



**HAL**  
open science

## Le modèle français de décentralisation

Loïc Amans, Frank Demaille

► **To cite this version:**

Loïc Amans, Frank Demaille. Le modèle français de décentralisation. Sciences de l'Homme et Société. 2002. hal-01908498

**HAL Id: hal-01908498**

**<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908498>**

Submitted on 30 Oct 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LOÏC AMANS  
FRANK DEMAILLE**

**CORPS TECHNIQUES DE L'ÉTAT  
ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE  
DES MINES DE PARIS**

Junin 2002

MEMOIRE DE TROISIEME ANNEE

ÉCOLE NATIONALE  
SUPÉRIEURE DES  
MINES  
BIBLIOTHÈQUE  
[E 1 [454]



**LE MODELE FRANÇAIS  
DE  
DECENTRALISATION**

**MIRAGE D'UN JOUR  
OU  
REVOLUTION DE VELOURS ?**

**PILOTE : MME FREDERIQUE PALLEZ**

**TERRAIN : CONSEIL REGIONAL DE LA REGION NORD-PAS-DE-CALAIS**

BIBLIOTHEQUE  
MINES  
SURTENRE  
EDMONTON

K 103 277

## Remerciements

Ces neuf mois de recherches, de lectures, de rencontres nous ont donné l'occasion de nous plonger dans les méandres de la fonction publique. Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté et pris le temps de nous recevoir et de nous avoir parlé de cette décentralisation que la plupart souhaite voir relancée. Nous n'oublierons pas quelques discussions animées et la quantité d'anecdotes sur la vie politique de notre pays que l'on a bien voulu nous confier !

Nous souhaiterions remercier tout particulièrement M. Mahdi Hacène, conseiller d'Etat, ancien préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, pour avoir subi avec le sourire l'un de nos premiers « interrogatoires » en novembre 2001 et pour son regard critique sur notre travail, M. Olivier Lluansi, directeur général adjoint au Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, pour sa disponibilité et ses nombreuses idées, et bien sûr Mme Frédérique Pallez, chercheur au Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris, pour nous avoir guidés dans notre travail.

## Résumé

Ce rapport issu du travail de deux ingénieurs-élèves du corps des Mines vise à apporter des réponses et un éclairage nouveau sur ce qu'est la décentralisation en France, et sur ses nécessaires évolutions. En effet, la structure politico-administrative mise en place par les lois de décentralisation de 1982 a mal vieilli. Opacité du système, déresponsabilisation des acteurs, pertes de temps et d'argent public sont les résultats de l'enchevêtrement des compétences, de la cogestion des projets, de la sédimentation d'un « mille-feuilles administratif » de lois, décrets, procédures et contrôles. Les modèles développés par nos partenaires européens semblent d'autant meilleurs que le nôtre croule sous les critiques des élus locaux, des citoyens, mais aussi des services déconcentrés et de Paris.

A l'heure où les Français aiment leur pays mais n'apprécient pas leur Etat, beaucoup de politiques voient la décentralisation comme un moyen de donner un souffle nouveau à la démocratie locale dans un Etat qui est par essence unitaire et jacobin. Le chantier de la décentralisation passe par la révision de la logique dévoyée des blocs de compétences, la remise à plat du système des dotations et d'impôts pour les collectivités territoriales, et de nouveaux transferts de compétence.

Les succès des collectivités territoriales en matière d'investissements et de gestion des budgets portent à croire que la décentralisation permet d'accroître l'efficacité de l'action publique. Mais les transferts de l'Etat vers les collectivités sont lents et les politiques peu empressés d'agir sur le sujet, en dépit de beaux discours de campagne. Veut-on réellement d'une nouvelle étape de la décentralisation en France ? Il apparaît qu'en fait, l'Etat décentralise en désespoir de cause, une fois qu'il a constaté son impuissance à assurer une compétence tout en tenant le budget initial. Créer un mouvement décentralisateur dynamique, donnant un nouveau souffle à la démocratie locale, est donc un véritable défi pour les gouvernements à venir.

# Plan

<b>1</b>	<b>Décentraliser... une solution miracle ?</b>	<b>10</b>
1.1	Pourquoi décentraliser ?	10
1.2	Balayer les préjugés	13
1.2.1	« Une péréquation efficace est impossible dans un Etat décentralisé »	13
1.2.2	« Les collectivités territoriales manquent de liberté fiscale »	18
1.2.3	« Les élus locaux sont immatures »	21
1.2.4	« Les collectivités territoriales françaises sont trop petites »	23
<b>2</b>	<b>Qu'est-ce que la décentralisation aujourd'hui en France ?</b>	<b>25</b>
2.1	La décentralisation dans d'autres pays... le poids de l'Histoire	25
2.2	L'histoire de la décentralisation et la déconcentration en France	29
2.2.1	Le carcan du modèle jacobin	29
2.2.2	La Corse	36
2.3	Un équilibre méta-stable	39
2.3.1	L'alchimie des blocs de compétence	39
2.3.2	Le rôle du Préfet	42
2.3.3	L'exercice du contrat de plan Etat-région et des fonds européens	45
2.4	La décentralisation et la déconcentration allant de l'avant : les TER et les ARH	52
2.4.1	La décentralisation du TER : un lent processus	52
2.4.2	ARH : une nouvelle déconcentration ?	55
<b>3</b>	<b>Le modèle français de la décentralisation à petits pas</b>	<b>57</b>
3.1	Le choix français du modèle de décentralisation	57
3.2	Les évolutions à venir	58
3.2.1	Mettre fin au chevauchement des compétences et à la cogestion de projets	58
3.2.2	Revoir le financement des collectivités locales	60
3.2.3	Transférer de nouvelles compétences	67
3.3	Deux verrous à faire sauter pour rendre la décentralisation plus efficace	75
<b>4</b>	<b>Conclusion</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>Annexes</b>	<b>79</b>
<b>6</b>	<b>Personnes rencontrées</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>89</b>

« Les peuples démocratiques haïssent souvent les dépositaires du pouvoir central, mais ils aiment toujours ce pouvoir lui-même »  
Alexis de Tocqueville

« La France est une et indivisible »... cette phrase si célèbre, apparaissant déjà dans l'article 3 de la Constitution du 26 août 1789, résonne comme le pas des Sans-Culottes partant défendre la toute nouvelle République contre les armées des Empires et Royaumes venues porter secours à la Royauté française. Ajoutez les paroles guerrières de la Marseillaise et nul doute que vous voilà prêt, muni d'un fusil ou peut-être tout simplement de votre faux, à aller guerroyer. Cette flamme qui habitait la France et ses dirigeants de l'époque a permis de sauver notre pays de l'implosion et de traverser les siècles jusqu'à nos jours. Mais justement, la France du XXIème siècle n'est plus menacée à ses frontières, elle s'inscrit dans un ensemble bien plus vaste et en constante évolution - l'Union Européenne - et la guerre a quitté le champ de bataille pour la sphère économique. L'Etat tente de se moderniser pour tenir compte de ces évolutions. Mais tout cela ne va-t-il pas trop lentement ?

En ce milieu d'année 2002, la décentralisation paraît, au côté de l'insécurité, comme étant l'un des grands chantiers auxquels va devoir s'attaquer la majorité élue. Plus largement, toute la classe politique s'est mobilisée pour demander une nouvelle étape dans le processus de décentralisation entamé il y a vingt ans par les lois Defferre. Déjà, le débat passionné autour de la négociation des accords Matignon sur l'avenir de la Corse avait souligné à quel point les Français étaient attachés à l'unité de leur territoire et à l'égalité de traitement des citoyens. Le rapport Mauroy « Refonder l'action publique locale » (2000), conclusion du travail de la commission mise en place en novembre 1999 sur la demande du Premier ministre Jospin, a montré que les hommes politiques réfléchissaient à la poursuite du mouvement initié par le gouvernement Mauroy en 1981. Les élections présidentielles et législatives furent l'occasion de déclarations en faveur de la décentralisation, le Président Chirac n'a d'ailleurs pas déçu lors du discours du 10 avril 2002 à Rouen : « Nécessaire aux temps fondateurs de la Nation, la centralisation est devenue un handicap pour la France. La France du XXIème siècle va devoir procéder à une vaste redistribution des pouvoirs pour rendre aux citoyens des capacités d'action et une liberté d'initiative aujourd'hui confisquées. » La nomination de M. Raffarin, président du Conseil régional du Poitou-Charentes et de l'Association des Régions de France, alors que près de la moitié des français souhaitent que les pouvoirs de décision soient situés dans les régions<sup>1</sup>, laisse entrevoir l'espoir d'une accélération du processus de décentralisation. Et il est plus que temps de s'atteler à la tâche car dans le

---

<sup>1</sup> Résultat du sondage CSA/ France 3/ France Info « Les français et les lieux de pouvoirs », 22 juin 2002 rapporté en annexe 3

contexte actuel où l'économie se mondialise, où la construction européenne avance à grands pas, les questions que se posent les Français sur leur pays ont évolué. Il ne s'agit plus de savoir si la France a progressé, mais bien de savoir si elle a progressé plus vite que les autres, ou au contraire si elle est dépassée. Or, on peut noter que le PIB par habitant des Flandres atteint 22 295 euros, tandis que celui du Nord-Pas-de-Calais est seulement de 16 921 ; pour le Bade-Wurtemberg, 25 505, 21 897 pour l'Alsace ; le Piémont 25 661, la région PACA 19 154<sup>2</sup>... Les chiffres sont éloquentes, et si l'on est conscient que le PIB ne mesure pas tout, il serait néanmoins dangereux de se cacher derrière ce seul argument<sup>3</sup>. D'autre part, la France paraît décalée lorsque l'on voit que pour des associations entre régions frontalières, un représentant de l'Etat - venant quelquefois de Paris - doit souvent faire face à un représentant élu d'un Land allemand ou d'une communauté autonome espagnole. Pour les élus, la priorité doit être donnée à la décentralisation, processus fondé sur la légitimité démocratique de l'élection, reposant sur des collectivités et des assemblées dynamiques, plutôt qu'à la déconcentration, empreinte d'une trop grande rigidité. Ils veulent une réflexion en profondeur sur ce thème, jugeant que les lois de 1982 ont besoin d'être améliorées et complétées. Les décentralisateurs les plus farouches relèvent d'ailleurs que contrairement à ce que dit le rapport Mauroy, la France n'est pas « au milieu du gué » car s'il s'agit de modifier en profondeur le système administratif, en 1982 on a à peine quitté la berge ! Beaucoup de bruits, de déclarations, de prise de position, de professions de foi... mais peu d'actes. C'est devant ce constat que nous nous sommes demandés si l'on voulait réellement en France d'une nouvelle étape dans la décentralisation.

Il est certes difficile d'avancer sur ce terrain dans une France bercée par deux cents ans de centralisme républicain ! Comme le souligne Pierre Calame<sup>4</sup>, « en France, l'idée était profondément enracinée que l'Etat était du côté de la raison, tandis que la société civile était soumise aux émotions : le regard des pouvoirs publics sur les administrés est donc teinté de paternalisme, l'Etat mettant en avant sa légitimité, soit à travers la défense de l'intérêt général, soit au nom d'impératifs de rationalité technique. » Une part non négligeable de l'opinion fait de l'Etat, même inconsciemment, le seul garant de la transparence démocratique et de l'efficacité des systèmes. La régionalisation est présentée en France comme une réintroduction de la concurrence dans un système dont la philosophie fondamentale était justement le refus de cette concurrence. Pourtant, la situation actuelle avec une répartition opaque des compétences, une cogestion croissante des projets allant de pair avec une dilution de la responsabilité des acteurs en présence semblent appeler à un sursaut et à une reprise du mouvement vers plus de décentralisation, ou en tout cas, vers une « meilleure » décentralisation, plus simple, plus claire. Il n'est peut-être pas vain de rappeler que la **principale originalité de la décentralisation à la française est de se placer dans le contexte constitutionnel d'un État unitaire**. Ce trait spécifique relativise fortement les comparaisons souvent faites avec d'autres modèles étrangers, comme l'Espagne ou l'Italie qui en l'espace de vingt-cinq ans, ont évolué d'Etats centralisés sur le mode français à des Etats régionaux. Cependant la différence existant à présent entre le modèle français et celui de nos partenaires européens, fédéraux ou régionaux, ne peut que renforcer notre désir de comprendre quelle est cette « décentralisation à la française » que connaît notre pays et pourquoi tout cela semble aller si lentement.

---

<sup>2</sup> Le Monde Economie, mardi 5 mars 2002, statistiques provenant d'Eurostat

<sup>3</sup> Cf. Annexe 1 la carte du classement des régions françaises en terme de PIB par rapport aux 211 régions européennes

<sup>4</sup> Président de la Fondation Charles-Léopold Meyer

Depuis le milieu du vingtième siècle et plus encore depuis vingt ans, la décentralisation, parée à présent de toutes les vertus, serait synonyme de démocratie, alors que centralisme se rapprocherait d'autoritarisme émanant de la capitale et de ses politiques et fonctionnaires ne l'ayant jamais quitté. La déconcentration ne rassemblerait que des fonctionnaires peu intéressés par les réalités du terrain. De nombreuses idées imparfaites voire fausses circulent, d'autant plus que tous les citoyens ne perçoivent pas encore la différence fondamentale existant entre la décentralisation et la déconcentration. Rappelons-la brièvement. La décentralisation vise à transférer des pouvoirs préalablement définis par le législateur aux collectivités territoriales en respectant le principe de libre administration posé par la Constitution. Elle passe par la mise en place d'assemblées locales élues, auxquelles le législateur transfère des compétences et des moyens financiers. Il s'agit bien d'une approche française car **il n'existe pas un type de décentralisation universelle**. Evidemment, l'Histoire des pays a un impact direct sur la façon dont la décentralisation y est abordée. La déconcentration<sup>5</sup> consiste à transférer l'exercice de pouvoirs des autorités centrales de l'Etat vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées<sup>6</sup>. C'est donc une redistribution des pouvoirs au sein de l'Etat. L'aspect territorial est primordial puisque les attributions transférées le sont au profit des services territoriaux, souvent dans un souci de rapprocher l'administration de l'administré<sup>7</sup>, d'accélération du processus de décision, de suppression des délais et de désengorgement de l'administration centrale. Ce n'est pas une simple délocalisation car la déconcentration implique un transfert de pouvoirs, mais les deux notions peuvent parfois coïncider. Il faut d'ailleurs souligner l'importance stratégique des services déconcentrés : 96 % des deux millions d'agents de l'État travaillent au sein de son administration territoriale. Celle-ci gère les deux tiers des crédits inscrits au budget de l'État et prend les trois quarts des décisions concernant les usagers. Mais certains, comme le député Jean-Pierre Balligand se demandent si « nourrie des dysfonctionnements indéniables du paysage administratif local et présentée comme l'un des défis de la décentralisation, la déconcentration ne finit-elle pas par être une forme de déni de la décentralisation ? » Ainsi, alors que la décentralisation consiste en une redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, l'État, par la déconcentration, ne partage pas son pouvoir mais se rapproche seulement des citoyens en installant sur place des services spécialisés dotés d'une certaine autonomie. Déconcentration et décentralisation ne s'opposent pas nécessairement, la déconcentration peut être perçue comme une adaptation de l'État à la décentralisation, par la constitution d'échelons territoriaux suffisamment forts pour servir d'interlocuteurs aux élus locaux.

Dans la suite de ce document, nous avons tout d'abord voulu présenter les raisons justifiant le bien-fondé de la décentralisation puis balayer les préjugés qui gravitent autour de l'idée de décentralisation et qui polluent le débat. Pour comprendre la forme que revêt la décentralisation en France, il faudra ensuite se plonger dans son histoire pour aboutir aux blocages que connaissent les collectivités territoriales actuellement, en termes de répartition des compétences, de financement, de confrontations avec l'Etat central déconcentré. La lenteur du processus dans le cas de la décentralisation des Trains Express Régionaux est révélatrice de la manière raisonnée dont l'Etat procède avant de transférer une compétence et des précautions que prennent les collectivités avant de l'accepter. Cet exemple, et celui du transfert des lycées encore plus, est aussi révélateur de cette politique de « décentralisation en désespoir de cause » menée par le pouvoir central, c'est à dire que quand l'Etat n'arrive plus à gérer un

---

<sup>5</sup> La création du mot « déconcentration » serait à mettre au crédit de Léon Aucoc, maître des requêtes au Conseil d'Etat, qui l'aurait inventé en 1865.

<sup>6</sup> Diederichs O., Luben I., La déconcentration, Que sais-je ?

<sup>7</sup> "On peut gouverner de loin, mais on administre bien que de près", décret impérial du 25 mars 1852

domaine, il ne lui reste plus qu'une solution : s'en débarrasser et transférer aux collectivités locales. Dans la dernière partie, nous évoquerons les propositions de nouveaux transferts que font les élus, qui entrent bien dans le cadre d'une décentralisation raisonnée, pragmatique, « à la française ». Nous insisterons sur le fait qu'il existe des verrous que l'on doit faire sauter si l'on ne veut pas que la France reste emprisonnée dans ce carcan jacobin devenu plus un handicap qu'un atout. Par exemple, le principe de libre administration des collectivités sera un frein à de nouveaux transferts car il impose un système trop lourd de cogestion des projets. De même, si l'Etat désire tenter de juguler les dépenses de fonctionnement en les transférant aux collectivités qui ont montré leur capacité à tenir leur budget, il se heurtera sans doute au problème des statuts des fonctionnaires qui passeraient d'un statut de fonctionnaire de l'Etat à celui de fonctionnaire territorial, et aussi et surtout à l'opposition des syndicats nationaux de fonctionnaires. Nul doute que ces deux sauts - révision de la Constitution, modification des statuts de fonctionnaires - représentent les deux grands défis des prochains gouvernements, si la France veut passer d'une décentralisation passive et timide à une décentralisation proactive et ambitieuse.

# 1 Décentraliser... une solution miracle ?

A entendre la plupart des élus, ainsi que les nombreuses personnes que nous avons rencontrées travaillant pour des collectivités territoriales, la décentralisation est la solution à de nombreux problèmes que connaît la France. Une solution miracle en politique ? Disons plus sobrement que sous ce terme de décentralisation se cachent de nombreux types de gouvernement, comme nous le montrent nos partenaires européens, et que la solution miracle de décentraliser avancée devant des assemblées d'élus locaux ou d'électeurs n'est pas si évidente. En quoi la décentralisation serait la solution pour rendre le pays « meilleur » ?

## 1.1 Pourquoi décentraliser ?

On se satisfait d'autant plus facilement du centralisme quand on vit en autarcie, sans regarder chez le voisin. Cependant, avec la montée en puissance de l'Union Européenne, entraînant plus de comparaisons entre Etats et une remontée des prérogatives des pays au niveau de Bruxelles, le modèle français est durement remis en question, principalement de l'intérieur. A y regarder de plus près, en Europe, s'il existe des différences d'approche décentralisatrice d'un pays à l'autre, elles se justifient par la forme institutionnelle de chaque Etat et par son histoire. On peut ainsi distinguer quatre catégories de pays :

- les Etats unitaires, où les pouvoirs octroyés aux échelons locaux le sont par la loi et non par la Constitution (Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Suède)
- les Etats unitaires décentralisés, où les droits des collectivités locales sont en grande partie garantis par la Constitution (Pays-Bas, Royaume-Uni)
- les Etats régionalisés, où la décentralisation va jusqu'à l'autonomie législative (Italie, Espagne)
- les Etats fédéraux, où l'échelon intermédiaire a forme d'Etat et jouit de sa propre Constitution (Allemagne, Belgique, Autriche).

De ces comparaisons et de cette classification, il ressort que la France jouit d'un modèle de décentralisation tempérée. Son organisation territoriale ne s'éloigne de la moyenne que sur un point : le nombre de communes apparaît très élevé (36 750) mais cet inconvénient peut être pallié par les progrès de l'intercommunalité, ce qui mettra néanmoins en place un nouvel échelon dans le paysage administratif français. Une grande partie des pays européens a connu des lois de décentralisation importante : la France (lois de 1982-1985), le Luxembourg (loi communale du 13 décembre 1988), le Portugal (1984-1991), la Grèce (1986-1990), le Danemark (1988), la Suède (1992), la Norvège (1992) et les Pays-Bas (1994). Ces réformes ont façonné une espèce de droit commun de l'autonomie locale en Europe, droit consacré par une convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie locale et régionale en vigueur depuis 1988 et signée par 23 pays. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale s'y réfèrent aujourd'hui pour mettre en place leur organisation territoriale. Néanmoins, l'expression galvaudée d'Europe des régions ne renferme aucune réalité : les régions des différents pays européens ne sont pas

comparables en terme de taille, population, prérogatives, budgets (d'où le regroupement en NUTS<sup>8</sup> 1, 2, 3 fait par la Commission), et des assemblées telles que le Comité des Régions ont bien du mal à justifier leur existence. Le Comité des Régions par exemple est uniquement un organe de consultation pour le Parlement et la Commission pour les questions touchant aux régions et provinces des pays membres.<sup>9</sup> D'ailleurs, des critères importants comme les critères de Maastricht sont imposés aux Etats et non aux régions, ce qui impose souvent une contractualisation entre les Etats et leurs régions.<sup>10</sup> Il est vrai pourtant que la Commission a un rôle ambigu : elle accepte des représentations permanentes de régions (communautés autonomes espagnoles, Länder, régions belges) mais Michel Barnier a rappelé que les interlocuteurs de la Commission étaient les Etats<sup>11</sup>.

L'esprit de la décentralisation est de promouvoir un Etat recentré sur ses compétences essentielles, laissant aux collectivités locales le soin de prendre en charge les autres domaines de compétences. Le critère de la forme de l'Etat, lorsqu'on veut apprécier le degré réel de décentralisation, apparaît de moins en moins déterminant. Il existe en effet plusieurs types d'évolutions décentralisatrices suivant la forme que revêt l'Etat :

- adoption de systèmes de répartition des compétences par la loi (France)
- transformation des procédures de tutelle vers des systèmes de contrôle juridictionnel (France, Portugal, Suède)
- réduction du nombre de domaines dans lesquels les autorités centrales peuvent exercer un contrôle d'opportunité (Danemark, Finlande, Norvège, Pologne).

En France, il ne s'agit évidemment pas de ce que nous appellerions une « décentralisation passionnée » – par opposition à « raisonnable » –, dans le sens où elle n'obéirait pas à une réflexion de fond sur le bien-fondé des transferts de compétence. C'est ce qu'a connu la Belgique où les communautés francophone et flamande ont poussé l'Etat central à se réformer en profondeur parce qu'elles ne supportaient plus de vivre ensemble dans un pays centralisé. En Espagne, la Catalogne a accepté d'office la prise en charge de la santé sans étude poussée du coût de cette mission.

Nous sommes très loin de ces schémas, et le principal objectif de la décentralisation française est une nouvelle distribution des pouvoirs dans un Etat unitaire. En effet, le modèle de l'Etat centralisé qui s'est longtemps imposé dans notre pays repose sur le principe de base que l'Etat est seul à même de définir l'intérêt général et d'arbitrer entre celui-ci et les intérêts particuliers. L'Etat se voit reconnaître un rôle exclusif pour structurer et coordonner les activités de la société. De cette conception du rôle de l'Etat, découle le pouvoir de contrôle *a priori* qu'il doit exercer sur toute initiative afin d'assurer la conformité des initiatives à l'intérêt général et leur uniformité sur l'ensemble du territoire. En découlent également le pouvoir d'arbitrage qui lui est octroyé afin de veiller à l'égalité entre les citoyens, ainsi que le pouvoir d'expertise qu'exerce territorialement l'administration de l'Etat. La décentralisation, au contraire, doit permettre aux collectivités locales de disposer d'une certaine liberté de décision pour définir les normes de leurs actions et les modalités de leurs interventions. Elle traduit donc un

---

<sup>8</sup> Nomenclature of Units for Territorial Statistics

<sup>9</sup> Les représentants français ne viennent d'ailleurs pas seulement des régions françaises : ils sont douze à en être issus, six viennent des départements et six autres des communes

<sup>10</sup> Cf. les cas de l'Allemagne ou de l'Espagne, dont l'Etat central doit s'assurer que les budgets des régions n'entraînent pas un dépassement des critères par le pays

<sup>11</sup> Barnier M., les « Carrefours de la Pensée » organisés par Le Monde Diplomatique, Le Mans, dimanche 9 décembre 2001)

nouvel équilibre dans la répartition des pouvoirs. En parallèle, en ce qui concerne l'Etat, beaucoup rejoignent M. Christian Poncelet, président du Sénat, qui déclare que l'État doit s'appliquer à lui-même le principe de subsidiarité. S'il doit conserver tout son pouvoir d'orientation et de mise en cohérence, les décisions concernant la vie des territoires doivent, elles, être systématiquement prises au niveau local le plus proche.

La décentralisation est souvent présentée comme étant **un moyen de gouverner plus efficacement**, en répondant à la diversité des attentes locales provenant de personnes différentes, sur des territoires ayant traversé des histoires différentes. Un exemple pourrait en être la sécurité quotidienne<sup>12</sup>, celle de la rue et du quartier, celle qui va des troubles de voisinage à l'insécurité dans les transports en commun, a longtemps été une responsabilité municipale, et l'est actuellement dans beaucoup de pays. Au travers de la décentralisation, le législateur recherche une meilleure efficacité de l'action publique, en définissant le niveau d'administration qui pourra exercer les compétences de la manière la plus efficace. C'est une déclinaison du principe de **subsidiarité**, mis en valeur par l'Europe et repris dans la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992 sur la déconcentration. En particulier, les deniers publics seraient mieux répartis car les affectations des fonds seraient décidées plus près du terrain, des citoyens. La décentralisation permet aussi de promouvoir la **démocratie locale**, et autorise l'accès aux fonctions électives à une plus grande palette de candidats (femmes, jeunes, salariés...), ce qui est favorisé par la limite du cumul des mandats. Par le nouveau processus de décision qu'elle met en place, la décentralisation crée un cadre nouveau qui substitue une démocratie de citoyens à une société d'administrés. Parce qu'elle est destinée à assurer une plus grande efficacité de l'action publique, la décentralisation doit donc également permettre de renforcer l'organisation des administrations de l'Etat qui, plus déconcentrées, doivent être mieux à même de s'adapter à la diversité et aux évolutions des situations locales. En France, peut-être la décentralisation se justifie-t-elle seulement par le triptyque mis en avant par M. Defferre lui-même : mettre fin à la suprématie des bureaux parisiens en supprimant la tutelle archaïque exercée par l'Etat sur les délibérations locales, rapprocher la décision du citoyen, et libérer les capacités d'initiative des élus locaux en consacrant leur majorité politique et en renforçant les pouvoirs locaux...

Le choix de la décentralisation est un pari sur l'efficacité de la gestion publique : parce que les compétences sont exercées au niveau adéquat, elles sont gérées de la manière la plus efficace. C'est aussi un **pari démocratique** : l'Etat tutélaire accepte que le processus de décision se rapproche du citoyen et que les décisions publiques prises par des collectivités de proximité puissent être soumises à un contrôle plus effectif de la part de ce dernier. Comme le soulignent nombre d'élus locaux, ce double pari suppose l'acceptation d'un triptyque *liberté d'initiative, diversité, responsabilité* qui doit être au cœur de l'action publique locale. Respecter cette règle du jeu constitue une exigence forte pour l'Etat. Les critiques portées au processus de contractualisation très en vogue actuellement entre l'Etat et les collectivités territoriales rejoignent ces éléments. En effet, les élus dénoncent le fait que « l'Etat contractuel à la française » cède progressivement la place à un Etat tutélaire qui non seulement dicte aux collectivités locales ce qu'elles doivent faire mais s'arroge aussi le pouvoir de se substituer à elles quand il estime qu'elles ne remplissent pas correctement les obligations qu'il a lui-même définies.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Même si en France le Premier ministre Jospin a déclaré : « La sécurité publique est de la responsabilité de l'État, il ne peut la déléguer », nous trouvons chez nos principaux voisins : un système municipal de police aux Pays-Bas, en Belgique ou aux Etats-Unis et un système régional en Angleterre ou en Allemagne

<sup>13</sup> Rapport du sénateur Mercier, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité

Les motivations avancées à l'appui de cette nouvelle posture seraient le plus souvent les mêmes que celles qui avaient fondé la démarche de l'Etat dans les années qui avaient précédé la décentralisation, en particulier le souci d'assurer l'égalité de traitement des citoyens sur tout le territoire justifierait l'édiction de dispositifs uniformes au niveau national, l'Etat devant disposer de moyens de contrainte pour s'assurer que les collectivités se conforment bien à ce schéma unique.

Evidemment, il reste de nombreuses questions ouvertes autour de la décentralisation. Des arguments politiques, des perceptions différentes et variées de l'unité de la France, des enseignements tirés des expériences qu'ont traversé nos voisins européens s'affrontent afin de définir jusqu'où doit aller la « décentralisation à la française ». Car il est difficile voire impossible de prouver noir sur blanc que des territoires plus autonomes sont mieux armés qu'un Etat centralisé pour faire face aux problèmes de demain. Certes l'émulation entre territoires joue, mais d'un autre côté on peut rétorquer qu'un Etat central mutualiserait les problèmes et empêcherait les luttes fratricides entre collectivités du même pays. En effet, on peut projeter la relation entre l'Etat et les collectivités sur celle existant entre l'Union Européenne et l'Etat français. Parmi les autres points à éclaircir, il y a celui qui doit bien évidemment être considéré en même temps que l'on étudie le transfert d'une nouvelle compétence, à savoir quels seraient les niveaux et structures pertinents pour décentraliser ? A cet élément s'associe la sempiternelle question de la taille adéquate des collectivités. Les régions françaises seraient-elles trop petites ? Dans la suite de ce rapport, nous allons nous efforcer de montrer que la France, historiquement centralisée, doit chercher à transférer des compétences aux collectivités locales car le système en vigueur a montré ses limites, notamment en terme d'explosion des dépenses de gestion. Les élus locaux ont prouvé jusqu'à maintenant qu'ils étaient capables d'assumer des charges lourdes comme celle des lycées, on peut donc espérer qu'ils parviendront à gérer de nouveaux pouvoirs. Reste à définir quelles sont les compétences à transférer et à savoir si les collectivités territoriales, avec leurs tailles actuelles et la structure de leurs budgets seront à même de les supporter. Mais le débat est difficile à mener car de nombreux préjugés viennent le polluer. Nous allons nous attaquer aux principaux : l'impossibilité d'une péréquation dans un Etat décentralisé, le manque de liberté fiscale des collectivités, plus proche du procès d'intention l'idée que les élus locaux n'auraient pas la maturité suffisante pour affronter les nouvelles charges à venir, et enfin la sempiternelle question de la taille des collectivités territoriales.

## 1.2 Balayer les préjugés

### 1.2.1 « Une péréquation efficace est impossible dans un Etat décentralisé »

En France, pays de l'équité, de l'égalité de traitement entre tous les citoyens, réduire l'hypertrophie de la région Ile-de-France est un véritable défi. La péréquation entre les territoires permet d'espérer combler le retard des autres régions. L'heure n'est plus à une correction marginale du dispositif mais plutôt à une remise à plat totale du mode de financement des collectivités territoriales, articulée autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l' élu vis-à-vis de l'électeur, régulation par l'Etat d'un système inégalitaire grâce à une politique de péréquation ambitieuse. Car, en dépit des efforts de notre Etat centralisé<sup>14</sup>, les écarts de richesse entre les différentes parties du territoire

---

<sup>14</sup> Efforts tout relatifs : le Groupe d'étude et de réflexion interrégional (GERI) sur les investissements civils localisables de l'Etat montre qu'entre 1980 et 1998, la Bretagne avec 6904F par habitant se situe à près de 8% sous la

s'accroissent depuis vingt ans. La péréquation est donc indispensable pour préserver l'homogénéité du tissu économique et social national. Or, pour beaucoup, la décentralisation et l'autonomie fiscale des collectivités locales sont ressenties comme de nature à entretenir ces inégalités plutôt qu'à les résorber.

Pour mettre fin à cette idée, commençons par constater qu'en termes de création de richesse, l'Ile de France a un PIB/habitant supérieur de 75% à la moyenne française, de 50% supérieure à la seconde région française ! La création de richesse est beaucoup mieux répartie autour de métropoles fortes chez nos voisins allemands, il semble donc tout à fait possible d'avoir un développement au moins aussi harmonieux du territoire dans un état décentralisé, voire même fédéral, que dans un état centralisé. D'autre part, il ne faut pas opposer libre administration et péréquation : dans un Etat unitaire décentralisé, il appartient à l'Etat de maintenir la cohérence territoriale non pas en ponctionnant les ressources fiscales des collectivités locales, dont il convient de respecter l'autonomie, mais en modulant le montant des concours financiers qu'il verse aux collectivités locales en fonction de leur richesse. L'Etat français module ainsi les dotations aux collectivités en fonction des ressources de celles-ci. Mais les variations d'une entité à une autre ne se font qu'à la marge. En revanche, les régions voient dans le contrat de plan Etat-région un vrai outil de péréquation, en plus des fonds européens. Nous reviendrons plus en détail dans la suite de ce mémoire sur ce contrat mais seules quelques notions nous suffisent ici pour démontrer notre propos. Ces contrats représentent une enveloppe financière très importante, que l'Etat pourrait répartir en tenant compte de la richesse des régions. Pourtant, il ne le fait pas. Pour les attributions des contrats 1994 - 1999, il y a eu une volonté initiale de classer les régions en trois groupes en fonction de leur niveau de richesse, mais ce ne fut pas respecté. Pour les contrats de plan 2000-2006, l'objectif de modulation en fonction des richesses n'a même pas été repris. Si le montant des enveloppes accordées à chaque région était déterminé de manière inversement proportionnelle à la richesse des régions, les actions financées par les contrats pourraient contribuer au rattrapage des régions les moins riches. Dans son rapport public de 1998, la Cour des comptes a constaté que les précédentes générations ne remplissaient pas cet objectif : « La décision a été prise en CIAT<sup>15</sup>, au début de l'année 1993, de moduler la contribution de l'Etat aux troisièmes contrats de plan sur la base de critères objectifs permettant d'aider davantage les régions les moins favorisées. Il s'agissait de s'affranchir de la règle implicite selon laquelle l'Etat, jusqu'alors, apportait autant que les régions, favorisant ainsi celles qui faisaient un effort financier plutôt que celles qui avaient le plus de besoins. Les régions métropolitaines ont ainsi été classées en trois groupes, en fonction de trois éléments : le potentiel fiscal par habitant en 1992 ; la moyenne du taux de chômage au cours des années 1990, 1991 et 1992 ; la variation de l'emploi entre 1984 et 1991. Par rapport aux contrats précédents, leurs enveloppes financières devaient être majorées, selon ce classement, de 23,5 %, 14,1 % et 9,4 % en francs courants, l'Ile-de-France devant avoir, pour sa part, une dotation réduite de 10 %. Cette décision n'a pas été respectée. (...) A deux exceptions près – Picardie et Nord-Pas-de-Calais – les régions ont obtenu une majoration supérieure à celle qui avait été annoncée, la dotation de l'Ile-de-France a été elle aussi augmentée et chacun des trois groupes s'est vu attribuer en moyenne à peu près la même augmentation (42 % pour le premier, 38 % pour chacun des deux autres).

Le tableau ci-dessous compare les attributions par habitant accordées par la génération actuelle de contrats de plan avec le potentiel fiscal par habitant en 2000 de chacune des régions. Plus le potentiel fiscal d'une région est élevé et plus, du point de vue de la péréquation, le montant de son attribution par habitant devrait être faible :

---

moyenne nationale, et l'Ile-de-France a reçu plus de 11000F en moyenne par habitant d'effort d'investissement de la part de l'Etat...

