

VINCENT AUBELLE
ÉRIC KERROUCHE

LA DÉCENTRALISATION

—
Pour, contre ou avec l'État ?

SOMMAIRE

Liste des acronymes utilisés	8
Introduction	11
CHAPITRE 1	
Aux origines de la décentralisation	19
1.1 Décentraliser l'État ?	22
1.1.1 Quand déconcentration vaut décentralisation	22
1.1.2 ... et ne remet pas en question l'unité	25
1.1.3 De la nomination des maires à l'élection des conseils municipaux	29
1.1.4 Une institution entre l'État et les territoires : les départements	40
1.2 La centralisation	46
1.2.1 L'État comme incarnation de l'unité	46
1.2.2 Le préfet, garant de la centralisation	49
CHAPITRE 2	
1946-1982 : une marche hésitante vers la décentralisation	59
2.1 La lente rupture avec l'effort multiséculaire de centralisation	61
2.1.1 Le préfet en perte d'influence?	61
2.1.2 La région : de catalyseur des interrogations liées à la centralisation à la mise en œuvre technocratique	65
2.1.3 Le combat contre la centralisation	75
2.1.4 L'échec du référendum de 1969	77
2.2 Des ouvertures décentralisatrices	81
2.2.1 Les évolutions financières	82
2.2.2 Les avancées institutionnelles	85
2.2.3 Du rapport de la commission Guichard au projet de loi Barre-Bonnet	87
CHAPITRE 3	
La césure décentralisatrice	91
3.1 Les socles de la décentralisation	94
3.1.1 Une méthode, ou la théorie de l'onde de choc	94
3.1.2 Les fondements de la décentralisation	96

3.2 La mise en place de la décentralisation et son appropriation.....	98
3.2.1 Le maintien des trois niveaux de collectivités territoriales	98
3.2.2 Des transferts de compétences inachevés	101
3.2.3 L'explosion des initiatives et la mise en place de nouvelles politiques publiques sur le territoire.....	103

CHAPITRE 4

La décentralisation entre « problème » communal et rationalisation budgétaire

4.1 Le « problème » communal français et la « solution » intercommunale..	117
4.1.1 Les incessantes interrogations autour de l'échelon communal	118
4.1.2 La mise en place de coopérations palliatives.....	122
4.1.3 Les débuts de la v ^e République et la volonté de reprise en main du centre.....	124
4.1.3. a La difficile gestion de la question urbaine	125
4.1.3. b La tentative de rationalisation du nombre de communes	126
4.1.4 Le renouveau des structures intercommunales et des territoires de projet	129
4.1.4. a Aux limites de la coopération syndicale.....	130
4.1.4. b La loi ATR du 6 février 1992 comme antidote	132
4.1.4. c La loi « Chevènement » de 1999, creuset de la « révolution silencieuse » ..	136
4.2 La césure budgétaire de la décentralisation	144
4.2.1 Le basculement idéologique.....	144
4.2.2 La décentralisation mise à l'épreuve de la rationalisation budgétaire	147
4.2.3 Les conséquences de l'approche budgétaire de la décentralisation	156
4.2.3. a La suppression de la TP.....	156
4.2.3. b La suppression de la taxe d'habitation	164
4.2.3. c La baisse de la dotation globale de fonctionnement.....	172
4.2.3. d Les lois de programmation financière et l'encadrement de la dépense des collectivités territoriales	178
4.3 Bilan de l'approche budgétaire de la décentralisation	179
4.3.1 La rationalisation de l'intercommunalité : la transformation de la carte des EPCI ..	181
4.3.2 La modification de la carte régionale	184

CHAPITRE 5

La question démocratique et représentative.....

5.1 Démocratie et citoyenneté, les angles morts de la décentralisation.....	193
5.1.1 La montée en puissance de l'abstention et des votes nuls ou blancs	193
5.1.2 Une démocratie locale en demi-teinte	199

5.2 La question électorale : entre représentation imparfaite, changement de rôle et cumul(s)	214
5.2.1 Des élus locaux... aussi peu représentatifs que les autres	214
5.2.1. a Le critère de l'âge	215
5.2.1. b Une distribution professionnelle qui s'écarte de celle de la population ...	216
5.2.1. c Le critère de la qualification	217
5.2.1. d La parité, une amélioration de surface ?.....	218
5.2.1. e Une diversité encore mal appréhendée.....	220
5.2.2 Les transformations du modèle électif et leurs conséquences	221
5.2.3 Le cumul des mandats et les conséquences du non-cumul	225

