

La décentralisation

a) – L'Etat unitaire et la décentralisation

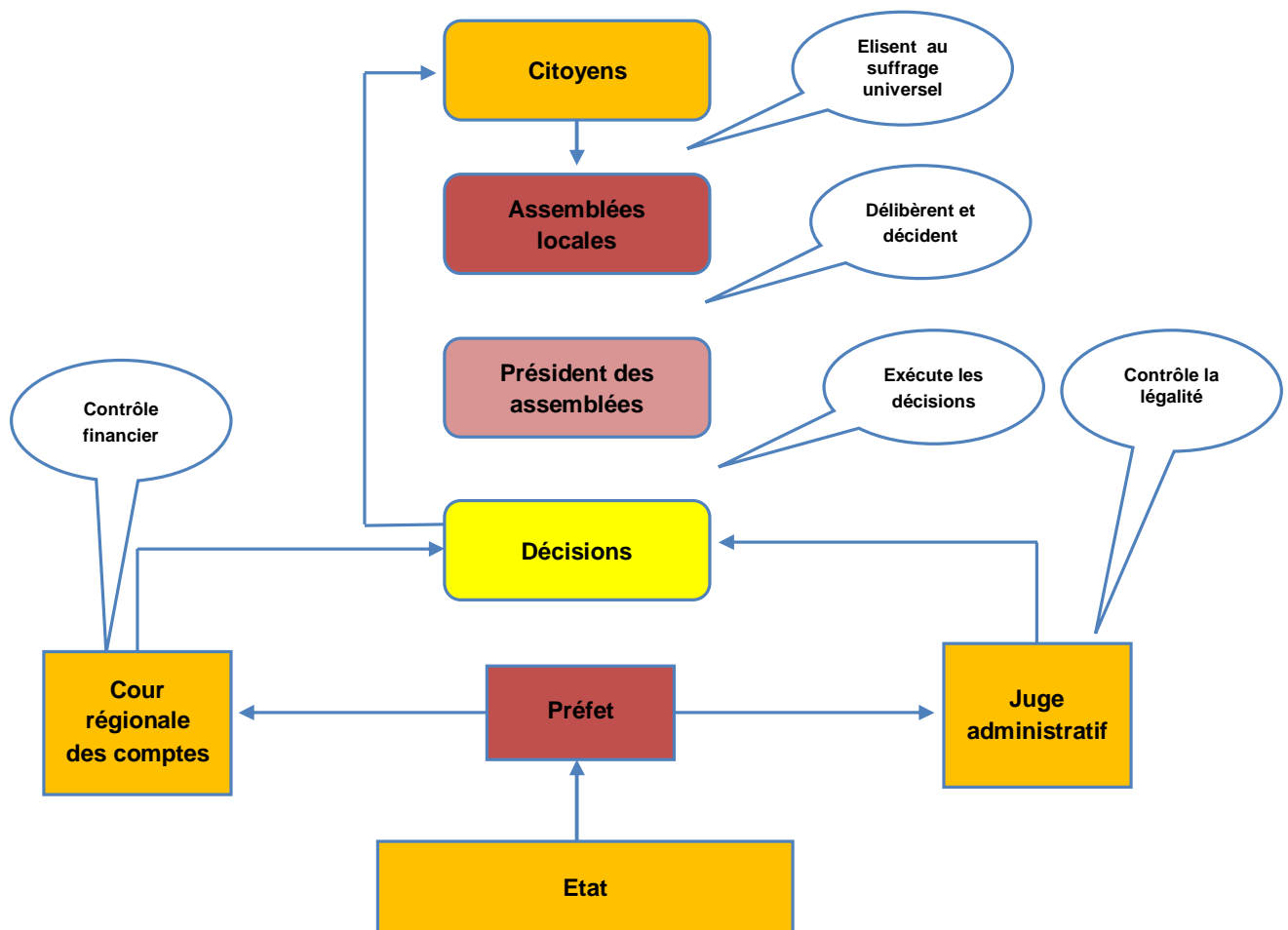
1. *Du Xe siècle jusqu'à 1982, l'Etat français se caractérise par sa volonté centralisatrice.* La monarchie absolue unifie le territoire en imposant une seule langue, une seule monnaie, une seule justice. La Révolution quadrille le territoire en départements, et le premier Empire met en place une administration et une armée hiérarchisées qui représentent l'Etat sur tout le territoire. On peut néanmoins distinguer deux types de pouvoirs politiques :
 - *Le pouvoir central* est celui de l'Etat au sens strict et s'exerce sur l'ensemble du territoire national. Il est dévolu au gouvernement qui dispose des administrations centrales (Ministères dans la capitale) et des administrations déconcentrées (Préfectures, services régionaux et départementaux de ministères...) et du maire, qui, en tant qu'officier de l'Etat civil, agit au nom de l'Etat.
 - *Le pouvoir local* est celui des collectivités locales et s'exerce sur des parties précises du territoire national : la commune, le département et la région. Il est dévolu à des assemblées locales qui sont, de nos jours, élues au suffrage universel direct (Conseil municipal, conseil général et conseil régional) qui disposent d'une administration, de ressources et de compétences qui leur sont propres.
2. *Dans un Etat unitaire l'exercice juridique du pouvoir d'Etat est monopolisé par le gouvernement central.* Les collectivités territoriales sont soumises aux lois et aux finances de l'Etat central. Elles n'ont aucun pouvoir juridique propre. Cette forme d'organisation qui caractérise l'Etat français actuel et la majorité des Etats dans le monde est la plus ancienne. Historiquement, les premiers Etats occidentaux apparus au XIe, consolidés au XVIIe siècle étaient unitaires.
3. *Un Etat centralisé est généralement déconcentré* au sens où certains de ses agents bénéficiant de délégations pourront être délocalisés. Ainsi, avant 1982 en France, l'Etat disposait de tous les pouvoirs sur le territoire national. Au niveau local, ses décisions étaient relayées :