<sup>15</sup> Conférence Interministérielle d'Aménagement du Territoire

**Comparaison du montant par habitant accordé à chaque région par l'Etat au titre des  
contrats de plan 2000-2006 et du potentiel fiscal des régions**

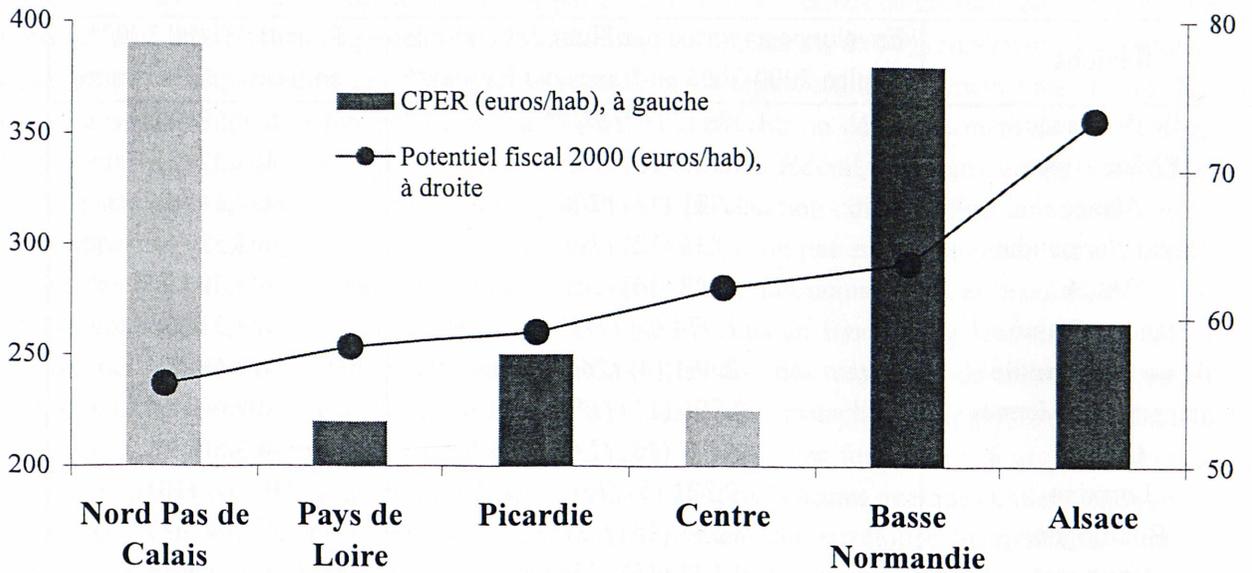
Régions	Enveloppe apportée par l'Etat des contrats de plan 2000-2006 en francs par habitant*	Potentiel fiscal 2000* en francs par habitant
Ile de France	1.386 (22) *(22)**	670,58 (1)
Rhône Alpes	1.480 (19) (21)	483,32 (2)
<b>Alsace</b>	<b>1.721 (14) (20)</b>	<b>477,14 (3)</b>
Haute Normandie	1.835 (12) (19)	461,52 (4)
PACA	1.628 (16) (18)	442,59 (5)
Franche Comté	1.974 (9) (17)	424,71 (6)
<b>Basse Normandie</b>	<b>2.491 (4) (16)</b>	<b>414,58 (7)</b>
Champagne Ardennes	1.796 (13) (15)	408,60 (8)
<b>Centre</b>	<b>1.477 (20) (14)</b>	<b>403,80 (9)</b>
Lorraine	2.321 (5) (13)	401,69 (10)
Bourgogne	1.533 (18) (12)	394,54 (11)
Aquitaine	1.633 (15) (11)	386,56 (12)
<b>Picardie</b>	<b>1.623 (17) (10)</b>	<b>383,62 (13)</b>
<b>Pays de Loire</b>	<b>1.415( 21) (9)</b>	<b>374,11 (14)</b>
Auvergne	2.043 (8) (8)	365,56 (15)
Midi Pyrénées	2.198 (6) (7)	364,68 (16)
<b>Nord – Pas de Calais</b>	<b>2.519 (3) (6)</b>	<b>361,56 (17)</b>
Languedoc Roussillon	1.977 (10) (5)	360,71 (18)
Poitou Charentes	1.958 (11) (4)	348,24 (19)
Bretagne	2.050 (7) (3)	343,06 (20)
Corse	6.371 (1) (2)	342,41 (21)
Limousin	3.027 (2) (1)	341,85 (22)

\* entre parenthèses, rang de classement (par ordre décroissant)

\*\* entre parenthèses et en italique, rang de classement théorique si les enveloppes des contrats de plan avaient été attribuées de manière inversement proportionnelle au potentiel fiscal.

Il ressort de ce tableau que, dans deux régions, les attributions par habitant accordées correspondent à l'inverse du rang de classement de ces régions en terme de potentiel fiscal. Dans *treize* régions, les contrats de plan sont plus généreux que n'aurait pu le laisser supposer le rang de classement en fonction du potentiel fiscal et dans *sept* régions les contrats de plan sont moins généreux que n'aurait pu le laisser supposer le potentiel fiscal. Ces résultats sont plus parlants en choisissant quelques régions révélatrices des déséquilibres constatés :

### Apport de l'Etat dans les CPER et potentiel fiscal



L'histogramme ci-dessus montre en outre qu'il n'y a pas de lien entre couleur politique de la majorité au Conseil régional et couleur politique du gouvernement : la signature du CPER 2000 - 2006 sous le gouvernement Jospin n'a pas été particulièrement profitable à la région Centre qui est de gauche. Il n'y a donc pas de relation directe entre richesse de la région et faiblesse du montant accordé par l'Etat à cette région. La péréquation en France n'est donc pas l'outil parfait que les « pro-centralisme » aimeraient y voir. Et l'argument suivant lequel ce serait pire dans un Etat décentralisé ne peut pas tenir, comme nous allons le voir ci-dessous.

L'Allemagne et l'Espagne ont régulièrement été citées lors de nos rencontres comme des modèles d'organisation territoriale non tant pour le découpage du territoire que pour leur système fiscal local. Qui a dit que la décentralisation interdit toute péréquation et est synonyme d'inégalités ? En Allemagne, il s'agit sans doute du système le plus « équitable » possible, à tel point que les Länder les plus riches se plaignent et demandent une révision de la Constitution.

## Le système de péréquation en Allemagne<sup>16</sup>

En Allemagne, les recettes fiscales sont partagées et réparties entre les différents paliers de gouvernement en vertu de la Constitution (impôts sur le revenu) ou de la loi (TVA), et entre les entités régionales selon des formules comportant de fortes composantes péréquatives. Les collectivités locales allemandes ne jouissent donc que d'une autonomie fiscale limitée : elles collectent toutefois des impôts qui leur sont propres mais pour la plus grande partie, leurs recettes proviennent d'impôts communs partagés entre les trois niveaux. Le partage des impôts s'opère selon des dispositifs de péréquation qui prennent deux formes :

- une péréquation dite « horizontale », qui constitue un mécanisme de solidarité entre les entités de même niveau (communes ou Länder), selon la loi sur la péréquation (Finanzausgleich). La péréquation horizontale en faveur des communes s'opère à partir de ressources tirées de la redistribution par le Land aux communes de 15 % du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par leurs contribuables, dont le revenu imposable dépasse un certain seuil. Chaque Land définit librement les modalités de la péréquation entre les communes de son territoire, à condition toutefois de respecter certains principes comme la nécessaire prise en compte des écarts de capacité financière et de besoins financiers entre les communes.
- une péréquation dite verticale, qui intervient d'une part du Bund vers les Länder, d'autre part des Länder vers leurs communes. Chaque Land est tenu d'accorder aux communes de son territoire un pourcentage du produit des impôts partagés qu'il reçoit du Bund, selon des modalités qu'il détermine lui-même. Ces transferts verticaux sont asymétriques, accordés par le gouvernement fédéral aux Etats dits défavorisés, principalement ceux de l'ex Allemagne de l'Est.

La solidarité est tellement poussée que la quote-part moyenne des ressources publiques par habitant est maintenant plus élevée dans les Etats les plus défavorisés que dans certains des Etats les plus riches de l'ouest.

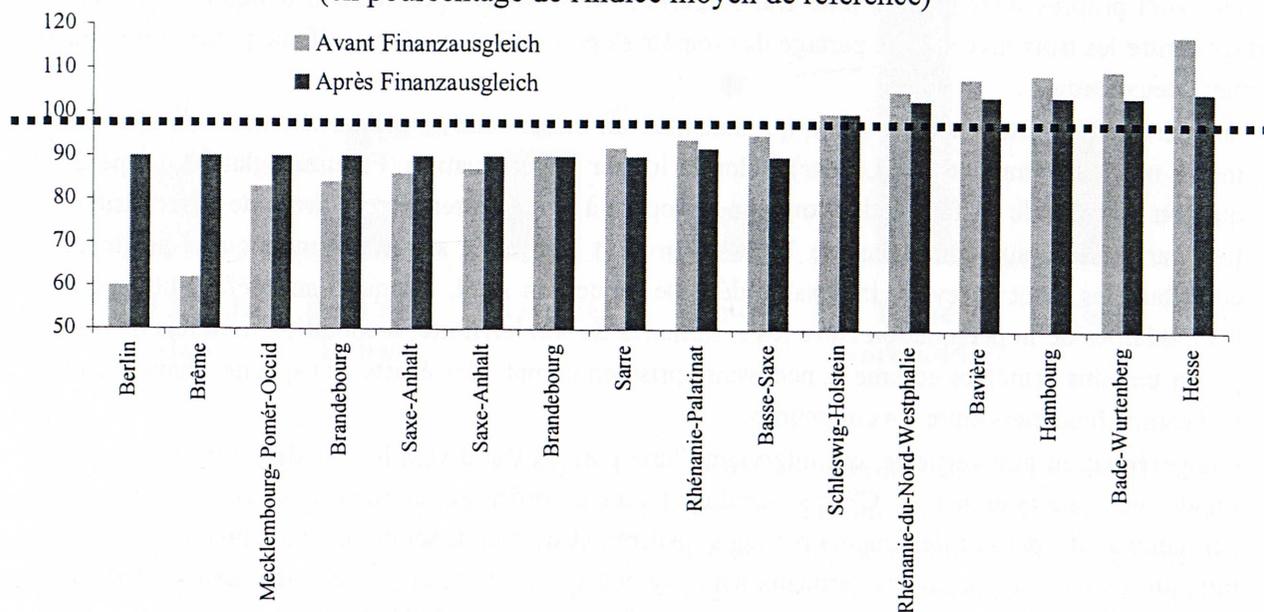
Lors de l'unification allemande, ce système de péréquation n'a pas pu être appliqué immédiatement à l'ex-RDA, les écarts de richesse entre les deux zones étant trop importants. Un système transitoire a alors été mis en place pour quatre ans, les Länder de l'Ouest conservant leur mode de péréquation, les autres bénéficiant des ressources du Fond de l'Unité Allemande. Enfin, des subventions d'investissement sont accordées par le Bund et les Länder pour le financement de projets précis considérés comme prioritaires par ces derniers.

Les Länder de l'ouest craignent que s'installe une certaine dépendance à l'est vis-à-vis des fonds venant d'eux, une déresponsabilisation, une pénurie d'initiatives régionales de croissance, un gaspillage au niveau des Etats. Le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Hesse ont d'ailleurs contesté la Constitution pour cela. **Les transferts de richesse des Länder de l'ouest vers ceux de l'est correspondent à plus du double de l'aide officielle au développement de tous les pays industrialisés à tous les pays en voie de développement dans le monde !** Cet effort de solidarité est en effet estimé à 75 milliards d'euros par an soit un tiers du PIB de l'Allemagne de l'Ouest. Néanmoins, on relève toujours un degré d'insatisfaction à l'est, parfois même la manifestation de souhaits politiques de rétablissement de

<sup>16</sup> Spahn P. B., Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne, août 2001

l'ordre précédent et les Allemands de l'Ouest déplorent l' « ingratitude » des Allemands de l'Est. En excluant les transferts fédéraux, qui sont des ressources que donne le Bund aux Etats les moins avancés, et qui ont donc tendance à encore améliorer la péréquation, les effets de la loi sur la péréquation (Finanzausgleich) sont très visibles.

**Position financière relative des Etats, avant et après le Finanzausgleich**  
(en pourcentage de l'indice moyen de référence)



7

Dans un pays fédéral comme l'Allemagne, on voit donc que la péréquation existe. Certes quelques voix s'élèvent pour demander que le système en place, très lourd pour les Länder riches, soit revu. En tout cas, cela montre que l'argument selon lequel régionalisme ou fédéralisme et péréquation ou solidarité ne peuvent coexister ne tient pas.

### 1.2.2 « Les collectivités territoriales manquent de liberté fiscale »

Il n'est pas rare d'entendre des élus locaux se plaindre de la réduction de la marge de manœuvre dont ils disposent en matière fiscale : il semble que depuis vingt ans l'Etat central n'a eu de cesse de diminuer la part des impôts directs et indirects que perçoivent les collectivités territoriales pour les remplacer par des dotations, dont le montant serait décidé unilatéralement. Nous détaillerons plus tard, dans la troisième partie, le système en place sur lequel reposent les revenus des collectivités. Il est peu clair, et les dotations y occupent une place croissante. La fin de la vignette remplacée par une dotation a réduit la liberté fiscale du conseil général, les impôts directs dont disposent les collectivités sont à reprendre<sup>17</sup>, le système est archaïque.

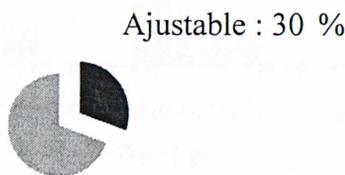
<sup>17</sup> c'est ce que l'on appelle les « quatre vieilles » : taxe foncière bâtie, non bâtie, taxe d'habitation et taxe professionnelle.

Les collectivités territoriales manquent-elles de liberté fiscale ? La comparaison avec les collectivités territoriales de nos partenaires européens apporte un éclairage intéressant sur ce point. Nous avons séparé le budget de deux collectivités (ci-dessous la région Nord-Pas-de-Calais et la communauté autonome catalane) en une partie « ajustable » qui correspond à la part des revenus de la collectivité sur laquelle elle a réellement un pouvoir, i.e. qu'elle peut décider d'augmenter ou diminuer (typiquement, il s'agit des impôts dont elle vote le taux), et une partie « non ajustable » sur laquelle elle n'a pas de pouvoir réel.

### Conseil régional NPdC

1,5 Md d'Euros

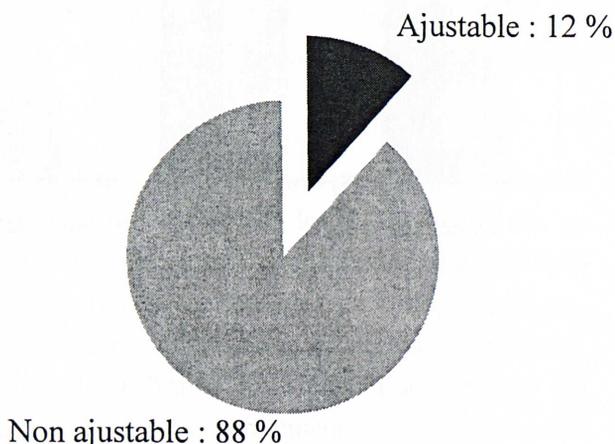
4 m hab



### Generalitat de Catalogne

12,5 Md d'Euros

6,3 m hab

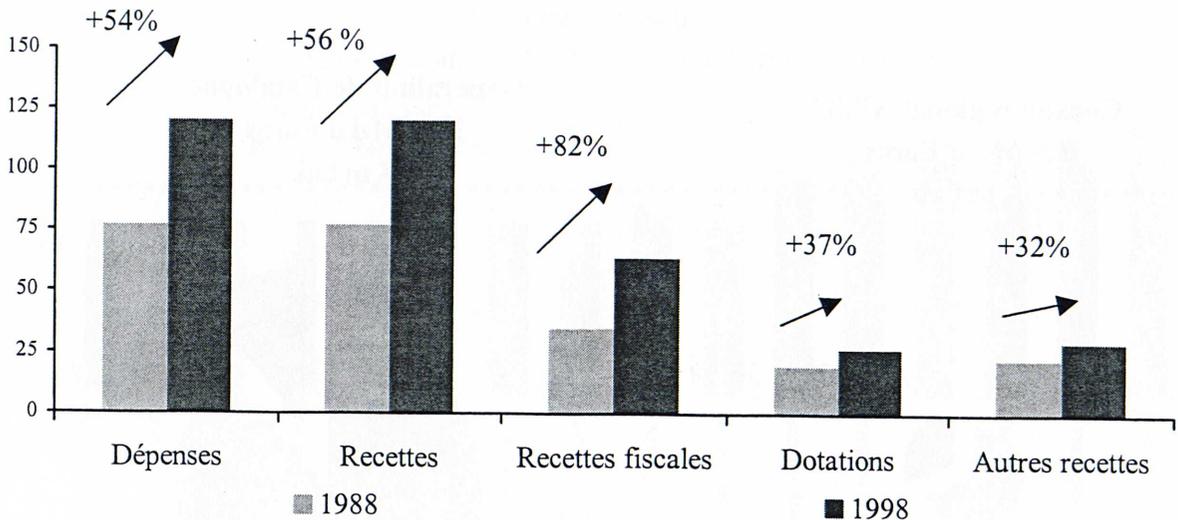


On voit dans ce cas, et cela se retrouve en Europe de manière plus générale, que plus la collectivité exerce des compétences, et donc plus son budget est élevé, moins elle a la capacité à moduler ses revenus, en part relative. La Catalogne reçoit une part de la TVA et de l'impôt sur le revenu prélevé sur son territoire, mais c'est un pourcentage qu'elle ne peut modifier unilatéralement, car il repose sur un « contrat » entre l'Etat et la communauté autonome catalane (voir ci-dessous). D'après l'Union Européenne, les collectivités territoriales françaises sont d'ailleurs classées en deuxième position quant à la liberté dont elles disposent pour décider de leurs revenus. Seules les collectivités suédoises, qui n'ont pas de réel pouvoir, disposent d'une liberté plus grande. Cela s'explique en partie par des critères concernant le suivi des déficits publics, avec les critères de Maastricht plus récemment. En effet, l'accusé en cas de déficit trop grand est l'Etat central. Or, il ne veut pas être tenu responsable des errements budgétaires des collectivités. Il a donc intérêt à limiter et contrôler la marge de manœuvre budgétaire des collectivités du pays. Un autre élément est qu'une liberté totale sur les revenus des collectivités reviendrait presque à une autonomie, qui correspond peu aux cultures des Etats européens. On peut noter que cela existe quand même en Europe : le Pays Basque et la Navarre prélèvent l'impôt sur le revenu et en versent une fraction (le « coupon ») à l'Etat central.

Regardons à présent les collectivités territoriales françaises dans leur ensemble, et plus seulement les régions. On constate qu'il existe une marge de manœuvre pour les collectivités en France et qu'elles l'ont utilisée. Comme nous verrons par la suite, les moyens financiers donnés aux collectivités pour

gérer les compétences qui leur ont été transférées se sont révélés insuffisants. Les collectivités françaises ont donc dû augmenter pendant un temps la pression fiscale, comme le montre le graphique suivant.

**Evolution du mode de financement des compétences locales entre dotations et fiscalité (en milliards d'Euros)**



Source : les collectivités locales en chiffres 1999, DGCL

Nous voudrions mettre en garde le lecteur contre une conclusion trop hâtive : ces résultats sont pris sur l'ensemble des collectivités locales et ne doivent pourtant pas occulter la situation de certaines d'entre elles, comme les régions, qui ont une grande part de leur revenus sous forme de dotations (près de 70 %, cf. ci-dessus), cette proportion croissant depuis la loi de finances pour 1999 : en deux ans, la suppression de deux impôts perçus par les régions a réduit d'environ 25 % le montant total des recettes fiscales des régions<sup>18</sup>.

Les affirmations portant sur les budgets des collectivités territoriales doivent être prises avec précaution. Montrer que les collectivités françaises ne sont pas si mal loties comparées à leurs partenaires européens ne veut pas certainement pas dire approuver la situation qu'elles connaissent actuellement, avec des impôts archaïques et une part croissante des dotations. Mais cela permet de relativiser les arguments avancés par les « pro-décentralisation » et surtout les comparaisons qui sont faites avec les modèles allemands ou espagnols.

<sup>18</sup> Loi de finances de 1999 : suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions.

Loi de finances rectificative pour 2000 : suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, soit près de 15 % de leurs recettes fiscales totales et 22 % du produit des quatre taxes.

### 1.2.3 « Les élus locaux sont immatures »

Dans un pays historiquement centralisé comme la France, la principale question est de savoir si les élus locaux sont assez responsables pour porter, localement, des charges lourdes demandant des décisions ne reposant pas toujours sur le consensus. Le chevauchement des compétences, la dépendance budgétaire sont des moyens d'entraver la liberté des élus et de s'assurer alors qu'aucune décision malheureuse n'est prise. Mais cela aboutit à une perte de lisibilité de la part des citoyens quant aux responsabilités de chacun, à un gaspillage des deniers publics, à des dépenses d'énergie non productive de la part des élus et des fonctionnaires nationaux et territoriaux, comme nous l'avons déjà vu. La faillite retentissante de la ville d'Angoulême dans les années 80 apporte certes de l'eau au moulin de ceux qui pensent que les élus ne sont pas suffisamment expérimentés pour gérer de gros budgets. Toutefois, cet exemple de mauvaise gestion est demeurée un cas unique, et les résultats sont là pour démontrer depuis vingt ans la capacité des élus à remplir des missions de services publics mieux que l'Etat, et dans des budgets contenus.

Premier exemple : la remise en état du parc immobilier scolaire. Les communes prennent en charge la construction et l'entretien des écoles, les départements, ceux des collèges et les régions, ceux des lycées. En moins de deux décennies, le parc immobilier scolaire a été complètement renouvelé. Les chiffres montrent l'effort sans précédent consenti par les collectivités territoriales : en 1983, l'État assumait 90 % du financement immobilier des collèges et lycées en y consacrant 6,3 milliards de francs. Les départements et régions n'apportaient que 0,8 milliards de francs. En 1998, l'État apportait 9,9 milliards de francs, somme qui ne représentait plus que 32 % de l'investissement total. Départements et régions ont consacré 21 milliards de francs à l'immobilier scolaire dont 2,1 milliards pour l'enseignement supérieur. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les départements et régions consacrent ainsi chaque année près de 3 milliards d'euros à l'immobilier scolaire et universitaire. Il est incontestable que l'immobilier scolaire voire universitaire a été complètement modernisé, sans explosion de l'endettement à moyen terme des collectivités territoriales.

Deuxième exemple : la place croissante qu'occupent les collectivités territoriales en tant qu'acteurs économiques de notre pays. Certes, les tentatives de mise en évidence de la place des collectivités locales dans l'économie nationale se heurtent à des difficultés d'ordre statistique, car les recensements statistiques, et notamment la comptabilité nationale, ne distinguent pas toujours les collectivités locales proprement dites de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL). Par ailleurs, si les statistiques du ministère de l'intérieur et de la direction de la comptabilité publique isolent les collectivités locales au sens strict, leur mode de comptabilisation résulte de la synthèse des comptes et non de leur consolidation, ce qui ne permet pas d'éliminer les doubles comptes (par exemple les flux entre collectivités). La contribution du secteur public local à l'économie nationale est généralement mise en évidence par le volume des recettes et des dépenses des administrations publiques locales (APUL) dans le produit intérieur brut (PIB). Le tableau ci-dessous permet de mettre en évidence deux phénomènes :

- l'augmentation de la part des administrations publiques locales dans le produit intérieur brut au cours des trente dernières années. Cette part a augmenté fortement entre 1970 et le milieu des années 80, puis s'est plus ou moins stabilisée s'agissant des dépenses, tandis que l'augmentation de la part des recettes locales dans le PIB se poursuit à un rythme ralenti.

- un rééquilibrage en cours entre la part relative de l'Etat dans le PIB et celle des administrations publiques locales. Là encore, il y a eu un fort rattrapage entre 1970 et le milieu des années 80, puis une certaine stabilisation à partir du milieu des années 80. Ainsi, la part des dépenses de l'Etat dans le PIB était 3,1 fois supérieure à celle des APUL en 1970, 2,5 fois supérieure en 1987 et 2,4 fois supérieure en 1998. Pour les recettes, la part de l'Etat dans le PIB était 3,7 fois supérieure en 1970, 2,2 fois supérieure en 1987 et 2 fois supérieure en 1998.

### Les administrations publiques locales (APUL) et le PIB (en % du PIB)

	1970	1975	1982	1987	1992	1995	1998
1. Dépenses des admin. publiques. (APU)	43,7	49,2	56,9	56,3	54	55,2	54,2
Dépenses de l'Etat	21,7	22,1	24,5	23,8	-	24,1	23,7
Dépenses des APUL	6,9	8,1	9	9,5	10	10	9,8
2. Recettes des APU	44,6	46,8	54,4	55	54,8	49,7	51,5
Recettes de l'Etat, dont :	22,7	20,3	22,6	21,6	-	19,9	20,6
Recettes fiscales de l'Etat	18,5	16,3	18,1	17,3	-	16,5	16,9
Recettes des APUL, dont :	6	7,2	8,2	9,4	-	9,8	10,2
Recettes fiscales perçues au profit des APUL *	3,4	4,1	4,8	5,9	6,3	5,5	5,8

\* La comptabilité nationale regroupe sous cet intitulé le produit de la fiscalité locale et les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.

Sources : Rapport économique, social et financier (PLF 2000), rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1993 (PLF 95).

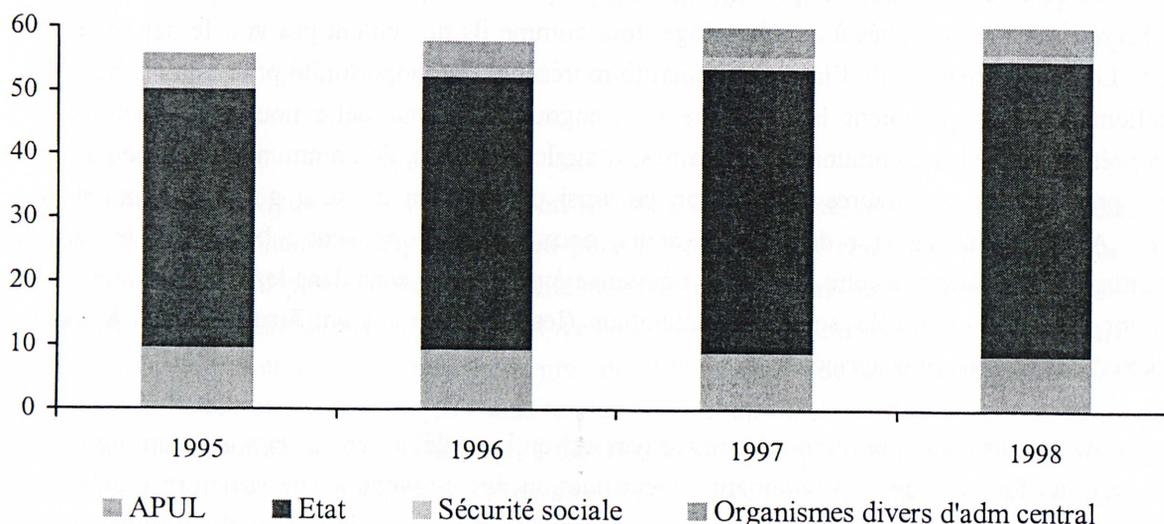
On constate une coïncidence entre la mise en œuvre des transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation et la stabilisation des parts de l'Etat et des collectivités locales dans le produit intérieur brut. Un point fondamental des dépenses des collectivités territoriales est que la structure des dépenses des administrations publiques locales est très différente de celle de l'Etat. Elle se caractérise notamment par une place plus importante accordée à l'investissement<sup>19</sup>.

Les collectivités territoriales occupent une place de plus en plus grande dans les investissements publics, alors que dans le même temps, les élus locaux ont su contenir les dépenses : c'est grâce aux comptes légèrement positifs des collectivités territoriales que la France a pu satisfaire aux critères de Maastricht. Le rapport sur les comptes de la nation de l'année 1998, annexé au projet de loi de finances pour 2000, indique que, « entre 1980 et 1998, l'Etat a contribué pour plus de 80 % à la progression du

<sup>19</sup> Cf. Annexe 4 pour plus de détails sur ce point.

ratio d'endettement public en termes de points de PIB ». Il constate en revanche que « les administrations locales gardent un endettement relativement stable en part de PIB, ce qui réduit leur poids dans l'endettement public de 26 % à 12 % ». Le graphique ci-dessous témoigne de l'effort réalisé par les élus locaux pour maîtriser leur dette. Les APUL ont ainsi diminué leur dette de 9,5 % à 8,5 % du PIB de 1995 à 1998.

**La dette des administrations publiques en points de PIB (en % du PIB)**



*Source : Projet de loi de finances pour 2000, rapport économique, social et financier.*

Et il est difficile se soutenir l'argument selon lequel l'Etat ferait preuve de trop de largesse en distribuant aux collectivités des dotations trop élevées, car ces dotations augmentent en règle générale de la même manière que la DGD (Dotation Générale de Décentralisation), soit l'inflation plus la moitié de l'augmentation du PIB.<sup>20</sup>

#### 1.2.4 « Les collectivités territoriales françaises sont trop petites »

Le débat sur le (re)découpage des collectivités françaises est l'archétype du débat sans fin. On avance que la France est handicapée par ses 36 000 communes, ses trop nombreux départements, ses régions trop petites. Sans parler de l'empilement de structures avec l'intercommunalité et les pays ! Il est vrai que nos voisins européens ont entrepris dans les années 70 une réduction drastique du nombre de leurs communes. A cette occasion, l'Allemagne (RFA) a réduit de près de 70 % le nombre de ses communes, alors que la France n'en diminuait le nombre que de 3 %. D'autre part, certaines de nos régions comptent moins d'un million d'habitants, ce qui les place parmi les petites régions européennes.

<sup>20</sup> Cette indexation est d'ailleurs étonnante. On comprend mal pourquoi les collectivités ne profiteraient pas comme l'Etat des fruits de la croissance, à savoir qu'elles verraient croître leurs dotations comme l'inflation plus 100 % de l'augmentation du PIB, et non 50%.

Mais il faut voir que le débat sur la taille est un faux problème, en particulier pour les régions. La question n'est pas une question de taille mais de dynamique du territoire. C'est en tenant compte de cet argument que l'on peut estimer, ou non, que l'Auvergne ou le Limousin seraient des régions trop petites. Evidemment, certaines « anomalies » comme les deux Normandie peuvent être rectifiées avec plus de facilité dans un avenir proche. Il faut voir qu'en Allemagne, souvent présentée comme l'exemple avec ses Länder de plus de dix millions d'habitants, on trouve plusieurs petits Länder, dont certains ne sont que des villes. Reste la question de la commune et du département.

Les élus sont conscients du handicap que représentent les communes qui morcellent notre territoire en un nombre incroyable de parcelles dont la plupart ne disposent pas de moyens suffisants. Mais les Français restent attachés à ce découpage, tout comme ils ne veulent pas voir le département disparaître. Le développement de l'intercommunalité représente une opportunité pour venir à bout de ce morcellement. Tous prévoient la poursuite de l'engouement pour cette nouvelle structure, et beaucoup prédisent que les communautés (urbaines, d'agglomérations, de communes) vont peu à peu retirer des prérogatives aux maires et que l'on va ainsi parvenir en douceur au regroupement de communes. A propos de l'avenir des départements, deux camps s'opposent : les pro et les anti-départements. S'il est clair que cette structure commence à perdre son sens dans les aires urbaines, les élus mettent en avant son rôle social et fédérateur (les Français s'identifient toujours à leurs départements) des régions plus agricoles.

La taille de nos structures politico-administratives est un long débat, entre ceux appelant de leurs vœux des régions fortes et ceux privilégiant l'identification des citoyens à une structure proche de leurs racines. Cet élément montre qu'il est parfois assez difficile de venir à bout de préjugés en y opposant des chiffres et des résultats car les situations sont complexes, les indicateurs multiples et contradictoires. Pourtant, les idées les plus surnoises comme le fait que la décentralisation va nécessairement à l'encontre de la solidarité entre territoires ou que les élus locaux ne sont pas aptes à gérer de nouveaux transferts ne résistent pas à l'analyse des situations de nos partenaires européens et des résultats obtenus après près de vingt années de décentralisation. Le manque de liberté fiscale que mettent en avant les élus locaux est tout aussi relatif...

Ces préjugés étant écartés, nous sommes à présent dans de meilleures dispositions pour étudier la décentralisation en France, en commençant par comprendre quelle est son histoire et quelle est la situation qu'affrontent actuellement les collectivités territoriales dans notre pays.

## 2 Qu'est-ce que la décentralisation aujourd'hui en France ?

« S'il est un sujet sur lequel on peut encore faire rêver, c'est celui de la décentralisation. C'est une très grande affaire. Il est temps d'avoir un grand projet »  
Pierre Mauroy, juin 2001

La France est un vieux pays : l'unité de son territoire est ancienne, les structures administratives telles que nous les connaissons aujourd'hui ont pour la plupart deux cents ans d'âge. Evoluer de la règle du centralisme au principe de subsidiarité ne peut pas se faire sans difficulté et sans heurt. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il n'existe pas de modèle unique d'Etat décentralisé. Les politiques français ont choisi un modèle plus près de l'Etat central que de l'Etat régional ou fédéral. Comprendre ce choix et les dynamiques sous-tendant la décentralisation et la déconcentration passe par une étude du cheminement historique qui a façonné le système que nous connaissons aujourd'hui. L'éclairage apporté par les comparaisons avec d'autres pays souvent cités en exemple ne mettra que plus en relief la multitude des situations. Une fois le contexte historique en place, il sera plus facile de saisir pourquoi la situation actuelle est un équilibre imparfait mais stable : la stabilité n'est pas à prouver puisque « cela fait vingt ans que cela dure », l'imperfection vient de la difficulté qu'a le citoyen à comprendre les répartitions des compétences, tout comme le contrôle exercé par le préfet ou l'exercice du contrat de plan Etat-région. Deux exemples, ceux du transfert du Transport Express Régional aux Régions<sup>21</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et la création des Agences Régionales de l'Hospitalisation, permettront d'entrer plus en détail dans les mécanismes d'une nouvelle décentralisation et de ce qui a été présenté comme une nouvelle déconcentration et qui n'a été en fait qu'un rassemblement dans les mains d'un seul homme de pouvoirs dispersés localement.

### 2.1 *La décentralisation dans d'autres pays... le poids de l'Histoire*

Les perceptions des peuples et des nations du pouvoir politique et du système administratif en général dépend de manière évidente de l'histoire qu'ils ont traversée. S'étonner du soi-disant retard actuel de la France en terme de décentralisation, ou admirer le modèle espagnol qui a rapidement évolué d'un Etat centralisé à la mort de Franco (1975) à une quasi-fédération, n'a pas beaucoup de sens si on ne se réfère pas aux heurs et malheurs qu'ont traversés les pays. Même si le passé ne doit pas constituer un blocage pour aller de l'avant, il permet de mieux comprendre la situation actuelle et de mieux réussir les réformes à entreprendre. De nombreux pays, plus ou moins proches de nous en terme de culture et d'histoire, présentent actuellement des systèmes politiques fort différents de celui de la France. Nous

---

<sup>21</sup> Corse et Ile-de-France exclues

allons nous intéresser au cas de l'Allemagne, du Royaume Uni, de l'Espagne... mais aussi des Etats-Unis qui abordent le problème de la décentralisation d'une manière totalement différente !

