

CATHERINE GRÉMION

*Région, département,  
commune :  
le faux débat*

L'année 1992 constitue un tournant pour l'Europe, la mise en œuvre de l'Acte unique se télescope avec l'accession à l'indépendance d'un second bloc d'entités territoriales à l'est, et avec un réveil des nationalités sans précédent qui peut tantôt conforter, et tantôt mettre en péril, la constitution de régimes démocratiques dans ces pays.

L'accès à l'indépendance signifie bien souvent l'accès à un Etat de droit fondé sur des institutions dont tout est à construire et à imaginer<sup>1</sup> et les nouveaux pays tournent leurs yeux vers l'Occident à la recherche de modèles crédibles. Modèle américain, modèle napoléonien, ou modèle fédéral à l'allemande se retrouvent en compétition sur le marché des institutions nationales et locales, à l'heure où la France elle-même s'éloigne sans doute plus que jamais depuis deux siècles du modèle traditionnel de ses institutions républicaines : le régime du préfet napoléonien.

Les dix ans de la décentralisation, qui coïncident avec le débat au Parlement autour du projet Baylet-Joxe-Marchand marquent à la fois le moment des bilans et celui des remises en questions. L'un des aspects les plus contestés est celui des niveaux d'administration de la France : cette réforme ne s'est-elle pas arrêtée à mi-chemin en

1. Voir P. Grémion et P. Hassner, *Vents d'est : vers l'Europe des Etats de droit?*, Paris, PUF, 1990.

consacrant le cadre complexe et coûteux mis en place en 1964 et maintenu en 1972, cette construction à trois niveaux que constituent les régions, les départements et les communes ?

Chacun des niveaux est soumis tour à tour au feu de la critique. On connaît les reproches que depuis Michel Debré, à la fois premier adversaire et principal artisan de la constitution de régions en France, on adresse à ce niveau supradépartemental<sup>1</sup> : risque d'éclatement, d'autonomie excessive de ces circonscriptions, taille insuffisante pour les missions qu'on leur confie ; la commune est l'objet de critiques récurrentes sur l'émiettement communal et l'absurdité que serait la gestion de 60 % de nos communes qui comptent de 0 à 500 habitants en France. Quant au département, son découpage est archaïque, procédant de l'étalon que représentait la journée de cheval pour accéder au centre, il y a exactement deux siècles, il serait trop petit au regard des exigences du développement économique, inférieur aux normes qu'impose l'Europe de demain, et à celles qu'observent nos partenaires, et sans fondement légitime.

En outre, la superposition des échelons imposerait une charge excessive aux Français. Michel Debré estimait déjà, en 1945, que la France n'était pas assez riche pour souffrir une administration à trois niveaux. Depuis la réforme de 1982, les dépenses des élus qui tentent d'affirmer la suprématie de leur échelon à travers des dépenses de prestige semblent lui donner raison. La construction de luxueux hôtels de département ou de région, les politiques de communication ambitieuses, les avantages personnels nombreux, et le recrutement à grands frais de collaborateurs qui suscitent la jalousie de leurs collègues restés au service de l'État, justifient en grande partie ce jugement. Les trois niveaux sont coûteux, c'est une réalité indiscutable, et l'imbrication des pouvoirs que l'on avait voulu répartir en « blocs de compétence clairs » apparaît de plus en plus comme un élément de complexité croissante dans la gestion des affaires publiques au niveau local.

L'appel à la raison dans ce domaine s'appuie donc à la fois sur des arguments de bonne gestion et de rationalité financière, et sur l'exemplarité des structures qui gouvernent nos voisins et partenaires européens, de l'Allemagne à la Grande-Bretagne, en passant par la Belgique et les Pays-Bas.

On pourrait toutefois se demander si c'est là un domaine où la raison est bonne conseillère, et si des qualités comme la démocratie,

1. C. Grémion, Les décentralisateurs déstabilisés, *Pouvoirs*, n° 42, 1989.

la participation civique, la conscience d'appartenance et le sentiment d'identité obéissent à des raisons économiques et financières.

Il convient à tout le moins de retourner le problème en plusieurs sens, en abordant les arguments touchant à la disparité de nos structures face à l'Europe, à leur coût, et aux conséquences de leur superposition sur la qualité de la gestion locale. Mais on ne peut en outre éviter de s'interroger sur l'état de l'opinion, révélatrice de sentiments d'appartenance et de phénomènes identitaires, ainsi que sur les chances politiques d'un redécoupage s'il était nécessaire.

