes constitutionnelles elles-mêmes auto-bloquées !). Pouvoir territorial et national sont profondément imbriqués dans un cadre constitutionnel qui sanctuarise la place importante de la représentation des territoires : une mauvaise élection locale pour le parti au pouvoir peut lui faire perdre la majorité au Sénat alors que les électeurs locaux n'étaient pas supposés trancher des questions nationales.... Pour compliquer le tout, on ne peut pas écarter l'idée qu'à côté des sénateurs, les parlementaires de l'Assemblée nationale, représentants de l'intérêt national, ont tout autant la défense des intérêts locaux en tête, principalement à cause du fréquent cumul des mandats nationaux avec des mandats locaux (et aussi du rôle important que certains barons jouent au sein des grands partis) : ne les a-t-on pas vus s'opposer à tout projet remettant en cause, par exemple, les pouvoirs des maires, notamment en matière de Plan local d'urbanisme ? Les systèmes américains ou britanniques (qui empêchent des liens aussi forts entre élus locaux et parlementaires), de leur côté, sont constitués d'éléments plus autonomes qui nous rapprochent plutôt du mikado, jeu dans lequel, avec un peu d'habileté, on peut bouger un des éléments sans déplacer les autres.

Les aléas mécaniques de la mise en place de la démocratie au niveau de la « société locale »

Le terme « territorial », aujourd'hui omniprésent, semble évident pour tout le monde. Il donne même l'impression d'ajouter une dimension concrète et un air de proximité à des notions générales : égalité territoriale, justice territoriale, cohésion territoriale, etc. Concernant la « territorialisation de la démocratie au niveau des collectivités », on se

²⁸ Déjà au XIX^{ème} siècle, par exemple, une opération comme celle des grands travaux d'Hausmann à Paris a été contrariée et finalement tronquée par des lois foncières pénalisantes imposées par les parlementaires ruraux. Bernard Marchand (1993) *Paris, histoire d'une ville*, Le Seuil).

heurte pourtant à des mécanismes déconcertants et qui n'ont rien à voir avec la qualité des découpages électoraux ou les biais qu'ils peuvent introduire dans les conditions d'émergence de choix majoritaires. Deux séries de difficultés peuvent être relevées.

Tout d'abord, on sait, depuis les réflexions de Condorcet et les travaux de Kenneth Arrow et autres Amartya Sen, que le processus de vote démocratique est particulièrement délicat à mettre en œuvre pour faire émerger un choix clairement majoritaire quand plus de deux projets ou candidats sont soumis mis au vote : dans ces circonstances, en effet, le résultat du scrutin ne garantit pas qu'il corresponde à un choix majoritaire. Paradoxalement, un système de décision démocratique fondé sur la libre expression des opinions, et donc leur multiplication, ne peut fonctionner correctement que quand elles sont ramenées à deux options. Ainsi, faute de pouvoir assurer des choix collectifs stables et cohérents, la démocratie qui marche doit nécessairement être une « démocratie appauvrie ».

En soi, le paradoxe de Condorcet concerne aussi bien le niveau central que le niveau local. Sauf qu'au niveau local, il entre en combinaison avec un second paradoxe. En 1976, deux auteurs, Rae et Daudt²⁹, proposent le paradoxe d'Ostrogorski, en lui attribuant le nom de Mosei Ostrogorski (1854-1919), un des pionniers de la sociologie politique dont un des thèmes de travail était la critique du rôle des partis politiques dans la démocratie. Ce paradoxe, qui est généralement convoqué pour discuter du filtre électoral déformant que forment les partis politiques, constitue aussi, et peut-être surtout, une mise en garde à l'égard des circonscriptions territoriales dans le vote portant sur des questions d'intérêt national.

Dans l'exemple du tableau ci-dessous, on voit que deux partis, A et B, se disputent le pouvoir, dans des élections législatives se déroulant dans

²⁹ Douglas RAE et Hans DAUDT, 1976 : « *The Ostrogorski paradox : a peculiarity of compound majority decision* », in *European Journal of Political Research* vol. 4 n°4, pp. 391–398.

quatre circonscriptions. Trois sujets clivants opposent les deux partis : l'impôt sur la fortune, la constitution européenne et l'âge de la retraite.

Tableau 3 : Un exemple de manifestation du paradoxe d'Ostrogorski

	question:					au total:	
	part des électeurs	opinion majoritaire	impôt sur la fortune	constitution européenne	l'âge de la retraite	résultat vote:	part des élus
circonscription 1	20%	d'accord avec:	parti A	parti A	parti B	parti A	20%
circonscription 2	20%	d'accord avec:	parti A	parti B	parti A	parti A	20%
circonscription 3	20%	d'accord avec:	parti B	parti A	parti A	parti A	20%
circonscription 4	40%	d'accord avec:	parti B	partiB	parti B	parti B	40%
Total	100%	d'accord avec :	parti B	parti B	parti B	parti A	60%

Dans trois circonscriptions, qui représentent au total 60% de l'électorat national, les électeurs préfèrent pour deux des trois sujets les positions du parti A. Ce sont donc ses candidats qui y sont élus. La circonscription 4, où se trouvent 40% des électeurs, a une préférence majoritaire, sur les trois sujets, pour le parti B. Au total, au niveau national, c'est donc le parti A qui gagne la majorité des sièges... et qui va donc faire prévaloir ses options sur les trois sujets en débat.

Tout irait bien, si une analyse par sujet ne révélait qu'en fait, sur chacune des trois questions, la majorité des électeurs du pays préfère la position défendue par le parti B (à chaque fois avec 60% des électeurs nationaux) ! On retrouve là des éléments du paradoxe de Condorcet, avec dans trois régions, des électeurs qui préfèrent tous le parti A sans avoir le même ordre de préférence sur les trois sujets. D'une certaine façon, c'est grâce à la confusion idéologique de ses électeurs, et épaulé par les effets du découpage des circonscriptions que le parti A, pourtant globalement minoritaire sur chacun des sujets, l'emporte au niveau national ! La majorité d'un scrutin par circonscriptions territoriales n'est donc pas la même que la majorité exprimée par la totalité des électeurs réunis dans une seule circonscription, et cela, même s'il n'y a aucun doute sur la pertinence et la légitimité du découpage des circonscriptions.

L'organisation territoriale de scrutins portant sur des questions nationales vient donc ajouter aux craintes de Condorcet-Arrow-Sen celle de l'aléa d'Ostrogorski, qui, lui, n'est pas une remise en cause des modalités ou des biais des découpages territoriaux mais de leur principe même. Dit autrement, la somme des volontés majoritaires locales exprimées par le vote ne conduit pas mécaniquement à dégager une volonté majoritaire nationale.