CHAPITRE 6

Questions d'avenir pour la décentralisation	235
6.1 La décentralisation est-elle possible sans la déconcentration ?	237
6.1.1 La réorganisation des services de l'État au cœur des réformes	238
6.1.2 Penser les missions de l'État.....	247
6.2 La décentralisation relève-t-elle d'une culture ?	252
6.2.1 La confiance ne se codifie pas	253
6.2.2 La différenciation territoriale remet-elle en cause l'unité et l'égalité ?	262
6.2.3 L'inter-territorialité autorise-t-elle de mettre fin à la guerre de tous contre tous ? .	272
6.2.4 L'autonomie fiscale est-elle un prérequis pour décentraliser ?.....	287
Conclusion	297
Index des acteurs de la décentralisation mentionnés	304
Index des principales notions employées	306
Références législatives et réglementaires	308
Liste des encadrés, graphiques, illustrations et tableaux	315
Encadrés	315
Graphiques	315
Illustrations.....	318
Tableaux	318

INTRODUCTION

L'année 2022 est celle du trentième anniversaire de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)¹ et du quarantième anniversaire de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions². Si ces anniversaires n'occasionneront probablement pas de grandes manifestations, nous aurions tort de sous-estimer l'importance des dispositions introduites. Âprement discutées – rappelons que la loi ATR fut adoptée à l'Assemblée nationale au terme d'une troisième lecture avec seulement deux voix de majorité –, elles inaugurent un nouvel équilibre des pouvoirs. Ces dispositions législatives marquent une césure avec les politiques mises en œuvre en la matière depuis la Révolution française.

Le choix politique, effectué en 1982, de mettre en œuvre la décentralisation – elle a depuis lors, à l'occasion de la modification intervenue le 28 mars 2003³, été introduite dans la Constitution, où, suivant l'article 1^{er} de celle-ci, l'organisation de la République est décentralisée – est donc majeur : il s'est agi de faire confiance aux élus locaux dans leur capacité à gérer des compétences qui relevaient antérieurement de l'État. Depuis 1982, la décentralisation n'a cessé d'être enrichie, tant au niveau de ses structures, de ses modes de financement que de ses compétences.

Les politiques mises en œuvre par les pouvoirs décentralisés structurent notre quotidien : l'organisation des modes de garde des enfants, les établissements d'enseignement, les équipements sportifs et culturels, les routes, les transports ferroviaires régionaux, les transports routiers, la lutte contre le changement climatique, les parcs et jardins, les maisons de santé, les établissements à destination des personnes âgées, les zones d'activités, le financement de l'apprentissage, la formation professionnelle en sont quelques exemples.

Pourtant, la proximité que chacun d'entre nous entretient avec ces services ou équipements souffre d'un curieux paradoxe. Si nous examinons le taux de participation aux élections locales, et alors même que les choix du corps électoral conditionnent les orientations politiques des assemblées élues, celui-ci ne cesse de baisser. Alors que

1. Loi n° 92-125 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, *Journal officiel* du 8 février 1992, p. 2064.

2. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *Journal officiel* du 3 mars 1982, p. 730.

3. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *Journal officiel* du 29 mars 2003, p. 5568.

le taux d'abstention au premier tour des élections municipales de 1983 était égal à 21,6 %, il atteint 55,3 % en mars 2020. La hausse, jamais démentie depuis 1989, de l'abstention aux élections municipales invalide l'hypothèse suivant laquelle le résultat enregistré serait uniquement lié au contexte – la pandémie de la Covid-19 – dans lequel les deux tours de scrutin en mars et juin 2020 se tinrent. Une année plus tard, le taux d'abstention au second tour des élections régionales de 2021 a été égal à 65,3 %, alors qu'il était de 41,6 % en 2015 ; les résultats enregistrés lors du second tour des élections départementales de 2021 sont comparables : 65,6 % des électeurs se sont abstenus, alors qu'ils n'étaient que 50,0 % en 2015.