 - ✓ *Par le Préfet*, haut fonctionnaire nommé par le Président qui représente l'Etat dans les départements ou les régions pour coordonner la politique gouvernementale sur le terrain ;
 - ✓ *Par le Recteur d'Académie*, professeur d'Université choisi par le gouvernement pour faire appliquer la politique éducative du Ministère de l'Education nationale ;
 - ✓ *Par le trésorier payeur général*, chargé de recouvrer l'impôt et d'assurer les dépenses publiques au nom du Ministère des Finances.
4. *Cette très forte centralisation et concentration du pouvoir avait plusieurs effets pervers :*
 - ✓ *La bureaucratisation* : les décisions prises au niveau central étaient longues à être mises en œuvre par les nombreux échelons hiérarchiques ;
 - ✓ *L'uniformisation* : les décisions centrales étaient inefficaces car elles étaient trop éloignées du terrain pour tenir compte des spécificités des problèmes locaux ;
5. Pour enrayer cette inefficacité croissante de l'Etat au niveau local, l'exécutif peut mener deux types de politiques :
 - *La déconcentration* qui consiste à transférer les pouvoirs décisionnels de l'Etat à des autorités subordonnées, essentiellement les préfets. Depuis la réforme de 1992 (Loi Louis Joxe-Baylet), le préfet à la responsabilité des politiques nationales et communautaires au niveau local. Dans, ce cas l'Etat centralisé ne perd pas ses pouvoirs car il a autorité sur les préfets. Il se contente de déléguer.
 - *La décentralisation* qui consiste à transférer une partie des pouvoirs, des compétences, des ressources, de l'Etat central aux collectivités locales élues. Depuis la réforme de mars 1982 (Lois Defferre) et celle de 2004 (Loi Raffarin), les contre-pouvoirs locaux contrebalancent la prééminence de l'exécutif national. La démocratie de participation peut remplacer la démocratie de délégation. Ces deux mouvements se sont accompagnés d'une *délocalisation* des administrations centrales qui ont vu leurs sièges être implantées de plus en plus dans les régions (l'ENA à Strasbourg, par exemple).