### **L'exemple allemand**

Pendant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Allemagne était une mosaïque de petits Etats soumis à l'hégémonie de la Prusse et de l'Autriche. L'ambition allemande de l'époque était de créer un Etat-nation, porté par la culture et la langue allemandes, pour contrebalancer les intérêts européens concurrents (politiques et économiques). A la création du Reich allemand en 1871, la Prusse contrôlait les deux tiers des ressources économiques de l'Allemagne. Le modèle en place était officiellement une fédération mais dans les faits, cela s'apparentait plus à une monarchie dirigée par l'Empereur et son cabinet. Après la République de Weimar, la montée d'Hitler au pouvoir s'est fait dans le cadre des institutions prussiennes, les autres Etats de la fédération étant réduits à l'impuissance ou ne voulant pas contrebalancer cette montée. C'est une des raisons pour lesquelles les Alliés ont aboli l'Etat prussien après la guerre, pour rompre cette asymétrie des pouvoirs.

Les seize Etats fédéraux, les Länder, qui forment l'Allemagne, ne respectent pas forcément les frontières historiques. Mais après l'expérience nazie, l'équilibre régional et la symétrie - à l'exception des villes-états de Brême, Hambourg, Berlin et Hanse - sont devenus des principes de base pour la construction de l'Allemagne d'après-guerre. L'unification en 1990 a entraîné le rattachement de Länder représentant 20% de la population mais moins de 6% de la valeur économique totale ajoutée. Une vaste péréquation s'est alors mise en place. Elle est actuellement décriée par les Länder riches, comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg.

Les Länder disposent de certains attributs de souveraineté (gouvernement, pouvoir législatif, appareil judiciaire). Chaque Land comprend une assemblée délibérante élue au suffrage universel à la proportionnelle et un organe exécutif élu pour la durée de la législature par l'assemblée et dirigée par un ministre-président. Les Länder disposent de compétences exclusives (police, culture, système scolaire, organisation des collectivités locales) et de compétences partagées avec la Fédération (droit civil, droit fiscal, justice, gestion de la fonction publique, transports...). Ils ont deux niveaux de collectivités locales : les communes et les arrondissements. Les communes ont une compétence générale pour toutes les affaires locales tandis que les arrondissements se chargent des tâches communales qui dépassent les possibilités des communes. Ce sont les Länder qui exercent la tutelle étatique sur leurs collectivités cependant très autonomes. Le système est basé sur un principe de coopération et de consensus et il est caractérisé par l'accomplissement de tâches communes et le financement croisé des opérations.

## **Le cas britannique**

Forte d'une histoire riche et longue, la Grande-Bretagne s'est toujours classée elle-même parmi les Etats unitaires, mais le pays se dit multinational et reconnaît l'existence de quatre nations-régions principales en son sein : l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Dans ce cadre, la dévolution britannique entreprise par le gouvernement de Tony Blair - après une certaine recentralisation sous Mme Thatcher - se traduit par un transfert du pouvoir de décision en matière économique, sociale et culturelle du Parlement vers une assemblée régionale élue au suffrage universel qui est dotée, à cet effet, de moyens politiques et administratifs importants. Elle s'appuie sur de très anciennes divisions de l'Histoire et sur des entités culturelles et identitaires très fortes.

L'Ecosse, qui a conservé depuis 1706 son système judiciaire et sa religion presbytérienne, est désormais dotée d'institutions politiques qui lui sont propres (un exécutif dont le chef est nommé par la Reine sur proposition du président de l'Assemblée régionale écossaise et un Parlement). L'Ecosse jouit désormais d'un pouvoir législatif et d'une compétence générale d'administration (santé, enseignement primaire et secondaire, formation professionnelle, aide sociale et logement, développement économique et transports, justice et police, environnement, agriculture, pêche, forêt, sports, culture, administration locale). La législation écossaise peut donc être amenée à modifier des lois britanniques pour une application en Ecosse. Les dotations de l'Etat nécessaires à l'accomplissement de ces tâches nouvelles restent décidées à Westminster (c'est-à-dire par l'Etat central).

Le Pays de Galles a obtenu, quant à lui, non pas le pouvoir législatif mais le pouvoir réglementaire. La commission exécutive du Parlement gallois s'apparente au bureau d'un conseil général français. Les pouvoirs transférés au Pays de Galles feront l'objet d'une dévolution progressive.

## **Pour la France, l'exemple du frère espagnol ?**

La proximité géographique avec la France, la famille régnante ayant gouverné dans ce pays (les Bourbons), la forme de l'Etat, très centralisé sous Franco, et pourquoi pas, le passage des troupes de Napoléon Ier, donnent à l'Espagne des airs de petit frère de la France. Certains élus locaux regardent avec admiration le formidable mouvement vers plus de décentralisation qu'ont accompli les Espagnols.

L'Espagne était-elle aussi centralisée jusqu'à 1975 ? Si l'on regarde les institutions, la réponse ne peut être que positive : sous Franco, mort en 1975, l'Etat central exerçait l'ensemble des prérogatives. Mais auparavant, la monarchie des Bourbons n'a jamais été parfaitement acceptée et le morcellement de l'Etat unitaire à la suite de la mort du dictateur n'est pas si étonnant. Après 1975, très vite les communautés historiques comme le Pays Basque et la Navarre récupèrent de nombreuses compétences.

D'autres communautés autonomes ne tardent pas à suivre, poussées par un fort élan identitaire. La Catalogne en est l'une des figures les plus connues. A ce sujet, la constitution espagnole reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui composent l'Espagne. Les régions sont invitées à se déclarer communautés autonomes, il en existe dix-sept à l'heure actuelle. Deux régimes d'autonomie leur sont offerts : immédiate pour les nationalités historiques de l'Espagne et après un délai de cinq ans pour les autres. Le pouvoir législatif de ces régions autonomes n'est subordonné qu'à la constitution et le contrôle exercé par l'Etat est purement juridictionnel. La répartition des compétences est favorable aux communautés qui disposent de toutes les compétences sauf celles attribuées explicitement à l'Etat.

La décentralisation se fait sans réel calcul d'impact, sur les coûts de la fonction publique par exemple. Le transfert des compétences s'est aussi fait au gré de « marchandages politiques », comme en 1995 où le gouvernement de José Maria Aznar avait besoin des voix de la minorité extrémiste catalane pour gouverner (la Catalogne a alors récupéré une part de l'impôt sur le revenu). Sur la fiscalité d'ailleurs, le système repose sur un plan revu tous les six ans par une Assemblée associant l'Etat et les communautés autonomes - le Conseil de politique fiscale et financière. Le dernier, décidé en décembre 2001, permet aux communautés de recevoir, entre autres, 35% de la TVA et 30% de l'impôt sur le revenu (reversés par l'Etat) afin d'assurer l'ensemble des coûts des dépenses de santé (investissements, gestion, médecine de ville...). Il faut noter que la péréquation, qui devrait être assurée par le Fonds de Compensation Inter-territorial, ne remplit pas son rôle : ce fonds ne sert qu'à combler les différences en terme de dépenses d'investissements et ne permet pas le rattrapage des régions plus en retard, ce qui est difficile à supporter politiquement.

Le phénomène de décentralisation en Espagne s'inscrit donc dans le contexte de la régionalisation du pouvoir politique, opérée à la suite de la transition démocratique (1975-1978) et en vertu de la constitution de 1978. Ce contexte explique probablement pourquoi, pour les citoyens espagnols, l'opposition centralisme/décentralisation revêt à peu près le même sens que l'opposition dictature/démocratie...

### **Les Etats-Unis : une autre perception de la décentralisation**

Les Etats-Unis, trop éloignés du modèle français ? Certainement, mais leur conception de la décentralisation et des rapports entre les Etats et l'Etat fédéral est intéressante à plus d'un titre. Il est aussi amusant de noter que les Etats américains font les mêmes reproches à Washington que les régions françaises à Paris.

La révolution américaine a été déclenchée en réaction à la domination d'un gouvernement que les colons jugeaient trop éloigné et déconnecté de besoins des citoyens - accusations dont ont d'ailleurs fait l'objet plus récemment les autorités de Washington. Par la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis, les treize colonies sont entrées dans un pacte de soutien mutuel plutôt qu'à une force supérieure de gouvernement. La convention de Philadelphie a vu se dérouler de vifs débats sur la pertinence

même d'un gouvernement national. Pour notre sujet, le principal amendement de la constitution est le dixième : « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple ». Le pouvoir appartient d'abord aux Etats, avant d'appartenir à l'Etat fédéral. C'est un peu le contraire du système français où c'est l'Etat central qui délègue de son plein gré les compétences qu'il choisit.

Néanmoins, on a assisté à une certaine recentralisation, avec, par exemple, la décision de 1819 de la Cour suprême indiquant que le Congrès des Etats-Unis bénéficiait de pouvoirs implicites lui permettant de légiférer bien au-delà des domaines spécifiques de responsabilité établis par la Constitution. Le pouvoir fédéral s'est ensuite affirmé avec la guerre civile et les années noires qui suivirent le krach de 1929, les Etats ne parvenant pas à juguler la crise. Actuellement, des programmes comme Medicaid ou les plans du président George W. Bush sur l'éducation montrent que l'Etat fédéral intervient de plus en plus dans ce qui faisait partie auparavant de la chasse gardée des Etats.

Le principe fort de primauté des Etats en terme de détention des pouvoirs par rapport à l'Etat fédéral, s'est un peu érodé depuis un siècle aux Etats-Unis, ce qui est dénoncé par les élus des Etats. Néanmoins, le modèle américain reste l'un des plus achevés en terme de fédéralisme, et il est bien loin de notre modèle français en terme de conception administrative et politique.

L'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Etats-Unis ont connu des histoires très différentes, leur système politique et administratif en est une des conséquences. La multitude des possibilités de gouvernance montrent qu'il serait illusoire de présenter tel ou tel modèle comme LA référence. Il faut donc aborder le cas français sous l'angle historique, pour savoir innover.

## 2.2 *L'histoire de la décentralisation et la déconcentration en France*

### 2.2.1 Le carcan du modèle jacobin

Il est étonnant de voir à quel point la plupart des propositions de réforme proposées par les politiques et chercheurs français s'inscrivent imperceptiblement dans la logique d'un Etat centralisé, qui n'accorderait en fin de compte que des libertés toutes relatives aux régions. La **décentralisation** en France n'est pas **guidée** par une minorité revendicatrice assez nombreuse (comme le cas des Catalans en Espagne), mais **par des considérations de rationalisation de l'utilisation des deniers publics et d'efficacité des services rendus**. Comment a donc pu s'ancrer aussi profondément l'idée d'une France qui ne pourrait rester qu'en grande partie jacobine ? Seule l'histoire de notre pays permet de comprendre ce phénomène.

### **L'unification de la France**

De quand date l'unité de la France ? Question bien difficile et qui n'admet pas de réponse tranchée ! Néanmoins, lorsque l'on s'attache à décrire les évolutions « administratives » de la France, il semble que l'on puisse remonter jusqu'à Bouvines, en 1214, sous le règne de Philippe-Auguste. A cette époque, des communes, lassées de l'instabilité du gouvernement local et peu satisfaites au fond de

l'expérience communale, demandent à être placées sous le patronage royal, le roi ayant vu son prestige croître suite à la victoire. Un royaume unifié se met en place, même si l'idée de patrie n'apparaît pas avant le XVI<sup>ème</sup> siècle. Le phénomène de concentration va néanmoins s'accélérer avec l'ordonnance de 1539 par laquelle François Ier impose l'usage de la langue française à la place du latin - et des langues locales - dans tous les actes notariés et judiciaires. Aux XVII<sup>ème</sup> – XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'unification du royaume est presque complète avec la mise en place par Louis XIV des intendants du roi, hommes forts et charismatiques. Néanmoins, des communes conservent leurs privilèges et leurs particularismes : jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, la France reste un agrégat de nations et de peuples.

La Révolution française va mettre à bas ce système. L'Assemblée nationale Constituante va supprimer la mosaïque des statuts territoriaux : la nuit du 4 août 1789 marque la fin des privilèges des bourgeois en même temps que la fin du « droit à la différence » des territoires. Le 14 décembre 1789, 44 000 communes sont créées et le département devient l'outil de l'uniformisation administrative (83 sont créés entre le 16 et le 26 février 1790). Robespierre et Danton, à la fin de la première terreur, proclament l'unité et l'indivisibilité de la République, alors attaquée de l'extérieur et à l'intérieur.

Le modèle napoléonien s'impose ensuite : Napoléon Ier, pour qui le seul mode possible d'organisation administrative et politique est un Etat centralisé, met en place l'unité de l'Etat via une unité administrative. En particulier, il crée la fonction de préfet<sup>22</sup>. Le préfet exerce alors sans partage les pouvoirs de gestion et de représentation de l'Etat dans les départements. Les maires deviennent de simples administrateurs, placés sous leur tutelle et leur contrôle. Chaptal, rapporteur de la loi de l'an VIII, décrit la structure strictement hiérarchique mise en place de la manière suivante : « une chaîne d'exécution sans interruption du ministre à l'administré [qui] transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique. » La suite de l'histoire de la déconcentration passe par les décrets impériaux du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. Le premier débute par la célèbre formule : « on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près. » Napoléon III conforte le rôle et les pouvoirs du préfet. Prononcé quatre mois après le coup d'Etat du 2 décembre 1851, ce décret s'inscrit dans l'esprit des institutions de l'an VIII. A l'occasion de sa publication, le décentralisateur Odilon Barrot formula sa célèbre critique « c'est toujours le même marteau qui frappe, on a seulement raccourci le manche. » Le mot de déconcentration apparaît pour la première fois en 1865 sous la plume du maître des requêtes au Conseil d'Etat, Léon Aucoc. Dans un premier temps, les termes de décentralisation et de déconcentration sont allègrement confondus. La déconcentration telle qu'elle était envisagée par les empereurs permettait à l'échelon central de parachever sa mainmise sur les décisions locales, en venant indirectement à bout des limitations techniques de l'époque (problèmes de communication, délais de transmission). Elle permettait aussi de rapprocher l'administration de l'administré, avec une accélération du processus de décision, une suppression des délais et un désengorgement de l'administration centrale.

La France est-elle dès lors définitivement et irrémédiablement jacobine ? Il est vrai que, même si des voix tentent de se faire entendre au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, comme celles de Proudhon et de Tocqueville, peu de choses évoluent. Il faudra bien attendre la deuxième partie du XX<sup>ème</sup> siècle pour assister, en France, à un mouvement de décentralisation. Ce mouvement passe par les efforts en vue de la création de régions, qui vont apparaître comme les « mal aimées » du processus. Leur gestation va être longue, comparée à celle des départements portés par la Révolution, et va commencer dans des temps troublés de l'Histoire de France.

---

<sup>22</sup>Loi du 28 pluviôse de l'an VIII

## Les premières tentatives de décentralisation

De premières propositions parlementaires apparaissent sous la III<sup>ème</sup> République pour superposer des régions aux départements afin de déconcentrer certaines politiques de l'Etat (combats d'Aristide Briand en 1910, de Georges Leygues en 1920). Ces propositions restent lettres mortes du fait de l'opposition de la plus grande partie de la classe politique et des préfets. Néanmoins, des Comités consultatifs d'action économique sont créés dans chaque région militaire en 1916 avec comme charge celle de faire fonctionner l'économie nationale en temps de guerre. Ils rassemblent des représentants des chambres de commerce, des organisations des branches industrielles et de l'agriculture. Après la guerre, ils ne sont pas dissous car on a constaté l'utilité et l'efficacité de telles structures pour les questions industrielles, commerciales et agricoles intéressant les régions. La vocation de développement économique et industriel des futures régions apparaît déjà à demi-mot.

Malheureusement pour la structure régionale, c'est le régime de Vichy qui va la développer sous l'angle de la déconcentration. C'est ainsi que sont créés les préfets régionaux : la loi du 19 avril 1941 leur reconnaît « des pouvoirs spéciaux de police ; en matière économique, leur sont transférées toutes les attributions des préfets relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires et denrées, ainsi que la fixation de leurs prix ». Dix-huit régions sont instituées, elles portent le nom de leur capitale administrative. Le préfet de région, très politique, est recruté au dehors du corps préfectoral et est très mal accepté par les préfets de département qui ne veulent pas de ce pouvoir hiérarchique peu ou mal déterminé. Après la Libération, une ordonnance du 10 janvier 1944 institue dix-huit commissaires régionaux de la République, dans des circonscriptions presque identiques à celles des préfets de région. Ces commissaires issus de la résistance comptent dans leur rang des universitaires comme Michel Debré, des militaires comme de Fontenay ou des cadres du privé comme Alain Savary. Les critiques des préfets de département et des élus aboutissent néanmoins à la suppression de ces régions par la loi du 22 mars 1946. La Constitution du 27 octobre 1946 ne mentionne pas les régions mais consacre plusieurs articles aux libertés locales (principe de la libre administration des collectivités locales dans le cadre de la loi nationale). Néanmoins le projet de loi présenté en 1947 qui prévoyait de transférer les attributions du préfet à un élu ne put aboutir.

Les régions vont ensuite lentement refaire leur apparition, par l'intermédiaire des logiques de plan et d'aménagement du territoire. Pour discuter de ces sujets, des regroupements spontanés se créent au niveau des régions. Composés de représentants d'organisations syndicales, des chambres consulaires, des activités économiques et de l'université, mais aussi d'élus, leur intérêt est reconnu par le gouvernement de Pierre Mendès-France par un décret du 11 décembre 1954. L'épineux sujet du tracé des régions fut confié à un groupe de hauts fonctionnaires du Commissariat général au Plan. Les régions devaient disposer d'une capitale, d'une carte universitaire, et on tenta de tenir compte des particularismes économiques et agricoles. Enfin, les régions devaient idéalement afficher plus d'un million d'habitants. Ce dernier élément ne fut pas respecté pour la Franche-Comté et le Limousin et les premiers points entraînèrent la création de deux régions normandes - faute d'avoir pu choisir entre Caen et Rouen pour la capitale - et la séparation du département de Loire-Atlantique (avec Nantes) de la Bretagne (avec Rennes). La démarche de mise au point du tracé fut somme toute peu démocratique et les élus furent peu consultés. Le 28 octobre 1956, un arrêté reconnaît l'existence de 22 régions et en 1958 apparaissent les plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. La région est néanmoins cantonnée à un rôle bien modeste : Louis Joxe, ministre d'Etat chargé de la réforme administrative, rappelle dans les années 1960 qu'« elle n'est qu'un relais entre le pouvoir central et le département. » La Constitution du 4 octobre 1958, qui réprecise dans son titre XII, entiè-

rement consacré aux collectivités territoriales, le principe de libre administration des collectivités locales par des conseils élus, ne mentionne même pas la région comme collectivité territoriale.

Parallèlement, la déconcentration se précise : la grande réforme de 1964, dont les principaux traits perdurent aujourd'hui, institue un équilibre subtil entre le préfet et les chefs de services extérieurs. Désormais, le préfet « sous l'autorité des ministres compétents, anime et coordonne les services départementaux ». Sont exclues certaines activités comme le recouvrement des impôts, l'action éducative, la justice... Un autre décret du 14 mars 1964 institue le préfet de région. Il met en œuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire. Pour ce faire, il « anime et contrôle en ce domaine l'activité des préfets de département ». Il préside également la Conférence Administrative Régionale (CAR), qui associe principalement les préfets de département, de région et le trésorier payeur général de la région. La CAR a pour rôle d'assister le préfet de région pour les problèmes posés par les investissements publics et par leur incidence sur la vie économique et sociale de la région. C'est lors de celle-ci que le préfet de région prend des avis concernant la répartition des crédits d'équipement délégués au niveau régional entre les différents départements.

L'échelon régional va voir son développement ralentir dans la fin des années 60, jusqu'en 1982. Le Général de Gaulle a beau proclamer à Lyon en février 1968 que « l'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain », le résultat du référendum malheureux de 1969 marque un coup d'arrêt temporaire à toute velléité d'émancipation des collectivités locales. Le projet présenté aux Français mélangeait la réforme du Sénat et une modification du statut des régions. L'usure du pouvoir joua certainement dans les résultats des urnes. Toujours est-il que les hommes politiques n'osèrent plus prendre des risques en poussant ouvertement plus en avant le développement des régions, à l'exception de la création (loi du 5 juillet 1972) des établissements publics régionaux, qui doivent contribuer au développement économique de la circonscription régionale. Les Conseils Economiques et Sociaux font aussi officiellement leur apparition. Ils regroupent des représentants de syndicats, des activités scientifiques, culturelles et économiques. Dotés d'un rôle consultatif, ils regroupent en quelque sorte les « forces vives » de la région.

## **1982 : un séisme politique ?**

Pour assister à une réelle évolution il faudra en fait attendre 1982 pour que le système en place conjuguant centralisme politique, déconcentration et décentralisation limitée cède sous les coups de butoir d'une gauche sortie vainqueur des élections présidentielles, et surtout suite à la volonté de deux poids lourds locaux et nationaux : le maire de Lille, devenu Premier ministre, M. Pierre Mauroy et le maire de Marseille, M. Gaston Defferre, devenu Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Les lois de décentralisation de 1982 ont profondément et durablement modifié le visage de la structure territoriale de la France. Dès l'arrivée de la gauche au pouvoir, tout va très vite : treize lois importantes et plusieurs centaines de décrets sont publiés entre 1982 et 1985, modifiant les rapports entre le centre et la périphérie, en donnant de réelles responsabilités aux acteurs locaux. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions reste la plus importante. Elle exprime la nouvelle donne que la décentralisation introduit dans l'organisation des

pouvoirs, en tout premier lieu en transférant le pouvoir exécutif du préfet aux présidents des conseils général et régional, la région étant érigée en collectivité locale de plein exercice. Faisant référence à l'article 72 de la Constitution, son article premier dispose que « **les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus** ». Le même article jette les bases de cette nouvelle organisation en prévoyant que « des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transfert de crédits de l'Etat aux collectivités locales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale ». Le rôle de chaque grand niveau territorial est réaffirmé : à la commune la politique de proximité, le social et les routes au département et la planification à la Région. Même si au travers de ces lois, les Régions voient enfin leur existence reconnue, il faut attendre le 16 mars 1986 pour que les premières élections régionales au suffrage universel direct aient lieu. La durée de la mandature, six ans, permet d'envisager les actions dans le temps. Néanmoins, le scrutin à la proportionnelle ne permet pas à l'exécutif de s'appuyer sur des majorités. Parallèlement, le nom de préfet disparaît – pour un temps – au profit de celui de commissaire de la République et l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 indique qu'il « dirige les services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département ». Le préfet de région devient le commissaire de la République de région par le décret du 10 mai 1982.

Au vu de ce chantier colossal et des modifications importantes portées à l'architecture administrative française, on peut légitimement se demander ce qui a poussé les politiques au pouvoir à l'époque à mener cette « révolution ». En fait, Gaston Defferre avouera lui-même n'avoir eu qu'un nombre limité d'objectifs : mettre fin à la suprématie des bureaux parisiens en supprimant la tutelle archaïque exercée par l'Etat sur les délibérations locales, rapprocher la décision du citoyen, et libérer les capacités d'initiative des élus locaux en consacrant leur majorité politique et en renforçant les pouvoirs locaux...

### **La restructuration des services déconcentrés de l'Etat**

La redéfinition du rôle, des libertés et des compétences des collectivités locales impliquait une mise à plat du rôle du préfet. Il fallut attendre pour cela dix années et la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Cette loi et ce décret re-situent l'action de l'Etat au niveau territorial et reconnaissent la dimension territoriale de l'Etat : la loi place sur un pied d'égalité services de l'Etat et collectivités territoriales en indiquant que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales *et* par les services déconcentrés de l'Etat » ; le décret décline le principe selon lequel la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. La déconcentration devient le droit commun. Parallèlement, le département reste le principal échelon de la déconcentration. Le préfet coordonne les actions des services déconcentrés : il devient le chef d'orchestre des services de l'Etat au niveau local.

Plus récemment, l'Etat a cherché à rationaliser ses services : une circulaire du Premier ministre en date du 24 octobre 1995 demande aux préfets de région et de département de rechercher les regroupements entre les directions régionales et départementales dépendant d'une même administration dans les départements chefs-lieux de région et d'examiner les possibilités de mutualiser entre plusieurs départements tout ou partie des fonctions ou des services des directions départementales d'un ministère. Néanmoins, les réformes de structure sont restées très partielles. Le seul regroupement significatif

reste celui des directions du travail et de l'emploi avec l'administration de la formation professionnelle. Au contraire, de nouveaux ministères ont procédé à leur implantation territoriale (commerce extérieur, environnement) et de plus anciens l'ont renforcée en coiffant leurs directions départementales de directions régionales (agriculture et forêt). Et comme le conclut l'IGA<sup>23</sup>, « la méthode de l'expérimentation en matière de réorganisation des services trahit ici sa fragilité ; en l'absence d'une volonté politique ou d'un consensus clairement affirmés, elle est impuissante à surmonter les oppositions au changement ». D'autre part, dans le domaine des crédits de fonctionnement, le mouvement de déconcentration est déjà largement engagé. Mais les crédits d'investissement, après le décret du 13 novembre 1970, sont encore trop souvent gérés au niveau central. Le décret du 20 octobre 1999 met en oeuvre le principe de déconcentration en matière de décisions de l'État relatives aux investissements publics. Il inverse la règle en faisant du maintien du pouvoir de décision central l'exception ; au 1<sup>er</sup> janvier 2000, une expérience de globalisation des moyens de fonctionnement des préfetures a été lancée dans quatre préfetures (Doubs, Finistère, Isère, Seine-Maritime). Les préfets concernés bénéficient d'une délégation globale de l'ensemble de leurs moyens de personnel et de fonctionnement dans une enveloppe globale fongible. Cette expérimentation, étendue depuis à d'autres préfetures, devrait engager celles-ci à réaliser les réformes de structures et de procédures devenues indispensables. Elle pourrait être généralisée en cas de succès.

Afin de compléter ce tableau, disons un mot sur le nouveau mode de scrutin des conseillers régionaux qui devrait conduire à des majorités plus larges.

### **Le mode de scrutin régional**

Le mode de scrutin mis en place par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 (scrutin de liste à un seul tour, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne) n'a pas permis l'émergence de majorités stables dans toutes les régions. En 1986, quatorze présidents de conseils régionaux (sur 22 en métropole) avaient pu être élus au premier tour, en bénéficiant d'une majorité absolue de suffrages. En 1992, deux présidents de conseils régionaux seulement ont été élus à la majorité absolue et quatre régions bénéficiaient d'une majorité homogène (Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté et Pays de Loire). Les autres conseils régionaux ont été contraints de rechercher des majorités à partir d'accords avec un ou plusieurs groupes charnières très minoritaires, ces derniers jouant ainsi un rôle d'arbitre et exerçant une fonction-clé sans rapport avec leur représentativité réelle. A l'issue des élections régionales de 1998, trois conseils régionaux seulement disposent d'une majorité absolue (Basse-Normandie, Limousin et Pays de Loire), ce qui ne signifie pas que les dix-neuf autres assemblées régionales soient en situation de blocage. L'absence de majorité absolue n'a pas toujours empêché les conseils régionaux de fonctionner. Avant 1998, deux régions seulement s'étaient heurtées à une impossibilité de faire adopter leur budget (Haute-Normandie en 1995 et en 1996 et Ile-de-France en 1997). Sur cent trente budgets proposés entre 1993 et 1997, trois seulement ont été rejetés, soit une proportion de 2,3 %. Cependant les difficultés s'étaient aggravées dans la période ultérieure dans plusieurs conseils régionaux. Issue de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale, la loi du 7 mars 1998 a prévu une nouvelle procédure complexe d'adoption sans vote des budgets régionaux. Cette nouvelle procédure a eu pour objet de doter l'exécutif des moyens de surmonter les blocages pouvant résulter de l'absence de majorité stable, lors de l'adoption du budget, acte essentiel pour la vie de chaque région. Après des

<sup>23</sup> Inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur

premières applications qui ont suscité des controverses, ce dispositif a été renforcé et complété par la loi du 19 janvier 1999, laquelle a parallèlement réformé le mode de scrutin régional. Le Sénat avait marqué ses réserves sur une procédure - adoptée par la seule Assemblée nationale en lecture définitive - qui aboutit en pratique à un véritable dessaisissement de l'assemblée délibérante. La loi du 19 janvier 1999, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, a modifié également le mode de scrutin régional. Elle a prévu qu'à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux, les conseillers régionaux seront élus dans le cadre régional au scrutin de liste à deux tours. Si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il lui est attribué le quart des sièges arrondi à l'entier supérieur. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes (sauf celles qui n'auraient pas recueilli 3 % des suffrages exprimés) à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, il est procédé à un deuxième tour auquel peuvent se présenter les listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Les fusions de listes sont autorisées, sauf pour celles n'ayant pas obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés. L'attribution des sièges au deuxième tour s'effectue dans les conditions décrites ci-dessus, sous réserve que la prime majoritaire est attribuée à la liste ayant obtenu la majorité relative. Le Sénat avait pour sa part confirmé son attachement à l'organisation des élections régionales dans des circonscriptions départementales. Il avait fixé la prime majoritaire au tiers des sièges, afin de veiller à la constitution effective de majorités.

Pour conclure, revenons à la structure administrative actuelle de notre pays. La même logique a toujours prévalu depuis deux siècles en France, même avec les lois de 1982. Les départements n'ont pas été « retouchés », alors qu'on aurait pu mieux tenir compte de leurs différences en terme de population et de poids économique après deux cents ans d'exode rural, et la liberté qui leur est reconnue concerne l'administration et non la législation, en raison du caractère indivisible de la République. Les collectivités n'ont qu'une compétence d'attribution, i.e. l'Etat choisit de leur transférer des responsabilités. Mais la décentralisation se traduit nécessairement par une acceptation de la diversité des situations locales. Un autre trait « français »<sup>24</sup> est que la loi exclut toute hiérarchie entre collectivités (condition de libre administration des collectivités), ce à quoi le Conseil constitutionnel veille avec beaucoup d'attention lors de toute nouvelle loi portant sur la décentralisation. Elle induit un nouveau mode de définition de l'intérêt général, lequel n'est plus du ressort exclusif de l'Etat mais au contraire peut, dans certains domaines, être défini et porté par les acteurs décentralisés.

Tout en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités locales, la décentralisation n'a pas remis en cause les principes de l'Etat unitaire. Cela montre à quel point il est difficile de comparer des phénomènes de décentralisation en France et dans d'autres pays par essence plus ouverts aux différences. La Corse est d'ailleurs un bon exemple de la difficulté qu'ont les Français d'imaginer leur pays autrement qu'un et indivisible.

---

<sup>24</sup> Par opposition par exemple au modèle espagnol où les communautés autonomes ont très clairement l'ascendant sur les provinces ou les communes

### 2.2.2 La Corse

Depuis son acquisition en 1768 via le Traité de Versailles, la Corse a toujours été considérée comme un territoire à part. Il est d'ailleurs sans doute bon de rappeler que contrairement à ce que l'on apprend dans les livres d'Histoire, la cession de l'île par les Génois à la France ne s'est pas bornée à une simple transaction entre les deux parties. En effet, sous l'impulsion du patriote Pascal Paoli, les Corses ont combattu les armées françaises pour s'opposer à ce « rachat ». La Corse a bénéficié, au moins jusqu'à la Révolution, d'une grande autonomie. L'arrivée au pouvoir de Napoléon Bonaparte consacre pleinement l'assimilation de la Corse au sein de l'ensemble français, quoique l'action de Bonaparte va longtemps osciller entre la reconnaissance d'avantages spécifiques à l'île et la conduite d'une politique de répression. C'est ainsi que le conseiller d'Etat Miot de Lélio, administrateur général, consacre par des arrêtés auxquels reste attaché son nom, des particularités fiscales destinées à tenir compte des spécificités de l'île mais qui, avec le temps, deviendront de véritables « privilèges » : la réduction des droits d'enregistrement pour les ventes, donations et mariages, celle des droits de timbre pour les infractions mineures, l'exemption de la patente pour les communes de moins de 1 800 habitants et pour les citoyens ouvrant un établissement nouveau en Corse, ainsi que la diminution des droits de douane pour les denrées venues de l'extérieur. A compter de l'Empire, l'enracinement de la Corse au sein de la France ne fait plus de doute : l'administration, l'armée, les colonies vont devenir des lieux de promotion sociale et de carrière pour de nombreux insulaires, qui ne peuvent trouver dans l'île des débouchés en nombre suffisant. Cette situation a toutefois pour conséquence de vider l'île de sa substance et d'en freiner le développement. Celle-ci sera d'ailleurs, tout au long du dix-neuvième siècle, en proie à une violence endémique, due au développement du banditisme, au phénomène de la vendetta et à la rivalité entre les clans, exacerbée par les tensions politiques de l'époque. Tout au long du XIXème siècle, un discours politique hostile à l'île va voir le jour, avec pour point culminant 1870 et la déchéance de Napoléon III, que la Corse avait soutenu sans réserve. Un journal lyonnais envisage de donner l'île à la Prusse pour récupérer l'Alsace et la Lorraine ! A l'Assemblée, Clemenceau et le club positiviste de Paris demandent que « la Corse cesse immédiatement de faire partie de la République française » (8 février 1871). Dans le journal *Le Cri du peuple*, Jules Vallès s'écrie : « La Corse n'a jamais été et ne sera jamais française ! » (4 mars 1871). Toujours d'après le même auteur, le voyage du Président Sadi Carnot en Corse en 1890 est relaté dans *Le Petit Journal*, quotidien tiré à un million d'exemplaires, par un article intitulé : « Le Président chez les sauvages ». Ambiance. Ce ne sont pas les deux guerres mondiales qui vont améliorer les relations entre la Corse et le continent. Celle-ci perd environ 30 000 hommes lors de la Grande Guerre, ce qui va encore accélérer son déclin démographique et économique.

Autant dire que le « problème corse » ne date pas des événements d'Aléria<sup>25</sup>. Mais il est vrai que les effusions de sang du 22 août 1975 constituent l'acte fondateur de la violence nationaliste en Corse. Le retard accumulé par l'île dans les années cinquante et soixante, conjugué avec la décolonisation et

---

<sup>25</sup> En réponse à l'occupation de la propriété d'un viticulteur pied-noir, mêlé à un scandale d'enrichissement frauduleux, par huit militants armés de l'ARC dirigé par Edmond Siméoni, les pouvoirs publics opèrent une impressionnante démonstration de force : des blindés légers, des hélicoptères Pumas, plus de 2 000 gardes mobiles sont déployés sur place. Deux gendarmes sont tués au cours de l'opération. Le 27 août, l'ARC est dissoute et une manifestation de protestation à Bastia donne lieu à des affrontements avec les forces de l'ordre, qui se soldent par un mort et seize blessés.

les projets d'un développement touristique de masse ont cristallisé les mécontentements dans l'île et favorisé l'émergence d'un mouvement autonomiste, puis de courants nationalistes partagés entre vitrines légales et organisations clandestines. En rationalisant à travers un discours anticolonialiste un sentiment diffus d'injustice, les leaders régionalistes cristallisent sur leur mouvement les mécontentements de nombreux Corses à l'égard de la politique d'aide économique de l'Etat et de certains projets de développement perçus comme fondamentalement contraires aux intérêts de l'île.