#### L'EXEMPLE EUROPÉEN ET L'ÉTAT DE L'OPINION

Faut-il rappeler tout d'abord que sur douze pays européens, six ont trois niveaux d'administration, et que ce modèle n'est pas seulement celui de pays latins (régions, provinces et communes en Italie, communautés autonomes, provinces et communes en Espagne), mais aussi la réalité du modèle allemand, qui à côté de ses 10 Länder aux dimensions par ailleurs très inégales, compte 237 *Kreise* (arrondissements) et 8 500 communes ? La comparaison montre que la France se situe dans la moyenne, par la taille de ses régions, certaines comptant plus d'habitants et de revenus que certains Länder (tel celui de Brême qui se confond avec la ville du même nom, comme ceux de Hambourg et Berlin) et n'a que 1 400 000 habitants. Les 20 régions italiennes ou les 17 communautés espagnoles ont des dimensions comparables aux nôtres. La taille n'a par ailleurs de signification qu'au regard des fonctions et des compétences, qu'il n'est pas possible de passer en revue ici<sup>1</sup>.

Le mythe des « blocs de compétences clairs » sur lesquels était bâtie la réforme voulue par G. Defferre a fait long feu, et ce qui désormais est clair est qu'il est difficile de cantonner un niveau dans l'exercice d'une — ou de — fonction limitée, et que l'on assiste à un glissement vers une situation d'une complexité croissante où se multiplient les contributions de chacun à l'action de tous. Plus aucun niveau ne peut afficher la maîtrise unique d'une politique précise, et la recherche de financements croisés comme le développement d'initiatives locales dans des domaines où la demande publique se fait exigeante entraîne un éclatement des

1. Voir sur ce sujet A. Delcamp, *Les institutions locales en Europe*, PUF, 1990 et Y. Mény (éd.), *La réforme des collectivités locales en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1984.

chaînes de décision et un effet de halo où se dispersent les responsabilités.

Ainsi le cadre posé au départ est-il en évolution rapide : il convient donc de se demander dans quelle direction il va et ce qu'il convient d'en retenir, compte tenu du probable, et du souhaitable.

La région n'a pas jusqu'à présent justifié les craintes de ceux qui y voyaient le risque d'un éclatement de l'unité nationale. En revanche, elle n'a pas su non plus prendre la place que l'on aurait pu attendre d'un échelon voué à la coordination et à l'impulsion dans le domaine du développement économique. Elle demeure sans rival comme cadre de réflexion, signe les contrats de plan, est le lieu où se retrouvent les représentants des comités économiques et sociaux et les élus du sol, mais souffre de nombreuses faiblesses. Collectivité locale de plein droit depuis l'élection en 1986 des conseils régionaux, elle a subi de plein fouet les effets de la loi de 1988 sur les cumuls de mandats. Les maires de grandes villes et hommes politiques d'envergure nationale ont déserté ses conseils, optant pour la plupart pour leur siège de député, leur mairie ou leur conseil général. Pour ses deux tâches principales, la formation et l'action en faveur des entreprises, elle est très largement concurrencée par d'autres acteurs : la formation est restée très largement l'affaire de l'Etat et des entreprises, qui ne lui ont laissé que des moyens modestes comparés aux leurs ; l'action économique et l'aide aux entreprises sont devenues les préoccupations majeures des villes qui s'y livrent une concurrence acharnée, et y dépensent autant d'efforts et de crédits que les régions<sup>1</sup>. La modestie de ses budgets la cantonne dans un rôle ambigu, proche des anciennes administrations de mission. Elle demeure néanmoins pour les transports, l'éducation, voire la culture ou l'environnement, un échelon qui suscite des attentes et dont les capacités tendent à se développer. Les souhaits de transfert des universités après le succès de l'action en faveur des lycées montrent malgré les obstacles rencontrés jusqu'ici qu'elle est une institution dont les électeurs reconnaissent la légitimité pour une politique de proximité, moins marquée par la lourdeur administrative que le niveau parisien, et moins liée aux particularismes des départements et des villes. L'Europe des régions n'est pas une perspective acceptable, si elle signifie le dépérissement de l'Etat et de la nation, l'Europe sans les régions

1. En 1988, les communes ont dépensé 42 % des aides devant les régions (27,3 %), et les départements (25 %), *Notes bleues de la Direction de la comptabilité publique*, mars 1991.

serait une entité abstraite privée d'un ancrage identitaire dont la vigueur se confirme tous les jours, nous y reviendrons.