Somme toute, la territorialisation de la démocratie électorale, qui paraît une chose simple et même de bons sens, puisqu'elle permet de la rapprocher des individus, est en fait une sorte de triangle des Bermudes conceptuel et politique. Elle s'appuie sur une forme d'anthropomorphisme qui attribue aux territoires les qualités et les propriétés de grands individus.

Notre système « d'économie sociale de marché » est fondé sur l'idée que nos sociétés progressent mieux si on laisse la plus grande liberté aux individus de servir leurs intérêts privés, qui vont converger vers l'intérêt général, sous le contrôle d'un Etat régulateur. L'idée de la décentralisation, de la dévolution descendante des pouvoirs, est implicitement assise sur l'idée que, de la même façon, la somme des intérêts des territoires convergerait vers l'intérêt national... Ce qui, on l'a vu, n'est pas mécaniquement le cas.

On voit donc se dessiner une tension très forte entre, d'une part, la nécessité de libérer les énergies et initiatives locales/régionales pour répondre à la crise économique actuelle et, d'autre part, le fait que la somme des intérêts économiques locaux, comme on l'a vu plus haut, et la somme des volontés majoritaires locales, par des mécanismes intrinsèques différents, ne coïncident pas forcément avec l'intérêt et la volonté majoritaires de la Nation.

Reste que la France, au contraire de bien des nations, souffre d'un double « déficit démocratique » local. Tout d'abord, la possibilité de se faire entendre, entre deux scrutins, est quasi-nulle : les « faux nez » de

la participation ne servent souvent que quelques apparatchiks locaux. Ensuite, la France est un des rares pays où les maires disposent de la quasi-totalité des pouvoirs au détriment de leurs Conseils, sauf à voir se constituer des coalitions hétéroclites contre eux.

Chapitre 6

Des objectifs de la décentralisation en tension

Tous les principes qui peuvent présider au processus de l'organisation des pouvoirs publics, et plus particulièrement de la décentralisation, ne sont pas parfaitement ajustés les uns aux autres. Pire : ils sont souvent en tension contradictoire dans leur mise en œuvre. Et ceci de deux façons : intrinsèquement et territorialement. On peut, très schématiquement, examiner quelques exemples de la nature de ces tensions :

Démocratie vs efficacité

Premier problème : l'enjeu de la démocratie peut se trouver en conflit avec celui de l'efficacité quand apparaissent les dérives du « localisme » : la taille du vivier dans lequel se recrutent les représentants politiques est-elle assez large pour trouver toutes les compétences nécessaires ? Second problème : comme évoqué plus haut, le vote n'est pas un outil universel. Les théories du choix social nous montrent toutes sortes d'impossibilités, dès lors que l'on a plus de deux projets soumis au vote. Ces impossibilités sont accrues par la mise en œuvre d'une grande quantité de systèmes démocratiques territoriaux dans un cadre décentralisé. Pour aller vite, on l'a vu, la démocratie électorale semble n'atteindre les objectifs qu'elle se donne que quand elle est « appauvrie », avec notamment des choix binaires (et donc une organisation politique binaire).

Il apparaît donc qu'il faille, pour favoriser l'efficacité et la continuité de l'action publique, suivre quelques chemins nécessaires. Il faudrait, pour commencer, dégager des coalitions majoritaires et *leaderships* clairs dans les exécutifs territoriaux (et notamment dans les Etablissements

public de coopération intercommunale (EPCI) qui ne sont encore que des quasi gouvernements...). Il faudrait aussi veiller à la constitution de gouvernements locaux forts – dotés de responsabilités significatives et de budgets conséquents -, par fusion voire élimination de certains niveaux, afin de renforcer le pouvoir et la qualité des entrepreneurs politiques qui les dirigent. L'émiettement actuel des responsabilités et des budgets entre les différents types de collectivités permet certes d'avoir 500 000 élus irriguant notre démocratie, mais peut en même temps s'avérer entropique³⁰ et ne pas permettre suffisamment d'attirer de grands leaders/entrepreneurs politiques. Enfin, il faudrait reposer la question du cumul des mandats : si celui-ci peut parfois contribuer à une forme d'harmonisation des politiques, en permettant aux responsables politiques de prendre la mesure du caractère multiscalaire des enjeux des politiques publiques, faut-il pour autant le conserver, tant il génère des favoritismes, voire des conflits d'intérêts entre les différentes casquettes, facilite des jeux de pressions et peut conduire à bloquer des évolutions souhaitables ?

Démocratie vs solidarité/redistribution

Localement, il peut y avoir tension entre la volonté du « peuple » de mettre en œuvre des mécanismes redistributifs et les risques de fracture/ségrégation que cela implique : par exemple, faire payer les « riches » pour les « pauvres » risque de faire fuir ces riches vers un autre territoire. Ainsi, moins le territoire est étendu, moins le coût de l'évitement pour les riches, tentés de « voter avec leurs pieds », est élevé. Dans ces conditions, les politiques territoriales devraient donc être aussi peu (explicitement) redistributives que possible, quoiqu'en pensent les électeurs locaux (sachant cependant que d'une façon ou d'une autre, visible ou invisible, toute politique a des effets redistributifs !). Et pour les mêmes raisons, la solidarité devrait être mise en œuvre au niveau territorial le plus élevé possible.

³⁰ Souvenons-nous de l'Île Seguin, dans laquelle le projet de musée a fait l'objet d'une interminable négociation avec une très grande quantité d'élus des différents niveaux d'administration concernés, tous légitimes... ce qui a amené le promoteur de ce projet à le transférer à Venise.

Solidarité/redistribution vs efficacité

Dans un contexte décentralisé, les risques de tension entre ces deux principes ne sont pas négligeables : en théorie, le premier principe (redistributif) devrait être mis en œuvre à un niveau élevé et le second (allocation/subsidiarité) à un niveau bas de gouvernement.

Le compromis pourrait être de tenir fermement des politiques redistributives et/ou péréquatrices dans des domaines d'action publique à forts effets externes (l'éducation, par exemple) et de réserver les actions d'aides sociales à un niveau élevé de gouvernement (et pas au niveau du département comme aujourd'hui). Cela conduirait à exiger – sans considération de solidarité - la rentabilité des dépenses publiques en termes de potentiel de créations de richesses. On pourrait également rationaliser une quasi décentralisation en combinant une forte centralisation des prélèvements fiscaux et une forte décentralisation/liberté des dépenses locales (ce qui est déjà largement le cas mutatis mutandis du système français). Il conviendrait alors de clarifier les choix stratégiques mis en œuvre à travers les critères de répartition des dotations globales en donnant, par exemple, plus clairement une prime aux collectivités en fonction de leur contribution à la croissance et de leurs efforts d'amélioration de l'environnement de l'activité (s'inspirer des agences de notation pour une évaluation « objective » des politiques locales ?)... Dans un autre registre, on peut toutefois estimer que le principe d'efficacité, puisqu'il permet un meilleur rendement de la dépense publique, pourrait produire un enrichissement venant abonder les mécanismes de solidarité redistributive...