Les vingt-cinq dernières années ont vu une alternance de phases de dialogue et de fermeté entre le gouvernement et les mouvements nationalistes. Après la création du FLNC<sup>26</sup> en juillet 1976, qui marque le **passage d'une revendication d'autonomie à une revendication d'indépendance**, commence une phase d'affrontements qui durera jusqu'en 1981. Les manifestations nationalistes reçoivent un fort appui populaire à cette époque. Aussitôt élu, François Mitterrand recherche l'apaisement, et procède à une large amnistie. La reconnaissance des spécificités insulaires trouve, pour sa part, une première réponse avec les lois de décentralisation du 2 mars et du 30 juillet 1982 fixant respectivement l'organisation administrative et les compétences de la région corse. L'Assemblée corse se voit attribuer des compétences renforcées par rapport aux régions continentales en matière d'éducation, de culture et d'économie. Dès 1982 – alors qu'il faudra attendre 1986 pour les autres régions – l'assemblée corse est élue dans le cadre d'une circonscription unique à la proportionnelle intégrale. Ceci constitue une première réponse politique aux revendications des mouvements nationalistes, mais le système s'avère vite inefficace, faute d'une majorité forte, et la violence reprend le dessus. La période de 1983-1988 est une phase de durcissement. Cette fois la population corse s'insurge contre cette violence. Une nouvelle phase d'ouverture commence en 1988, elle se concrétise par la mise en place d'un statut particulier pour l'île, le statut Joxe ; la loi du 13 mai 1991 renoue avec la volonté d'un régime dérogatoire en faisant de la Corse une collectivité territoriale *sui generis* avec l'aval du Conseil constitutionnel. Quant aux compétences, la loi de 1991 opère de nouveaux transferts, en matière culturelle, mais surtout en matière de développement économique et social.

Aujourd'hui unanimement décriée par les élus de l'île, c'est cette loi élaborée sous la férule de l'ancien ministre de l'Intérieur qui régit la Corse. Sans aller jusqu'à la doter d'une pleine autonomie, M. Joxe lui a offert un arsenal institutionnel sans équivalent. Le statut crée d'abord une assemblée territoriale composée de 51 membres élus pour six ans, au scrutin proportionnel à deux tours. L'assemblée territoriale désigne ensuite un conseil exécutif de six membres et un président, susceptible d'être renversé par le vote d'une motion de défiance à la majorité absolue. Ce conseil dispose de pouvoirs propres pour diriger l'action de la collectivité dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle, et de l'aménagement de l'espace, mais il doit obligatoirement consulter le Conseil économique et social de Corse avant toute décision. Pour relancer le développement économique de l'île, le statut crée trois offices (développement agricole et rural, transports et équipement hydraulique) et un fonds d'intervention pour l'aménagement, alimenté par une taxe de 30 francs prélevée sur les passagers embarquant ou débarquant de Corse par avion ou par bateau. Ambitieux, ce statut offrait par exemple aux élus, avec son article 26, la possibilité de saisir le gouvernement de toutes modifications législatives relatives à la Corse. Mais comme d'autres dispositions du texte, ce pouvoir d'interpellation n'a guère fonctionné.

En quoi, le statut Joxe était-il insuffisant ? Le problème corse, c'est le problème de l'insularité, d'une économie sous assistance, de retards d'équipements considérables, d'une identité et d'une culture fortes mais longtemps incomprises ou méprisées, de valeurs que la République a eu du mal à

---

<sup>26</sup> Front de Libération National Corse

faire partager. Tout cela a débouché sur des revendications de plus en plus vives, sur la contestation nationaliste et sur la violence face à laquelle tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont échoué depuis vingt-cinq ans. Quant à la possibilité ouverte par l'article 26 du statut Joxe, elle a fait long feu. Chaque fois que l'Assemblée de Corse a proposé des demandes d'adaptation de la législation nationale, le gouvernement n'a pas été en mesure d'y répondre, même avec la meilleure volonté du monde car il aurait fallu sur chaque projet de loi ou presque, prévoir des dispositions particulières pour la Corse. En pratique, cet article s'est révélé impossible à mettre en œuvre.

Conséquence directe de cet échec relatif du statut Joxe, on assiste à partir de 1996 à une recrudescence de la violence qui laisse impuissants les services déconcentrés chargés de la sécurité. Après l'attentat de Bordeaux, le gouvernement Juppé décide de réagir et de revenir à une politique de fermeté laissant à l'arrière-plan le souci de dialogue engagé lors de la période antérieure. En février 1998, l'assassinat du préfet Claude Erignac provoque un profond traumatisme, y compris au sein de la population corse. Une manifestation rassemble à Ajaccio plus de 40 000 personnes, soit près du sixième de la population de l'île. Cet assassinat sonne définitivement le glas du dialogue...

Quelque six mois après la malheureuse histoire des paillotes, le Premier ministre Lionel Jospin annonce le 30 novembre 1999 devant les parlementaires qu'il entend renouer le dialogue avec les élus corses. La Corse se retrouve à nouveau sous le feu des projecteurs. Il lance le processus pour régler le « malaise corse » le 13 décembre 1999, entouré de 28 élus corses et de 5 ministres. Aucun thème n'est exclu, langue, culture, fiscalité. L'accord-cadre est bouclé le 19 juillet 2000, communiqué à l'Assemblée de Corse, qui l'approuve massivement 10 jours plus tard. Il prévoit notamment que d'ici 2002, un transfert de pouvoirs réglementaires et, à titre expérimental, législatifs sera fait aux assemblées de l'île, pour aboutir à une assemblée unique en 2004. D'autre part, la collectivité de Corse bénéficie d'une large extension de ses pouvoirs : aménagement de l'espace, développement économique, éducation, tourisme, transports et environnement avec possibilité de dérogation à la loi littoral. Enfin, un nouveau dispositif fiscal, articulé autour d'un soutien à l'investissement, propose un crédit d'impôt déductible de l'impôt sur les bénéfices. L'exonération des droits de succession est garantie jusqu'en 2010. Un article stigmatisera toutes les invectives des fervents défenseurs de la République une et indivisible, celui sur l'enseignement du corse dès la maternelle : « La langue corse est enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires à tous les élèves, sauf volonté contraire des parents ». La démission, le 29 août 2000, du ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, opposé au processus, est accueillie en Corse comme « une clarification salutaire ». Son successeur, Daniel Vaillant, achève la rédaction du projet de loi en décembre 2000. L'avis sévère rendu par le Conseil d'Etat, le 8 février 2001, sur le texte du gouvernement marque le début d'un désengagement partiel par rapport au canevas entériné par Matignon et les élus corses. Le Conseil d'Etat émet des réserves sur l'article 7 relatif à l'enseignement de la langue corse à l'école maternelle et primaire. Le volet fiscal et la dévolution des pouvoirs réglementaires suscitent également des critiques. Autant de dispositions symboliques auxquelles les nationalistes étaient attachés. Lors de l'adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi le 22 mai 2001, Jean-Guy Talamoni dénonce « une reculade du gouvernement ».

La passion qui a animé le débat autour de la négociation de ces accords Matignon montre le profond attachement de la classe politique française, et sans doute plus largement de la majorité des Français à l'unité et l'indivisibilité de la République. Il est en effet frappant de voir à quel point l'opinion publique se mobilise à propos de la situation d'une région insulaire d'à peine 260 000 habitants. Du côté corse, on est en droit de se demander pourquoi, contrairement à ce qui se passe dans les autres îles

de la Méditerranée (Sardaigne, Sicile, Baléares), on ne peut pas adapter les lois françaises, lorsque c'est nécessaire, à un contexte si particulier. Du côté de la métropole, on craint un risque de contagion à d'autres régions revendicatrices. Ceci semble légitime, car le débat ouvert par les accords Matignon va bien au-delà du cas spécifique de la Corse, il remet en cause la gestion très centralisée de la France, et pose la question de l'efficacité d'un tel système par rapport à l'alternative d'une gestion plus proche du citoyen, en confiant plus de responsabilité aux élus locaux.

Comme l'explique José Rossi<sup>27</sup>, le président de l'Assemblée corse, « progressivement, l'idée s'est fait jour qu'il fallait séparer ce qui relève du domaine de la loi, conformément à la lettre de l'article 34 de la Constitution, de mesures d'application de portée réglementaire, pouvant parfaitement être transférées aux assemblées délibérantes régionales. Il est évident que le Parlement, qui s'est trouvé peu à peu asphyxié par l'empiètement des textes législatifs dans des domaines qui manifestement relevaient du pouvoir réglementaire, y trouverait aussi son compte. » Enfin, il faut cesser d'entretenir le mythe de la France unitaire, d'autres régions bénéficient déjà d'un statut particulier. C'est le cas de l'Alsace Moselle par exemple<sup>28</sup>.

## 2.3 Un équilibre méta-stable

L'équilibre actuel des pouvoirs entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales est principalement issu des lois de décentralisation de 1982-83 et des lois et décrets portant sur la déconcentration de 1992. Depuis quelques années, les élus locaux n'ont de cesse de décrier ce système, favorisant selon eux une certaine forme de *recentralisation*. La répartition actuelle des blocs de compétence est jugée opaque et contre-productive. Ils demandent aussi une révision du rôle du préfet et de l'exercice du Contrat de Plan Etat-région (CPER). Dans cette partie, nous allons tâcher d'apporter des éléments objectifs permettant d'analyser la situation actuelle tant critiquée.

### 2.3.1 L'alchimie des blocs de compétence

Dans la partie de son rapport consacrée à la répartition des compétences au niveau local et à la contractualisation, le sénateur Mercier<sup>29</sup> met en avant l'importance que revêt la distribution des compétences dans le cadre de la décentralisation : la clarification des compétences apparaît depuis plusieurs années comme l'une des priorités pour conférer à la décentralisation sa pleine efficacité. Un véritable débat s'instaure sur les répartitions d'activités non régaliennes et le système qui perdure depuis vingt ans a abouti à des responsabilités de plus en plus diluées et floues, notamment dans les domaines des aides aux entreprises, des éléments environnementaux et de la politique de la ville.

---

<sup>27</sup> Revue Pouvoirs Locaux N° 47, décembre 2000, J. Rossi : « Ré-enraciner la Corse dans la République »

<sup>28</sup> L'Etat n'organise pas d'enseignement public laïque dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle. Les écoles laïques, du point de vue légal, ne peuvent être que des écoles privées. Le culte catholique est placé sous le régime du Concordat de 1801 établi le 15 juillet 1801 et signé le 15 août 1802 entre Bonaparte et le pape Pie VII à la suite du coup d'Etat du 18 brumaire an VIII (soit le 9 novembre 1799). En vertu du concordat, les membres du clergé reçoivent un traitement qui fait d'eux des fonctionnaires des cultes. Un évêque est nommé par décret du Président de la République Française et publiée dans le Journal Officiel.

<sup>29</sup> Mercier M., Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, Rapport d'information 447, tome 1 (1999 - 2000), Mission commune d'information, Sénat

Certaines situations frôlent le ridicule. Ainsi, pour la cérémonie d'inauguration d'une nouvelle usine d'un «équipementier automobile américain dans le Nord-Pas-de-Calais, pas moins de sept ciseaux ont coupé en même temps le frêle ruban bleu-blanc-rouge ! Les citoyens sont pour la plupart incapables d'identifier les domaines d'actions respectifs de chaque collectivité, autre que les investissements dans le domaine scolaire. Comment en sommes-nous arrivés là ?

Avec les lois de décentralisation du début des années 1980, le législateur ne voulait pas consacrer la suprématie d'une collectivité territoriale sur une autre<sup>30</sup>. Afin d'assurer au citoyen le meilleur service de la manière la plus efficace, des blocs de compétence ont été mis en place. Les textes de 1983 n'ont pas été des textes de répartition des compétences : l'article premier de la loi du 2 mars 1982 avait précisé que des lois détermineraient la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Mais en réalité la loi du 7 janvier 1983, comme la loi du 22 juillet 1983 qui l'a complétée, n'a pas eu pour objet de redéfinir les compétences de chacun des niveaux de collectivités locales. Elles ont plus modestement cherché à définir quelle collectivité serait la mieux à même de se substituer à l'Etat pour mettre en œuvre une compétence déterminée. Comme le souligne le rapport du sénateur Mercier, la question de la décentralisation a été davantage posée en termes de libertés locales que de compétences locales. Cette caractéristique peut expliquer que l'allégement progressif des tutelles, source d'une plus grande liberté, a été recherché en priorité avant des questions plus pratiques comme les moyens de mettre en œuvre les attributions locales. Les transferts ont été définis en fonction de la vocation principale de chaque niveau de collectivité. Il s'agissait donc bien de rechercher pour chaque groupe de compétences, quelle est la collectivité qui, compte tenu notamment de sa dimension géographique, de son expérience dans le domaine considéré et de ses moyens matériels et humains, sera la mieux placée pour en exercer la responsabilité. L'attribution de compétences impliquait la recherche de critères opérationnels permettant de désigner la collectivité la mieux à même d'exercer une compétence jusque là exercée par l'Etat. Les notions d'affaires locales ou d'intérêt local ne constituant pas des critères suffisants pour déterminer les compétences, c'est une approche pragmatique qui fut privilégiée à partir des vocations dominantes de chaque niveau<sup>31</sup>. Ces vocations dominantes peuvent schématiquement être présentées comme suit :

- la commune doit avoir la maîtrise du sol, c'est à dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme, et exercer la responsabilité des équipements de proximité.
- le département assume une mission de solidarité et de péréquation, par la gestion des services d'aide sociale et par une redistribution entre les communes. L'évolution des budgets départementaux (111,3 milliards de francs en 1983, 252,1 milliards de francs en 1999) témoigne de la place des départements dans le processus de décentralisation.
- la région voit son rôle de réflexion et d'impulsion renforcé en matière de planification, d'aménagement du territoire et plus généralement d'action économique et de développement. A ce titre, elle reçoit la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle

---

<sup>30</sup> Code général des collectivités territoriales, *article L.1111-3* : « la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles »

<sup>31</sup> Loi du 7 janvier 1983, *article 7* : « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

- L'Etat conserve les grandes fonctions de souveraineté : affaires étrangères, défense et la responsabilité des grands équilibres économiques.

En outre, dès lors qu'une collectivité a vocation à assumer une compétence donnée, le principe retenu est de lui confier l'ensemble des attributions relatives à cette compétence, et ce à droit constant<sup>32</sup>. Les compensations financières des transferts de compétences sont calculées à partir des engagements de l'Etat au moment du transfert. Dans de nombreux cas, les collectivités ont jugé le transfert de fonds insuffisant car le coût de la compétence transférée aurait été mal calculé (cas du TER, où les comptes de la SNCF ne permettait pas l'évaluation facile du coût de ce service) ou n'aurait pas pris en compte le rattrapage nécessaire afin d'arriver à un niveau de service décent pour l'utilisateur (cas de la rénovation des collèges, lycées, écoles).

Idéalement, nous avons une organisation matricielle avec l'échelon régional comme chef de projet. Mais au vu de la situation qui perdure depuis 1985, avec un enchevêtrement des compétences, une multiplication des financements croisés, en particulier par la signature de contrats, et une multitude d'interlocuteurs au niveau local, des pertes de temps et d'argent public, on peut dire que l'opacité du système est totale. La répartition théorique n'a pu être respectée dans la pratique. Nous reviendrons plus en détail dans la troisième partie sur les raisons d'un tel enchevêtrement de compétences, particulièrement visible lorsque l'on tente d'associer chaque grande compétence à une collectivité (cf. tableau ci-dessous), et sur les solutions à apporter.

Compétences (par grande fonction)	Collectivités
Enseignement	Etat, Communes, Départements, Régions
Construction, entretien	Etat
Rémunération du personnel	Etat
Action sociale	Communes, Départements
Gestion des hôpitaux	Etat
Transports en commun	Communes, Départements, Régions, intercommunalité
Développement économique	Etat, Communes, Départements, Régions, intercommunalité

Il est dès lors assez peu étonnant que les citoyens se perdent dans les compétences et les responsabilités respectives de chaque échelon. Un tel enchevêtrement de compétences explique pourquoi les élus demandent que ce chantier soit l'un des premiers revus afin de donner à la décentralisation française une plus grande clarté. Leur deuxième requête concerne le préfet : ils veulent avoir devant eux un représentant de l'Etat dont le rôle serait réaffirmé et qui aurait la capacité d'engager réellement l'Etat, sans en avoir à en référer en permanence à Paris. Paradoxalement, une décentralisation plus aboutie passe sans doute par un renforcement du rôle du préfet.

<sup>32</sup> les collectivités locales doivent appliquer les réglementations correspondant à l'exercice des compétences par l'Etat.

### 2.3.2 Le rôle du Préfet

Le 17 février 2000, date anniversaire de la loi du 28 pluviôse an VIII, le corps préfectoral fêtait son bicentenaire. Le préfet, personnage clef du département, est le seul haut fonctionnaire dont les compétences ont une base constitutionnelle<sup>33</sup>. Sa particularité est de représenter l'État tout en étant le délégué du Gouvernement. Il agit et décide, au nom de l'autorité de l'État, en lieu et place et pour le compte du Gouvernement, en toute validité juridique. C'est un personnage incontournable pour les collectivités territoriales puisqu'il représente à la fois l'Etat partenaire grâce à l'appui de ses services techniques et par son aide financière, et l'Etat « contrôleur », par l'intermédiaire du contrôle de légalité, avec un possible recours au déféré. Il a donc le rôle ambigu d'acteur local et de contrôleur. Mais ces éléments ne représentent qu'une partie des prérogatives du préfet. En effet, les préfetures remplissent cinq missions essentielles :

- la permanence de l'État et la sécurité : maintien de l'ordre, protection des personnes et des biens, prévention et traitement des risques naturels, gestion des crises, mesures non militaires de défense...
- la réglementation et la garantie des libertés publiques : nationalité, police administrative, environnement et urbanisme, notion d'utilité publique, opérations électorales, entrée et séjour des étrangers, circulation et sécurité routières, procédures d'autorisation, coordination interministérielle des politiques publiques...
- le contrôle administratif des collectivités locales et des organismes publics : contrôle de légalité, contrôle budgétaire...
- la conduite et la cohérence des actions de l'État : direction des services de l'État dans le département ou la région, mise en cohérence à l'échelon territorial des politiques des politiques interministérielles, connaissance du contexte local...
- la rationalisation de la gestion des ressources et des moyens de l'État : gérer les enveloppes financières réparties à l'échelon régional ou à l'échelon départemental, organiser les actions communes à l'ensemble des services déconcentrés de l'État (patrimoine immobilier, recrutement, formation, action sociale).

Le préfet est l'unique ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Il est intéressant de noter que les personnalités promouvant une reprise du processus de décentralisation demandent aussi une amélioration de la déconcentration, qu'ils souhaitent plus poussée (rapports Mauroy et Mercier par exemple). Selon eux, le rôle du préfet comme interlocuteur unique des collectivités territoriales doit être réaffirmé et il doit avoir la capacité d'engager l'Etat pour les questions qui lui sont posées. Ces propositions montrent une fois encore que la décentralisation en France n'est envisagée que dans la perspective de l'Etat jacobin dont nous avons hérité. En Espagne, les homologues de nos préfets n'ont qu'un rôle très annexe. Le gouvernement demeure l'interlocuteur principal des communautés autonomes.

La fonction de préfet, qui est restée globalement stable pendant deux cents ans, a rapidement évolué dans les vingt dernières années. Les lois de décentralisation des années 1982 - 1983 ont profondément modifié leurs prérogatives, qui n'ont été précisées que dix ans plus tard avec la loi ATR<sup>34</sup> et la charte portant sur la déconcentration de 1992. Longtemps considérés comme « politisés » car nommés

---

<sup>33</sup> Article 72 de la Constitution : " le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois " .

<sup>34</sup> Administration Territoriale de la République

en conseil des ministres – sentiment qui a diminué depuis les alternances et les cohabitations –, les préfets sont perçus comme les chefs d'orchestre de l'ensemble des services de l'Etat dans le département. Seuls leur échappent la justice, le recouvrement des impôts, l'éducation, et pour les préfets de région, depuis peu la santé<sup>35</sup>. Le rôle du préfet de région en tant que partenaire des collectivités locales pour la réalisation des projets se mesure particulièrement lors de la mise au point, de la réalisation et du suivi du Contrat de plan Etat-région que nous aborderons dans la partie suivante. La conférence administrative régionale, déjà abordée dans l'historique, joue un rôle clef dans ces négociations. Au cours de cette conférence, les participants, dont les préfets de département, donnent leurs avis sur la répartition des fonds dans la région. Certains mettent alors en avant le risque qu'un préfet de région favorise plus son département au détriment des autres. Même s'il est difficile de vérifier ce genre d'hypothèse, il apparaît peu probable que cela sera le cas, ou en tout cas cela doit se faire à la marge. En effet, le préfet de région n'est pas un homme politique et il n'a donc que peu de raison de favoriser fortement son département !

Le contrôle de légalité, « bâton » que manient les préfets, constituait l'un des volets les plus importants de la loi du 2 mars 1982 et la contrepartie de l'autonomie des collectivités territoriales : la loi transformait la tutelle *a priori* exercée par le préfet en un contrôle de légalité *a posteriori* confié au juge administratif, saisi par le préfet, c'est-à-dire un contrôle indirect et juridictionnel. La loi du 22 juillet 1982 a complété celle du 2 mars en précisant les conditions d'exercice du contrôle administratif : les actes ne deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'État. Le préfet a la possibilité de saisir le tribunal administratif d'un recours, appelé déféré préfectoral, dans le délai de deux mois suivant la transmission de l'acte. Il est tenu d'informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir le juge et de lui communiquer toutes précisions utiles sur les illégalités qu'il a constatées. Cette procédure vise à limiter le recours au juge et à favoriser le dialogue entre la collectivité et le préfet ; elle tient compte du fait que nombre d'illégalités ne sont que le résultat d'erreurs involontaires. D'autres formes de déférés préfectoraux existent : suspension d'extrême urgence des actes des collectivités locales en cas de menace pour une liberté publique ou individuelle, déféré en matière de défense nationale, etc. Les sursis à exécution ont été remplacés par des suspensions, accordées de droit si l'un des moyens évoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte.

### **Le contrôle de légalité**

Beaucoup d'élus jugent ce contrôle insuffisant, trop lent ou en tout cas imparfaitement mené. Néanmoins, ce contrôle est aussi un appui pour les petites collectivités qui ne disposent pas des armes nécessaires pour affronter l'environnement normatif de l'action locale. De nombreuses irrégularités sont souvent le fait d'une méconnaissance ou d'une maîtrise insuffisante du droit, les préfetures assurent donc localement une mission d'information et de conseil en direction des exécutifs territoriaux. Mais il est vrai que le nombre global d'actes contrôlés est très faible et très inégal d'un département à l'autre. En 1997, 6,1 millions d'actes ont été transmis aux autorités chargées du contrôle de légalité. Celles-ci ont adressé 179 000 observations aux auteurs des actes et le nombre des déférés devant les tribunaux administratifs s'est élevé à 1623, soit un taux de recours contentieux de 2,6 pour 10.000

<sup>35</sup> création des agences régionales d'hospitalisation en 1996 par le gouvernement Juppé, cf. plus loin

(chiffres du rapport Mercier). Sur dix ans (1986-1996), le nombre d'actes transmis a augmenté de plus de 50 % alors que le nombre d'observations s'est accru de 91 % et le nombre de recours déposés, de 11,5 %. Dans de nombreux cas, les préfets se sont désistés après réformation ou retrait de l'acte entaché d'illégalité. Le nombre élevé des désistements après l'engagement des procédures contentieuses traduit l'efficacité de la concertation par les préfets en direction des exécutifs locaux après le dépôt d'un déféré. Selon les élus locaux, le Sénat et le Conseil d'Etat, les causes de l'insuffisance du contrôle de légalité sont multiples : l'insuffisance quantitative et qualitative des moyens des préfectures face à l'explosion du volume des actes à contrôler, le recul des autorités préfectorales devant l'exercice d'une compétence dont on leur a, un temps, expressément demandé de ne pas abuser et dont le maniement risque de rendre plus difficiles leurs relations avec les élus. En définitive, il convient de se demander avec le Conseil d'État (Rapport public 1993 : « Décentralisation et ordre juridique ») si « le champ dans lequel le contrôle de légalité trouve le plus clairement sa légitimité est ou non suffisamment couvert par les déferés préfectoraux ». Car, les élus sont quelque fois handicapés par ce contrôle qui ne vaut pas certification : dans l'arrêt Brasseur du 25 janvier 1991, le Conseil d'État a admis que les préfets n'étaient pas tenus de déférer aux tribunaux administratifs les actes dont ils avaient constaté l'illégalité et qu'ils n'avaient pas réussi à faire modifier par la collectivité. De plus, l'absence d'observation de la part du contrôle de légalité n'est pas une garantie de la légalité de l'acte. Ainsi, des poursuites pénales peuvent être engagées contre des élus à propos d'actes sur lesquels le préfet n'avait émis aucune objection. Le contrôle de légalité est par nature administratif, distinct de l'appréciation pouvant être portée sur une situation donnée par le procureur de la République. Qu'apporte donc ce contrôle ? Certains élus, et même certains préfets, regrettent l'association en une fonction, celle de préfet, d'un rôle de partenaire et d'un rôle de contrôleur, imparfait de surcroît ! Certaines prônent la mise en place d'une structure de l'Etat indépendante pour gérer le contrôle de la légalité. Evidemment, de nombreux préfets, même s'ils reconnaissent que le contrôle de la légalité doit être amélioré, veulent conserver ces deux rôles. Il faut reconnaître aussi que ce contrôle doit limiter, même de manière indirecte, les actes non légaux, et il permet de maintenir une certaine forme de dialogue entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales.

Afin d'être exhaustif, il est bon d'évoquer ici les contrôles financiers auxquels sont soumises les collectivités locales. D'une part, le contrôle des actes budgétaires est exercé à l'initiative du préfet. Le juge peut procéder à la réformation de l'acte en cause et non pas seulement à son annulation ou à son retrait comme dans le cas du contrôle de légalité. Ensuite, le contrôle juridictionnel des comptes est effectué par la chambre régionale des comptes. Il s'agit d'un contrôle de régularité obligatoire ; la chambre régionale des comptes règle et apure les comptes par des jugements, que des irrégularités aient été relevées ou non. Les jugements définitifs sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes et les arrêts rendus en appel peuvent donner lieu à pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Enfin, le contrôle de gestion est effectué par les chambres régionales des comptes. Elles examinent la gestion des collectivités locales et émettent des observations qui, en l'état actuel du droit, sont réputées ne pas faire grief.

L'Etat, et son représentant dans le département ou la région, le préfet, reste donc évidemment un acteur incontournable de la vie locale en France. Le préfet joue sur deux tableaux : celui d'Etat partenaire, proposant des actions, les mettant en place ou participant au financement de projets promus par les collectivités, et celui d'Etat contrôleur, principalement par le contrôle de légalité avec le recours

possible au déferé. Le rôle d'Etat partenaire est particulièrement mis en valeur avec le contrat-phare entre l'Etat et la région, le Contrat de plan Etat-région.

### 2.3.3 L'exercice du contrat de plan Etat-région et des fonds européens

En transférant des blocs de compétences aux collectivités locales, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 avaient poursuivi un double objectif d'efficacité et de simplification. Les élus locaux critiquent l'évolution qu'aurait connu cette logique initiale : selon eux, elle a été progressivement dévoyée, très largement du fait de l'Etat qui a utilisé des politiques partenariales pour faire financer ses propres compétences par les collectivités locales. Ce n'est pas le concept de contrat lui-même qui est remis en cause car il constitue un instrument privilégié pour développer des actions communes entre l'Etat et les collectivités locales en permettant de favoriser les synergies entre les actions menées dans un même domaine par des collectivités libres et responsables. Mais les élus mettent en avant le déséquilibre du rapport de force entre l'Etat et les autres contractants comme la Région. Le contrat de plan Etat-région en est le plus bel exemple.

#### **Les contrats de plan Etat-région**

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan Etat-région (CPER) figurent sans doute, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en terme d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française. Depuis leur institution par les lois de décentralisation, et en particulier par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qui dispose que « l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties », en vue de l'exécution du plan de la Nation, quatre générations de contrats de plan Etat-région se sont succédées. Ces contrats de plan, initialement conçus comme une déclinaison du plan élaboré à l'échelle nationale, ont progressivement été, méthodologiquement et juridiquement, disjoints de la planification nationale, à laquelle ils ont survécu, au point d'être aujourd'hui le principal instrument stratégique du développement territorial de notre pays. Le dernier exercice de planification nationale remonte en effet au X<sup>ème</sup> plan (1989-1993)<sup>36</sup>. D'autre part, la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999 a supprimé le schéma national d'aménagement et de développement du territoire, document de synthèse des divers schémas sectoriels d'aménagement du territoire.

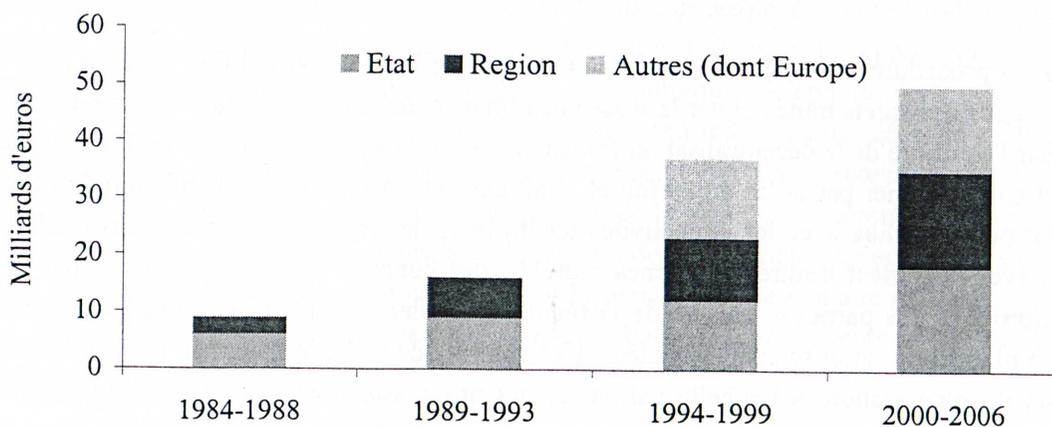
La première génération de contrats de plan a couvert la période quinquennale de 1984 à 1988, la deuxième celle de 1989 à 1993. Quant à la troisième génération, elle devait initialement s'appliquer aux années 1994 à 1998, mais a en réalité été unilatéralement prolongée par l'Etat et s'est achevée en 1999. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin. Au cours de ces trois périodes, les engagements financiers de l'Etat ont fortement augmenté en volume, puisqu'ils sont passés, pour l'ensemble des régions métropolitaines, de 6,4 milliards à 8,6 milliards puis à 11,8 milliards d'euros. Ils ont cependant diminué en valeur relative, leur part ayant évolué de 59,9 % à 55,4 %, puis à 52,1 % du montant total des contrats, du fait de l'engagement croissant des autres partenaires. En moyenne annuelle, d'après le rapport public 1998 de la Cour des Comptes, qui a analysé l'exécution de la troisième génération de contrats de plan, ces crédits ont représenté pour l'Etat 18,6 % ou 15,5 % des autorisations de

---

<sup>36</sup> Ce plan a été voté, mais n'a jamais été mis en œuvre.

programme civiles ouvertes en loi de finances initiale, selon que l'on retient une période de cinq ou six ans ; la proportion est beaucoup plus forte dans certains secteurs, comme celui des routes (62 %). L'apport global des régions, d'un montant de 11 milliards d'euros pour la troisième génération, n'est que très légèrement inférieur à celui de l'Etat. Si l'on fait abstraction de la situation exceptionnelle de l'Ile-de-France, où la contribution de la région est de plus du double de celle de l'Etat (3,5 contre 1,7 milliards d'euros), la part des autres régions est de 42 % en moyenne. A ces crédits s'ajoutent les contributions des autres partenaires (communes, établissements publics locaux...), qui portent le total des participations locales à un niveau supérieur à celui de l'Etat. Lors de leur 69<sup>e</sup> Congrès, en octobre dernier, consacré aux politiques contractuelles, les départements indiquaient par ailleurs avoir participé à hauteur de 2,7 milliards d'euros au financement des contrats de plan 1994-1999. En comptabilisant la participation des diverses parties et en y ajoutant les fonds européens, les contrats de plan mettent en jeu des sommes très importantes. C'est ainsi que près de 50 milliards d'euros – soit plus de 5 fois le montant de la première génération – seront mobilisés pour les contrats de plan de la période 2000-2006. (cf. graphe ci-dessous).

**Evolution des montants cumulés des CPER et de leur répartition**



Malgré leur masse financière et leur importance stratégique, les contrats de plan Etat-région ne sont pas les seuls instruments juridiques de partenariat entre les collectivités locales et l'Etat. D'une part, les CPER ne mobilisent *que* 20% des moyens financiers des politiques régionales, comme il n'engage que 50% des investissements de l'Etat dans la Région. De plus, les autres formes contractuelles ont eu tendance à se multiplier. Cette prolifération devrait même connaître, avec la récente loi d'aménagement du territoire, une accélération (contrats de villes, d'agglomération...).

S'ils font l'objet d'un grand nombre de critiques de la part des élus locaux, il n'en demeure pas moins qu'il y a un indéniable engouement chez ces mêmes élus pour ces contrats de plan Etat-région. Ils offrent en effet la possibilité de conserver un dialogue. Ils permettent surtout de mobiliser toutes les forces nécessaires autour de projets, tout en précisant et respectant les prérogatives de chacun. Du moins en théorie, car ses détracteurs dénoncent une dilution des responsabilités, qui vient là renforcer l'impression d'un mille-feuilles administratif où tout le monde fait tout, mais personne n'est responsable de rien.