Quant aux départements et aux communes, leur ancrage dans les habitudes administratives et politiques de la France en fait les échelons de base de la démocratie et de la participation civique. Et la désaffection actuelle doit être imputée non au nombre des niveaux instaurés par la décentralisation, mais plus probablement aux pratiques qui s'y développent. Les sondages sur les niveaux d'administration en France montrent en particulier le très fort attachement des habitants des zones rurales à leur cadre départemental, même s'ils partagent l'ambivalence de leurs compatriotes à l'égard des niveaux d'administration dont ils relèvent. Attardons-nous un peu sur un sondage récent<sup>1</sup> sur ce problème précis. La moitié des Français interrogés à ce sujet trouvent qu'il y a trop d'échelons de collectivités locales, mais ce jugement global cache un fort attachement à chacun d'eux, et une incapacité à trancher en faveur d'une suppression quelconque.

Le département recueille 78 % de supporteurs (contre 14 % d'adversaires), il en compte 85 % dans les communes de moins de 2 000 habitants, et 79 % dans les villes de moins de 20 000 habitants. C'est donc un plébiscite massif des zones rurales qui s'opposent à la disparition de leur chef-lieu, et de tout ce que représente traditionnellement le département. Pourtant la décentralisation, qui a profité surtout à cet échelon intermédiaire, est vue avec moins d'enthousiasme qu'il y a quelques années<sup>2</sup>. A la question : « Quels sont les deux responsables de la vie politique locale à qui vous faites le plus confiance ? », le président du conseil général passe derrière le préfet, qui regagne en popularité, et bat députés, sénateurs et présidents du conseil général en confiance, avec 26 % de voix contre 25 % au député, 22 % au président du conseil général et 10 % au président du conseil régional.

Préfet ou conseil général c'est toujours le département, qu'il soit fonctionnaire de l'État ou collectivité locale, et l'électeur, qu'il confonde ou non ces deux modes de rapport au public, manifeste que c'est là qu'il souhaite que son sort et celui de sa commune soient débattus et traités.

La commune soulève d'autres paradoxes, si l'on confronte à

1. Sondage SOFRES : *Les Français et la décentralisation* pour l'Institut de la Décentralisation, avril 1991. Voir aussi *Pouvoirs locaux*, juin 1991.

2. 62 % de jugements positifs contre 66 et 20 % d'opposants contre 16 % en 1987.

l'histoire l'attitude des électeurs : le maire, qui y règne en maître, comme J.-C. Thoenig le relève plus haut, reste de loin le plus estimé des élus, et capte la confiance de 65 % des sondés. Sa popularité reste considérable malgré les nombreuses « affaires » soulevées dans le domaine des finances locales. Cependant, cette confiance générale n'empêche pas que la commune soit le lieu où des regroupements semblent le plus facilement envisagés : certes il ne s'agit pas de supprimer le niveau communal, mais seulement de « regrouper votre commune avec d'autres communes voisines ».

Néanmoins les deux tiers des opinions sont favorables, ce qui constitue une surprise, quand on sait les résistances constantes à toute tentative de concentration, dont la loi Marcellin de 1971, et son plan de fusion mort-né, est le dernier avatar.

Des 44 000 paroisses de Mirabeau aux 36 000 communes actuelles, la permanence est une marque constante de la vie politique française, aussi cette faveur soudaine accordée aux fusions peut-elle être l'expression de la vanité des sondages tout autant que celle d'une évolution des mentalités face à l'Europe des Douze<sup>1</sup>. Regrouper les communes voisines n'est pas pour autant « supprimer la commune » et ne réduirait pas le nombre de niveaux d'autorité sur le territoire national. Or l'expérience récente a prouvé que les fusions consenties après la loi de 1971 avaient plus souvent abouti à un divorce des communes regroupées qu'à un élargissement ultérieur aux circonscriptions voisines.

Les deux collectivités de base de la France de Balzac restent donc bien ancrées dans les préférences des habitants des communes, grandes et petites, et ce n'est certainement pas à l'heure où les recensements montrent les risques croissants de désertification des zones rurales, comme la fragilisation des villes moyennes qu'il faut céder aux mirages des économies que constituerait la suppression du département ou le regroupement autoritaire des communes. La réalité de la participation civique au niveau communal et la richesse qu'elle constitue pour les plus petites collectivités, comme le nombre d'emplois induits par la présence d'une préfecture dans une ville moyenne restent des justifications plus valables que jamais pour le maintien de ces piliers de l'architecture administrative française.

Ceci posé, le problème n'est aucunement résolu, car demeurent le sort de la région et celui de nombreux échelons intermédiaires

1. Cette fois, ce sont les plus petites communes qui expriment le plus d'opinions favorables à une fusion : 75 % dans les communes de moins de 2 000 habitants contre 60 % entre 2 000 et 20 000 habitants et 57 % en région parisienne.

existant en droit et en fait dans les interstices du maillage principal, ainsi que le débat autour de leur poids respectif.