Stabilisation vs démocratie

Dans le contexte actuel, les efforts de stabilisation (« consolidation » des comptes publics, réformes structurelles...) sont et seront douloureux. Ils ne peuvent faire l'objet de délibérations démocratiques locales, sauf à les compromettre. Cette question est devenue aujourd'hui pratiquement régaliennne, mais elle appelle la coopération des gouvernements territoriaux. Dans un pays plus consensuel comme le Japon, les recommandations du gouvernement central en matière, par exemple, de

modération des dépenses publiques locales ou de recours à l'emprunt, sont suivies par les autorités locales, quelle que soit leur couleur politique. En France, c'est plus problématique : on voit des élus nationaux réclamer la diminution des dépenses de l'Etat et, en même temps, s'ils sont également élus locaux, se plaindre de la compression des dotations publiques aux collectivités. Réduire cette tension suppose des moyens de concertation-coopération-contractualisation qui restent pour l'essentiel à développer : une sorte de Conseil territorial, à la manière du Conseil économique, social et environnemental (CESE), a été développé dans certains pays industriels afin de créer un lieu de coordination politico-intellectuel et de compromis entre les différents niveaux de gouvernement ; ailleurs, comme au Royaume Uni, le gouvernement a imposé des amendes aux collectivités qui n'ont pas suivi les recommandations gouvernementales, mais a accepté une quasi-fédéralisation du pays, y compris dans les détails...

Stabilisation vs efficacité

La nécessité de piloter *par le haut* la stabilisation et l'intérêt de tenir le principe allocatif (de subsidiarité) au plus *près du terrain* sont en contradiction en termes de niveau d'action. Cela risque d'entraîner des fractures et de faire surgir des obstacles politiques à la stabilisation. Car il y a dilemme entre, d'un côté, la nécessité de coupes budgétaires, « aveugles » aux territoires, par le haut (comme par exemple, en ce moment, les dotations aux collectivités ou le non renouvellement, mécanique, d'une partie des départs à la retraite d'agents publics sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy), et, de l'autre, une supposée meilleure connaissance stratégique locale de ce qui peut être rogné et ce qui doit être maintenu. Or, il n'y a pas de manuel local de « réduction de la toile » ; les collectivités ont toujours fait dans le « plus », mais jamais dans le « moins », ce qui rend difficile l'identification de ce qu'elles ont fait dans le « mieux ». On comprend là toute la nécessité d'une évaluation « partagée » des politiques publiques territoriales, avec par exemple la mise en place d'un « agenda stratégique » négocié/contractuel de la dimension territoriale de cette « consolidation » budgétaire. Cela permettrait une meilleure prise en compte des programmes d'ajustement locaux/territoriaux dans les critères d'application de la réduction des dotations de l'Etat. Pour ce faire, des

incitations financières ne pourraient-elles pas être envisagées (sur le mode des contrats de plan) là où des engagements conjoints de l'Etat et des collectivités territoriales seraient prévus ? Il est vrai que les diverses incitations existantes ont souvent montré leurs limites, d'autant que trop de ressources étatiques sont quasi-automatiques et aveugles (ex : les remboursements de TVA).

Stabilisation vs solidarité/redistribution

Il n'y a pas, a priori, de contradiction « spatiale » entre ces deux principes qui doivent tous deux être pilotés par le haut. En revanche, il existe des risques de contradiction politique, car la stabilisation « frappe aveuglément » sur la redistribution, notamment entre les territoires. Nous ne disposons pas aujourd'hui d'instruments de calcul permettant de déterminer les impacts redistributifs spatiaux de deux décisions budgétaires nationales de même montant : augmenter, par exemple, de 10 milliards d'euros les prélèvements obligatoires au titre de la TVA ou de l'impôt sur les revenus des personnes physiques n'a pas le même impact sur les territoires ; de même, couper dans les dépenses de transport n'a pas le même impact territorial que couper d'un même montant dans les aides au logement... D'où la nécessité de développer et de disposer d'instruments intelligents de comptabilité publique territorialisée afin de mieux cibler les effets redistributifs des actions de stabilisation macroéconomique.

Cohérence vs démocratie

Non seulement les intérêts des électors locaux ne s'additionnent pas parfaitement, mais ils sont souvent contradictoires. Horizontalement comme verticalement. Ainsi, l'intérêt des Parisiens n'est pas toujours compatible avec celui de leurs voisins de banlieue ou des habitants de la région Ile-de-France, ce qu'illustre l'expression, déjà citée, de « démocratie du sommeil ». William Alonso a par ailleurs montré que ce qui est bon pour un gouvernement local n'est pas forcément bon pour un gouvernement national. Et réciproquement. Or, le système actuel de décentralisation affranchit explicitement les collectivités territoriales du souci des effets de débordement de leurs politiques sur leurs voisins ou sur le niveau supérieur (régional ou national). Ce qui pose bien des

problèmes : un « plan climat » pour une commune peut simplement avoir pour effet de transférer dans la commune voisine les sources de pollution ; la construction d'un aéroport dans une région met en cause la survie de l'aéroport de la région d'à côté ; etc.

Tous ces risques montrent la nécessité d'harmoniser des volontés démocratiquement légitimes mais en conflit les unes avec les autres. Cela soulève la discussion des périmétrages géographiques des collectivités ou des compétences (découpage élargi des collectivités, transfert par exemple des politiques foncières des communes aux EPCI) permettant de limiter ces effets d'incohérence ou de concurrence négative. Cela suggère des obligations de contrats inter-territoriaux ou verticaux sur les projets à forts effets externes. Et cela rend nécessaire la validation de tout projet local d'importance projet par une collectivité ou une instance interterritoriale de rang supérieur, avec obligation de présenter des plans/projets de développement présentant les effets externes attendus (comme on le fait au Royaume- Uni).

L'urbanisme, commercial ou non, est un bon exemple des incohérences et des gaspillages que nous pouvons constater, quand 36 000 communes veulent toutes leur médiathèque, leur hôpital de proximité ou leur université cantonale ! La « compatibilité » ou la « conformité » des projets avec des documents réputés supérieurs (Scott, Sradat, Charte de PNR...) sont des contraintes d'une piètre efficacité et ne remplaceront jamais la subordination des collectivités à une collectivité de rang supérieur.

Efficacité vs cohérence

Ces deux principes devraient marcher main dans la main. Mais ce n'est pas toujours le cas. Tout ce qui est efficace n'est pas forcément cohérent et vice versa. Ce qui est efficace pour un territoire donné (limiter la circulation automobile, faire la chasse aux dealers avec une police locale performante, augmenter l'attractivité fiscale...) peut très bien « marcher » dans ce territoire mais avoir des effets négatifs de report vers d'autres et finalement se traduire par un résultat à somme nulle ou négative. Là encore, il y a nécessité/obligation d'évaluation et

de justification *ex ante* des effets externes des politiques locales.