La mise en œuvre du contrat de plan est l'objet de bon nombre de commentaires cyniques quant à l'inégalité de traitement entre les parties. Lors d'une table ronde sur les contrats de plan Etat-région

organisée par la Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, M. Michel Delebarre, président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, développait un exemple particulièrement révélateur du poids financier respectif des différents contributeurs à certaines actions du contrat de plan entre l'Etat et cette région. Pour les crédits consacrés aux routes nationales – qui relèvent d'une compétence de l'Etat – ce dernier soulignait que la part de l'Etat était rarement consommée en totalité et que, de surcroît, bien souvent, la contribution du co-contractant régional était appelée avant la sienne. Il estimait que cette méthode « donne aux collectivités territoriales, à la région en particulier, un sentiment un peu curieux. [...] Parfois, nous assurons un peu la trésorerie de l'Etat dans la mise en œuvre des crédits routiers. » Il poursuivait ainsi : « sur les crédits routiers, 27 % sont une contribution de la région, 27,5 % du département, il y a une contribution de l'intercommunalité et une autre de la commune. L'Etat récupère la TVA sur l'ensemble. Je me suis demandé s'il ne gagnait pas de l'argent sur la mise en œuvre des routes ! Je reconnais que l'image est caricaturale, mais c'est une mise en œuvre un peu curieuse. Reconnaissons-le ». Le Président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais faisait aussi observer que des crédits communautaires avaient parfois financé des engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan. Il estimait ainsi : « Il n'est pas pensable que les premiers (les crédits communautaires) viennent se substituer aux seconds (les fonds de l'Etat) dans certaines opérations. Or, dans les années passées, combien d'opérations avons-nous vu engagées avec une absence de crédits d'Etat et des crédits européens présentés comme étant la contrepartie d'Etat ? Nous souhaitons que la lecture de l'addition des crédits européens soit très précise, très transparente et très lisible ». L'Etat n'est qu'un financeur parmi d'autres, mais là où le bât blesse, c'est qu'il conserve de fait la maîtrise du pilotage du système. Ne s'agit-il donc pas finalement d'un mode de recentralisation larvée ? Les négociations de contrat de plan sont en effet plutôt déséquilibrées. La déconcentration des moyens de l'Etat entre les mains des préfets de Région est une excellente initiative, allant complètement dans le sens d'une gestion plus proche du citoyen. Une approche constructive lors de la mise au point du CPER est donc d'établir une enveloppe globale pour les contrats de plan, répartie entre les préfets, ces derniers faisant remonter les besoins du terrain et proposant une stratégie de développement compatible avec les objectifs de l'Etat. C'est le fonctionnement défendu en apparence lors des Comités Interministériels d'Aménagement du Territoire (CIAT). En fait, concrètement, les préfets, qui, après consultation de leurs partenaires, les élus locaux, devraient faire leurs propositions, se heurtent aux ministères. Ces derniers semblent avoir pris avec une relative mauvaise volonté le fait que les préfets disposent de *leur* enveloppe et ont en conséquence réintroduit leurs priorités : l'Etat a contraint l'engagement des régions sur ces priorités, c'est ce que l'on appelle les noyaux durs. Ils ont d'ailleurs une proportion très forte : dans certaines régions, pour les précédents contrats, ils ont constitué 70 voire 75 % de l'enveloppe donnée aux préfets. La marge de manœuvre des préfets de Région est alors très faible. Comme le disent les grands élus et les présidents de conseil régional : vu les 25 % restants de l'enveloppe apportée par l'Etat, que reste-t-il à négocier avec lui ? Ainsi, en ce qui concerne la part relative des différents ministères dans ces crédits contractualisés, trois d'entre eux représentent plus des deux tiers de l'enveloppe totale : l'équipement (38,4 % du total), l'éducation nationale (17,9 %), et l'agriculture (8,8 %).

Partenaire parfois plus dirigiste que réellement contractuel<sup>37</sup>, l'Etat a en outre eu tendance à ne pas respecter les engagements auxquels il avait souscrit, notamment ses engagements financiers. Un des arguments fallacieux avancés est le caractère pluriannuel des aides qui était jusqu'à récemment incompatible avec le principe d'annualité budgétaire. Mais il s'agissait d'un faux problème car l'Etat sait

---

<sup>37</sup> Les CPER n'ont pas valeur juridique de contrat, l'Etat peut à tout moment revenir sur ses engagements sans encourir de pénalité, et il ne s'en prive pas.

s'engager sur plusieurs années, comme quand il signe contrats avec des entreprises privées, dans le BTP par exemple. Si l'Etat fait des travaux destinés à accueillir le ministère des finances et si le contrat doit se réaliser sur 18 mois, l'Etat est engagé sur 18 mois et s'il ne respecte pas son engagement, les entreprises qui sont en face lui feront payer des indemnités. Pourquoi la même logique ne s'appliquerait-elle pas dans les rapports avec les collectivités locales ?<sup>38</sup> Quant à l'évaluation de l'exécution des crédits des contrats de plans, on s'attaque à un problème difficile. Comme le relève la Cour des Comptes<sup>39</sup>, en raison de l'insuffisance des dispositifs de suivi, le bilan d'exécution rendu public par le gouvernement revêt un caractère largement illusoire et ne rend pas compte du degré de réalisation concrète des projets. En d'autres termes, relève la Cour, lorsque l'Etat annonce que, à la fin de 1997, le taux de réalisation des contrats est de 66,5 %, cela signifie que cette proportion de crédits a été soit affectée ou engagée au niveau national, soit déléguée aux préfets. Mais, comme l'indiquent les magistrats financiers, « nul ne peut connaître le montant total et exact des crédits délégués et encore moins mandatés ou payés. » Il est néanmoins certain que des décalages importants existent, dus, d'après le même rapport, à l'insuffisante préparation de certains dossiers, aux enquêtes publiques qu'il faut parfois refaire, ainsi qu'à la complexité de la mobilisation simultanée des financements croisés, y compris européens. Mais ces retards d'exécution sont aussi imputables à la lenteur d'engagement et d'exécution des crédits de l'Etat, dont le rythme est inférieur à celui des cocontractants régionaux. Force est de constater, à la suite de la Cour des Comptes, que les piètres taux d'exécution des contrats tiennent en grande partie à l'insuffisance des moyens financiers mis en place chaque année par l'Etat. Pour la génération 1994-1999, seule la prolongation d'un an de la durée des contrats a permis un rattrapage du taux d'exécution puisque seulement deux tiers des crédits d'Etat avaient été délégués à la fin de 1997 aux préfets de région. La Cour des Comptes indique dans son rapport public que la direction des routes estimait par ailleurs, à la fin de 1998, à 70 % le taux d'engagement des crédits, au lieu de 85 %, et qu'à ce rythme, il aurait fallu près de huit ans pour réaliser des programmes qu'il était prévu d'achever en cinq ans. La Cour relève également des retards dans la délégation annuelle des crédits de la part de plusieurs ministères, auprès desquels les préfets de région doivent réitérer leurs interventions pour obtenir que les engagements signés soient respectés.

Le contrat de plan Etat-région est un document clef sur lequel reposent les rapports entre les régions et l'Etat. Sans remettre en question la logique de contractualisation, les élus locaux souhaitent que son déroulement soit revu en profondeur pour qu'apparaisse un réel partenariat avec l'Etat lors de sa mise au point, et qu'elles ne souffrent pas par la suite des retards des engagements financiers de l'Etat.

### **Le déconcertant mécanisme des fonds structurels européens**

L'apport financier de l'Europe à la politique française d'aménagement du territoire est très important. Ainsi, d'après le fascicule budgétaire récapitulatif sur l'aménagement du territoire, si les crédits du ministère en charge de cette action s'élevaient en 2000 à 290 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, cette somme était sept fois inférieure à celle (2,1 milliards d'euros) que l'Union européenne alloua la même année à notre pays au titre de la politique structurelle<sup>40</sup>. L'Europe est donc

---

<sup>38</sup> Jean-Bernard Auby, professeur à l'Université de Paris II

<sup>39</sup> Rapport public 1998 de la Cour des comptes

<sup>40</sup> Pour les objectifs 1, 2 et 3 : 1,9 milliards d'euros. Pour le soutien transitoire des zones sortant de l'éligibilité : 180 millions d'euros. Enfin, pour la pêche : 30 millions d'euros.

devenue un acteur d'aménagement du territoire plus important que le ministère français en charge de cette politique, ce qui revient à dire que l'Etat a laissé à l'Union européenne le soin d'assurer financièrement sa mission de cohésion territoriale. Il est d'ailleurs couramment estimé que les fonds européens financent environ un tiers des contrats de plan Etat-région<sup>41</sup>, l'Etat et les collectivités locales participant également, pour chacun d'entre eux, à hauteur d'un tiers à leur financement environ. Le principe d'additionnalité<sup>42</sup>, qui régit la mise en œuvre des fonds structurels, interdit que les crédits communautaires ne se substituent purement et simplement aux dépenses de même nature de l'Etat membre : tout financement européen doit ainsi trouver un complément au moins égal au montant au sein de l'Etat membre, souvent appelé « contrepartie nationale ». Cette règle a pour effet d'associer très étroitement les deniers - et donc les instances - communautaires aux différents projets de développement économique des territoires. La prégnance de l'Europe dans la vie locale est ainsi assurée, au-delà même de son impact, déjà important, en termes réglementaires ou normatifs, par sa participation financière aux projets locaux. Aussi est-il particulièrement important, pour les nombreux territoires concernés, que les mécanismes d'intervention communautaires soient simples et lisibles. Tel n'a pas été le cas jusqu'à présent<sup>43</sup>, même si, pour la situation française, les torts apparaissent comme étant relativement partagés entre la Commission européenne et les co-financeurs nationaux.

Alors qu'elle représente pour notre pays un enjeu financier conséquent, la politique structurelle européenne y est mal utilisée : après avoir obtenu, au terme de négociations ardues, la mise à disposition d'une certaine masse de financements, la France peine paradoxalement à les consommer en temps et en heure ! Insuffisante réflexion stratégique préalable, lacune de la programmation locale, pénurie de projets dans les zones éligibles, procédures d'instruction, de programmation et de contrôle déficientes, circuits financiers complexes, absence de contreparties nationales : les motifs invoqués ne manquent pas et expliquent sans doute collectivement que le délai moyen de mandatement des fonds s'est élevé, pour la période de programmation passée, à 18 mois en moyenne et que la France ait figuré au rang des Etats membres ayant le moins complètement consommé leur enveloppe structurelle. Cette sous-exécution varie suivant les objectifs, mais elle est bien réelle. Jacques Blanc, président du conseil régional du Languedoc-Roussillon, très préoccupé par la restructuration du vignoble de sa région, raconte ainsi : « L'Europe donne à la France 762 millions d'euros par an au titre du FEOGA<sup>44</sup>. Le gouvernement a voulu que 85 % de ces crédits passent par les plans de développement rural, pour venir alimenter les contrats territoriaux d'exploitation. Résultat : en 2000, nous avons un retard de 290 millions d'euros, et de 295 millions en 2001. En deux ans, nous avons perdu 585 millions d'euros. Cette somme a été renvoyée à Bruxelles et, en prime, cerise sur le gâteau, la France a une pénalité de près de 23 millions d'euros pour ne pas avoir utilisé tous ses fonds ! C'est la démonstration la plus évidente de la mécanique administrative française. Si on avait fait confiance aux régions, on aurait consommé les crédits. »

Comme nous l'avons dit précédemment, c'est le préfet qui est chargé de répartir les crédits européens. C'est lui qui signe et mandate le Conseil régional pour qu'il mette en œuvre les projets concernés. Contrairement à d'autres pays (Espagne, Allemagne...), même si la plupart des Régions françai-

---

<sup>41</sup> Cf. exemple du Nord-Pas-de-Calais donné dans cette même partie

<sup>42</sup> Comme défini à l'article 11 du règlement communautaire du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

<sup>43</sup> Cf. Annexe 7 : schéma de programmation des fonds européens

<sup>44</sup> Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

ses ont désormais une représentation permanente à Bruxelles, il n'existe aucun dialogue direct entre la Commission et les conseils régionaux. Les fonds passent d'abord par Paris, avant d'arriver à la préfecture, pour finalement être mandatés au conseil régional. Il arrive parfois que pour aller de Bruxelles à Lille – environ 250 km, une demi-heure de TGV Thalys – les fonds européens mettent plus d'un an !

Dans son rapport officiel au CNADT<sup>45</sup> sur l'efficacité de la politique structurelle européenne<sup>46</sup>, M. Pierre Troussel, président du conseil économique et social régional du Centre, président de l'assemblée permanente des CESR, a dressé le constat suivant des insuffisances de la mise en œuvre, en France, de la politique structurelle européenne pour la période 1994-1999 :

- le diagnostic initial, par le territoire concerné, de sa situation économique et sociale est parfois insuffisant ; les documents stratégiques de programmation des projets (documents uniques de programmation, DOCUP) sont lacunaires car souvent élaborés à la hâte, dans le cadre d'un partenariat trop réduit
- les relations entre l'échelon régional et départemental ne sont clairement définies ni au sein de l'organisation de l'Etat ni en ce qui concerne les collectivités locales
- le principe européen de « partenariat » dans la programmation et le suivi des interventions communautaires a alourdi et formalisé les procédures, même s'il a été inégalement appliqué
- la Commission européenne a elle-même fait preuve d'un certain manque de zèle. Le rapport estime qu'il n'est pas rare qu'un délai de 12 à 18 mois s'écoule entre la décision du comité de suivi et sa validation par la Commission, même s'il s'agit d'une simple modification de mesure
- les contreparties nationales en provenance de l'Etat, des collectivités ou de financeurs privés ont parfois été difficiles à mobiliser, soit qu'elles n'aient pas été prévues dans les budgets, soit qu'elles aient été inexistantes dans les zones les plus fragiles, ou que la lourdeur des procédures ait joué comme un facteur dissuasif pour la présentation de projets.

En outre, ce rapport indique que les circuits financiers sont particulièrement lourds du côté national : les crédits des fonds structurels sont d'abord budgétairement rattachés, par le truchement de fonds de concours, aux crédits des différents ministères concernés (agriculture, intérieur, emploi, solidarité, outre-mer...). Les délais moyens de rattachement varieraient de 36 à 42 jours suivant l'instrument financier concerné. Dès lors, ces crédits sont « banalisés » et suivent les règles communes à l'ensemble de la procédure budgétaire nationale. En particulier, les crédits non consommés au terme de l'année doivent être reversés par les ordonnateurs secondaires pour n'être rétablis que dans le cadre de l'exercice suivant (trois à quatre mois plus tard). D'autre part, la délégation des crédits des administrations centrales aux ordonnateurs secondaires que sont les préfets apparaît comme particulièrement lente, elle engendrerait un retard supplémentaire d'un à trois mois. Le rapport estime que le délai de la phase d'engagement est de quatre à six mois et celle de la phase de mandatement de deux à quatre mois - même si le délai de paiement, une fois le titre de dépenses transmis par l'ordonnateur, n'est quant à lui que de onze jours en moyenne. La lourdeur d'un tel système est patente. Concluant ces développements, le rapport Troussel indique que « la longueur des délais (...) résulte du système budgétaire français et des choix politiques qui ont été faits par les autorités françaises, sans oublier les retards considérables résultant d'une mauvaise pratique de la programmation (...) Il est certain que les décalages considérables existant entre les sommes déléguées par la Commission et les montants délégués aux ordonnateurs secondaires (...) mettent en évidence un impact important de trésorerie au profit de l'Etat

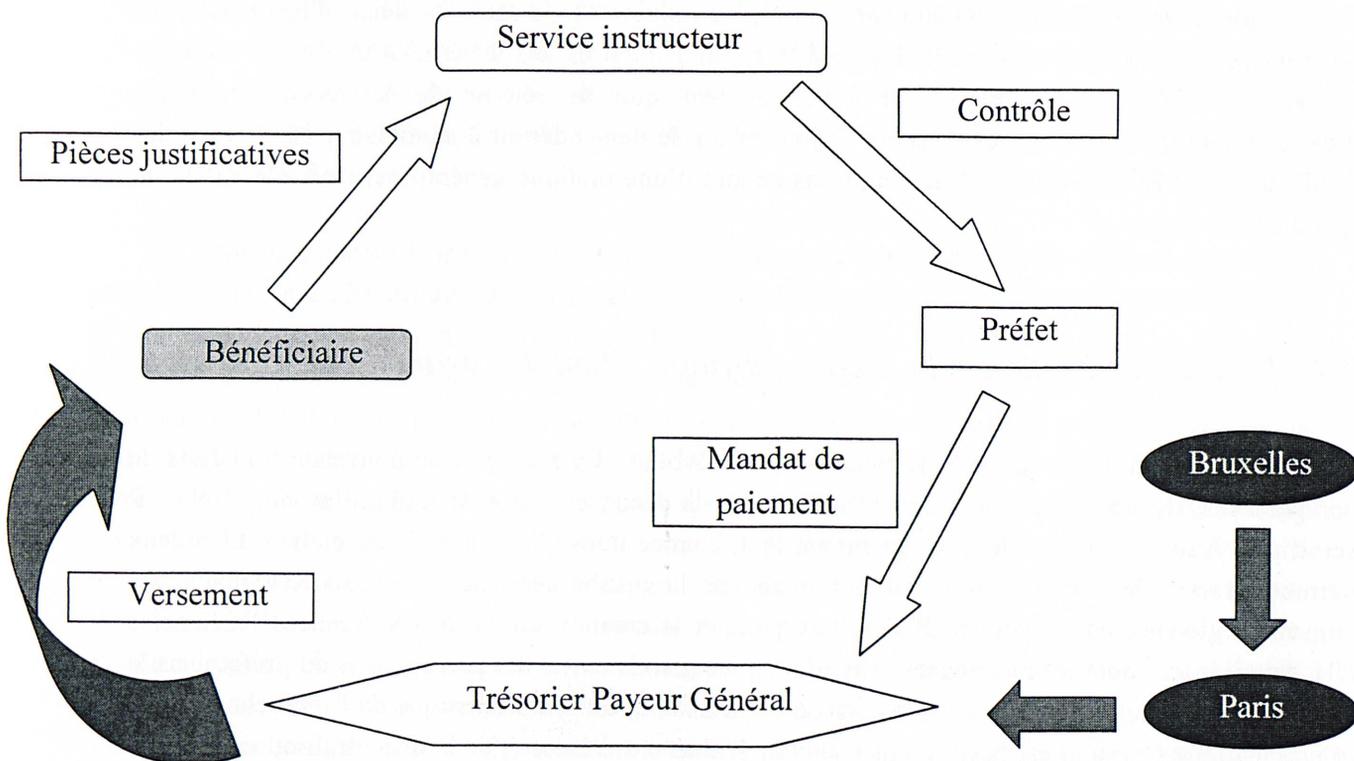
---

<sup>45</sup> Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire

<sup>46</sup> " Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires ", avril 1998.

qui explique peut-être en partie le schéma de rattachement financier retenu ». Le rapport estime ainsi qu'en février 1998, 5 milliards de francs du FEDER étaient « transitoirement » disponibles dans les caisses de l'Etat !

### Circuit simplifié des fonds européens en France



Le règlement sur les fonds structurels du 21 juin 1999 a visé à simplifier les procédures d'octroi des crédits communautaires, offrant notamment la possibilité ouverte par le règlement de confier la mise en œuvre et la gestion d'une partie des interventions à un organisme intermédiaire ou à une collectivité, dans le cadre d'une convention avec l'autorité de gestion. Cet effort communautaire de simplification et de décentralisation de la politique structurelle n'a sans doute pas été assez accompagné au niveau français, l'Etat ne souhaitant pas se départir de son rôle d'interlocuteur privilégié des instances européennes et de « distributeur » de la manne communautaire, il est vrai largement plus abondante que ses propres crédits d'aménagement du territoire.

Alors que la lourdeur des circuits français est identifiée comme l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la politique structurelle dans notre pays, et que le règlement communautaire a ouvert la voie à un raccourcissement des procédures par une décentralisation accrue, l'Etat ne s'est finalement engagé que très prudemment dans la délégation aux collectivités de la gestion de cette politique. Trois principaux changements ont ainsi été apportés par rapport à la précédente période de programmation :

- les comités de suivi et de programmation seront, de droit, co-présidés par les préfets de régions et les présidents de Conseils régionaux, même si le préfet de région reste l'autorité responsable de la gestion des crédits des fonds structurels

- le recours à la procédure de la « subvention globale », qui permet aux Conseils régionaux, aux autres collectivités ou établissements publics, en fonction de leurs domaines de compétences, de se voir confier par l'Etat la responsabilité de la mise en œuvre des programmes est possible, mais sera d'emblée limité, en vertu d'une circulaire ministérielle, à 25 % du programme concerné
- un dispositif de suivi informatisé de la réalisation des programmations devrait renforcer la transparence de leur gestion. Il devrait être accessible aux partenaires de l'Etat et permettre de suivre l'état d'avancement des dossiers de demande d'aide.

Par ces nouvelles dispositions, l'administration espère réduire à trois mois les délais d'instruction des dossiers et les délais de versement des crédits communautaires aux bénéficiaires finaux. Nous en sommes loin à l'heure actuelle. Et l'on ne peut que se réjouir de la récente initiative d'expérimentation autorisant les conseils régionaux qui le demanderont à administrer eux-mêmes les fonds de type FEDER. Certes, il ne s'agit pas encore d'une pratique généralisée, mais c'est déjà un grand pas en avant.

## 2.4 *La décentralisation et la déconcentration allant de l'avant : TER et ARH*

Depuis les réformes de 1982, le système a peu évolué, il y a eu peu de nouveaux transferts de compétences. Est-ce à dire que la décentralisation et la déconcentration sont au point mort ? Non, il serait plus juste de dire que le mouvement est lent, comme nous allons le voir en analysant les deux derniers grands changements que sont le transfert de la gestion des Trains Express Régionaux aux conseils régionaux au 1<sup>er</sup> janvier 2002 d'une part, et la création en 1996 des Agences Régionales d'Hospitalisation, dont les directeurs ont repris la plus grande partie des prérogatives du préfet dans le domaine hospitalier d'autre part. La lenteur de ces transferts est symptomatique de l'approche timorée et pragmatique - où tout est pesé, soigneusement évalué -, qui caractérise la décentralisation et la déconcentration en France.

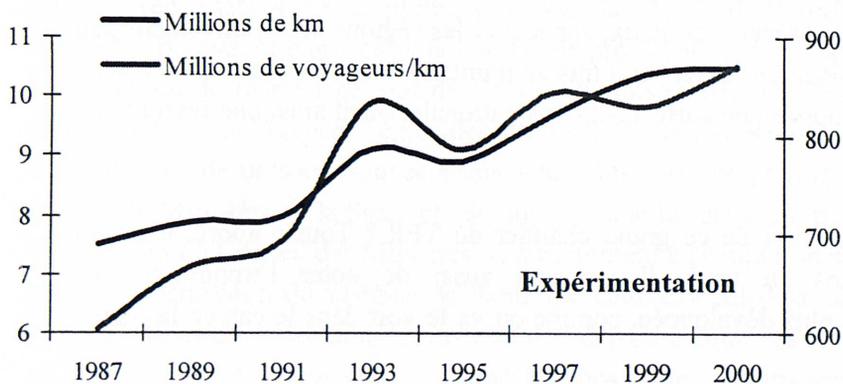
### 2.4.1 La décentralisation du TER : un lent processus

Il pourrait sembler évident que l'aménagement du territoire régional relève de la collectivité territoriale régionale, c'est-à-dire du Conseil régional. Et pourtant il a fallu attendre janvier 2002 pour que la gestion des réseaux de Trains Express Régionaux (les TER) soit transférée aux Conseils

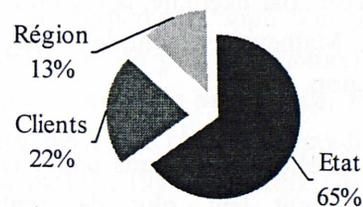
régionaux. Voilà en fait plus de trente ans que ce lent mouvement de transfert a débuté. En effet, dès leur création en 1972, alors qu'elles n'avaient même pas encore accédé au statut de collectivités territoriales, certaines Régions ont souhaité coopérer avec la SNCF, de façon ponctuelle et limitée en raison de leur faible budget. Mais il a fallu attendre la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 pour voir apparaître un véritable cadre juridique et financier de la coopération – facultative – entre les Régions et la SNCF. L'article 22 ouvre ainsi la possibilité aux Régions et à la SNCF de signer des conventions pour organiser les liaisons ferroviaires inscrites au plan régional, permettant ainsi le développement du Transport express régional. La vague des premiers contrats de plan Etat-région de 1984 va accélérer les conventionnements et la SNCF crée un Service de l'Action Régionale animant et coordonnant ce processus. Mais les Régions, après s'être lourdement endettées suite au transfert des lycées, restent prudentes quant à leur implication dans le développement du transport régional ferroviaire.

En 1994, le sénateur Haënel tire la sonnette d'alarme. Le transport express régional est mal en point, car il est mal géré depuis Paris et les efforts ne semblent porter que sur les trains grandes lignes. Il préconise dans son rapport une responsabilité pleine et entière des Régions pour les transports régionaux comprenant la définition du contenu des services (dessertes, matériel, accessibilité, information, distribution, qualité), les investissements nécessaires de matériel roulant, ainsi que la tarification. Le sénateur Haënel est entendu et la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995 prévoit l'organisation d'une phase d'expérimentation auprès de certaines Régions, qui deviendraient ainsi pleinement compétentes pour l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional. Cette phase d'expérimentation – réversible - débute en 1997 dans six des plus grandes Régions (Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Alsace, Pays de Loire), auxquelles le Limousin vient s'ajouter en 1999. Le bilan tiré est plutôt positif. D'une part, les Régions se sont efforcées d'améliorer la qualité du service en remettant à niveau le matériel roulant, ou en mettant en place des trains du type du TER-Grande Vitesse qui met toutes les grandes métropoles du Nord-Pas-de-Calais à moins d'une heure de Lille. D'autre part, la fréquentation des trains a augmenté, même si les résultats sont plus difficiles à analyser (par exemple +7% pour la Région PACA, mais la période d'expérimentation a coïncidé avec l'arrivée du TGV Méditerranée). Il est vrai que la durée d'expérimentation est trop courte pour permettre un retour d'expérience complet.

**Evolution de l'offre et de la fréquentation  
tous axes confondus, région Nord-Pas-de-Calais**



**Financement des charges  
d'exploitation, région Nord-Pas-  
de-Calais**



La loi de Solidarité et de Renouveau Urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000, complétée par le décret d'application du 27 novembre 2001, a fait des Conseils régionaux des autorités organisatrices à part entière pour le transport régional à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ils doivent signer une convention avec la SNCF pour déterminer l'offre de service au voyageur. Les conditions du transfert sont simples : il doit être transparent financièrement pour les régions<sup>47</sup>. Et c'est précisément là que le bât blesse car le but est d'obtenir une compensation intégrale à la date du transfert. En effet, le code général des collectivités territoriales, qui détermine les règles applicables en matière de compensation financière des transferts de compétences, précise notamment que :

- « tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » (article L. 1614-1)
- « ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées » (article L. 1614-1).

Le code général des collectivités territoriales définit également les modalités de la compensation :

- « les charges (...) sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat (...) et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation » (article L. 1614-4)
- « les transferts d'impôts d'Etat représentent la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales » (article L. 1614-5)
- « les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date des transferts impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement, collectivité par collectivité (...) par des attributions de dotation de décentralisation » (article L. 1614-5).

Or, certaines Régions, ayant gardé un mauvais souvenir de l'expérience douloureuse des lycées, dénoncent l'insuffisance des dotations calculées par l'Etat dans le cadre du transfert de l'activité TER. Un élément montre d'ailleurs que ces questions de transferts dépassent les clivages politiques : la région Nord-Pas-de-Calais, pourtant de la même sensibilité politique que le gouvernement actuel, a été jusqu'à déposer un recours en conseil d'Etat pour excès de pouvoir contre le décret du 27 novembre 2001. Il faut dire que les calculs n'ont pas dû être faciles, étant donné que les comptes de la SNCF ne sont séparés (entre TER, grandes lignes, TGV) que depuis 2000 ! Sans parler de l'indexation, la dotation étant indexée comme la Dotation Générale de Décentralisation c'est-à-dire sur l'inflation plus la moitié du PIB ! A croire que les Régions produisent moins de richesse que la Nation prise dans son ensemble ! Pour conclure, le TER est un service coûteux, sur lequel les régions ont relativement peu de prise : par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais avait mis au point une carte étudiant sur le réseau TER. Malheureusement, la SNCF a proposé une carte 12-25 ans nationale, ôtant ainsi une ressource à la région.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de ce grand chantier du TER ? Tout d'abord, c'est un mouvement lent, plus de trente ans au total. Il convient aussi de noter l'importance de l'expérimentation, pratique de plus en plus développée, comme on va le voir dans le cas de la Santé.

---

<sup>47</sup> Les fonds supplémentaires transférés par l'Etat aux Régions sont d'un montant significatif : pour la Région Nord-Pas-de-Calais, qui dispose du deuxième réseau TER en France, il s'agit de 170 millions d'Euros par an (1,1 milliard de Francs), soit environ 15% du budget de la Région en plus par an.

Un autre point essentiel et plus prospectif est que la grande gagnante de ce mouvement est finalement la SNCF : elle avait face à elle l'Etat, elle a maintenant les régions et il est possible que les conseils régionaux pris individuellement soient plus faibles que l'Etat. Enfin, on peut se demander pourquoi le législateur a choisi de décentraliser l'activité TER. Certes, c'est un choix cohérent par rapport au rôle d'aménagement du territoire des Régions. Mais c'est aussi une activité qui coûte cher, fortement subventionnée (le prix des billets correspond à un peu moins d'un quart du coût total réel) et qui n'était somme toute pas stratégique pour l'Etat central. Les Régions risquent donc de fortement s'endetter pour maintenir cette activité qui a été si longue à décentraliser. Mais qu'en est-il alors de domaines plus cruciaux comme la Santé, dont les dépenses en augmentation permanente sont là aussi un problème auquel l'Etat a du mal à faire face ?

#### 2.4.2 ARH : une nouvelle déconcentration ?

Ce n'est pas une grande nouvelle, les dépenses de santé augmentent chaque année plus vite que le PIB, et la Sécurité sociale a de plus en plus de mal à financer l'assurance maladie. Le problème est latent depuis le début des années 1980. Le système était alors complètement opaque, il n'y avait aucun moyen de juger de la qualité de la gestion des différents centres hospitaliers, les dépenses augmentaient régulièrement de 10%... Pour tenter de remédier à cette dérive, une des premières mesures fut d'instaurer en lieu et place des prix journaliers le système de budget global des hôpitaux. Il faut en fait attendre 1995 pour que soit mis en place un outil d'évaluation et d'aide à la décision pour l'allocation de ces ressources. Cet outil, inspiré d'une méthode développée aux Etats-Unis dans les années 70, s'appelle le Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information (PMSI). Il permet d'établir des indices de performance des différents services d'un hôpital, en tenant compte du type de malades traités, classés par catégories. Outre le problème des dépenses, se posait aussi le problème plus profond de l'homogénéité de la répartition de l'offre de soins sur le territoire national. Certaines régions comme Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou Rhône-Alpes affichaient un excédent de lits de 30%, tandis que d'autres en manquaient. Les inégalités infra-régionales étaient tout aussi criantes. Là aussi, le PMSI s'avère être un outil d'aide à la décision très utile, car il permet de dresser rapidement une carte de l'offre de soins, de mettre à jour les déséquilibres, et ainsi d'élaborer des Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire (SROS) pertinents.

Mais dès lors que l'on parle de planification, d'allocation de ressources, il faut un décideur, un chef d'orchestre, un homme, une assemblée qui ait la lourde responsabilité de mettre en place ces réformes, de fermer des maternités devenues dangereuses, de regrouper deux hôpitaux proches ayant des activités redondantes. Or le préfet, qui avait la charge de coordonner les actions des DDASS et DRASS<sup>48</sup>, pouvait être pris entre la logique de préservation de l'emploi et de paix publique, et celle de fermeture ou de réaménagement d'un dispositif hospitalier. En 1996, le gouvernement Juppé décida donc de créer les Agences régionales d'hospitalisation (ARH). Les ARH sont de petites structures d'une dizaine de personnes, avec à leur tête celui que l'on peut appeler le « préfet de Santé », car il dépend du Ministère de la Santé et que, tout comme les préfets il peut être mis à pied chaque mercredi à l'occasion du Conseil des Ministres. Contrairement à ce que l'on entend parfois, 1996 ne marque pas une déconcentration du système de Santé car celui-ci était déjà auparavant géré par le préfet et les autres services de l'Etat au niveau régional et départemental. La volonté d'Alain Juppé était de mettre en place un interlocuteur unique chargé à temps plein – contrairement au préfet - de restructurer le

---

<sup>48</sup> Directions Départementales et Régionales de l'Action Sanitaire et Sociale

monde hospitalier. Il faut d'ailleurs souligner le caractère singulier du directeur de l'ARH : le préfet est normalement le représentant de l'Etat, et donc de l'ensemble de ses ministères... sauf apparemment celui de la Santé à présent ! Il s'agit donc d'une déconcentration « bâtarde ». Quant au bilan des ARH, il est plutôt positif, notamment dans des régions sinistrées comme le Nord-Pas-de-Calais qui a vu l'offre de soins augmenter de 25% en 5 ans alors que les dépenses n'ont parallèlement augmenté que de 15%.

La question que l'on est en droit de se poser est pourquoi ne pas avoir transféré cette compétence aux Conseils Régionaux par exemple. On peut tout d'abord avancer le fait qu'il s'agit d'un sujet de solidarité nationale, qui semble naturellement relever des compétences de l'Etat. Mais en Espagne, la Catalogne vient de se voir transférer cette compétence ! Une autre réponse est que les élus locaux n'en veulent pas ! Les décisions à prendre sont bien souvent douloureuses, comme celle de fermer une maternité, et les élus montrent peu de motivation pour endosser de telles responsabilités. Le mode d'élection actuel des conseillers régionaux ne favorise pas les prises de décisions difficiles car, du fait des majorités faibles dans les Conseils Régionaux, elles reposent sur le consensus, souvent synonyme d'immobilisme. De manière plus prospective, on peut espérer que cet état de fait se trouvera modifié par le nouveau mode de scrutin du conseil régional en 2004.

La gestion des TER confiée aux conseils régionaux, la gestion de la santé mis dans les mains d'un homme unique en région, la décentralisation et la déconcentration progressent donc. Mais prenons un peu de recul et reconnaissons que les modifications se font à la marge. Où en est le grand projet que Pierre Mauroy appelait de ses vœux en juin 2001 : « s'il est un sujet sur lequel on peut encore faire rêver, c'est celui de la décentralisation. C'est une très grande affaire. Il est temps d'avoir un grand projet ? »

### 3 Le modèle français de la décentralisation à petits pas

« Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire et à nos exigences d'égalité, une nouvelle voie doit être inventée »  
Jacques Chirac, avril 2002.

#### 3.1 *Le choix français du modèle de décentralisation*

La multitude de systèmes politico-administratifs présents chez nos voisins européens montre qu'il n'existe pas de modèle unique de décentralisation. Il n'y a pas de prêt-à-porter : chaque pays se dessine et se découpe un modèle à sa taille, suivant son histoire, sa culture. La France a choisi une voie qui est unique, plus proche d'un Etat centralisé que celle choisie dans la plupart des pays de l'Union Européenne. Les hommes politiques montrent qu'ils veulent voir ce modèle évoluer tout en conservant le « cadre français ».

Mais tenir compte du cadre jacobin dans lequel évolue la France ne signifie pas que rien ne doit changer ! Il existe dans notre pays une inertie indéniable, penchant pour un retour imperceptible au centralisme lorsque l'on n'y fait pas attention. Les lois de 1982 ont marqué un tournant car elles ont réussi à insuffler un élan de nouveauté dans notre paysage administratif vieux de deux cents ans. Mais elles n'ont pas tout remis en cause : la structure du pays fut conservée, la place de l'Etat déconcentré réaffirmée. Considérées positivement, ces évolutions montrent que la France privilégie une **décentralisation raisonnable** où tout est pesé, mesuré, discuté avant d'être transféré. Regardé négativement, on peut voir dans ce mouvement une **décentralisation en désespoir de cause** : l'Etat décentralise car il fait preuve de réalisme en voyant que d'une part, il ne parvient plus à faire face à ses prérogatives et ne sait plus juguler ses dépenses, alors que d'autre part, les élus locaux ont montré leur capacité à gérer les compétences qui leur ont été transférées par le passé, tout comme ils ont prouvé leur aptitude à tenir leur budget. Donc il semble raisonnable de leur transférer, en désespoir de cause, d'autres compétences. Reprenons. Il n'existe selon nous que trois modèles de changement :

- réforme-révolution : un séisme comme la Révolution en France, la chute de Franco en Espagne
- la fenêtre d'opportunité politique, utilisée grâce à une longue préparation préalable : la gauche remportant les élections présidentielles et législatives de 1981
- l'évolution lente, comme actuellement, où le « pragmatisme » prime dans la démarche.