Si présente dans nos quotidiens, la décentralisation fait donc l'objet d'une indifférence grandissante de la part du corps électoral. Un autre élément renforce l'abîme de ce paradoxe. À l'occasion des différentes enquêtes d'opinion relatives à la confiance accordée aux élus, les titulaires de fonctions électives locales (maire, conseiller départemental, conseiller régional) disposent, depuis 2009, date à laquelle ces enquêtes ont débuté, d'un indice de confiance supérieur à celui du député, du président de la République et du Premier ministre. En mai 2021, le maire obtenait un indice de 64 %, le conseiller départemental, 51 %, le conseiller régional, 50 %, le député, 42 %, le président de la République, 36 % et le Premier ministre, 35 %. Or, l'examen du taux d'abstention au premier tour de l'élection présidentielle oscille entre 18,9 % en 1981 et 22,2 % en 2017, la valeur la plus basse ayant été atteinte en 2007 avec 16,2 %. Alors que les programmes de l'élection présidentielle sont ceux qui se révèlent les plus éloignés des préoccupations concrètes et immédiates des électeurs, cette élection continue pourtant, année après année, de mobiliser les citoyens.

Il ne nous appartient pas d'examiner plus en profondeur les ressorts de ces résultats. Tel n'est pas, ici, notre objet. Il s'agit d'essayer de comprendre pourquoi la décentralisation voulue par François Mitterrand et celui qui fut, en 1981, le premier ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, n'a pas, à ce jour, réussi à établir la nouvelle citoyenneté à laquelle ils aspiraient.

Les anniversaires offrent l'occasion d'effectuer le bilan des actions entreprises afin de dessiner de nouveaux chemins. En la matière, il est un élément incontestable. Si trois niveaux de collectivités territoriales existent en France, et ce, sans que cette situation soit atypique lorsque nous examinons les pays européens qui disposent d'une superficie et d'une population comparables à la nôtre, la décentralisation est complexe. Il suffit de relever quelques exemples pour s'en assurer.

Combien de fois n'entendons-nous pas des élus déclarer, dans le cadre de la campagne électorale, que, une fois élus, ils mettront en place telle ou telle politique, alors que, bien souvent, elles relèvent d'un autre niveau de collectivité territoriale ? En la matière, les lignes de partage de « qui fait quoi ? » entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel elles appartiennent sont révélatrices de la confusion existante. Ou encore, à l'occasion

locaux. Le titre retenu pour la loi fondatrice du 2 mars 1982 traduit l'ambition et l'orientation politique assignée à la décentralisation : « Droits et libertés des communes, des départements et des régions ». La fin du contrôle *a priori* des actes des collectivités territoriales et le transfert de l'exécutif départemental et régional à un élu issu de l'assemblée délibérante des collectivités concernées l'exprimèrent. Le second élément constitutif de cette théorie fut de considérer que cette première avancée législative n'était autre qu'un effet de cliquet s'inscrivant au sein d'une stratégie plus globale. Dans l'entretien que François Mitterrand accorda au journal *Le Monde* le 2 juillet 1981, il indiquait que cette réforme « a un caractère symbolique sur bien des points, mais aussi [...] qu'elle comporte des dispositions très novatrices, qui marquent notre volonté de réformer en profondeur et d'atteindre, en quelque sorte, un point de non-retour ».

Les élus locaux, même ceux qui, à l'origine, étaient réfractaires à la décentralisation, se saisirent alors des compétences et pouvoirs accordés pour demander que d'autres suivent. Les résultats furent conformes avec ce qui avait été envisagé. François Mitterrand ne manqua pas de souligner cette réussite quelques mois plus tard lors de son intervention devant le conseil général de Savoie, le 6 septembre 1984 : « Aujourd'hui, nous sommes tous pour, et j'observe avec intérêt et un certain plaisir que ceux qui étaient le moins pour, sont ceux qui voudraient que cela allât plus loin. » Le transfert de nouvelles compétences occasionnera alors le transfert des moyens humains et des moyens financiers nécessaires. 25 lois et quelque 200 décrets contribuèrent, entre 1982 et 1986, à préciser la loi du 2 mars 1982.

3.1.2 Les fondements de la décentralisation

Dans un article paru en février 1939 dans *L'Action régionaliste*, Léon Blum soulignait la nécessité qu'il y avait de confier le pouvoir aux élus locaux : « Je ne vois, par exemple, aucune raison de maintenir dans les départements ou dans les régions organisées les représentants du pouvoir central nommés préfets ou sous-préfets, et je crois fermement que l'application du principe de l'élection aux pouvoirs locaux ou régionaux contribuerait singulièrement à ranimer les énergies, à rappeler une sorte d'ardeur vitale²¹³ ». Même si le préfet a entretenu des liens profonds de solidarité avec les élus locaux, son assimilation à la centralisation cristallisera les oppositions.