Solidarité/redistribution vs cohérence

On l'a déjà évoqué : le principe redistributif doit être mis en œuvre au niveau le plus élevé possible. Dans le cas contraire, on court des risques d'incohérences et d'atteintes au principe d'équité... Que certains conseils généraux décident de doter tous les élèves des collèges de tablettes numériques est une initiative a priori très louable, mais au nom de quel principe les élèves du département voisin n'auraient-ils pas droit à une telle dotation ? La part décentralisée de la gestion de l'aide sociale par les départements, si elle conduit à traiter différemment des individus également pénalisés sur le plan social, pose également un problème de cohérence de l'action sociale dans le pays.

Démocratie vs équité

Le risque de tension entre ces deux principes est assez faible, du fait de nombreux garde-fous juridiques et constitutionnels. Cependant, on note que certaines de décisions démocratiques locales peuvent comporter des conséquences discutables au plan de l'équité : telle centrale nucléaire ou tel grand équipement (aéroport, exploitation minière...) installé sur un territoire peut amener les habitants de la commune considérée à se fermer à tout mode de partage intercommunal de la manne fiscale liée à cet équipement. De même, le refus local de tel ou tel équipement dans une commune (TGV, aéroport...) peut pénaliser injustement les territoires beaucoup plus larges qui ont besoin de ces équipements ; ou encore, la constitution de clubs de territoires riches, décidée démocratiquement, peut conduire à leur faire profiter, seuls, d'une prospérité qu'ils doivent à un territoire beaucoup plus vaste (cas des clubs de communes de banlieues riches de grandes métropoles érigées en EPCI).

Les problèmes ici soulevés sont ceux des découpages territoriaux et de ce qu'ils peuvent receler de calculs visant à contourner des solutions plus équitables. Mais ces problèmes sont aussi ceux des décisions de sous-groupes majoritaires locaux, sortes de « groupes veto », qui

peuvent affecter de façon injuste d'autres groupes minoritaires. Dans un contexte de vieillissement de la population, par exemple, les « vieux » peuvent amener les politiques locales à préférer les actions de sécurisation des personnes âgées plutôt que celles visant la petite enfance, comme c'est déjà le cas dans certaines villes françaises. Des associations de propriétaires, très conservatrices, souvent sous des prétextes (faussement) écologiques, peuvent s'opposer au développement de tout projet d'intérêt général (éoliennes, Maison de quartier, complexe sportif...). Le fameux NIMBY³¹, recelant les égoïsmes les plus mesquins, a la vie dure... « dd »

Efficacité vs équité

Ces deux principes sont souvent en conflit, puisque le principe d'équité est trop souvent assimilé à celui d'égalité. On se trouve alors devant le dilemme classique de l'aménagement du territoire : alors que l'efficacité pousse souvent à une concentration de moyens, afin de profiter d'« économies d'agglomération » (d'où les métropoles, les technopoles...), l'égalité des territoires pousse à une plus grande dispersion de ces moyens (et donc à une plus faible efficacité). Ainsi, la concentration procure de l'efficacité, mais pas d'égalité ; la dispersion facilite l'égalité, mais nuit à toute efficacité (du fait de l'indivisibilité de certaines fonctions, par exemple). L'évocation, facile et souvent floue, du principe d'équité permet alors de réconcilier égalité et efficacité, sans trop préciser de quelle façon... C'est là tout le problème de l'équilibre des territoires : si l'équilibre se confond avec l'idée d'une parfaite égalité des territoires, il est clair que la métropolisation, et la concentration des activités qui l'accompagne, remettent en cause cette vision idyllique de territoires égaux qui flatte tant la volonté organisatrice de certains cartographes en chambre. Mais si l'équilibre se confond avec l'idée d'une organisation territoriale où chaque territoire a sa chance de développement, grâce à des dotations de moyens adaptées, la métropolisation ne constitue pas un obstacle à un essor équilibré de la région. Bien au contraire ! Dans une optique dynamique, elle favoriserait cet essor, par ses effets d'entraînement et par la percolation active

³¹ NIMBY : « not in my backyard ». Littéralement : "pas dans mon arrière-cour". Cette expression désigne habituellement le rejet local des équipements ou des constructions, au nom de la préservation de la tranquillité du voisinage.

qu'elle développerait au profit de son environnement...

Par ailleurs, le principe d'efficacité interdit de distribuer également les bénéfices de l'action publique, par exemple en offrant le même niveau de service à tous les territoires, c'est-à-dire en distribuant également les services non pas en euro par habitant mais en euro par kilomètre carré. D'où la nécessité d'arbitrages clairs entre rentabilité sociale des dépenses publiques et égalité de traitement des territoires.

Stabilisation vs équité

Les mesures de stabilisation – aujourd'hui par exemple de « consolidation budgétaire » - peuvent se heurter au principe d'équité. Une réduction aveugle des dotations aux collectivités, par exemple, ou une réduction de programmes ou d'effectifs de services publics ou sociaux, peut faire peser une charge relative plus forte sur certains territoires que sur d'autres. Et particulièrement sur les plus défavorisés, qui en sont les plus dépendants. On voit aujourd'hui que les territoires qui portent nos espoirs de croissance sont plutôt des territoires riches (notamment les « métropoles »), qui sont moins dépendants des revenus publics. Faut-il préférer un mécanisme progressif appelant à une plus forte contribution de l'effort de « consolidation » de la part des territoires les plus riches (et qui sont les principaux contributeurs net aux jeux de la redistribution), au risque d'en freiner la dynamique. Ou faut-il préférer un mécanisme régressif alourdissant la charge de territoires les plus défavorisés ? Ce dilemme, proche de celui de la poule aux œufs d'or, qui est au cœur du débat politique actuel sur les territoires, doit être posé et arbitré explicitement.

Chapitre 7

La décentralisation, ou la voie étroite de l'articulation entre l'« ordre central » et « le local »

Entre la poigne de l'Etat et la main plus ou moins visible des institutions territoriales, la définition d'une organisation territoriale de la République implique que, dans le cadre des évolutions contemporaines, soient redéfinies les relations entre « l'ordre central » et « le local », à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation. Au-delà des débats récurrents sur le nombre de nos échelons administratifs ou la pléthore des communes françaises, et sans prétendre proposer ici un schéma optimal, on peut, dans le prolongement des thématiques développées ci-dessus, évoquer quelques orientations d'une démarche qui articulerait les relations entre l'ordre d'en haut et les ordres d'en bas.