Nous ne sommes pas sur le même mode que l'Espagne qui vit sa décentralisation plus du côté de la passion que de la raison : les Catalans veulent être de plus en plus autonomes pour ne plus partager la richesse qu'ils créent avec les communautés autonomes pauvres ; l'Etat espagnol en décentralisant les universités, cherche à leur donner un nouveau souffle démocratique après la mainmise de l'Etat central

sous Franco. En France, c'est parce que l'Etat ne parvient pas à se réformer qu'il abandonne certaines prérogatives. Mettons-nous à la place de l'Etat et reconnaissons qu'il est difficile de se départir de soi-même de ses pouvoirs !

Comme nous l'avons vu précédemment, les déficiences du système administratif français sont patentées. Différents éléments laissent espérer que le gouvernement va s'attaquer à un « Acte II » de la décentralisation : les élus locaux sont de plus en plus critiques face au système, le Président de la République et le Premier ministre disent vouloir reprendre le mouvement. Simplifier les processus de décisions, les chevauchements de compétences, l'attribution des impôts et des dotations, sans parler des nouveaux transferts demandés par les élus, est une tâche immense qui constitue l'enjeu de demain.

## 3.2 *Les évolutions à venir*

### 3.2.1 Mettre fin au chevauchement des compétences et à la cogestion de projets

Le citoyen se perd dans les méandres des répartitions des compétences entre les différentes collectivités. Et pour cause, plutôt que des compétences exclusives, il s'agit d'un magma diffus où tout le monde veut participer, contribuer. Pour gagner en efficacité, ce qui constitue l'un des buts recherchés avec la décentralisation, le schéma initial de répartition des pouvoirs doit être revu car il a évolué vers une confusion des compétences, due à la multiplication des formules de cogestion. En effet, s'il avait conçu les transferts de compétences à partir des vocations dominantes de chaque niveau, le schéma des lois de 1983 n'était pas pour autant parfaitement rigoureux. Il laissait subsister de nombreux domaines où en pratique plusieurs niveaux étaient susceptibles d'intervenir. Le principe d'un transfert par blocs de compétences en fonction des vocations dominantes de chaque niveau a été difficile à respecter, la plupart des domaines étant partagés. Ainsi, pour l'éducation, l'Etat a conservé la pédagogie, le recrutement, la gestion et la rémunération des personnels enseignants, chaque niveau de collectivité se voyant attribuer la responsabilité d'un niveau d'enseignement pour l'investissement et le fonctionnement : l'école primaire à la commune, le collège au département, le lycée à la région et l'université à l'Etat. Dans d'autres domaines tels que la culture ou le logement, tous les niveaux sont appelés à intervenir dans un cadre qui n'assure pas l'articulation de leurs actions respectives. En outre, la logique des blocs de compétences n'a pas été exclusive de politiques partenariales entre les différents niveaux, ce qui a favorisé la complexité du cadre d'exercice des compétences. Le domaine de l'aménagement du territoire en constitue une illustration frappante. Le code de l'urbanisme<sup>49</sup> énonce que « le territoire est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant en zones urbaines et rurales, les collectivités locales harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ». Le code général des collectivités territoriales<sup>50</sup> précise par ailleurs que les communes, les départements et les régions « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ». En vertu de ces textes, chaque niveau de collectivité a donc vocation à

---

<sup>49</sup> Article L. 110 du code de l'urbanisme

<sup>50</sup> Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales

exercer des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le principe d'un partenariat est, en outre, clairement posé. Aux collectivités s'ajoutent les structures intercommunales à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes), qui exercent à titre obligatoire des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le législateur a par ailleurs reconnu une mission spécifique à l'Etat qui est responsable de la définition et de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi<sup>51</sup>. Au demeurant, était-il envisageable d'ignorer le rôle de certaines collectivités dans un domaine aussi essentiel que l'aménagement du territoire ? Utilisant pleinement leur compétence générale, les collectivités locales ont elles-mêmes eu tendance à sortir du cadre strict des compétences qui leur ont été transférées pour répondre aux besoins sociaux ou prendre des initiatives en faveur des territoires. Telle est aussi la dynamique de la décentralisation : laisser l'initiative locale s'exprimer librement, sous le contrôle des citoyens. En outre, les collectivités ont dû s'en remettre aux financements croisés, dénoncés comme source de complexité et de confusion, pour réaliser des équipements dont le coût ne pourrait être assumé par une seule collectivité. La clarification recherchée par les lois de 1983 n'a ainsi pas atteint parfaitement son but. Mais pouvait-il en être autrement ?

Le schéma des blocs de compétences constituait une construction rationnelle et pragmatique bâtie autour d'un certain nombre de principes qui recueillaient un consensus. Ces principes devaient permettre de canaliser une dynamique que la décentralisation est censée impulser à l'action publique locale. Mais cette construction avait surtout le mérite de promouvoir une philosophie pour le partage des compétences : un Etat recentré sur ses fonctions essentielles, laissant aux collectivités locales le soin de gérer toute une série de missions jusque là assumées par lui. Or l'Etat n'a pas respecté ce schéma. Il a au contraire de plus en plus sollicité les collectivités locales pour qu'elles contribuent au financement de ses propres compétences. Une typologie du partenariat pourrait être la suivante :

- les contrats de plan Etat-région
- les procédures conventionnelles en dehors des contrats de plan, procédures très variables recouvrant notamment le schéma université 2000, les conventions de développement culturel...
- les politiques partenariales se situant en dehors du processus conventionnel classique, telles que la politique du RMI
- des politiques contractuelles liées à la nouvelle répartition des compétences ou à une approche conventionnelle des transferts, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle.

Le législateur a lui-même tenu à privilégier des formules de cogestion au détriment d'une plus grande clarté de l'action publique. Tel fut en particulier le cas pour la mise en œuvre du RMI et pour la politique d'aide au logement des personnes défavorisées. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 bat ainsi en brèche le principe du transfert de blocs de compétences institué par la loi de décentralisation en mettant en place pour le RMI un ensemble complexe de compétences cogérées assorties d'un dispositif financier contraignant pour les départements.

Le cadre de cette cogestion est apparu rigide pour les collectivités locales et peu respectueux de leur liberté de décision. Les dispositifs législatifs ont soit imposé aux collectivités locales des actions conditionnées par les décisions de l'Etat, soit ménagé à ce dernier la faculté de faire prévaloir son point de vue. Le contrat, instrument privilégié de la cogestion, s'est développé dans un cadre inégalitaire, au détriment des collectivités locales. Au total, cette déviation de la logique initiale s'est traduite par une

---

<sup>51</sup> Article L. 2251-2 du code général des collectivités territoriales

intervention accrue de l'Etat là où il aurait dû se recentrer sur ses fonctions essentielles et par un encadrement plus strict des conditions d'exercice des compétences locales, là où l'initiative et la responsabilité des acteurs publics locaux auraient dû prévaloir. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard de l'efficacité de l'action publique, laquelle exige une meilleure définition du rôle respectif des différents acteurs. Elle n'est pas non plus satisfaisante pour le citoyen et le contribuable local qui sont en droit d'identifier les responsables des actions publiques et de connaître précisément quelle est la destination de la contribution qui leur est demandée. Il faut donc que ces déviations soient revues et qu'idéalement soit instauré un découpage en réels blocs de compétence. Evidemment, il n'est pas facile de faire machine arrière et de remettre à plat un système qui s'est instauré tout au long des vingt dernières années. En revanche, instaurer un chef de file porteur de chaque projet permettrait d'identifier le responsable. Le système de cogestion actuel fait que chaque collectivité contributrice a un droit de regard. Ce système permet que tous soient impliqués, qu'une certaine paix politique règne et qu'en cas de bon projet, le bénéfice de la réalisation retombe sur tous. Mais cela entraîne des délais supplémentaires et une opacité accrue. Passer de la cogestion actuelle des projets à la mise en place de chefs de projets jugés sur les résultats est une évolution réalisable à moyen terme et qui rendrait la décentralisation plus « compréhensible ».

### 3.2.2 Revoir le financement des collectivités locales

Nous avons vu que les collectivités territoriales françaises ont la chance d'être parmi les plus autonomes financièrement en Europe. Néanmoins, leur budget reste somme toute faible : le budget des régions en particulier représente en France 3% du budget de l'Etat, tandis qu'il est de 15% en Italie, 25% en Espagne, 30% en Belgique et 50% en Allemagne. En parallèle, l'Etat rogne sur leur marge de manœuvre en substituant par des dotations des impôts indirects dont elles votaient le taux. Cela limite la liberté des élus locaux en imposant une sorte de tutelle de l'Etat central sur les finances locales. Ainsi, la remise en cause de l'autonomie locale constitue une entrave au développement des initiatives. En outre, le système actuel mélangeant plusieurs impôts directs et indirects qui n'ont plus de rapports clairs avec la réalité des revenus des contribuables et un nombre pléthorique de dotations, demande à être revu. L'évaluation des dotations supplémentaires faisant le pendant d'une compétence nouvellement transférée constitue aussi une pomme de discorde entre les collectivités et l'administration centrale, comme nous l'avons vu dans le cas du TER. Comme le demande la commission Mauroy, la nécessaire réforme fiscale locale devra s'articuler autour de trois principes : autonomie fiscale, responsabilisation de l'élu vis-à-vis de l'électeur, régulation par l'Etat d'un système inégalitaire par une politique de péréquation ambitieuse.

#### **Arrêter de réduire la marge de manœuvre fiscale des élus locaux**

Les recettes fiscales des collectivités locales se partagent entre le produit d'impôts indirects (droits de mutation, taxe sur l'électricité, taxe sur les cartes grises, etc.)<sup>52</sup> et d'impôts directs, les « quatre vieilles » (ou encore « quatre taxes ») auxquelles s'ajoutent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le versement transport. En 1998, les « quatre taxes » représentaient près des trois quarts des

---

<sup>52</sup> Les impôts d'Etat transférés aux collectivités locales par l'article 99 de la loi du 7 janvier 1983 ont été :

- pour les départements : la taxe sur les véhicules à moteur (vignette), les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux (droits de mutation)
- pour les régions : la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (cartes grises).

recettes fiscales perçues par les collectivités locales et les structures intercommunales à fiscalité propre (49 milliards d'euros pour un total de 67 milliards).

La marge de manœuvre fiscale des collectivités locales se définit comme la capacité des collectivités d'influencer le montant de leurs recettes fiscales en votant les taux de leurs impôts. Plus les impôts considérés représentent une part importante des recettes des collectivités locales, plus la marge de manœuvre fiscale est grande. La part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités locales votent les taux, rapportée aux recettes totales hors emprunt des collectivités locales françaises, est importante comparée à celles des autres pays de l'Union européenne. L'attribution aux collectivités d'une part de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) ou de la Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA) dont la part attribuée serait fixée (soit par l'Etat soit pour plusieurs années, suite à des discussions entre l'Etat et les collectivités) ne saurait augmenter la liberté fiscale des collectivités.

Comme nous l'avions souligné dans la première partie, en 1995, une étude réalisée par le Crédit local de France faisait apparaître que, au sein de l'Union européenne, seules les collectivités suédoises avaient une marge de manœuvre fiscale (60 %) supérieure à la situation des collectivités françaises (54 %). En revanche, les modalités du vote des taux par les collectivités locales françaises correspondent aux pratiques en vigueur dans l'Union européenne. Il apparaît en effet que, plus la possibilité de voter les taux s'applique à une fraction importante des recettes fiscales des collectivités locales, plus la liberté de voter les taux est encadrée : la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne accordent une liberté totale en matière de vote des taux, mais les impôts concernés représentent moins de la moitié des recettes fiscales des collectivités. A l'inverse, au Danemark et en Italie, les collectivités votent les taux de la plupart des impôts qu'elles perçoivent, mais leur liberté en matière de vote des taux est encadrée par des mécanismes de plafonnement des taux. L'Allemagne a le régime le plus restrictif puisque les collectivités locales supportent un encadrement des taux alors que les impôts concernés ne représentent qu'une faible part de leurs recettes fiscales. A l'inverse, en Espagne, les collectivités votent librement les taux d'impôts qui représentent près de 60 % de leurs recettes fiscales totales. La situation de la France s'apparente à celle du Danemark et de l'Italie. Le produit des quatre taxes directes locales représentait en 1999 environ 70 % du total des recettes fiscales des collectivités.

Toutefois, malgré ces éléments positifs, il faut reconnaître que les recettes fiscales des collectivités locales sont en chute libre, remplacées peu à peu par des dotations d'Etat. L'article 53 de la loi de finance pour 1993 a par exemple supprimé les parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'article 29 de la loi de finance pour 1999 a supprimé la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions. La loi de finance rectificative pour 2000 supprime la part régionale de la taxe d'habitation, soit près de 15 % de leurs recettes fiscales totales et 22 % du produit des quatre taxes. En deux ans, la suppression de deux impôts perçus par les régions a réduit d'environ 25 % le montant total des recettes fiscales des régions. Difficile ensuite de responsabiliser les élus vis-à-vis de leur budget, car ils ne peuvent presque pas décider de leurs recettes. Dans le Nord-Pas-de-Calais par exemple, la troisième région la plus taxée localement, une augmentation d'un point d'imposition constitue un supplément de recette d'à peine 2 millions d'euros. Les politiques désirant instaurer une réelle décentralisation ne peuvent se satisfaire d'un système où les élus locaux ne pourraient faire évoluer leur budget qu'à la marge. Il faut donc rendre le système de financement des collectivités plus transparent, tout en s'assurant que les élus auront une réelle marge de manœuvre budgétaire, ce qui ira dans le sens d'une plus grande responsabilisation de leur part. En reprenant le système, l'Etat central et les élus doivent s'assurer qu'une péréquation réelle sera instaurée à la place du système actuel trop limité.

## Instaurer une vraie péréquation

Nous avons déjà mis en valeur le rôle du Contrat de Plan Etat-région comme outil de péréquation. Ce n'est pas son rôle à proprement parler, même si les sommes en jeu doivent contribuer au comblement des différences de développement entre les territoires. Nous avons vu dans la première partie d'après les chiffres de la contribution de l'Etat central au CPER de chaque région que l'Etat ne l'utilisait pas dans cette optique puisque l'Etat ne répartissait pas sa contribution entre les régions en fonction de leurs richesses. Pour l'administration, les vrais instruments financiers de la péréquation peuvent être rangés dans trois catégories :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF). Premier concours de l'Etat aux collectivités locales, l'enveloppe de la DGF des communes est divisée en deux sous-dotations, la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement. La vocation de la dotation d'aménagement est de bénéficier aux communes « défavorisées » et aux structures intercommunales. Elle est elle-même divisée en trois enveloppes : la dotation d'intercommunalité versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). La DGF des départements est elle aussi partagée entre une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation
- les fonds de péréquation. L'inégale répartition des bases de taxe professionnelle sur le territoire est la première cause d'inégalité de richesse entre collectivités. Par conséquent, la création de la taxe professionnelle en 1975 s'est accompagnée de la création de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) qui ont pour but, lorsqu'il existe dans une commune un établissement dit « exceptionnel », c'est-à-dire dont les bases par habitant sont supérieures à deux fois la moyenne nationale des bases par habitant, de répartir le produit correspondant aux bases supérieures à deux fois la moyenne nationale entre les autres communes du département. Ces fonds sont gérés par les conseils généraux. Les fonds départementaux, qui redistribuent entre des collectivités des recettes de taxe professionnelle, ont ensuite été complétés par la création de fonds nationaux de péréquation, qui versent des attributions aux communes mal dotées en bases fiscales. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) est issu de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Il a été scindé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dont l'article 70 crée le fonds national de péréquation (FNP)
- les mécanismes de solidarité financière entre collectivités. Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements et le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) prélèvent une partie des recettes fiscales de collectivités « riches » pour les redistribuer, en fonction de critères fixés par la loi, à des collectivités « moins favorisées ».

Le système est à l'évidence très compliqué et l'ensemble de ces instruments représente un montant très limité au regard de l'ensemble des ressources des collectivités locales. Les transferts de l'Etat ayant une vocation péréquatrice s'élèvent en 2000 à 2,8 milliards d'euros, soit 10,4 % du montant total des dotations de l'Etat. Ce montant est faible au regard des différences de développement entre régions. Il appartient aussi à l'Etat et aux élus de mettre au point un système plus clair et plus ambitieux.

## Calculer les compensations sur des bases solides

Le mode de calcul des compensations retenu par les lois de décentralisation repose sur un postulat de départ ambigu, qui est à l'origine de la grande complexité du système. Il part en effet du principe que, à compter du transfert de compétence, le coût de leur exercice pour les collectivités locales n'augmentera pas plus vite que la dotation globale de fonctionnement (DGF)<sup>53</sup>. Comme pour confirmer le bien fondé de cette approche, le code général des collectivités territoriales ajoute que les montants ainsi calculés assurent la compensation intégrale des charges transférées. Les écarts entre les montants réels et les montants théoriques des transferts ont conduit la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)<sup>54</sup> à élaborer une double comptabilisation :

- d'une part, la CCEC a mis en place un suivi de l'évolution théorique des transferts de charge, par l'analyse de l'évolution théorique du coût des compétences (qui détermine le droit à compensation des collectivités locales) et le suivi du produit théorique de la fiscalité transférée et de l'évolution de la dotation. Contrairement aux dispositions du code général des collectivités territoriales, la DGD ne finance pas seule le « solde » entre le coût des compétences et le produit de la fiscalité transférée. Elle est complétée par une DGD spécifique au financement de la formation professionnelle et par deux dotations d'équipement, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).
- d'autre part, la CCEC assure le suivi des évolutions réelles du coût des compétences transférées et du produit de la fiscalité transférée. Toutefois, elle ne le fait que « pour information », l'ensemble du système d'évaluation des transferts de charges reposant sur les évolutions fictives.

Pour les gestionnaires locaux, il est surtout important que l'évolution réelle des recettes transférées soit en adéquation avec l'évolution du coût réel des compétences. Il ressort des histogrammes ci-dessous que les recettes transférées augmentent beaucoup moins vite que les charges transférées. Ainsi, alors que les charges transférées étaient 1,4 fois supérieures aux recettes transférées en 1987, elles étaient 2 fois supérieures en 1996. Entre ces deux dates, le coût des compétences transférées a augmenté de 112 % alors que les recettes transférées n'ont augmenté que de 39,6%. En outre, ces graphiques confirment que les écarts, tant en dépenses qu'en recettes, entre les montants théoriques et les montants réels s'accroissent depuis l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, et que les montants théoriques sont toujours inférieurs aux montants réels.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> En 1983, la DGF était indexée sur l'évolution du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, qui est l'un des impôts au rendement le plus dynamique. Depuis 1990, les modalités d'indexation de la DGF ont été modifiées à de nombreuses reprises, dans un sens moins favorable que l'indexation sur la TVA. La complexification du mode de calcul de la DGF s'est accompagnée d'une réduction de son rythme d'évolution.

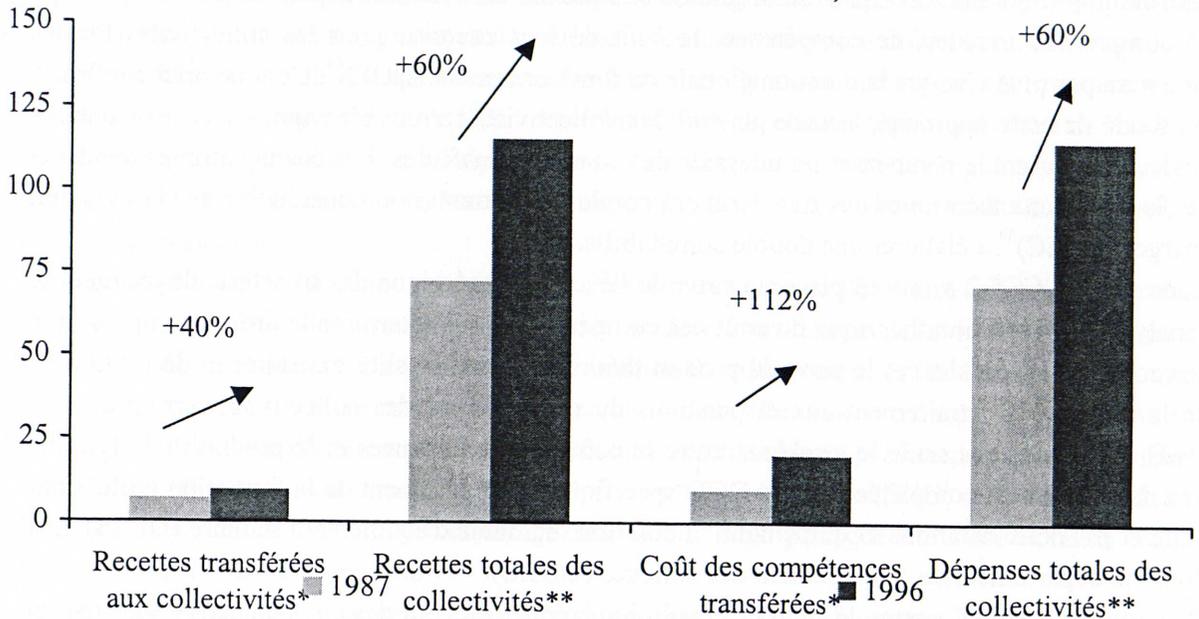
<sup>54</sup> La loi du 7 janvier 1983 (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État) fixe les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences. A la date des transferts, deux garanties essentielles étaient offertes aux collectivités locales :

- la transparence des évaluations, grâce à l'institution de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), composée exclusivement d'élus locaux
- la compensation financière intégrale et concomitante des charges ainsi transférées.

Outre le magistrat de la Cour qui la préside, la CCEC est composée de huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux. Son secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

<sup>55</sup> Cf. Annexe 5 pour une analyse plus détaillée du financement des transferts de compétence aux départements et aux régions.

### Evolution des recettes et des dépenses transférées par les lois de décentralisation (en milliards d'Euros)

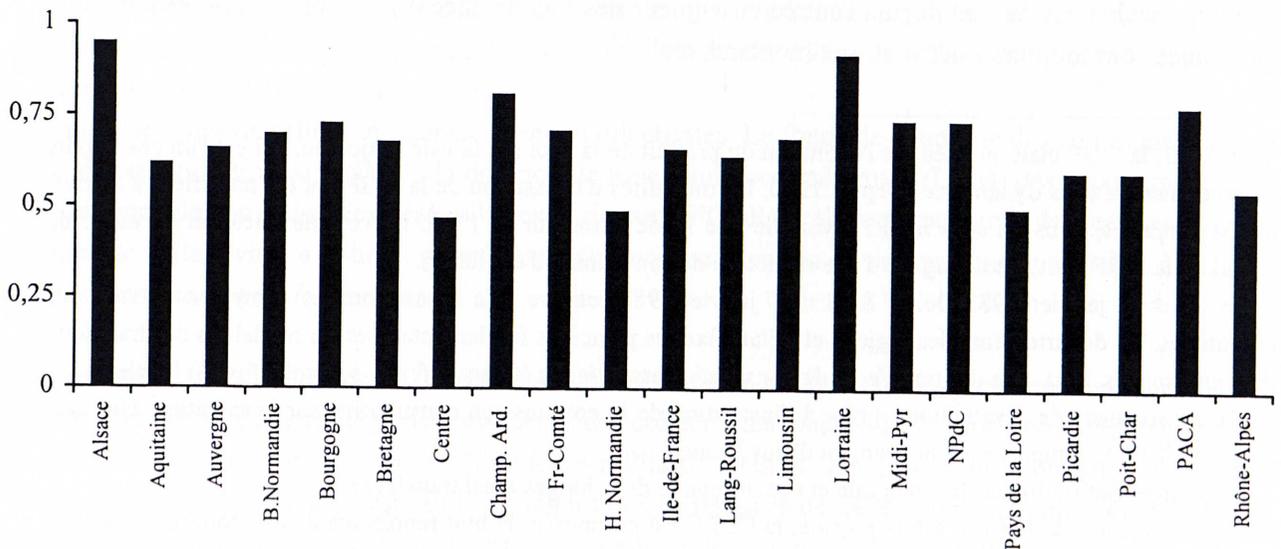


\* Source : Commission consultative sur l'évaluation des charges, rapport au Parlement, 1999.

\*\* Source : Les collectivités locales en chiffres, DGCL, 1999.

Toutes les régions sont « pénalisées » par le système de compensations puisque, en 1996, les dépenses transférées étaient supérieures aux recettes transférées dans l'ensemble des régions métropolitaines.

### Régions : rapport entre les ressources transférées et le coût réel des compétences transférées en 1996



Source : Commission consultative sur l'évaluation des charges, rapport au Parlement, 1999.

Malgré le manque de moyens financiers, les gestionnaires locaux, élus et fonctionnaires territoriaux, ont acquis une expertise en matière financière. Cette expertise se manifeste par le caractère de plus en plus sophistiqué de la gestion financière des collectivités, notamment en matière de gestion de trésorerie<sup>56</sup>. A ce sujet, il est frappant de constater que la revendication de la possibilité pour les collectivités d'émettre des billets de trésorerie à court terme rencontre un écho grandissant. Dans le même ordre d'idée, les collectivités commencent à affronter l'épreuve de la notation par des agences telles que Moody's ou Standard and Poor's, étape obligatoire pour celles qui veulent pouvoir accéder aux financements obligataires et aux marchés financiers. Mais avant tout, l'expertise des collectivités locales se manifeste par leurs performances en matière budgétaire. Les collectivités ont mené depuis le milieu des années 90 une véritable stratégie d'assainissement financier, visant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Les dépenses totales des collectivités locales ont progressé beaucoup moins vite entre 1993 et 1999 (+ 20,5 %) qu'au cours de la période 1988-1993 (+ 34,8 %). Cette réduction est due en partie à la forte diminution des dépenses d'investissement, mais également à une modération des dépenses de fonctionnement (+ 23,2 % contre + 36,9 %).

### Evolution des dépenses des collectivités locales (en %)

	1993/1988	1999/1993
<b>1. Dépenses totales</b>	<b>+ 34,8</b>	<b>+ 20,5</b>
<b>2. Dépenses de fonctionnement</b>	<b>+ 36,9</b>	<b>+ 23,2</b>
Intérêts	+ 34,4	- 31,3
Dépenses de fonctionnement hors intérêt, dont :	+ 37,1	+ 29,5
<i>Frais de personnel</i>	+ 37,8	+ 34,3
<i>Transferts</i>	+ 31,9	+ 32,2
<i>Autres (dont achats de biens et services)</i>	+ 41	+ 22,6
<b>3. Dépenses d'investissement, dont :</b>	<b>+ 31,6</b>	<b>+ 16,1</b>
<i>Remboursement de dette</i>	+ 24,8	+ 81,7
<i>Equipement brut</i>	+ 23,7	+ 5,9

Données chiffrées : Guide statistique de la fiscalité locale 1999, DGCL.

Le ralentissement de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités locales coïncide avec l'amélioration du contexte macroéconomique et la baisse des taux d'intérêt, qui ont permis de réduire spectaculairement les frais financiers des collectivités locales. Ainsi, alors que les intérêts de la dette avaient augmenté de 34 % entre 1988 et 1993, ils ont enregistré une diminution de 31 % entre 1993 et 1999. Les autres dépenses de fonctionnement n'ont pas enregistré de baisse depuis le milieu des années 90. Néanmoins, leur rythme de progression a ralenti à tel point que l'épargne de gestion des collectivités locales augmente à un rythme très élevé depuis 1996 (12 % en 1996, 9,6 % en 1997, 8,3 % en 1998). Il semble donc que les collectivités locales aient compensé l'augmentation mécanique de certaines de leurs dépenses de fonctionnement par des économies sur les autres postes de dépenses<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Le fait que l'Etat oblige les collectivités à placer leur trésorerie sur un compte ne rapportant aucun intérêt les a obligées à utiliser de nombreux outils pour financer leurs activités

<sup>57</sup> Cf. Annexe 6 pour une analyse plus détaillée de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.

## Relancer la dynamique des recettes des collectivités

Pour qu'elle soit complète, la décentralisation doit donner aux élus locaux la possibilité de décider du nouveau des revenus de leurs collectivités. Etant jugés et sanctionnés lors des élections sur leurs réalisations et leurs programmes, ils doivent pouvoir être tenus pour responsables de l'ensemble des moyens d'action de la collectivité, ce qui passe par la modulation des recettes. Plusieurs propositions sont avancées afin de contrer la dynamique actuelle où l'on voit la part des dotations de l'Etat croître et le maintien des "quatre vieilles", ces quatre impôts archaïques. Ce sous-chapitre reprend ces éléments, qui s'articulent principalement autour du choix entre le transfert du produit de certains impôts, pouvant passer par le vote de taux additionnels, et la création de nouveaux impôts.

### *Transférer le produit de certains impôts ?*

Les élus locaux, qui parviennent à contenir les dépenses dans leurs collectivités, sont de plus en plus nombreux à demander le transfert de nouveaux impôts. Ils veulent qu'en cas de nouveau transfert de compétence, la charge inhérente soit compensée quasi exclusivement sous forme de transfert d'impôt, ou que ces impôts viennent se substituer à une partie des dotations déjà existantes. Cela renforcerait la décentralisation en leur donnant de réels leviers de pouvoirs et leur donnera les moyens de leurs ambitions concernant les compétences nouvellement transférées. Comme nous l'avons souligné, il faut ici se garder de mélanger le transfert d'une part d'un impôt avec la liberté de voter le taux. Ainsi, dans de nombreux pays, au premier rang desquels l'Allemagne, les recettes fiscales des collectivités locales sont principalement constituées du transfert par l'Etat d'une fraction du produit de certains impôts, selon une clef de répartition prévue par la loi, voire la Constitution. Des dispositifs de ce type existent également en France, puisque l'Etat reverse à la collectivité territoriale de Corse le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue dans l'île. Une extension de cette pratique donne lieu à des débats récurrents. Cette solution provoquerait des transferts de richesse entre collectivités locales puisque les bases des impôts nationaux ne sont pas réparties sur le territoire de la même manière que celles des actuels impôts locaux. Rappelons aussi qu'en France, les lois de décentralisation ont prévu que les compétences transférées aux collectivités seraient financées au moins pour moitié par des transferts d'impôts d'Etat. Avec les droits de mutation, la vignette et la taxe sur les cartes grises, les départements et les régions ont ainsi pu bénéficier de ressources certes volatiles, mais globalement dynamiques. Cette pratique a été abandonnée depuis le milieu des années 80 mais le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer discutée au Parlement au printemps 2000 lui a donné une nouvelle actualité en prévoyant le transfert aux départements d'outre-mer le vote des taux des droits sur les tabacs. Dans un premier temps, les nouveaux transferts pourraient se substituer aux compensations d'exonérations versées par l'Etat aux collectivités locales.

Les collectivités de certains de nos voisins européens peuvent voter des taux additionnels sur des "impôts de premier plan", comme l'impôt sur le revenu. Les différentes modalités de partage de l'impôt sur le revenu entre l'Etat et les collectivités locales dans les pays de l'Union européenne témoignent de la diversité des moyens de faire bénéficier les collectivités locales du produit d'impôts modernes et dynamiques tout en, dans certains cas, préservant ou accentuant leur marge de manœuvre fiscale. Par exemple, en Espagne, depuis 1997, les communautés autonomes peuvent voter des taux additionnels à

l'impôt sur le revenu, voire en modifier le barème. Les solutions de ce type permettent de conserver aux collectivités locales un pouvoir en matière de vote des taux tout en les faisant bénéficier d'impôts modernes et dynamiques. En période de basse conjoncture, les collectivités locales subiraient les mêmes contraintes que l'Etat. Elles présentent également l'avantage de ne pas conduire à des transferts de richesse entre collectivités. En revanche, elles peuvent se révéler contre-péréquatrices s'il s'avère que les bases des impôts d'Etat sont plus importantes dans les collectivités riches. C'est donc un long débat sur la solidarité des territoires qui s'instaure, en particulier lorsque le système de péréquation n'est pas performant<sup>58</sup>.

### *Créer de nouveaux impôts*

Face au système dépassé des « quatre vieilles », la mise en place d'un nouvel impôt permettrait de tisser un lien clair entre l'élu local et ses actions, et le contribuable-électeur. Il devra être simple, correspondant à la réalité des revenus du contribuable, et viendrait en substitution de dotations et d'impôts directs ou indirects existant. L'Italie a fait ce choix en créant en 1997 un nouvel impôt régional sur les entreprises et deux impôts régionaux et communaux additionnels à l'impôt sur le revenu. Ces trois nouveaux impôts ont remplacé d'anciens impôts archaïques. En France, l'Etat a créé à son profit de nouveaux impôts à fort rendement, tels que la contribution sociale généralisée (CSG) ou la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Les élus locaux demandent à ce que la même créativité soit utilisée pour procurer aux collectivités locales des sources de revenus modernes et adaptées à leurs besoins et, à terme, remplacer certains des impôts actuels.

« Les finances locales, quel vaste chantier ! » pourrait être l'exclamation résumant le mieux la multitude de points à revoir, le panel de propositions à étudier, l'ensemble des exemples étrangers. Mais ne perdons pas de vue le double objectif de la nécessaire refonte de ce système archaïque : créer un lien fort entre le contribuable-électeur local-citoyen et la collectivité territoriale, afin de renforcer la responsabilité des élus locaux et la démocratie locale, et mettre en œuvre une réelle décentralisation où les élus locaux seraient maîtres des initiatives locales et des moyens permettant de les financer.

### 3.2.3 Transférer de nouvelles compétences

En matière de compétences, le cadre renforcé par les lois de décentralisation de 1982 est simple. La région est le chef de file de la programmation de l'action économique et de la coordination interdépartementale, jouant à ce titre un rôle privilégié pour la mise en place de grandes infrastructures. Le département se positionne comme le chef de file du développement rural ; il est aussi l'échelon des solidarités sociales et territoriales. Collectivité territoriale plus jeune, la région a une vocation plus orientée vers l'impulsion et la coordination en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Les communes ont à leur charge toutes les actions de proximité. Comme nous l'avons montré précédemment, ce découpage approximatif des compétences n'est pas respecté dans la pratique. Les collectivités territoriales montent des projets dans des domaines ne relevant pas directement des blocs de compétences aux frontières floues : l'ensemble des compétences économiques – c'est-à-dire la relation avec les entreprises et toute la formation initiale et continue –, la culture, le

---

<sup>58</sup> Cf. Annexe 7 pour un tour d'horizon des pratiques dans différents Etats de l'Union européenne.

sport, les universités, les infrastructures routières sont autant de compétences que les collectivités revendiquent vivement !

## **Education**

La participation substantielle des régions au financement des universités, dans le cadre du plan « université 2000 »<sup>59</sup>, axé sur l'investissement immobilier, puis du plan « U3M »<sup>60</sup> inscrit dans les contrats de Plan Etat-région 2000-2006, pose la question du transfert aux régions de l'enseignement supérieur, compétence de l'Etat. Bien sûr, l'ampleur des dépenses nécessaires pour réhabiliter un patrimoine dégradé et adapter ses capacités d'accueil à l'explosion du nombre d'étudiants n'est pas sans rappeler le cas des lycées dans les années 80. Il est donc clair que les régions seront très attentives à ce que le transfert de compétence se fasse cette fois-ci avec un transfert de moyen à la hauteur !