b) – La mise en place de la décentralisation

1. La loi de Gaston Defferre en 1982 avait pour objectifs d'améliorer localement la qualité des services publics, de favoriser la vie démocratique et de permettre l'autonomie locale. Elle repose sur 5 principes :
 - *Les communes acquièrent leur autonomie.* Leurs décisions deviennent exécutoires de plein droit. La tutelle administrative a priori est supprimée. Le contrôle des décisions se fait a posteriori par des autorités judiciaires et non plus administratives. Elles sont présidées par *un maire* élu par la majorité du conseil municipal pour six ans renouvelables. Il est à la fois agent de l'Etat et agent de la commune en tant que

collectivité territoriale. Il exécute les délibérations du conseil municipal mais dispose de pouvoirs propres importants, en matière d'urbanisme, de police municipale et de personnel notamment.

- **Le Département** est à la fois une circonscription administrative déconcentrée et une collectivité locale décentralisée: le pouvoir exécutif, jusqu'alors détenu par le Préfet, est confié au *Président du Conseil Général*, c'est à dire par un élu par les conseillers généraux pour six ans renouvelables, qui dispose de sa propre administration. Le Préfet devient un Commissaire de la République jusqu'en 1992. Il perd le contrôle de l'exécutif départemental.
- **La Région**, de simple Etablissement public, devient une *Collectivité territoriale* dotée d'un Conseil Régional élu au suffrage universel pour six ans à partir de 1986. Son président détient l'exécutif régional. Il dispose de fonctionnaires territoriaux (1984).
- **Le Préfet** contrôle a posteriori la gestion des collectivités territoriales en saisissant la *Chambre régionale des comptes* pour le contrôle financier des budgets et le *tribunal administratif* pour le contrôle de la légalité des décisions prises. Le contrôle passe d'une autorité administrative (le Préfet) à deux autorités judiciaires.



2. **La loi de décentralisation va définir des blocs de compétences** c'est à dire les domaines d'intervention qui sont réservés à chaque instance afin d'éviter les interférences et les conflits de compétences. Cette dévolution obéit au principe de subsidiarité selon lequel l'action est confiée au niveau où elle est le plus efficace.

	Commune	Département	Région
Action sociale	Hygiène	Aide sociale (RMI...)	
Aide économique	Aménagement intercommunal	Aides aux terrains et bâtiment d'entreprise	Subventions aux entreprises
Education	Ecoles primaires	Collèges	Lycée et formation continue

Infrastructures	Routes communales Port de plaisance Logement social	Routes départementales Port de pêche	Canaux, ports maritimes, aéroports
Transports	Urbains	Scolaire et départemental	Trains régionaux
Urbanisme	Plan d'occupation des sols et permis de construire		Schéma d'utilisation de la mer
Environnement	Eau potable, assainissement	Aménagement rural	Protection de l'environnement

3. *Pour réaliser leur politique, les collectivités territoriales disposent de quatre ressources financières principales :*

- ✓ *La fiscalité directe locale* : la taxe sur le foncier bâti payée par les propriétaires de bâtiments, la taxe sur le foncier non bâti versée par les propriétaires de terrain, la taxe d'habitation versée par les occupants du logement et la taxe professionnelle versée par les entreprises.
- ✓ *La fiscalité transférée et indirecte* : l'Etat a abandonné aux collectivités locales les ressources procurées par la carte grise, la vignette (elle a été supprimée) et les droits de mutation.
- ✓ *Les aides de l'Etat* : la dotation globale de fonctionnement (plus de 15% de la TVA) reversée par l'Etat aux collectivités, la dotation globale d'équipement réservée aux communes et aux départements et la dotation globale de décentralisation liée aux compétences transférées.
- ✓ *L'emprunt* qui a conduit certaines collectivités locales à fortement s'endetter.