Faire des collectivités territoriales des autorités constitutives de l'Etat

Les collectivités pourraient devenir exécutrices de certaines politiques et grands programmes de l'Etat. Cette conception éclairerait les nouvelles frontières de la décentralisation : cela correspondrait à « un élargissement de la notion traditionnelle de l'Etat » et à une réincorporation effective de l'ensemble des collectivités au sein de l'Etat, contribuant à l'administration des Français, et non à « la simple administration d'elles-mêmes »³².

Cela permettrait de remettre l'Etat à sa place, autour de ses fonctions

³² Charles Floquet (2002), *Pour en finir avec la décentralisation*, Paris, Editions de l'Aube.

« régaliennes » (police, sécurité, justice, répressions des fraudes...) : garant de l'unité nationale et défenseur de l'intérêt général. Plus modeste dans son étendue, il devrait être plus efficace dans ses ambitions : corriger et maîtriser tous les risques qui pourraient entraîner des situations nuisibles aux territoires ; réduire les inégalités insupportables entre citoyens et entre territoires... Cela conduirait aussi à confier la mise en œuvre de lois nationales à des institutions autres que les seules administrations centrales et à faire ainsi de la Région, par exemple, « l'autorité organisatrice de grands programmes publics ». Cela permettrait encore de développer des comparaisons et des évaluations des diverses politiques régionales (comme c'est le cas en Italie en matière de santé). Cela éviterait enfin l'emboîtement de micro-souverainetés et les risques de comportements de « *free riders* ». D'ailleurs, les communes ne sont-elles pas déjà dépositaires de certaines prérogatives de l'Etat (en matière de sécurité, d'actes civils...) ?

Relier les deux « ordres »

L'articulation des politiques entre le centre et les collectivités est un problème qui, au gré des lois, a connu maintes solutions. Le devoir de l'Etat est d'organiser l'articulation entre l'ordre central et l'ordre local, de favoriser entre eux une coopération efficace. La contractualisation reste, sous des formes diverses, la pratique la plus évidente : contrats de plan, schémas de services collectifs, grands programmes pluriannuels... ont substitué aux mécanismes de l'ancienne tutelle des mécanismes de régulation, généralement basés sur la coopération et la concertation : ces pratiques sonnent le déclin du phénomène hiérarchique, même si parfois elles portent en germe une confusion des rôles et des responsabilités, puisqu'elle conduit l'Etat et les collectivités territoriales à intervenir en même temps sur des champs proches. Parfois, ne vont-elles pas jusqu'à permettre au pouvoir central de garder l'initiative politique dans des champs qu'il ne maîtrise plus totalement, tout en sollicitant la participation financière d'autres acteurs (comme en matière de formation professionnelle, par exemple) ? En tous cas, il apparaît que ces pratiques gagneraient à être plus ciblées, servant de façon sélective les grands projets nationaux d'investissement ou faisant face à des chocs violents dont pourrait souffrir le territoire national.

Une autre façon de relier les « deux ordres » est celle de l'appel à projet. Cette pratique est une manière, pour l'Etat central, d'allouer prioritairement ses moyens à certains territoires, au détriment des autres : c'est une sorte de darwinisme politique, spatialement sélectif, qui repose sur une mise en concurrence accrue des territoires. Cette politique, menée dans maints domaines (pôles de compétitivité, opération campus, Laboratoires d'excellence...), paraît faire prédominer la logique de compétition sur celle de la redistribution spatiale ; elle constitue cependant une sorte de « gouvernement à distance » qui dépasse la logique contractuelle et correspond aux soucis de l'Etat d'initier des projets territorialisés qui entrent dans sa stratégie propre, entraînant les pouvoirs locaux dans sa dynamique... Malheureusement, en France, la tendance est forte d'attribuer rapidement à tout le monde les mêmes prérogatives (comme ce fut le cas pour les Pôles de compétitivité, prévus, au départ, pour un nombre réduit de sites et rapidement étendus à un grand nombre de collectivités).

Attribuer aux collectivités territoriales une capacité propre d'action et consacrer le pouvoir régional

Les collectivités devraient pouvoir agir à partir de compétences assez nombreuses et assez complémentaires pour pouvoir développer de véritables politiques intégrées. Une des faiblesses de la décentralisation « à la française » tient à l'insuffisance des compétences dévolues et à la modicité des dotations budgétaires : le contraste devient vite saisissant entre la grandiloquence des missions qu'on croit attribuées aux collectivités et la réalité des attributions. Une relance du processus implique notamment une consécration du pouvoir régional.

L'échelon régional s'est progressivement affirmé ces dernières années comme le niveau stratégique de conception, d'animation, de planification et de mise en œuvre des politiques territorialisées, dans bien des domaines (économie, infrastructures, universités, lycées, culture...). Ce rôle-pivot de la région tient à sa taille géographique et démographique

qui lui permet de réaliser certaines économies d'échelle, de prendre en compte le fait urbain, de produire des biens publics adaptés aux défis contemporains et de présider à la production de fonctions majeures dont le rôle est central dans la société qui se construit (recherche, innovation, formations supérieures, grandes infrastructures...). Malgré de faibles dotations rognant ses marges de manœuvre et le flou qui entoure ses compétences, la région apparaît aussi comme la collectivité la plus apte à réduire les « effets de débordement » liés au fait que les zones géographiques d'usage des biens publics produits et les zones d'administration coïncident rarement. Mais ériger la région en échelon déterminant de notre organisation territoriale suppose que soient étendues ses compétences, clarifiés ses rapports avec l'Etat et consacré son pouvoir normatif.

Développer la « clause générale de compétences » au niveau des régions

Les principales politiques, a-t-on souligné plus haut, ne se découpent pas en morceaux, mais font nécessairement appel, tant elles sont vastes et jamais clairement définies (telle la politique économique ou celle de l'aménagement du territoire), à des compétences multiples et même souvent déclinées à plusieurs niveaux territoriaux : il est difficile, dans ces circonstances, de tracer au cordeau, de manière définitive, les contours et périmètres de chacune de ces compétences ; il est aussi utopique de continuer de rêver à la construction d'« un jardin administratif à la française » !

Par ailleurs, la position tant vantée « un bloc de compétences/une collectivité », apparemment rationnelle, devient vite irréaliste et difficilement soutenable lorsqu'une collectivité ne peut assumer tous les aspects d'un même problème : comment, par exemple, une région, qui a la compétence de créer un Parc naturel Régional pourrait-elle mener à bien cette charge sans la collaboration des collectivités infrarégionales ? S'entrecroisent ainsi en permanence des politiques, à différents niveaux, de sorte que devient parfois héroïque toute velléité de clarification des compétences.