En 1979, Plantu, qui publiait chaque jour un dessin à la une du journal *Le Monde*, représenta deux personnes. La première, debout, pose la question suivante : « Je voudrais fonder une association pour lutter contre le centralisme administratif. » La réponse de la seconde, assise à son bureau, face à celui qui l'interroge, est : « Écrivez à Paris. » Dans le commentaire précédant son dessin, Plantu précisait : « Et si la

213. Cité par Yves Mény, *op. cit.*, note 185, p. 120.

France, c'était une France des Frances – comme il y aura bientôt une Espagne des Espagnes – au lieu d'un organigramme autoritaire avec Paris pour centre ?²¹⁴ ». Le 15 avril 1982, il publie un autre dessin lorsque les préfets de région transmettent leur pouvoir exécutif aux présidents des conseils régionaux. En surplomb, un corps invisible, une main gauche, celle du préfet, qui tient la croix d'attelle d'une marionnette, où des fils, certains tricolores, relient les élus. À l'aplomb de cette main, un immeuble. Au loin, un village avec un clocher. Le pouce et l'index de la main droite sont insérés dans les anneaux d'une paire de ciseaux : un ruban tricolore qui retenait l'un des élus a été coupé. Écharpe tricolore ceinte, l'élu, tout sourire, rejoint à grandes enjambées le village qui se trouve devant lui.

Ces deux dessins traduisent avec exactitude la nature de la césure opérée en 1982, lorsque les droits et libertés – qui forment le titre de la loi du 2 mars 1982 – furent accordés aux élus locaux. Le préfet fut depuis Napoléon jusqu'en 1982 l'agent qui édifia l'État et la centralisation. Jusqu'en 1982, le préfet a été l'exécutif du conseil départemental et du conseil régional, et a contrôlé l'ensemble des actes des collectivités territoriales.

Deux éléments introduits en 1982 modifient structurellement les attributions du préfet.

Le premier élément a été de confier l'exécutif du département et de la région au président élu de cette assemblée. De cette décision date le transfert des propriétés antérieurement possédées par l'État aux conseils départementaux.

Le second élément concerne le contrôle des actes des collectivités territoriales : alors que le contrôle du préfet, et donc de l'État, concernait l'opportunité et la légalité des délibérations adoptées par les assemblées délibérantes – le contrôle *a priori* –, seul le contrôle de la légalité des actes a été conservé. Celui-ci, qualifié de « contrôle *a posteriori* », rend effective la liberté accordée aux assemblées délibérantes, le préfet suivant les dispositions du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution de 1958 : outre la charge des intérêts nationaux, en tant que représentant du Gouvernement, il exerce un contrôle administratif et s'assure du respect des lois. La création des chambres régionales des comptes, en 1982, a accompagné l'autonomie décisionnelle des collectivités territoriales. Les magistrats de ces juridictions, outre le contrôle des comptes des comptables publics, ont pour missions essentielles, d'une part, de contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales et, d'autre part, de procéder à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre localement. À ce titre, plusieurs des rapports thématiques de la Cour des comptes doivent être mentionnés : celui consacré à l'intercommunalité (2005) ou bien encore à l'inefficacité de la réforme des régions (2019).

214. Plantu, *La démocratie? Parlons en!*, Paris, Alain Moreau, 1979.

contribuer au redressement des finances publiques, diminuant de ce fait le montant total de DGF qui leur était versé, la création d'une commune nouvelle garantissait de pouvoir bénéficier d'une stabilité de cette dotation, appréhendée à partir des montants perçus l'année avant la création de la commune nouvelle par chacune des communes fondatrices de celle-ci, pendant trois années³⁶⁵. Cette garantie concerne l'ensemble des composantes de la DGF des communes : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité urbaine et/ou rurale et la dotation nationale de péréquation. De surcroît, les dispositions de la loi de finances pour 2020 ont permis de créer une dotation d'amorçage pour une durée de trois années et dont le montant est égal à six euros par habitant³⁶⁶.