S'il semble raisonnable que l'Etat continue d'assumer la charge du personnel enseignant et les dépenses pédagogiques, le transfert aux collectivités locales du recrutement et de la gestion des personnels intervenant dans la vie quotidienne des établissements du second degré<sup>61</sup>, réclamé par les élus, doit être envisagé. Remarquons au passage que pour les responsables locaux, cette réforme ne serait pas entièrement une nouveauté puisqu'ils ont déjà en charge cette compétence pour le primaire et qu'ils complètent déjà les défaillances de l'Etat dans le secondaire et le supérieur.

## **Formation professionnelle**

La formation professionnelle est un domaine dans lequel la compétence transférée aux régions, loin de devenir une compétence de droit commun de plein exercice, est devenue une compétence partagée – encore une ! – où l'Etat continue de jouer un rôle prédominant tout en conservant la maîtrise des contours de sa sphère de compétence. Par le biais de l'Association pour la Formation Permanente des Adultes (AFPA) ou du Fonds National pour l'Emploi (FNE), l'Etat conserve de grandes possibilités d'intervention tout en ayant par ailleurs transféré aux régions une large fraction des dépenses ordinaires ce qui lui a permis de réduire le niveau de ses charges ordinaires. Alors que les régions ont une connaissance du tissu socio-économique local, il apparaît peu efficace de les cantonner à une responsabilité résiduelle.

L'Etat devrait conserver des compétences uniquement sur les actions de formation professionnelle relevant de la solidarité nationale telles que celles en faveur des détenus, des étrangers ayant le statut de réfugiés, des jeunes relevant des institutions d'éducation surveillée et des personnes handicapées dont le financement doit impliquer l'ensemble de la Nation. En revanche, deux domaines devraient connaître une décentralisation plus achevée :

---

<sup>59</sup> Depuis la loi du 4 juillet 1990, l'Etat a la possibilité de confier aux collectivités territoriales la maîtrise d'ouvrage de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur. Le plan Université 2000 (1990-1998) a représenté un engagement budgétaire de 32 milliards de francs répartis à parité entre l'Etat et les régions

<sup>60</sup> Pour l'enseignement supérieur, l'ensemble du plan U3M devrait représenter plus de 38 milliards de francs dont 18 à la charge de l'Etat

<sup>61</sup> En particulier le personnel ATOS (Administration Technique Ouvrier Service)

- les actions de formation continue qui ne relèvent pas aujourd'hui du Fonds Régional de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage. Il s'agit notamment des actions de formation de droit commun de l'AFPA.
- les programmes prioritaires, en faveur notamment des chômeurs de longue durée, relevant des orientations prioritaires définies annuellement par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Les régions peuvent jouer un rôle plus décisif en articulation avec les compétences dévolues au département en matière d'insertion.

La décentralisation doit passer prioritairement par une réorganisation territoriale de l'AFPA en agences régionales placées sous la responsabilité des régions. Les régions doivent détenir une marge d'impulsion élargie tant en ce qui concerne l'homologation des enseignements que l'adaptation de leurs contenus aux réalités locales. Qu'il s'agisse de l'apprentissage ou de la formation continue des adultes, la décentralisation passe par une influence reconnue des régions dans l'organisation des filières et par la possibilité d'adaptation de la réglementation nationale.

## Développement économique

L'action en faveur du développement économique regroupe les interventions en direction des entreprises et de leur environnement, afin de favoriser la création et l'extension des entreprises, ainsi que les aides aux entreprises en difficulté. Les collectivités ont également développé des actions d'animation pour la promotion économique de leur territoire, la prospection d'investisseurs nationaux ou internationaux, le conseil et la diffusion d'informations. C'est un sujet bien connu du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, puisqu'il a participé en 2000, au sein de la Commission des affaires économiques, à l'élaboration d'une loi tendant à favoriser la création et le développement des entreprises sur les territoires.

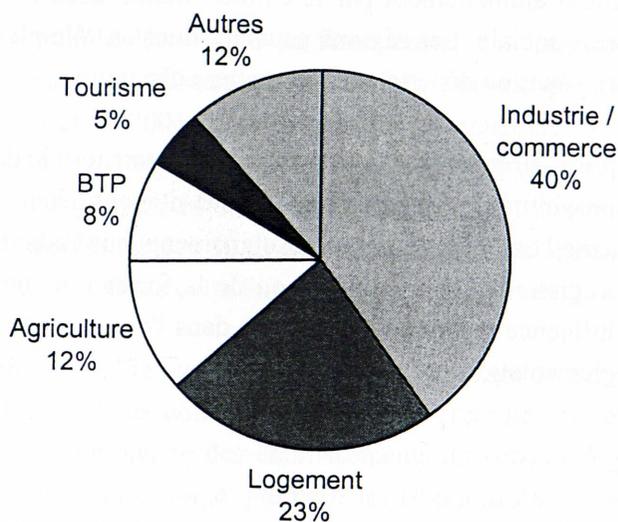
Il existe en France deux types d'aides, directes<sup>62</sup> et indirectes<sup>63</sup>. Entre 1984 et 1994, les aides au développement économique accordées par les collectivités locales au secteur privé ont triplé (670 milliards d'euros à 2,2 milliards d'euros) pour se stabiliser ensuite. Les difficultés économiques et la dégradation de l'emploi ont provoqué, à la faveur des lois de décentralisation, une implication directe plus forte des élus locaux dans le développement économique, qu'elle soit volontaire ou contrainte. Dans un cadre plutôt souple, les collectivités ont su faire preuve d'imagination, mais cela a abouti à une certaine confusion institutionnelle. Les départements ont souvent conduit leur propre politique, sans s'accorder avec la politique régionale. C'est là où le principe de libre administration devient problématique, nous y reviendrons dans la partie suivante.

Il faut noter qu'en 1998, la part des communes et groupements représente près de la moitié (47,1 %) des interventions des collectivités locales et celle des départements le quart (25,2 %). La part des régions qui atteignait en 1994 40,9 % des interventions a diminué (27,7 % des interventions en 1998). Toutefois, cette analyse doit être mesurée à l'aune des moyens budgétaires de chaque collectivité ; ainsi les interventions économiques représentaient, en 1994, 4,7 % des dépenses d'équipement des communes, 5,2 % de celles des départements et 10,3 % de celles des régions.

<sup>62</sup> Elles se traduisent par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans son compte de résultats. Elles représentent 75% des aides.

<sup>63</sup> Elles recouvrent toutes les autres formes d'aides consistant soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

### Répartition des aides par secteur d'activité



L'Etat est bien sûr présent dans le domaine des aides économiques, que ce soit au travers de l'allocation des fonds européens ou des aides au développement industriel des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE). Il conviendra de se pencher sur l'existence de services en doublon entre les services décentralisés et déconcentrés<sup>64</sup>. Par exemple, le service d'action économique du conseil régional remplit exactement le même rôle que la division Développement Industriel de la DRIRE. Même si l'Etat tente de faire des efforts pour alléger les procédures administratives et les délais de paiement des aides, tout cela est très lourd pour leurs clients, alors que les services des Conseils régionaux bénéficient de procédures plus souples. Mais ne nous leurrions pas : certains industriels doivent aussi jouer avec le système en profitant de ces deux guichets pour obtenir plus d'aides ou des aides auxquelles ils ne pourraient peut-être pas prétendre.

Quant au système des aides, il devrait être simplifié. Plusieurs projets existent, notamment celui d'Emile Zuccarelli. Il proposait de supprimer la distinction entre aides directes et aides indirectes et de lui substituer un régime unique de subventions dont les collectivités locales détermineraient elles-mêmes les critères d'attribution dans la limite de taux plafonds fixés par référence aux plafonds admis par la Commission européenne. Il faudrait donc supprimer la prime régionale à l'emploi<sup>65</sup>, la prime régionale à la création d'entreprise<sup>66</sup>, les bonifications d'intérêts, les prêts et avances à des conditions plus favorables que le taux du marché, de même que toutes les aides à l'immobilier d'entreprise ainsi que la possibilité de financer ou d'accorder sans limitation de montant des aides en nature aux entreprises. A la place de ces aides, les collectivités locales se verraient dotées de trois moyens d'intervention

<sup>64</sup> Sans parler du rôle joué par les Chambres de Commerce

<sup>65</sup> La prime régionale à l'emploi est accordée aux entreprises ayant pour objet l'une des activités déterminées par le conseil régional et réalisant une création, une extension ou une reconversion.

<sup>66</sup> La prime régionale à la création d'entreprises (PRCE) a un montant forfaitaire, à la différence de la précédente et est accordée aux entreprises ayant pour objet l'une des activités définies par le conseil régional, qui s'engagent à créer un certain nombre d'emplois.

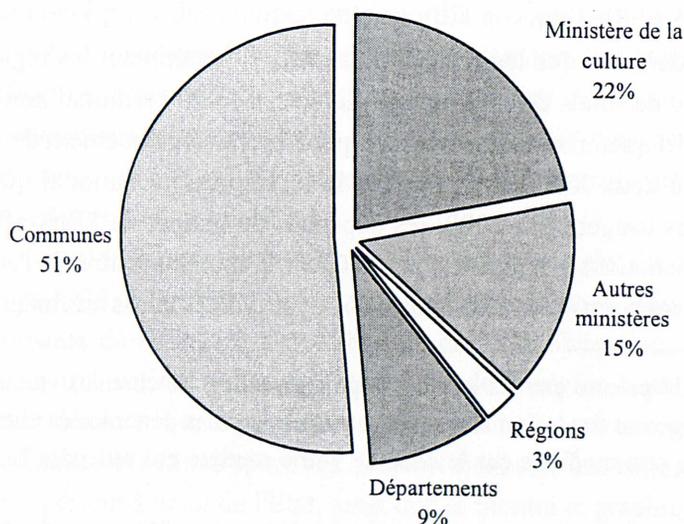
leur permettant de soutenir la création et le développement d'entreprises par des subventions aux investissements et en facilitant leur accès au crédit et au renforcement de leurs fonds propres :

- les subventions pour les entreprises de moins de 250 salariés.
- l'accès au crédit offert aux entreprises via des fonds de garantie
- le renforcement des fonds propres, soit en dotant des fonds d'investissement auprès de sociétés de capital-investissement, soit en prenant en charge les commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'apport en fonds propres.

## Culture

La culture est un domaine qui a fait l'objet de transferts de compétence limités, circonscrits aux bibliothèques et aux archives. Pour le reste, l'enchevêtrement des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales, agencé par une multitude de contrats, a engendré une complexité flagrante. Les financements croisés sont la règle. Au moyen de contributions financières modérées, l'Etat continue de piloter nombre de projets culturels locaux. Les tentatives pour clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales n'ont jamais abouti et le ministère de la culture a préféré la déconcentration à la décentralisation. Cette situation n'a pas découragé le dynamisme des collectivités locales, lesquelles éprouvent trop souvent cependant le sentiment de dépenser beaucoup en restant fortement influencées par les orientations du ministère dans leurs initiatives. La prise de conscience par les responsables locaux du rôle déterminant de la culture, en termes d'image, de renforcement du sentiment d'appartenance à un territoire et de développement local a eu un rôle essentiel. Conscientes de l'évolution du contexte où la valorisation du patrimoine est désormais perçue comme un élément d'attraction essentiel pour le territoire, et où l'attractivité culturelle est un atout dans les décisions d'implantation des acteurs économiques, les collectivités territoriales ont largement investi le domaine de la culture. Elles en sont devenues les premiers financeurs publics et sont désormais des pôles d'innovation culturelle, l'Etat perdant peu à peu son rôle moteur. Les collectivités territoriales ont mené une politique très dynamique et leurs investissements représentent 63% des dépenses culturelles des collectivités publiques.

**Répartition des dépenses culturelles des collectivités publiques**  
(total : 9 milliards d'euros)



Prenons quelques exemples. L'inventaire des richesses archéologiques, architecturales et patrimoniales, compétence de l'Etat, est majoritairement financé par les départements, dans le cadre de leur politique en matière de tourisme. Pourquoi ne pas transférer l'inventaire aux départements, avec les personnels compétents, ce qui permettrait une meilleure lisibilité et une plus grande proximité entre le décideur et l'expression des besoins. En matière d'enseignement artistique, pourquoi ne pas décentraliser les écoles, selon leur niveau, en les plaçant sous l'entière responsabilité des collectivités locales - majoritairement des communes - qui sont à l'origine de leur création, dans le cadre d'un schéma départemental d'enseignement artistique. Les régions seraient chef de file pour l'enseignement de haut niveau à vocation professionnelle. Les collectivités disposeraient d'une plus grande latitude pour recruter les personnels chargés de l'enseignement artistique, en particulier des professeurs de musique titulaires de diplômes délivrés par les conservatoires. Mais nous voyons ici pointer à nouveau le risque de chevauchement des compétences, aboutissant à un cruel manque de clarté du système...

Là encore, si certaines compétences relèvent de manière privilégiée d'un niveau de collectivité, aucune collectivité publique n'exerce le monopole d'une des compétences culturelles transférées, chaque collectivité intervenant dans l'ensemble des fonctions culturelles. Revoir le principe de libre administration permettrait sans doute de mieux coordonner les politiques des régions avec celles des départements et des communes.

## **Equipement**

De fait, la distinction entre routes départementales et routes nationales n'a rien d'intangible<sup>67</sup>. En 1970, parce que le réseau des routes nationales qui atteignait près de 82.000 km entraînait par sa taille une trop forte dispersion des moyens financiers, la loi du 29 décembre 1971 a transféré près de 53.000 km de routes nationales dans la voirie départementale. Il semble logique de transférer le reste du réseau routier national non concédé, que l'Etat a bien du mal à entretenir. L'Etat doit demeurer compétent en matière d'investissements sur le réseau autoroutier non concédé. Comme le rappelle Gérard Miquel dans son rapport spécial annuel<sup>68</sup>, des études techniques sur le réseau national non concédé montrent que, s'agissant des chaussées, 11 % des voies nécessitent des interventions lourdes. Concernant les ouvrages d'art, 10 % d'entre eux doivent faire l'objet d'un simple entretien courant et 66 % nécessitent un entretien spécialisé. Dans 5 % des cas, la structure est atteinte de manière grave ce qui nécessitera des travaux de réhabilitation.

Il est de toute façon indéniable que les collectivités locales, notamment les régions, sont déjà fortement sollicitées par la voie de fonds de concours sur le réseau routier national non concédé. Les collectivités locales sont ainsi fréquemment « invitées » à participer au financement de travaux de renforcement ou d'élargissement à deux fois deux voies sur le réseau routier national qui répondent à une demande forte de la part des usagers. En 2000, les dépenses du budget de l'Etat afférentes au réseau national non concédé représentaient 1 milliard d'euros (dont la moitié au titre de l'entretien) alors que les fonds de concours devaient contribuer à hauteur de 600 millions d'euros au financement.

---

<sup>67</sup> Un décret-loi du 14 juin 1938 précise que les « routes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sont fondus en une seule catégorie de voies dénommées chemins publics départementaux ». Cette appellation sera modifiée par le code de voirie routière qui retiendra l'appellation de routes départementales.

<sup>68</sup> Rapport général n° 89 sur le projet de loi de finances pour 2000, 25 nov. 1999, tome II - Transports : routes et sécurité routière, annexe n° 24 : Equipement, transports et logement

Le système doit donc être clarifié, en renforçant le rôle du département pour les routes nationales, qui doivent être gérées en relation directe avec les Directions Départementales de l'équipement.

### **Action sociale et médico-sociale**

Les Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) et des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ne peuvent être supprimés car ils représentent des formules utiles d'aide aux personnes en difficulté pour l'aide à l'accès ou au maintien dans un logement ou pour l'entrée des jeunes en difficulté dans la vie active. En revanche, il faut revenir à l'esprit des lois de décentralisation : les missions actuellement dévolues aux FAJ et aux FSL doivent être confiées aux départements. En contrepartie l'effort financier de l'Etat doit être maintenu, soit sous la forme du transfert d'une recette fiscale dont les départements fixeraient les taux, soit sous la forme d'une dotation qui pourrait comprendre une partie fixe indexée sur le niveau des dotations actuellement déléguées par l'Etat au titre des FAJ et des FSL et une partie variable, jouant une fonction de péréquation, en tenant compte de critères tels que le nombre de jeunes en difficulté, le nombre de logements sociaux ou de places en structure d'hébergement d'urgence.

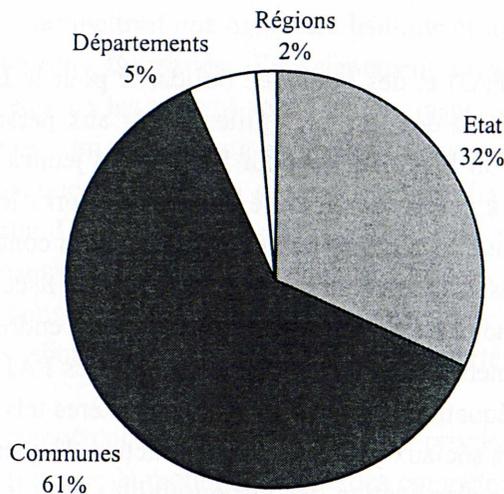
En ce qui concerne le RMI, une clarification des responsabilités dans le dispositif départemental d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI permettrait sans doute d'en améliorer l'efficacité. Le système actuel manque de clarté et de visibilité, l'objectif doit être de mettre fin à la cogestion, c'est-à-dire à la présidence conjointe du conseil départemental de l'insertion (CDI) et à l'élaboration conjointe du programme départemental d'insertion (PDI). La présence des collectivités locales devrait être réaffirmée au niveau des bureaux des commissions locales d'insertion (CLI) dont les fonctions devraient être plus importantes en matière de contrôle d'exécution et de validation des contrats. Le rôle des départements dans la gestion du RMI devrait être conçu en cohérence avec la clarification de leurs responsabilités dans la gestion des FSL et des FAJ.

### **Sport**

Le sport est l'un des rares domaines qui ne fasse l'objet d'aucun article dans les différentes lois de décentralisation. Tout au plus, la loi du 22 juillet 1983 comportait-elle une section relative à l'environnement et à l'action culturelle, faisant état des promenades et des randonnées. En fait, les seules dispositions concrètes mais implicites relatives au sport concernent la répartition des charges des équipements scolaires, et par conséquent des équipements sportifs scolaires, entre les différents niveaux de collectivités. Pourtant, cela n'a pas empêché les collectivités territoriales, et en particulier les communes, de consentir un effort financier très important dans ce domaine depuis vingt ans. Une caractéristique notable de ces financements est qu'elle ne se cantonne pas à des investissements en équipements sportifs mais aussi – et même surtout – à des dépenses de fonctionnement qui sont passées en dix ans de 60 % du budget sport des communes à 82 %.

Les départements voient le sport comme un outil d'insertion sociale. De leur côté, les régions ont recruté du personnel dès 1986, à l'image du Nord-Pas-de-Calais et de la Bourgogne, pour développer des actions dans le domaine du sport, mais en l'absence de toute obligation. Les efforts des conseils régionaux sont d'ampleur très variée. A l'heure actuelle, seule la région Nord-Pas-de-Calais est dotée d'un service des sports et des loisirs occupant seize agents ; dans les autres régions, deux personnes en moyenne gèrent les politiques et actions sportives. L'effort financier des collectivités locales en faveur du sport est largement supérieur à celui de l'Etat, ainsi que le montre le graphique suivant.

## Répartition des dépenses des collectivités publiques en matière de sport (total : 6,7 milliards d'euros)



Source : Ministère de la jeunesse et des sports

Dans la mise en œuvre de leur politique sportive, les élus locaux se heurtent à deux écueils majeurs et c'est là que doivent intervenir des changements :

- la volatilité des normes qu'ils doivent respecter
- l'absence d'un interlocuteur unique représentant l'Etat.

La répartition des compétences entre les différents ministères contribue à multiplier le nombre des représentants de l'Etat compétents dans un secteur précis du domaine sportif, et par conséquent le nombre d'interlocuteurs des collectivités territoriales. L'absence de concertation et de coordination entre les services extérieurs de l'Etat constitue un facteur de complexification et handicape la mise en place de politique locale sportive cohérente. Les services extérieurs du ministère de la jeunesse et des sports ne disposent que de très peu de crédits déconcentrés et ne peuvent intervenir dans tous les domaines concernés par l'action sportive des collectivités territoriales. Depuis 1982, les professeurs d'éducation physique étant placés sous la responsabilité du ministère de l'Education nationale et non plus sous la responsabilité du ministère des sports, les collectivités locales souhaitant mettre en œuvre (et financer) des activités péri ou extra scolaires doivent obtenir l'accord du rectorat, tout en respectant les cadres de contrat fixés par le ministère de la jeunesse et des sports. De même, depuis 1994, les crédits permettant la réalisation d'équipements sportifs de proximité sont affectés au ministère des affaires sociales et de la ville. Ces équipements sont donc financés par les crédits du Fonds social urbain, déconcentrés et gérés par les directions départementales de l'équipement. Pour autant, le ministère de la jeunesse et des sports participe toujours aux différents politiques de requalification sociale des quartiers dégradés ainsi qu'aux actions éducatives et de prévention en faveur des jeunes en difficultés. Selon les actions et les projets qu'elles souhaitent développer, les collectivités territoriales doivent parvenir à réunir et convaincre trois ou quatre représentants de l'Etat. Les financements de ces actions deviennent donc particulièrement complexes et les responsabilités s'entremêlent, souvent au détriment des élus locaux. Cette « guerre des ministères » est loin d'être bénéfique pour les politiques locales, un interlocuteur unique – le Préfet – serait bien plus efficace !

Quant aux problèmes de normes, si tout le monde s'accorde sur leur nécessité (cf. catastrophe de Furiani), ce sont leur rigidité et leur volatilité qui sont dénoncées. Le ministère des sports enrichit

régulièrement la liste des brevets d'Etat nécessaires pour encadrer ou enseigner les différentes disciplines sportives. Ces dispositions indispensables pour la sécurité des sportifs se révèlent parfois inadaptées aux besoins des collectivités locales, qui ne peuvent trouver les personnels disposant des compétences et des qualifications requises. En raison de la multiplication des conditions de compétence et de diplôme, et des changements fréquents de la nomenclature des brevets d'Etat délivrés par le ministère de la jeunesse et des sports, certaines collectivités territoriales sont contraintes de renoncer à leurs projets.

Il existe bien entendu d'autres domaines, comme la sécurité (expérimenter une police territoriale pour relever le défi de la délinquance de proximité), l'environnement (l'inégalité du prix de l'eau sur le territoire laisse perplexe), la gestion des déchets et l'énergie, qui constituent des enjeux importants pour l'action publique locale au cours des prochaines années. Mais là il ne s'agit plus de « réforme à la marge », lorsque l'on parle de pouvoir réglementaire, de transfert de personnels, etc, on touche à des points très sensibles, et ce sont ces réformes que nous nous proposons d'évoquer dans la partie suivante.

### *3.3 Deux verrous à faire sauter pour rendre la décentralisation plus efficace*

Quand il s'agit de toucher à la Constitution, élément fondateur de notre République, le débat est bien souvent rejeté avant même qu'il n'ait démarré. C'est pour cela que la libre administration des collectivités territoriales, rappelée dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, est un des verrous qu'il semble difficile de faire sauter pour aller plus loin dans la décentralisation en France. Et pourtant c'est bel et bien nécessaire. Certes, cette libre administration a des vertus, en particulier elle garantit théoriquement l'indépendance des décisions des collectivités – théoriquement, car il est admis que c'est celui qui paie (le plus) qui décide dans un projet commun ! Il y a donc quoiqu'il arrive une tutelle financière. Mais comme on l'a évoqué à plusieurs reprises dans la partie précédente, l'indépendance issue de la libre administration conduit à une inefficacité chronique puisqu'il n'y a pas de coordination entre les actions des différents intervenants. Que ce soit pour la politique de la ville, la culture, le sport, ou même le développement économique – qui est censé être dans le giron de la région, mais qui est l'affaire de tous – il ne s'agit pas de proposer une énième réforme cosmétique, mais une meilleure utilisation de l'argent public et une plus grande responsabilisation en instaurant une collectivité responsable dans chacun de ces domaines (cf. partie précédente), responsable en matière d'organisation, d'animation, de gestion du budget alloué, de résultats, et aussi responsable légalement.

Les cofinancements ne sont pas en cause, au contraire. Ce sont d'une part les cogestions de projets, et d'autre part les financements parallèles ne relevant d'aucun projet cohérent, qui sont ici montrés du doigt. Et seules des tutelles dans les domaines qui relèvent actuellement de compétences partagées permettront de mettre fin aux réunions interminables et innombrables de cinquante personnes pour mener à bien un projet élémentaire<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Par exemple, les Groupes Techniques de Programmation et de Suivi des contrats de plan Etat-région regroupent de très nombreux participants : les financeurs (Etat, région et souvent départements), les services techniques qui exécutent le travail ou qui émettent des avis (DDE, DIREN, DRIRE...), des entreprises publiques (SNCF...)...

La proposition du Sénat, moins osée, définit le concept de collectivité chef de file : « Lorsque, pour l'exercice de leurs compétences relatives à l'aménagement du territoire et au développement économique, les collectivités territoriales et leurs groupements décident de mener des actions communes dans des conditions fixées par une convention, cette convention désigne pour chacune des actions envisagées l'une de ces collectivités ou l'un de ces groupements pour en coordonner la programmation et l'exécution. (...) La convention peut charger la collectivité ou le groupement chef de file d'exercer pour le compte des parties à la convention les missions du maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et d'en assumer les droits et les obligations. (...) Un cahier des charges annexé à la convention peut, en outre, définir les moyens communs de fonctionnement nécessaires à la réalisation de ces actions. (...) Sauf stipulations contraires, pour des actions communes à la région, au département et au groupement : la région est la collectivité chef de file pour la programmation et l'exécution des actions d'intérêt régional ; le département ou le groupement est la collectivité chef de file des actions relatives au développement local et à la promotion des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. ». Ainsi conçue, cette notion de collectivité chef de file n'a pas pour objet de modifier la répartition actuelle des compétences entre les collectivités territoriales, et l'on voit mal le département se plier volontairement aux lignes directrices d'aménagement du territoire décidées par la région !

Autre verrou important, les transferts de dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire en pratique le transfert de personnel : des fonctionnaires de l'Etat deviendraient des fonctionnaires territorialisés. Comme nous l'avons déjà indiqué, les collectivités territoriales ont fait preuve de leur savoir-faire en matière d'investissements, et elles gèrent déjà deux tiers de ceux-ci pour l'aménagement du territoire. Mais le vrai problème auquel est confronté l'Etat aujourd'hui, c'est l'explosion de ses dépenses de fonctionnement. Alors pourquoi ne pas transférer la gestion de ces personnels, comme les ATOS notamment, aux collectivités locales, ce qui semble plein de bon sens ? Se dresse le problème du statut des fonctionnaires, car être fonctionnaire territorial ou fonctionnaire d'Etat n'est pas la même chose. Les discussions avec le personnel lui-même risquent d'être animées, car de nombreuses questions ouvertes seront à régler : les différences entre les statuts, les salaires, les retraites, et la signification de la mission. Pour certains, la mission de service public – « servir l'Etat » - revêt un caractère presque sacré, qui n'a pas du tout – pas encore ? – le même sens que servir des élus ou une collectivité. Enfin, les syndicats risquent de s'opposer fermement à tout projet allant dans le sens de ce transfert, car ils ont adopté eux aussi une structure centralisée et ils perdraient potentiellement du pouvoir en passant à une fonction publique plus décentralisée.

Enfin, il reste un point très épineux qui bloque certains processus décentralisateurs : le principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Le débat passionnel autour des négociations des accords de Matignon – ainsi que la décision du conseil constitutionnel – concernant le statut particulier de la Corse a rappelé, si toutefois cela était nécessaire, que ce principe est une barrière infranchissable à une plus large autonomie accordée aux régions, malgré les statuts particuliers déjà octroyés aux territoires d'outre-mer et les régimes particuliers des départements d'outre-mer. Ce principe n'exclut pas l'expérimentation, comme on l'a vu dans le cas du TER notamment, mais cantonne cette flexibilité, qui rend possible l'innovation, à de « petits » projets, qui ne sauraient remettre en cause le système existant. Cela rejoint bien la description que nous avons faite d'une décentralisation française à petits pas.

## 4 Conclusion

La France est décidément un pays bien particulier, connu pour son modèle jacobin en place depuis près de deux cents ans. Mais résumer le système français au centralisme de son Etat revient à rayer près de 500 000 élus locaux et 1,5 millions d'agents de l'Etat travaillant en administration territoriale. C'est aussi oublier l'élan décentralisateur de 1982, les appels des politiques à plus de décentralisation et surtout à une « meilleure » décentralisation, les revendications des collectivités territoriales en matière de transferts de compétences et de moyens. Mais c'est aussi passer outre l'opacité du système actuel résultant de la cogestion des projets, de l'irrésistible montée de la contractualisation, de l'augmentation en part relative des dotations diminuant l'autonomie fiscale des collectivités, et surtout, peut-être, d'une occasion manquée de renforcer la démocratie locale en rapprochant plus la décision du citoyen.

La décentralisation prend place en France dans un Etat centralisé. Situation presque unique en Europe, c'est l'administration centrale qui décide quelles compétences elle accepte de décentraliser, et c'est presque elle seule qui décide de la dotation correspondante, afin qu'idéalement, « le transfert de compétences soit fait sans transfert de charges ». Cette logique a prévalu jusqu'à cette année puisque les régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ont déposé un recours devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir à l'encontre de l'administration centrale, à l'occasion du transfert de l'activité des Trains Express Régionaux (TER) au 1er janvier 2002. Elles remettent en question le montant de la « dotation TER », la jugeant trop faible de 15% par rapport au budget nécessaire à la remise en état puis au maintien de cette activité de service public. La roue tournerait-elle ? Assisterions-nous à un renversement de tendance, avec des collectivités plus fortes et revendicatrices ? Ne nous leurrions pas, les Français sont trop imprégnés de cette « égalitarisme jacobin », de l'idée profondément enracinée que l'Etat est du côté de la raison, tandis que la société civile est soumise aux émotions, pour pouvoir pousser ce phénomène de décentralisation en France. La légitimité de l'Etat est grande, car il reste le symbole de la défense de l'intérêt général.

Pourtant la situation actuelle relance le débat sur l'avenir de la décentralisation en France : nos voisins ont presque tous évolué vers un système régional ou fédéral, les indicateurs économiques – toujours critiquables – montreraient que la France se ferait distancer par ces Etats plus centralisés, et surtout l'Etat ne parvient plus à assumer l'ensemble de ses missions tout en jugulant l'explosion de ses dépenses. De leur côté, les élus locaux ont montré leur capacité à améliorer la qualité et l'efficacité du service public pour les compétences qu'ils ont reçues (social, parc immobilier scolaire, routes), tout en se tenant aux budgets alloués. Selon nous, la décentralisation est pour l'Etat français synonyme d'échec car elle intervient quand il accepte de reconnaître ses limites. En un mot, l'Etat décentralise en désespoir de cause. Mais en parallèle le pragmatisme prime : l'Etat pèse, soupèse, évalue et réévalue les conséquences d'un nouveau transfert et son coût, ce qui explique la lenteur du phénomène. Il réussit en plus le tour de force de rester impliqué dans les domaines les plus importants (développement économique, politique de la ville,...) grâce à la mise en place des blocs de compétences suffisamment flous. Au moyen de contributions financières modérées, l'Etat continue en effet de piloter nombre de projets.

Cela peut-il durer ? Certainement, oui. Est-ce bénéfique pour l'Etat et pour son image ? Certainement, non. Il est grand temps que les électeurs-contribuables-citoyens voient plus clair dans le système politico-administratif de leur pays, que la décentralisation soit prise à bras le corps par les politiques pour renforcer le lien avec les citoyens et donner un nouvel élan à la démocratie locale. Mais pour que la décentralisation soit réellement renforcée en France, il faut selon nous que deux verrous sautent. Le premier concerne la libre administration : il n'existe pas de lien hiérarchique entre les collectivités. Ce système a abouti à la cogestion des projets entraînant dilution de la responsabilité, perte de temps et d'argent public. Mais venir à bout de ce principe requiert la remise à plat de l'article 72 de la Constitution. Le deuxième verrou concerne les dépenses de fonctionnement. L'Etat ne parvient plus à assurer ses dépenses de fonctionnement sans dépasser les budgets. Parallèlement, les collectivités ont montré leur capacité à assurer quelques dépenses de fonctionnement et près des deux tiers des dépenses publiques d'investissement tout en maintenant un déficit nul, voire un léger excédent. La décentralisation de dépenses de fonctionnement – à laquelle l'Etat est réticent – n'assurera pas à coup sûr la fin de leur augmentation mais c'est une voie à essayer. Cela demande en particulier le passage de fonctionnaires d'un statut de fonctionnaires d'Etat à celui de fonctionnaires territoriaux, ce qui se fera certainement dans la douleur, les syndicats, qui ont une structure centralisée comme l'Etat, pesant de tout leur poids pour empêcher ce transfert.

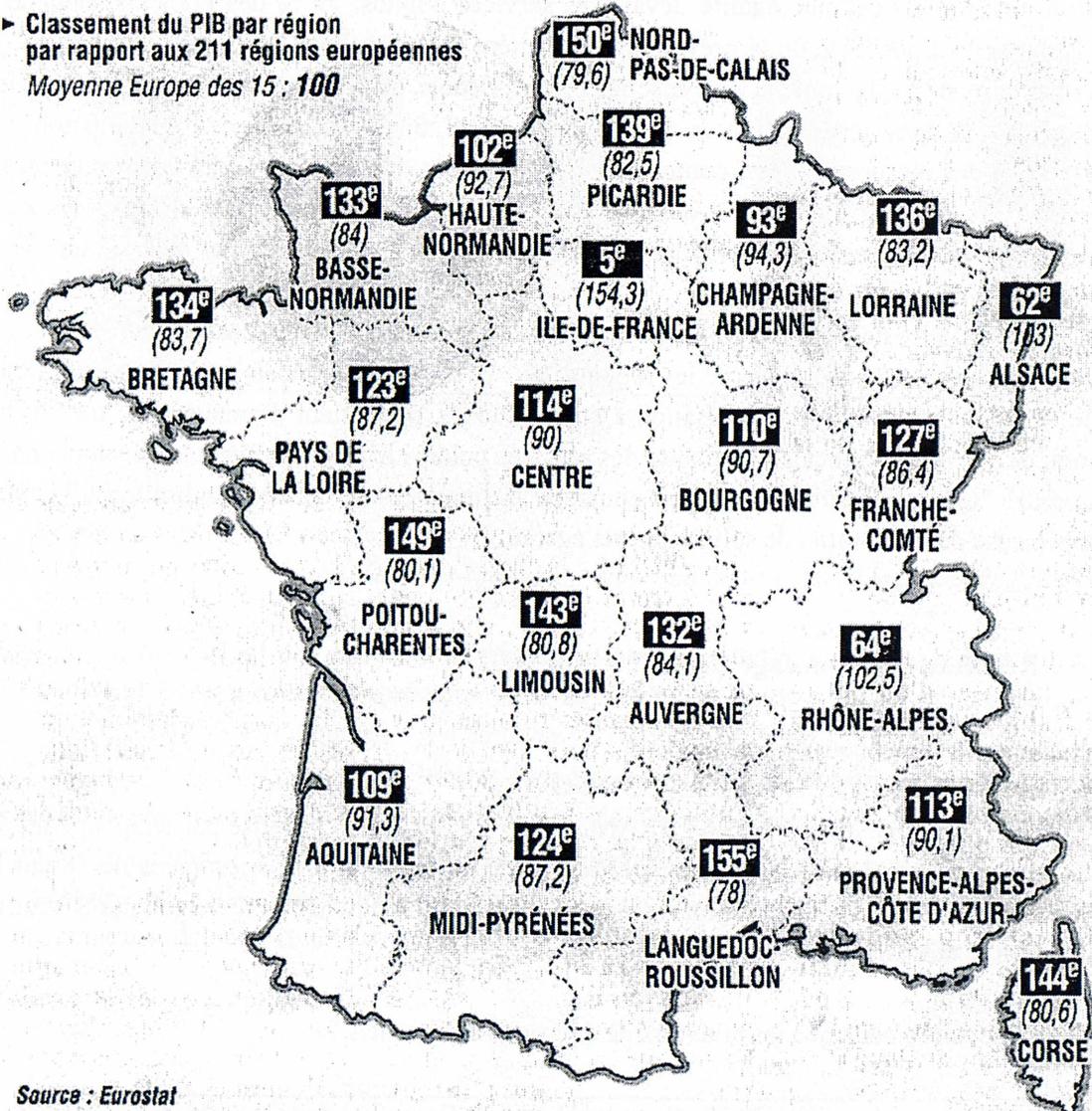
S'attaquer à ces deux verrous exigera un grand courage politique. Cela permettra d'aller beaucoup plus loin dans la décentralisation en France. Beaucoup d'autres questions ne sont pas encore tranchées et espérons que l'avenir nous réserve, outre les beaux discours, une réelle modernisation du système politico-administratif français, dans une approche proactive plutôt que réactive, comme ce fut le cas jusqu'à aujourd'hui.