Enfin, que peut signifier la notion de « compétence attribuée » quand les collectivités sont automatiquement entraînées dans des domaines qui ne sont pas a priori les leurs, notamment, comme cela a été prévu dans la loi Savary, lors de la signature de Contrats de plan avec l'Etat (ou l'Union Européenne), lors de financements croisés ou lors de la négociation de grands schémas (l'exemple d'Université 2000 est resté fameux à cet égard) ? Toutes ces procédures élargissent, de façon implicite, les domaines des compétences des collectivités territoriales.

C'est vrai pour les régions (surtout) où le mythe des blocs de compétences, bornés et limités, a décidément la vie dure ! A cet égard, beaucoup invoquent le fait « que le territoire est le patrimoine commun de la nation » (Art. 1 de la Constitution), que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon » et aussi que « les régions concourent, avec l'Etat, à l'administration, à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ». Ceci laisse-t-il beaucoup de compétences de côté ? Du reste, maintes analyses prouvent que les régions ne consacrent, en moyenne, que de 70 à 80 % de leurs budgets à l'exercice de leurs « compétences attribuées ».

L'attribution de la « clause générale de compétences » aux régions leur permettrait d'exercer pleinement leurs responsabilités sans le secours des béquilles de l'Etat, d'assumer une véritable capacité d'organisation, c'est-à-dire une aptitude à définir des cadres d'actions stratégiques et des politiques permettant un guidage de la vie régionale, au-delà d'une simple agrégation des préférences locales. On peut craindre que ces compétences accrues génèrent des gaspillages et autres « dépenses somptuaires », comme parfois cela a été avancé. Mais, à défaut du renforcement de ces compétences organisatrices des régions, on risque de se retrouver au sein d'un tohu-bohu de décisions locales, éparses et souvent peu cohérentes entre elles, ce qui serait une source de gaspillages encore plus importants. En outre, des « garde-fous » peuvent exister via la surveillance des Chambres régionales des comptes et le contrôle de la légalité. A de plus grandes responsabilités,

doit enfin correspondre une plus grande transparence, d'une part, en renforçant les droits de l'opposition et les possibilités d'initiatives citoyennes, d'autre part, en développant, comme cela se fait déjà dans certaines régions, et à l'instar de l'Etat, un corps d'inspection.

Moins de co-administration

Traditionnellement, il est avancé qu'un surcroît de décentralisation devrait s'accompagner d'un renforcement de la déconcentration, c'est-à-dire d'un exercice accru des prérogatives de l'Etat à un niveau infra-étatique. On a même parlé de « *déconcentration* ». Ainsi l'Etat, parce qu'il se déclare dépositaire de l'intérêt général, titulaire de la « compétence des compétences » et même souvent le seul capable d'intervenir efficacement, a trop tendance à agir en doublon, voire en censeur des collectivités territoriales...

Il s'ensuit une co-administration des territoires dont on perçoit les risques : tout d'abord, l'existence de l'Etat « à tous les étages » se traduit par l'existence de deux hiérarchies parallèles. Tout ceci provoque des enchevêtrements de structures, est générateur de lenteurs et de confusion et pousse à la multiplication des « comités de pilotages »... Ensuite, une co-production de ce genre a tendance à produire des politiques d'interventions très standardisées, alors qu'il faudrait souvent beaucoup de différenciation pour répondre à des problèmes locaux très spécifiques... Enfin, avec trop de co-administration, on s'expose à voir se multiplier les « jeux de défause » entre l'Etat et les collectivités. Pis, certains niveaux de responsabilités peuvent accaparer des rentes de situation ou profiter d'inefficacités, sachant qu'ils ne sont pas contrôlés et relâchant, de ce fait, les exigences de l'efficacité productive.

La déconcentration s'apparente parfois à « un déni de décentralisation »³³. Rompre avec une administration partagée donnerait aux citoyens la possibilité de mieux maîtriser les compétences que les collectivités sont amenées à exercer. Sans la présence des secours de l'Etat, mais avec la possibilité de contractualiser, au moins dans certains

³³ Charles Floquet, déjà cité.

domaines. Il serait ainsi temps de renoncer à la déconcentration qui a fait son temps dans beaucoup de domaines et de transférer aux autorités locales et régionales les services déconcentrés.

Des droits à la différence

Le meilleur moyen dont dispose le centre pour penser sa propre diffusion sur le territoire, c'est de « préserver son monopole du pouvoir normatif »³⁴. Mais un Etat unitaire n'est pas nécessairement un Etat homogène, et l'unité de la République ne postule pas l'uniformité et la projection d'un catéchisme égalitaire sur un espace durablement différencié : la diversité des situations locales peut exiger une nécessaire adaptation des dispositions nationales aux caractéristiques propres des territoires. Cela implique qu'on se départisse, à tous niveaux, d'un certain goût pour l'uniformité et d'une méfiance quasi-ancestrale envers les pouvoirs locaux.

Aussi, la reconnaissance d'un certain pouvoir réglementaire et normatif à certaines régions, dans le cadre de la liberté d' « administration » des collectivités de l'Art. 72 (et non dans celui de la « définition » des politiques publiques), doit pouvoir permettre l'exercice d'expérimentations : ce pouvoir, s'il est encadré par la loi, souvent exercé pour des durées limitées et ne comportant pas d'effets pervers pour l'égalité des citoyens, n'entre manifestement pas en contradiction avec l'unité républicaine et son principe d'indivisibilité : l'égalité des citoyens doit être garantie lorsque les situations sont sensiblement identiques ; mais on peut fonder une différence de traitement lorsque les situations sont différentes. Parfois, c'est même nécessaire pour rétablir l'équilibre ! Le juge constitutionnel peut éventuellement devenir le garant des frontières entre la loi nationale et les règlements des collectivités... Cette (timide) « territorialisation du droit », soutenue par diverses propositions de lois, subordonnée au pouvoir législatif national, éviterait la mise en œuvre de petits arrangements auxquels on recourt souvent pour adapter une loi qui a trop tendance à nier les particularismes locaux. Tout en offrant aux citoyens une transparence et une sécurité renforcées.

³⁴ Jacques Caillosse (2009), *La mise en scène de la décentralisation*, Paris, LGDJ.

Assurer une nécessaire cohérence entre les politiques des collectivités locales

Réduire le nombre d'échelons administratifs n'a pas de sens si l'on ne trouve pas une bonne articulation entre les différentes pièces du meccano. Sachant que l'exercice de la plupart des compétences requiert la participation de divers niveaux de gouvernements locaux, sachant aussi que certaines entités locales ne sont pas assez vastes pour recouvrir des aires de services correspondant à des biens publics importants, la coopération entre collectivités s'impose en permanence - surtout quand les collectivités s'abritent derrière le principe de non-tutelle. Celui-ci pourrait être remis en cause au profit d'un *pouvoir hiérarchique de la Région sur les autres collectivités*.