c) – Le bilan de la décentralisation

1. *La décentralisation a eu de nombreux effets positifs :*

- ✓ *Elle a libéré les énergies locales* : les notables sont devenus des gestionnaires comptables des deniers publics et ont soutenu les investissements publics facteurs d'externalités positives ;
- ✓ *Elle a considérablement amélioré l'offre de services publics* en matière de transport, d'éducation, de formation professionnelle, de culture et d'aide sociale. Les collectivités territoriales ont même dépassé souvent leur domaine de compétence (le financement de l'Université, par exemple).
- ✓ *La démocratie locale est devenue plus intense*. La dépendance vis à vis de l'Etat s'est transformée en négociations contractuelles. Les décisions sont devenues plus transparentes et mieux adaptées au terrain.

2. *Mais, la décentralisation a eu aussi des effets négatifs.*

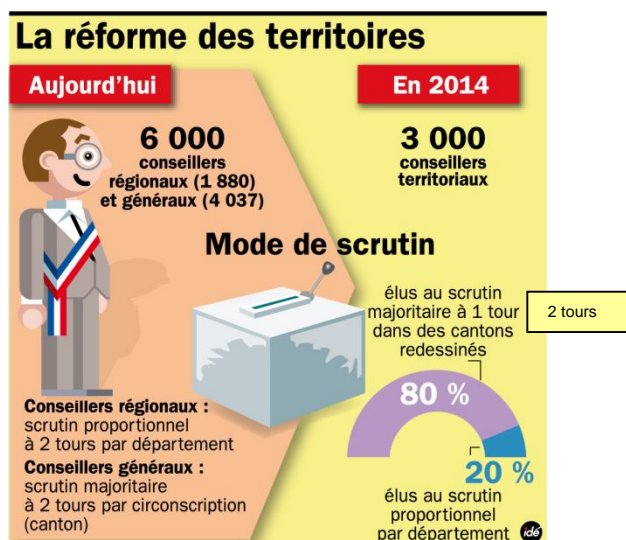
- ✓ *Elle a pu conduire à une certaine féodalisation du pouvoir local*. Une minorité d'élus a abusé de ses pouvoirs pour s'enrichir personnellement à travers la corruption et le clientélisme ;
- ✓ De plus, certains projets économiques se sont chevauchés ce qui a provoqué des *surinvestissements* et des doubles emplois inutiles.
- ✓ *Des inégalités se sont créées* entre communes, entre département et entre régions car ces collectivités n'avaient pas le même potentiel économique et fiscal.
- ✓ Enfin, l'Etat s'est défaussé d'une partie de plus en plus grande de ses compétences ce qui a amené les collectivités territoriales à trop *s'endetter*. D'où une pression à la hausse de la fiscalité locale.

d) – La réforme de la décentralisation

1. *Pour remédier à ces inconvénients, une série de lois ont complété et renforcé le processus de décentralisation :*

- ✓ *La loi de déconcentration de 1992* (Joxe-Baylet) a prévu de renforcer le pouvoir du préfet, qui coordonne les politiques nationale et européenne au niveau local, et de susciter la coopération intercommunale par les syndicats communaux, les communautés urbaines, les communautés de communes...ce qui a été accentué par la loi Chevènement de 1999.
- ✓ *La loi de solidarité et renouvellement urbain* (SRU) de 2000 impose une planification de l'urbanisme qui dépasse les limites de la commune et l'obligation d'avoir 20% de logements sociaux dans la ville (sous peine d'amendes) pour assurer une certaine mixité sociale.
- ✓ *La loi démocratie et proximité* renforce, en 2002, la démocratie locale en créant des "conseils de quartiers" (villes de plus de 80.000 habitant) et en donnant un plus grand rôle à la « commission nationale du débat public ».
- ✓ *La réforme de la Constitution* en 2003 inscrit la décentralisation dans la Constitution, reconnaît un droit à l'expérimentation et le référendum décisionnel d'initiative locale. De nouveaux transferts de compétences sont accordés aux collectivités locales à partir de 2004 (Gouvernement Raffarin).