## 5 Annexes

### Annexe 1 : Classement européen des régions françaises

#### Un classement européen révélateur

- Classement du PIB par région par rapport aux 211 régions européennes  
Moyenne Europe des 15 : 100



Source : Eurostat

## Annexe 2 : Résultats de l'enquête SOFRES d'août 2000 ayant servi au rapport Mauroy.

Seuls 14 % des Français désirent que l'État se recentre sur les missions régaliennes fondamentales telles la défense nationale et la politique étrangère. Les deux tiers des Français souhaitent un État garant des impératifs d'intérêt général, fixant le cadre normatif et assurant ses missions régaliennes. Notre pays est attaché au maintien de normes générales, applicables sur l'ensemble du territoire métropolitain, à même d'assurer une égalité devant les services publics. 79 % des Français souhaitent ainsi que l'État soit responsable de la prévention en matière de santé, 76 % des règles en matière de sécurité alimentaire, 64 % du contenu de l'enseignement à l'école, 59 % du montant des aides sociales ou allocations, 55 % de la préservation du patrimoine culturel, 53 % du choix de l'implantation des universités, 53 % des mesures de lutte contre la délinquance des mineurs, 53 % des normes environnementales et 51 % du choix du tracé des autoroutes. Ce cadre étant fixé par l'État, 34 % des Français souhaitent un transfert important de compétences dans un nombre limité de secteur et 33 % un transfert important dans de nombreux secteurs.

Ainsi, l'État unitaire doit poursuivre le mouvement en matière de décentralisation, perçue comme bénéfique, notamment en ce qui concerne les régions (61 %). 57 % des Français souhaitent une amplification de ce mouvement. La décentralisation a été un succès, permettant d'améliorer le travail des élus (opinion de 55 % des Français), la qualité des services publics locaux (54 %) et le développement économique (51 %). Ils souhaitent donc une poursuite du mouvement de décentralisation à la française, respectueuse des impératifs de solidarité et d'égalité.

## Annexe 3 : Résultat d'un sondage du 19-20 juin 2002.

Les Français et les lieux de pouvoirs

Sondage exclusif CSA / FRANCE 3 / FRANCE INFO

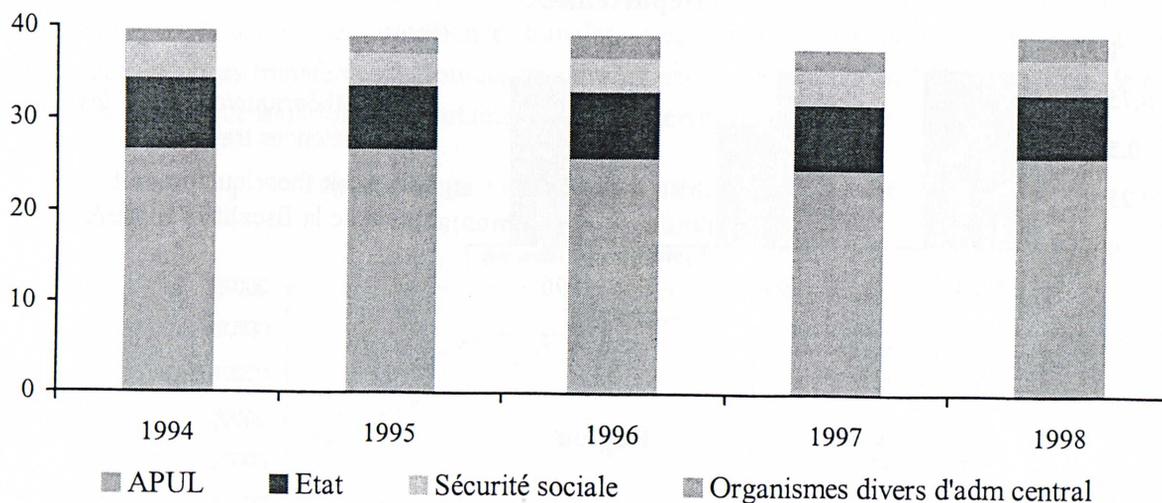
Fiche Technique : Sondage exclusif CSA / FRANCE 3 / FRANCE INFO réalisé par téléphone les 19 et 20 juin 2002 auprès d'un échantillon national représentatif de 1000 personnes âgées de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage), après stratification par région et taille d'agglomération

QUESTION : Souhaitez-vous que les pouvoirs de décisions se situent...?

(Réponses données à l'aide d'une liste)	Ensemble des Français (%)
... dans les régions	46
... à Paris	35
... à Bruxelles	9
... ailleurs	5
- Ne se prononcent pas	5
TOTAL	100

## Annexe 4 : Formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques

La formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (en millions d'Euros)

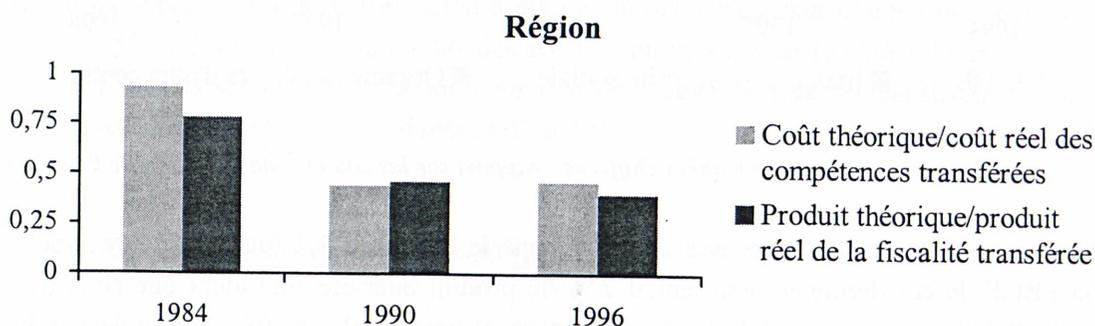
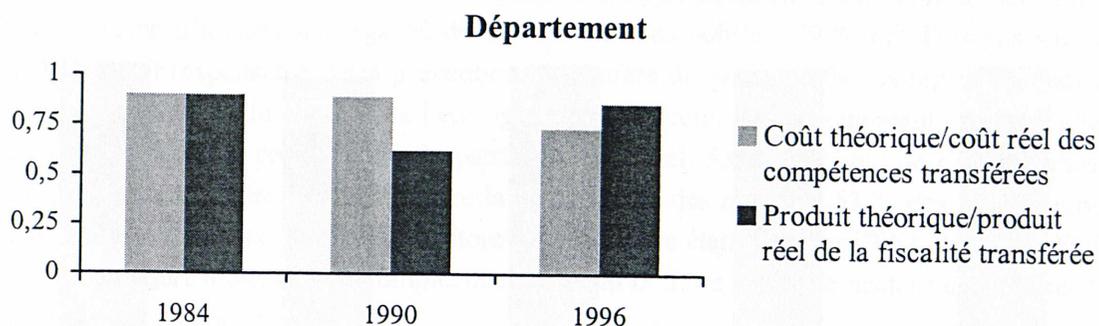


*Données chiffrées : rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998.*

En 1998, alors que la part des dépenses de l'Etat dans le PIB était 2,4 fois supérieure à celle des APUL, la FBCF de ces dernières représentait 2 % du produit intérieur brut alors que celle de l'Etat s'établissait à 0,5 %, soit un rapport de 1 à 4 en faveur du secteur local. En 1985, la part dans le PIB de la FBCF des administrations publiques locales était 5,5 fois supérieure à celle de la FBCF de l'Etat. Depuis le début des années 90, environ les deux tiers de l'investissement public sont réalisés par les administrations publiques locales. En 1997, les dépenses d'investissement représentaient 34,5 % des dépenses totales des collectivités locales (communes, départements, régions) tandis que les dépenses en capital correspondaient à 10,6 % des dépenses inscrites au budget général de l'Etat.

## Annexe 5 : Financement des transferts de compétences

### Financement des transferts de compétences : écarts entre théorie et pratique Cas du département et de la région



*Données chiffrées : Commission consultative sur l'évaluation des charges, rapport au Parlement, 1999.*

En réalité, l'écart entre l'évolution des dépenses et des recettes n'est pas si important. En effet, les départements assumaient déjà 52 % des dépenses d'aide sociale et 62 % des dépenses de transport scolaire dès avant le transfert de ces compétences. En sens inverse, les régions percevaient déjà 35 % du produit de la taxe sur les cartes grises avant le transfert de cet impôt. Par conséquent, pour avoir une idée de l'évolution de l'adéquation entre l'évolution des recettes et des dépenses, il faut prendre en compte uniquement l'évolution des recettes et des dépenses que les collectivités ont acquises au moment des lois de décentralisation :

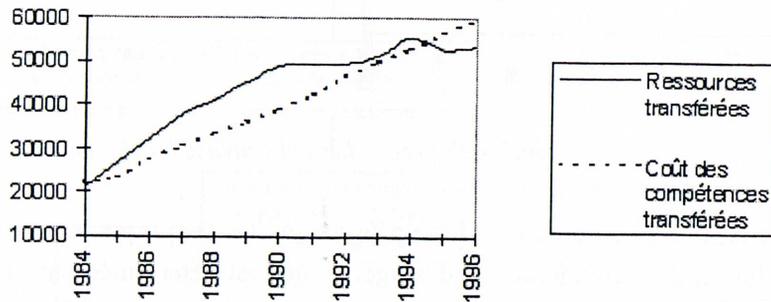
- pour les départements, il faut établir le montant de ce que la CCEC appelle les « dépenses de référence », en déduisant du coût des compétences transférées la fraction de ces compétences qu'ils exerçaient avant le transfert
- pour les régions, il faut établir le montant des « recettes de référence », en ne prenant en compte que l'évolution de la fraction du produit de la taxe sur les cartes grise antérieurement perçue par l'Etat.

Mais, même avec cette méthode, il apparaît que les compensations ont été défavorables aux collectivités locales, du moins aux départements et aux régions<sup>70</sup> :

a) La compensation des transferts de charges aux départements.

Entre 1985 et 1994, les départements ont globalement bénéficié du mode de compensation des transferts de charges. Toutefois, à partir de 1991, le poids des dépenses d'action sociale s'est accru, notamment sous l'effet de la montée en puissance des dépenses de revenu minimum d'insertion (qui n'ont pas donné lieu à compensation), et, dans le même temps, le rendement des impôts transférés a décliné. Depuis 1995, le coût des compétences transférées est supérieur aux recettes transférées. Le ratio coût des compétences transférées/ressources transférées est passé de 1,26 en 1989 à 0,89 en 1996. Ce résultat global masque toutefois d'importantes disparités territoriales.

**Départements : ressources transférées et coût des compétences transférées**  
(en millions de francs)

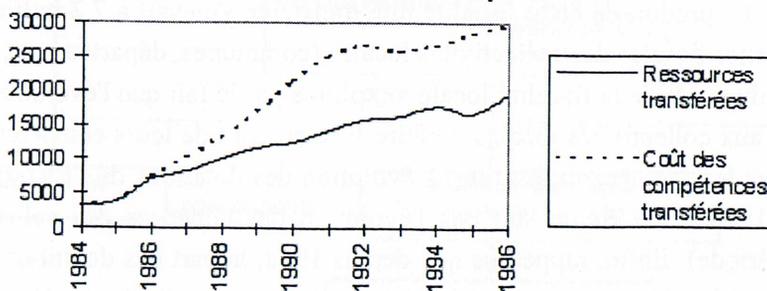


Source : Commission consultative sur l'évaluation des charges, rapport au Parlement, 1999.

b) La compensation des transferts de charges aux régions.

Contrairement aux départements, les régions ont toujours été pénalisées par le mode de compensation des compétences transférées, sauf en 1984 et 1985. Par ailleurs, le ratio coût des compétences transférées/ressources transférées n'a cessé de se dégrader, passant de 0,96 en 1986 à 0,66 en 1996.

**Régions : ressources transférées et coût des compétences transférées**  
(en millions de francs)

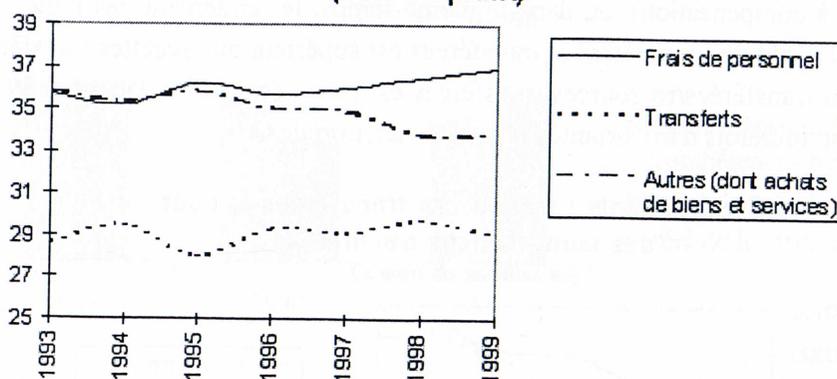


Source : Commission consultative sur l'évaluation des charges, rapport au Parlement, 1999

<sup>70</sup> Dans son rapport au Parlement de 1999, la commission consultative sur l'évaluation des transferts de charges indique que « la compensation des transferts intervenus en faveur des communes ayant, pour la plupart des compétences, obéit à des logiques spécifiques, aucune étude pertinente ne peut être menée. »

## Annexe 6 : Evolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales

Evolution de la part (en %) des différentes  
composantes des dépenses de fonctionnement  
(hors emprunt)



Données chiffrées : *Les collectivités locales en chiffres, DGCL, 1999.*

S'agissant des dépenses de personnel, leur forte progression ne s'explique pas par l'évolution des effectifs mais par l'évolution des rémunérations des agents, qui est déterminée par l'Etat et s'impose aux collectivités locales. Malgré l'absence de chiffrage précis en ce domaine, le Crédit local de France a indiqué à la mission qu'il estimait que les recrutements expliquaient environ un cinquième de l'augmentation des dépenses de personnel, les quatre autres cinquièmes étant attribués à l'évolution des rémunérations. La dette de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) s'est, quant à elle, stabilisée dès 1996, pour s'établir à 130 milliards d'euros. En points de PIB, la dette des APUL diminue depuis 1995, contrairement à la dette de l'Etat.

S'agissant des collectivités locales proprement dites (communes, départements, régions), la part des recettes fiscales dans leur budget s'est accru de manière continue entre 1988 et 1998 pour passer de 45,3% à 53% des recettes totales. L'augmentation du poids de la fiscalité locale et de la part de la fiscalité dans les ressources locales s'explique en partie par le fait que l'Etat a transféré certains impôts aux collectivités locales afin de leur permettre de financer les compétences que leur ont conférées les lois de décentralisation. Le produit de cette fiscalité dite transférée s'élevait à 7,2 milliards d'euros en 1998, soit 11 % des recettes fiscales des collectivités locales (communes, départements, régions). Mais surtout, l'augmentation du poids de la fiscalité locale s'explique par le fait que l'évolution des dotations de l'Etat ne permet pas aux collectivités locales de faire face au coût de leurs compétences, obligatoires ou transférées par les lois de décentralisation. L'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales (+37 %, entre 1988 et 1998) ne suit pas l'évolution des dépenses des collectivités locales (+54 %, sur la même période). Enfin, rappelons que depuis 1998, la part des dotations réaugmente du fait de la substitution par des dotations de certains impôts indirects, suite à des décisions prises par Paris.

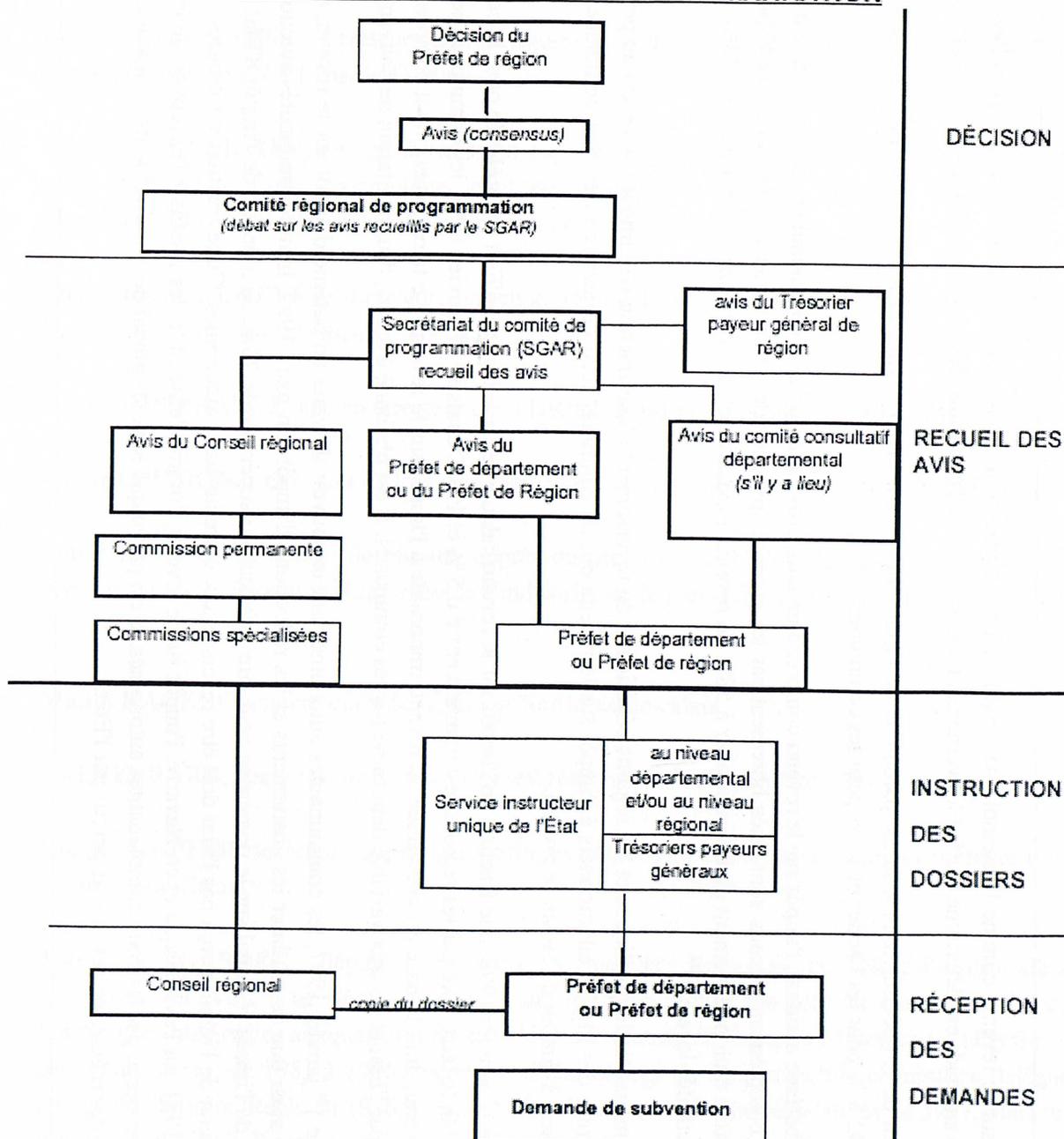
Alors que l'on assistait à un ralentissement de la progression des impôts locaux témoignant d'une véritable volonté d'alléger la pression sur les contribuables locaux<sup>71</sup>, les bonnes performances des collectivités locales (maîtrise des dépenses de fonctionnement, désendettement) ont été "récompensées"

<sup>71</sup> Pour les "quatre vieilles", l'augmentation du produit voté est passée de 4,6 % en 1996 à 0,6 % en 1999.

en 1996 par l'apparition d'une capacité de financement des administrations publiques locales. En 1999, le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999 relève que l'excédent des collectivités locales a enregistré une augmentation en volume, pour s'établir à 5,3 milliards d'euros contre 4,1 milliards en 1998. Même si les collectivités, structures publiques, ne doivent pas "rechercher à obtenir de l'excédent", on ne peut que saluer ces chiffres contrastant avec ceux, désastreux, de l'Etat central.

## Annexe 7 : Schéma de programmation des fonds européens

### SCHÉMA TYPE POUR LE CIRCUIT DE PROGRAMMATION



## Annexe 8 : Le partage de l'impôt sur le revenu dans plusieurs pays de l'Union européenne

<b>Pays-Bas</b>	L'impôt sur le revenu, comme l'ensemble des impôts d'Etat, alimente un fonds qui est ensuite reversé aux collectivités locales. Le montant des sommes affectées au fonds est déterminé par le Gouvernement, en fonction de l'évolution des besoins des collectivités, et fait l'objet d'un vote du Parlement.
<b>Allemagne</b>	Le produit de l'impôt sur le revenu est partagé entre l'Etat fédéral et les collectivités locales en fonction d'une clef de répartition fixe : 42,5 % pour l'Etat fédéral, 42,5 % pour les Länder et 15 % pour les communes.
<b>Danemark</b>	Outre le barème national, l'impôt sur le revenu comprend un taux provincial, un taux communal et un " complément ecclésiastique communal ". Les taux de ces trois compléments locaux sont fixés librement par les autorités provinciales et communales. Toutefois, l'addition des taux nationaux et locaux ne doit pas conduire à un prélèvement global supérieur à 58% du revenu imposable d'un contribuable. L'éventuel excédent est restitué au contribuable par l'Etat et les collectivités locales.
<b>Belgique</b>	Les communautés linguistiques et les régions bénéficient du reversement d'une fraction de l'impôt sur le revenu perçu par l'Etat. Les régions peuvent également voter des impôts additionnels à l'impôt sur le revenu ou, au contraire, accorder des remises. Les communes peuvent créer librement des centimes additionnels à l'impôt d'Etat sur le revenu.
<b>Italie</b>	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1998, une fraction de l'impôt sur le revenu calculé selon le barème d'Etat est prélevée pour le comptes des budgets régionaux. A compter de 2000, le taux, fixé par les régions, est compris entre 0,5 % et 1%. Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1999, les communes perçoivent un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu, dont la base est constituée du revenu imposable à l'impôt sur le revenu. Le taux de cet impôt comprend deux composantes : un taux fixe déterminé par l'Etat et un taux variable déterminé par les communes. Il est plafonné à 0,2 %, l'augmentation ne pouvant dépasser 0,5 % en trois ans.
<b>Espagne</b>	Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1997, les communautés autonomes ont le pouvoir de voter un barème d'impôt sur le revenu, en complément du barème d'Etat allégé d'autant, ainsi que de moduler les abattements et les réductions d'impôt. En mars 1999, huit communautés autonomes en avaient utilisé cette faculté. Le montant de l'impôt régional sur le revenu ne peut être inférieur ou supérieur de 20 % au montant de l'impôt d'Etat appliqué au même revenu. Par ailleurs, une fraction de l'impôt perçu par l'Etat doit être reversée aux communautés autonomes. Cette fraction est progressivement portée de 15 % à 30 %. Depuis 1980 et 1981, au Pays basque et en Navarre, l'impôt sur le revenu, comme l'ensemble des impôts à l'exception de la TVA et des droits de douane, est géré, collecté et perçu par les deux communautés autonomes. Il est prévu que le poids global des prélèvements obligatoires de nature fiscale ne peut être inférieur au poids des mêmes prélèvements perçus par l'Etat.

## 6 Personnes rencontrées

- **Umberto BATTIST**, ancien député PS, ancien maire de Jeumont, ancien vice-président du Conseil régional Nord Pas-de-Calais, actuellement chargé de mission au Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais
- **Claude BLOCH**, ancien vice-président du conseil économique et social régional du Nord-Pas-de-Calais
- **Michel CHARPENET**, directeur général adjoint à l'aménagement durable et la solidarité au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- **Thomas CHENEVIER**, chargé de mission auprès du préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais pour le développement économique, chef de la division Energie, Direction Régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais.
- **Pierre-Franck CHEVET**, directeur, direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement région Nord-Pas-de-Calais
- **Gustave DEFRANCE**, ancien directeur de la DRIRE Nord-Pas-de-Calais (1989-1994)
- **Gérard DUMONT**, directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation du Nord-Pas-de-Calais
- **Ivan FAUCHEUX**, chargé de mission auprès du préfet de la Région Ile-de-France, chef de la division Energie, Direction Régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Ile-de-France
- **Mahdi HACENE**, ancien préfet de la région Nord-Pas-de-calais
- **Joël HEBRARD**, chargé de mission au Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais
- **Claude KUPFER**, secrétaire général aux affaires régionales et européennes de la préfecture du Nord-Pas-de-Calais
- **Jean LE GARREC**, député du Nord, Conseiller Régional du Nord-Pas-de-Calais. Elu député en 1981, il ne siègera pas au Palais Bourbon durant son premier mandat du fait de fonctions ministérielles auxquelles il est appelé dès l'élection de François Mitterrand à l'Elysée. Il sera entre autres, de 1981 à 1986, secrétaire d'Etat chargé du secteur public et ministre délégué chargé de l'Emploi. Réélu en 1986, puis en 1988, il est battu lors des législatives de 1993, mais retrouve son en 1997. Il est aujourd'hui président de la Commission des affaires culturelles et sociales au Palais Bourbon. Au plan local, Jean Le Garrec est conseiller régional depuis 1992, il fut auparavant, entre 1983 et 1995, conseiller municipal de Cambrai
- **Pierre LEMONIER**, conseiller technique ville renouvelée, Communauté Urbaine de Lille

- **Pierre-Jean LORENS**, directeur Plan et Evaluation au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- **Olivier LLUANSI**, directeur général adjoint du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
- **Antoine MASSON**, ancien directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation de Picardie
- **Pierre MAUROY**, président de la Communauté Urbaine de Lille, sénateur du Nord. Ancien maire de Lille (1973 à 2001), il est président de la Communauté Urbaine de Lille - Lille métropole depuis 1989. Il fut aussi président du Conseil général du Nord, président du Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, premier secrétaire du Parti Socialiste français, président de l'Internationale Socialiste, député du Nord, et Premier ministre de 1981 à 1983.
- **Stéphane MICHEL**, ancien chargé de mission auprès du préfet de la Région Ile-de-France, ancien chef de la division Energie, Direction Régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement d'Ile-de-France (1996 - 1999)
- **Jean Claude MOISDON**, chercheur au Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris
- **Olivier NALLIN**, en charge de l'évaluation des coûts des transports - en particulier du Transport Express Régional - au conseil régional Nord-Pas-de-Calais
- **Frédérique PALLEZ**, chercheur au Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris
- **Rémi PAUTRAT**, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais
- **Robert PISTRE**, maire de Nages (département du Tarn)
- **Raphaël SCHOENTGEN**, chef de la division Développement industriel et technologique, Direction Régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais
- **Françoise TAHERI**, chef du bureau Transferts de compétences à la Direction Générale des Collectivités locales
- **Jacques VERNIER**, maire de Douai, conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais, ancien député
- **Adrien ZELLER**, président du Conseil régional d'Alsace  
Député du Bas-Rhin de 1973 à 1998, il abandonne le Palais Bourbon durant la première cohabitation pour devenir secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité sociale du gouvernement Chirac. Il fut également député européen de 1989 à 1992. Conseiller général du Bas-Rhin entre 1973 et 1989, il est maire de Saverne depuis 1977. Conseiller régional d'Alsace de 1974 à 1989, puis réélu en 1992, il préside le Conseil depuis 1996. Membre de la présidence de la nouvelle UDF, il est à côté de ses fonctions politiques, président de l'Institut de la Décentralisation.

## 7 Bibliographie

- Documents des Conseils régionaux
  1. Région Nord-Pas-de-Calais, Contrat de Plan Etat/Région 1994 – 1998
  2. Région Nord-Pas-de-Calais, Contrat de Plan Etat/Région 2000 – 2006
  3. Région Ile-de-France, Contrat de Plan Etat/Région, 2000 - 2006
  4. Conseil régional de la région Nord-Pas-de-Calais, Actes du forum « Eurorégion 2020 : les voies d'un possible »
  5. Conseil régional de la région Nord-Pas-de-Calais, Etudes pour une Région, Décentralisation et contractualisation, Clarifier les « règles du jeu », actes de la journée d'étude du 13 septembre 1999
  6. Conseil régional de la région Nord-Pas-de-Calais, Documents d'Orientations Régionales
  7. Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, Projet de budget primitif pour 2002, 27 décembre 2001
  8. Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, Projet de budget primitif pour 2002, Annexes, 27 décembre 2001
  9. Conseil régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, TER, Convention entre la Région Nord-Pas-de-Calais et la SNCF 2002 – 2007, Pour l'exploitation et le financement des services ferroviaires d'intérêt général, 25 janvier 2002
  10. Latournerie Wolfrom & Associés, Recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat pour la région Nord-Pas-de-Calais, 29 janvier 2002
  11. Projet de convention relative à l'application du volet ferroviaire du Contrat Etat/Région 2000 – 2006 (région Nord-Pas-de-Calais), version du 28 janvier 2002
  12. Peat Marwick Consultants, Expertise des relations financières futures entre les Régions et la SNCF, 5 mars 1996
  13. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Le TER, Une nouvelle compétence régionale au service de l'aménagement du territoire, 25 janvier 2002
  14. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Le contrat de plan Etat-région et la réforme des fonds structurels européens, 24 septembre 1999
  15. Site web du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, [www.cr-npdc.fr](http://www.cr-npdc.fr)
  16. Conseil régional de la Région Bretagne, Contribution au débat sur la décentralisation, 1<sup>ère</sup> réunion, janvier 2001
  17. Conseil économique et social régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, fascicule Le CESR
  18. Conseil économique et social régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, Procès-verbaux des séances du CESR, séance plénière du 23 octobre 2000
  19. Conseil économique et social régional de la Région Nord-Pas-de-Calais, Bilan d'un mandat 1995-2001
  20. Déclaration commune des Conseils économiques et sociaux de l'Eurorégion
  21. Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux, 25 ans, 1972 – 1997, Des stratégies solidaires au service des Régions
  22. Ville de Lille, Le volet lillois du Grand Projet de Ville Métropolitain
- Documents des services de l'Etat
  23. Préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais, Intelligence Economique et Stratégique

24. Loi n° 2000 – 1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains
  25. DATAR, Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement
  26. Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2000, les finances locales en 2001 : état des lieux, juin 2001
  27. Sénat, La décentralisation française vue d'Europe, Les colloques du Sénat, 26 juin 2001
  28. Mercier M., Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, Rapport d'information 447, tome 1 (1999 - 2000), Mission commune d'information, Sénat
  29. Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, Rapport « Refonder l'action publique locale », 10 octobre 2000
  30. Déclaration n° 2001-116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional
  31. Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, Note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales, 12 juillet 2001
  32. Commission consultative sur l'évaluation des charges Bilan de l'évolution et de la compensation des charges transférées ou confiées aux collectivités locales, année 1999
  33. Agence Régionale de l'Hospitalisation, région Nord-Pas-de-Calais, Evolution du paysage hospitalier de la région Nord-Pas-de-Calais, 1997- 2004
  34. Agence Régionale de l'Hospitalisation, région Nord-Pas-de-Calais, notes d'information n° 1 à 10
- Extraits de journaux
35. Bridier G., La décentralisation relancée, La Tribune, avril 2002
  36. Broustet B., Les villes de Guyenne s'unissent pour lutter contre la dévitalisation, Les Echos, 29 et 30 mars 2002
  37. Janin R., Chirac veut inscrire dans le marbre l'autonomie de la fiscalité locale, La Tribune, 11 avril 2002
  38. Rapport sur l'état de la France, Le Monde, 10 et 11 mars 2002
  39. Andréani J.-L., Jérôme B., Vingt ans après, la décentralisation attend un nouveau départ, Le Monde, 1<sup>er</sup> mars 2002
  40. Dossier La Corse et la République, Le Monde
  41. Atlas des Régions, tomes 1 à 3, Les Echos
  42. Portelli H., Etat et organisation territoriale : de la « réforme » aux évolutions constitutionnelles, Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 5, Juin 2001
  43. Dossier « Quels préfets pour quel Etat ? », Pouvoirs Locaux, n° 44, I/2000
  44. Institut de la décentralisation, Lettre de l'actualité législative des collectivités territoriales, mensuel juin 2001
  45. Institut de la décentralisation, Lettre de l'actualité législative des collectivités territoriales, mensuel septembre 2001
  46. Ligier J.-M., « Acte II » : le scénario de l'audace ?, Pouvoirs locaux, n° 45, II/2000
  47. Poncelet C., Constitutionnaliser la décentralisation, Pouvoirs locaux, n° 46, III/2000
  48. Caillosse J., Remarques sur la juridicité du territoire, Pouvoirs locaux, n° 43, IV/1999
- Livres
49. Ammon G., Hartmeier M., Fédéralisme et Centralisme, L'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français, Economica
  50. Faure A., Territorialisation de l'action publique et subsidiarité, la fin annoncée du « jardin à la française », Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 2, mai 1999

51. Ohnet J.-M., Histoire de la décentralisation française, Le livre de poche
52. Diederichs O., Luben I., La déconcentration, Que sais-je ?, PUF
53. Bodineau P., Verpeaux M., Histoire de la décentralisation, Que sais-je ?, PUF
54. Bodineau P., La régionalisation, Que sais-je ?, PUF
55. Pontier J.-M., Les Contrats de plan entre l'Etat et les régions, Que sais-je ?, PUF

➤ Divers

56. Comité des Régions, Rapport sur la « proximité », 19 et 20 septembre 2001
57. Comité des Régions, Projet d'avis sur « le livre blanc sur la gouvernance européenne », 13 novembre 2001
58. Commission des communautés européennes, Gouvernance européenne, un Livre Blanc, 25 juillet 2001
59. Comité des régions, La structure et les objectifs de la politique régionale européenne dans le contexte de l'élargissement et de la mondialisation : ouverture du débat, 15 février 2001
60. Losego, P., Milard B., La régionalisation des universités espagnoles : Bilan quantitatif, Communication au colloque scientifique du RESUP, " L'enseignement supérieur en question ", Domaine 2 : " Politiques universitaires, niveaux territoriaux, établissements ", 2002
61. Spahn P. B., Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne, août 2001
62. Monjardet D., Réinventer la police urbaine, Ecole de Paris du management, séance du 19 novembre 1999



Juin 2002