Cette nécessaire articulation entre les politiques locales peut passer par plusieurs types de voies : soit par l'élaboration de schémas régionaux prescriptifs, définissant les grandes options, soit par la mise en place d'instruments de concertation (telle la conférence régionale réunissant les principales collectivités), avec des fonds de concours et des conventions, soit par des « obligations de coopération » comme on les trouve dans certains pays, soit par le développement, au moins dans certains domaines majeurs, d'un chef-de-file au profit de certaines collectivités, telle surtout la Région, avec la possibilité de déléguer certaines compétences au profit d'autres collectivités, ce qui permettrait de rompre, en douceur, avec le fameux principe de « non-tutelle »...

Développer une indispensable interterritorialité

De façon plus générale, certains risques doivent être gérés par-delà les limites territoriales traditionnelles, ne serait-ce que parce que la nature ne connaît pas de frontières et parce que l'environnement se gère en commun. Déjà, d'heureuses initiatives ont permis de maîtriser et/ou de

protéger des espaces naturels (marais, montagnes, parcs régionaux...).

Mais la question des rapports entre les territoires va plus loin : dès lors que l'illusion géographique qui faisait se recouper espace politique et espace fonctionnel s'est dissipée, parce qu'« effets d'échelle » et « effets de débordement » se superposent, dès lors que bon nombre de politiques dépassent les limites des prés carrés institutionnels, la vie réelle de bien des territoires se joue des découpages institutionnels et géographiques que veulent imposer les doctrines. Les flux et réseaux qui relient les acteurs, au-delà de leurs frontières, bousculent les géographies et rendent même insignifiante une représentation métrique des espaces régionaux³⁵. Comme on a pu l'entendre dire : « Mon territoire est sans borne, ce sont les autres qui sont bornés ! ». Espérer gouverner les territoires sur la base d'une définition territoriale bien définie devient alors presque une illusion. L'*interterritorialité* s'impose comme une règle incontournable (même si les dernières lois ne s'en préoccupent guère) et implique de nouveaux dispositifs de coordinations partagées. Elle doit repousser la tentation qui serait de dire : faute de réussir à « vivre ensemble », essayons de « vivre entre nous » !

³⁵ Daniel Behar, Philippe Estèbe et Martin Vanier (2011) *Pôles métropolitains : « du faire territoire » au « faire politique, ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », in Métropolitiques*, Mai 2011.

Conclusion

La décentralisation est affaire de compromis

Cet examen, même incomplet, des nombreuses questions que pose l'organisation territoriale décentralisée des pouvoirs peut sembler effrayant. Il débouche en effet sur une série de constats plus ou moins désenchantés. On ne dispose pas de fondements théoriques robustes pour penser une telle organisation, que ce soit dans le registre de la philosophie politique ou dans celui de la théorie économique. Il n'existe même pas de doctrine empirique dominante ou de dispositifs communs dans les pays industriels. Le déploiement d'une démocratie « à tous les étages » multiplie les risques d'impossibilités de faire émerger des choix majoritaires clairs. L'adhésion et l'investissement des citoyens dans ces nouveaux développements territoriaux de la démocratie restent encore limités. Le « territoire », dans un monde de mobilité et de réseaux, est une notion plus que jamais floue et instable : ses frontières n'en ont plus que le nom. Les principes et les objectifs de la décentralisation sont tous souhaitables mais pour la plupart contradictoires et en tension les uns avec les autres.

Les « ajustements structurels » brutaux, qu'ils soient de nature technologiques ou économiques, fragmentent des territoires hier encore liés par des solidarités fonctionnelles, avec un système productif qui partageait les tâches entre les régions et les villes. Dans le même temps, les territoires restent solidaires politiquement, via la redistribution des revenus, mais subissent de plein fouet les coupes budgétaires liées à la crise des finances publiques. Les deux registres de solidarité sont donc aujourd'hui affectés, d'un côté, par la concentration de la production moderne dans quelques territoires et, de l'autre, par la rareté des ressources publiques... La somme des intérêts des territoires ne converge pas, ou plus forcément, vers l'intérêt national.

On aurait pourtant tort de conclure qu'il n'y a pas de route possible entre ces multiples écueils : la voie est ouverte pour une forme de décentralisation « à la française », sachant que cette expression ne doit pas servir à justifier tous les renoncements. Simplement, il faut prendre soin d'identifier ces difficultés, de les traiter systématiquement, en faisant notre deuil d'une théorie ou d'un modèle « pur » d'organisation. Il faut également se garder de vouloir à tout prix copier certains modèles étrangers : les politiques des élites urbaines, les attitudes des responsables des territoires ruraux ou encore les volontés des décideurs nationaux dans leur ensemble ne sauraient être comparées avec les positions adoptées dans les autres pays Il apparaît de plus en plus nettement que chaque nation a inventé un modèle propre, en fonction de son histoire et des préférences collectives de ses acteurs.

Tout est ici affaire de compromis : entre le centre et les « périphéries » et, de façon plus large, entre toutes les forces de la société. Mais ces compromis politiques ont besoin d'être explicites et lisibles pour le citoyen. La décentralisation doit être alors entendue comme une fabrique démocratique en continu, un processus politique permanent et itératif et non comme un état stable et achevé.

La décentralisation mobilise les territoires

Nous n'avons pas le choix de la non-décentralisation ou de son inflexion : la liberté d'y aller, ou de la quitter, devient de plus en plus maigre ! D'abord parce que l'ère du grand Etat-providence et des solidarités administrées (par les grandes entreprises pluri-territoriales et par l'Etat central) s'achève. Ensuite, parce que, on l'a dit, l'effondrement de notre système manufacturier traditionnel, à un rythme régulier et effrayant (et que la crise actuelle n'a même pas accéléré !), modifie profondément notre géographie économique. Les activités faiblement qualifiées, qui faisaient hier moins appel au génie des territoires qu'aux faibles coûts de production qu'on y trouvait, sont aujourd'hui déclassées dans la mondialisation. L'ambition, et c'est là que les territoires et leurs talents sont sollicités, est celle de la création de nouvelles activités « pérennes ». Le développement territorial qui était hier massivement

exogène (c'est-à-dire piloté par des forces extérieures au territoire³⁶), doit prendre des formes de plus en plus endogènes : c'est par la mise en valeur et la promotion des atouts des territoires qu'ils peuvent aujourd'hui sortir par le haut des changements actuels. Ce ne sont pas ou plus les préfets et les directeurs d'administration centrale qui ont les clefs du développement territorial, mais les acteurs locaux, élus, publics et privés. Et ce n'est pas un rêve : la France connaît déjà de nombreuses expériences de territoires qui depuis longtemps ont organisé, avec succès, des coalitions d'acteurs pour le développement, en devançant même les lois de décentralisation (on pense notamment à l'Ouest français).