2. **Le gouvernement actuel prévoit une réforme en profondeur des collectivités territoriales qui doit se dérouler entre 2010 et 2014.** Cette réforme porte sur cinq points :
 - ✓ **Une réduction du nombre d'élus locaux** : le conseiller territorial va remplacer à la fois les conseillers généraux et les conseillers régionaux. Ce conseiller territorial siégera dans les deux assemblées, le conseil général pour le département et le conseil régional pour la région. Cela permettra de réduire de moitié le nombre d'élus locaux et de mieux coordonner les décisions politiques des deux niveaux.
 - ✓ **Une modification du mode de scrutin pour ces élus** : ils seront élus en 2014 au scrutin majoritaire à un deux tours dans chaque canton. Seuls ceux qui auront 12,5% des inscrits pourront se présenter au second tour alors qu'actuellement les élus municipaux et régionaux sont élus à la proportionnelle avec un scrutin de liste.



- ✓ **Les cantons seraient redécoupés** : l'objectif est d'assurer une plus juste représentation des populations en retenant pour critère un élu pour 20 000 habitant.
 - ✓ **Les compétences de chaque collectivité seraient redéfinies** : les collectivités perdraient ainsi la règle de "la compétence générale" qui leur permet d'investir des domaines de l'Etat central qu'elles estiment mal développées et seraient cantonnées dans des domaines bien délimités. *Les grandes métropoles (plus de 450 000 habitants) verraient leurs compétences élargies* : il s'agit de développer l'intercommunalité et d'octroyer plus de pouvoirs aux grandes villes (Paris a déjà des compétences propres).
 - ✓ **Enfin, la taxe professionnelle est abolie** : cette taxe, qui ponctionnait les entreprises sur la base de la valeur ajoutée créée et la valeur de leurs équipements, augmentait les coûts des entreprises et freinait leur compétitivité. Sa suppression sera compensée en 2010 par des dotations de l'Etat et ensuite par une contribution économique territoriale (CET) assise sur le foncier, la valeur ajoutée et une contribution de l'Etat.
3. Plusieurs critiques ont été faites sur cette réforme :
 - ✓ **Elle réduit l'autonomie des collectivités territoriales** : d'une part, ces collectivités sont de plus en plus dépendantes de l'Etat pour leurs ressources dont les dotations peuvent être fluctuantes. Elles perdent peu à peu leur autonomie dans la fixation des impôts locaux. D'autre part, elles perdent la "compétence générale", c'est-à-dire la possibilité d'aller au-delà des compétences qui leur sont octroyées par l'Etat. Enfin, elles subissent des transferts de compétences décidées par l'Etat sans que ce la s'accompagne des ressources nécessaires pour les assumer. L'Etat se défait donc d'une partie de ses missions sur les collectivités territoriales sans leur donner les moyens de les assurer. On peut parler d'une certaine **recentralisation**.
 - ✓ **Elle favorise excessivement les grands partis** : le scrutin majoritaire à un tour empêche les petits partis d'avoir des élus et d'accéder au pouvoir dans les collectivités territoriales. Il favorise la bipolarisation de la vie politique ce qui empêche certaines sensibilités politiques d'être représentées. Ainsi, avec ce type de scrutin, l'UMP aurait remporté la majorité des régions en 2010 ! De plus, les femmes vont être défavorisées car dans le scrutin de liste les partis sont obligés d'alterner un homme et une femme alors que dans le scrutin uninominal ils peuvent présenter les hommes dans les circonscriptions gagnales et les femmes dans celles qui ne le sont pas.
 - ✓ **Elle accroît les inégalités entre les territoires** : il n'est pas prévu de compensation entre les régions riches et les régions pauvres. Les zones rurales seront moins représentées et auront du mal à défendre la présence de services publics sur leur territoire.