4.2.3. d *Les lois de programmation financière et l'encadrement de la dépense des collectivités territoriales*

L'action engagée quant à la redéfinition des recettes des collectivités territoriales en général et des EPCI en particulier, tant pour ce qui concerne la fiscalité que les dotations de l'État, s'est accompagnée depuis 2018 d'une politique relative à la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement. Elle est la conséquence des lois de programmation financière.

Le 23 juillet 2008, d'importantes révisions ont été apportées à la Constitution de 1958, notamment afin de renforcer le rôle du Parlement. L'une des dispositions introduites à l'article 34 fait obligation à l'État de définir les objectifs de son action dans des lois de programmation au sein desquelles les orientations pluriannuelles en matière de finances publiques doivent être définies : « Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » (article 11 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Depuis 2008, trois lois de programmation financière³⁶⁷ et une loi organique³⁶⁸ ont été promulguées. Ces textes législatifs incluent, pour la première fois, les collectivités territoriales au sein de l'équilibre général des administrations publiques. L'effort a d'abord porté sur les recettes allouées aux collectivités territoriales. C'est à ce titre que la loi de programmation financière pour la période 2011-2014 conduisit à stabiliser les dépenses du budget de l'État relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et que les prélèvements sur recettes (hors fonds de compensation de la taxe pour la valeur

365. Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, article 13.

366. Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, *Journal officiel* du 29 décembre 2019, article 250.

367. Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, *Journal officiel* du 29 décembre 2010; loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, *Journal officiel* du 30 décembre 2014; loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *Journal officiel* du 23 janvier 2018.

368. Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Journal officiel* du 18 décembre 2012.

ajoutée et dotations de compensation de la réforme de la TP) ont été stabilisés en valeur. La loi de programmation suivante se fit beaucoup plus précise, puisque c'est sur ce fondement que les collectivités territoriales furent associées à l'effort de redressement des finances publiques qui se traduit par la baisse importante des crédits affectés jusqu'alors à la DGF. La loi de programmation financière pour la période 2018-2022 a permis d'élargir l'implication des collectivités territoriales à une maîtrise des grands équilibres des finances publiques, à la fois en termes de dépenses réelles de fonctionnement – encadrement de la dépense à hauteur de 1,2 % sur les années 2018 à 2022, en prenant l'année 2017 comme référence – et d'amélioration du besoin de financement, pour lequel l'objectif de baisse a été fixé à 2,6 milliards d'euros par an. Les 321 collectivités territoriales et groupements les plus importants (ceux dont les dépenses réelles de fonctionnement sont égales ou supérieures à 60 millions d'euros) sont concernés par cette politique pour laquelle le dépassement du plafond des dépenses conduit à une reprise financière sur la fiscalité des collectivités territoriales comprise à 75 % pour les collectivités signataires de ce protocole dit « de Cahors » et à 100 % pour celles qui ne se sont pas engagées dans cette contractualisation. Au 1^{er} janvier 2020, 229 contrats ont été signés, auxquels peuvent être associées 17 collectivités supplémentaires qui se sont engagées dans cette voie de façon volontaire : l'ensemble représente 66 % de la totalité des dépenses de fonctionnement ciblées par cette politique.

Avant que la crise sanitaire de l'hiver 2020 n'intervienne et ne suspende ce dispositif, les collectivités ciblées par cette maîtrise de leurs dépenses ont connu un ralentissement de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement (de 0,3 % en 2018 et de 0,8 % en 2019, alors que les dépenses de l'ensemble des collectivités et des groupements augmentaient, au cours des mêmes années, de 0,3 % et 1,2 %, seules 17 collectivités en 2018 et 14 en 2019 n'ayant pas respecté les objectifs du contrat signé avec l'État). Cette maîtrise de la dépense a permis de concourir à l'amélioration de l'épargne brute des collectivités territoriales.

4.3 Bilan de l'approche budgétaire de la décentralisation

Les choix économiques portant, d'une part, sur l'allègement de la fiscalité – des entreprises et, avec la suppression de la TH, des ménages – et, d'autre part, sur la baisse de la DGF ne répondent pas qu'à une contrainte budgétaire : ils s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion plus étendue portant sur l'organisation des collectivités territoriales.

L'année 2010, lorsque la loi RCT du 16 décembre 2010 est intervenue, marque une césure dans cette approche budgétaire de la décentralisation. Intervenant à Toulon, le 25 septembre 2008, pour dégager les conclusions issues de la crise financière