Si la décentralisation, et les expérimentations qu'elle peut permettre de développer, ne devaient servir qu'à une chose, ce serait à offrir les conditions les meilleures et les plus pertinentes de mobilisation des acteurs locaux. On est ici plus dans le management de projets que dans la démocratie.

La décentralisation facilite l'expression de la démocratie

Mais la question de la démocratie locale ne peut être absente des dispositifs, en tant que telle, pour le citoyen et en tant qu'instrument de fabrication des communautés politiques locales permettant les mobilisations pour le développement économique et social. On a noté plus haut combien lors des derniers scrutins, les élections départementales, régionales et européennes ont mobilisé moins de la moitié des électeurs de notre pays. Il ne s'agit pas là d'un désintérêt pour la chose publique en général : les fortes participations aux scrutins présidentiels et municipaux le prouvent. Ces chiffres suggèrent plutôt une faible compréhension des enjeux des pouvoirs décentralisés régionaux et départementaux (et plus encore européens), voire une

³⁶ Certains auteurs ont parlé de « cargo cult » pour décrire les élus locaux réalisant des zones d'activités et attendant qu'elles se remplissent comme certains tribus d'îles du Pacifique qui, après la deuxième guerre mondiale, continuaient à entretenir en grand cérémonie les pistes d'aviation en espérant que les avions cargo de l'armée américaine reviennent avec leurs chargements de vivres et de matériel...

remise en cause de leur pertinence. Il se peut aussi que la fréquence élevée des consultations électorales (21 scrutins entre 2000 et 2015, soit un tous les neuf mois) ait créé un effet de saturation et créé maintes déceptions, du fait de la distorsion entre le temps du choix politique et celui, nécessairement long, de la mise en œuvre des actions publiques.

Une démocratie vivante permet l'écoute publique, la délibération collective et la meilleure prise en considération des avis et opinions des citoyens. Elle constitue un bien en soi, au même titre que la satisfaction de ses besoins matériels. Cette démocratie locale permet aux citoyens isolés de « faire société », de maintenir des larges collectifs et de promouvoir la responsabilité sociale attachée au sentiment de citoyenneté (et cela dans un contexte de décréue des collectifs traditionnels comme les syndicats, les partis ou les églises).

Il s'agit de mettre en œuvre un processus d'arbitrage permanent qui privilégie l'espace de délibération collective pour créer de la valeur à partir d'objectifs définis en commun. L'essor de la démocratie locale implique que soient définies des procédures fiables, permettant des accords et des compromis relativement stables, entre acteurs dont les intérêts et les horizons temporels sont souvent bien peu compatibles : la définition des processus de démocratisation devient alors indissociable de l'existence proclamée de la démocratie elle-même. La question demeure de savoir comment des citoyens, engagés dans des processus d'actions collectives, peuvent résoudre les situations résultant de leurs interactions³⁷. La dimension représentative (en y ajoutant la contrainte du mandat non impératif) du pouvoir décisionnaire semble nécessaire et ne peut, ici, être écartée d'un revers de main. Le développement est un projet de long terme et supporte mal les à-coups qui peuvent résulter de choix démocratiques participatifs permanents et fluctuants. Du reste, on observe actuellement que les territoires qui ont le mieux affronté les turbulences des années passées et se sont le mieux adaptés sont souvent ceux dont les politiques ont été menées sur la longue période par des équipes disposant de mandats successifs.

³⁷John Dewey (1990), *Démocratie et éducation*, Paris, A.Colin

Pour autant, il est nécessaire de promouvoir des instances de démocratie participative (qui existent déjà avec les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), les conseils de développement ou les instances de quartiers...) qui permettent l'expression d'une large gamme de citoyens et d'acteurs non élus, la fabrication de larges coalitions, dans le registre de la consultation et de l'information, dans celui de l'élaboration des projets mais aussi dans celui de l'évaluation publique et de la transparence des politiques. A cet égard, les pratiques déjà anciennes d'advocacy planning, mettant des professionnels du développement au service de la défense des intérêts des plus vulnérables, restent prometteuses.

Les risques de dérives d'un pouvoir local « libéré » existent bel et bien, et peut-être plus encore aujourd'hui qu'hier. La tentation des territoires et de leurs citoyens de se penser et d'agir comme des « petites nations »³⁸ doit être contrebalancée par l'affirmation de principes forts : les collectivités locales sont une composante de l'Etat au service des citoyens de la nation et pas seulement de leurs électeurs, et ils doivent plus explicitement et concrètement qu'aujourd'hui être en charge d'une responsabilité nationale. Et cela d'autant plus que nos territoires ne sont de plus en plus que des lieux de passage de nos concitoyens ...

Les lois de décentralisation ont implicitement ou explicitement déchargé les collectivités de missions autres que celles concernant directement leurs administrés. Jamais dans un plan de développement ou un projet mis en place localement, il n'est fait référence aux impacts qu'ils peuvent avoir sur des territoires plus larges ou sur le pays dans son ensemble. La loi pourrait imposer un élargissement de l'analyse de l'impact en exigeant que toute stratégie locale en précise explicitement les enjeux pour ses voisins et le reste du pays. On peut imaginer que de larges conférences territoriales, au sein de nos nouvelles grandes régions,

³⁸ Daniel Béhar et Philippe Estèbe (2006) *Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas territoriaux de développement économique*, in Les annales de la recherche urbaine, n°101, p.41 à p.49, novembre 2006

assureraient une veille, voire un arbitrage, sur ce point.

Il n'y a pas de table de la Loi de la décentralisation

Les compétences ne peuvent être saucissonnées : de nombreuses politiques concernent pratiquement tous les niveaux territoriaux d'administration. La question est donc moins celle de la distribution des différentes compétences que celle des modalités de coordination et d'harmonisation dans leur exercice. Ces instruments sont nombreux et éprouvés : transparence, échanges d'informations, contractualisation, normes nationales, incitations (on pense notamment aux clefs de répartition des dotations qui restent totalement opaque), « chefs-de-filat »... Ce sont tous ces instruments qui doivent être mis à plat, améliorés et mis en œuvre plutôt que de s'acharner à découper territoires et compétences.

On l'a vu, il n'y a pas, et il n'y aura pas, de Table de la Loi de l'organisation territoriale de la République. Notre Etat, central comme local, est un corps vivant en perpétuelle mutation. Il est sommé et il s'efforce sans cesse, avec plus ou moins de bonheur, de s'adapter à un monde sans cesse changeant. C'est pour cela qu'une grammaire de la décentralisation ne vise pas à définir un état particulier mais à essayer de mieux définir et maîtriser intellectuellement et idéologiquement les enjeux des arbitrages et compromis politiques de ce qui, in fine, est, et sera, un processus de changement permanent.

© Terra Nova, novembre 2016.
35-37 rue Beaubourg
75003 Paris
contact@tnova.fr - www.tnova.fr