La région, quant à elle, obtient également un soutien massif (70 %) d'autant plus fort que ceux qui s'expriment sont plus jeunes<sup>1</sup>, tempéré par 15 % de souhaits en faveur d'une dizaine de grandes régions. Au total c'est donc 80 % des Français consultés, et 90 % des plus jeunes, qui se disent favorables à l'échelon régional. Ceci conforte les résultats des enquêtes entreprises régulièrement par l'OIP qui montrent une croissance constante des attentes à l'égard de la région, malgré la modestie des suffrages qui se portent sur son président (10 %). Plus des trois quarts des Français sont favorables à la régionalisation et ils expriment un sentiment d'appartenance deux fois plus fort à leur région qu'à leur département. La région reste un lieu chargé d'une valeur symbolique forte, qui conjugue des atouts historiques — la proximité avec les anciennes provinces — et des atouts d'avenir : une dimension plus proche des problèmes économiques et mieux adaptée au développement. Ceci se traduit par un soutien particulièrement sensible de la part des groupes porteurs d'innovation : jeunes, cadres supérieurs et cadres moyens, les mêmes qui portent par ailleurs leurs suffrages vers l'Europe<sup>2</sup>.

#### LES COÛTS DE LA DÉCENTRALISATION : EFFETS ET CAUSES

Quels maux peut-on relever comme résultats directs et spécifiques de cette superposition de communautés ? Relevons tout d'abord le caractère inégal de leur représentativité : les listes régionales privilégient une rationalité départementale et des logiques d'appareils politiques, elles conduisent à constituer des assemblées de plus en plus ingouvernables ; quant au département, principal échelon de pouvoir dans le système actuel, il reste assis sur la base cantonale qui, certes, représente bien les zones rurales, mais est en décalage croissant avec les problèmes des agglomérations urbaines. Par ailleurs, il serait dénué de sens de parler de ces trois échelons, sans souligner que les « affaires locales » sont traitées tout autant, sinon davantage, dans les assemblées discrètes des lieux de coopération intercollectivités que sont les SIVOM, les pays, ou les communautés urbaines, ou encore à l'échelon de l'arrondissement ou du canton. Les

1. 76 % des moins de 30 ans, 65 % des plus de 65 ans.

2. A. Percheron, Le citoyen et le local, colloque *Le local dans les sciences sociales*, AFSP, mai 1991, et enquêtes OIP, 1990.

réseaux de ville encore balbutiants ou les regroupements de région dans des associations comme celle du Grand-Ouest, ou dans des opérations telles que les PIM (Programme intégré méditerranéen) pourraient également être évoqués.

La décentralisation, conçue comme « le pouvoir donné aux assemblées locales », a pu un moment apparaître comme une source d'économies : Clemenceau le pensait, ou du moins l'affirmait en 1919 : « Du même coup l'administration pourrait se délester du pullulement de fonctionnaires mal payés, et trop souvent disposés à ne pas fonctionner du tout, qui prive ce pays de précieuses forces de production. »<sup>1</sup>

A cet égard, il est clair que la décentralisation, si elle a réduit le nombre des fonctionnaires d'Etat au niveau local, et si elle leur donne en effet le sentiment d'être mal payés, en revanche accélère le mouvement qui avait déjà incité les collectivités à développer leur propre administration. Les embauches se sont multipliées, dans les villes et les départements<sup>2</sup>, à des conditions telles qu'elles ont facilité le débauchage de fonctionnaires de l'Etat, membres des corps administratifs ou techniques. Au total, le nombre global des fonctionnaires a augmenté. Cependant la région, l'échelon le plus contesté, pèse peu dans cet accroissement général, et le mouvement avait précédé les lois de 1982, dans les villes notamment.

La construction des hôtels de région et de départements, souvent somptueux, a suivi l'installation des présidents dans leurs nouvelles fonctions. Ces nouveaux monuments qui ont souvent à juste titre suscité des critiques scandalisées ou amusées et qui témoignent devant les générations des ambitions et des vanités concurrentes des nouvelles autorités locales, sont actuellement terminés. Affaire classée, quoi qu'il en soit.

S'il y a lieu de revenir sur des éléments de la construction issue de la loi « Droits et Libertés », c'est sans doute davantage sur des aspects plus sérieux et qui touchent à l'image de la vie — et des hommes — politique(s), nationaux et locaux, et de l'administration en France, en l'occurrence les conséquences négatives à bien des égards de l'imbrication des compétences, et de la fameuse « trans-

1. Cité par Jean-Marcel Jeanneney, Le projet de loi référendaire du 2 avril 1969 créait les régions, *Entretiens d'Auxerre*, septembre 1991.

2. Voir J. Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985 ; J.-M. Nicolas, *Les cadres supérieurs des mairies face à la décentralisation*, Cahiers du CNFPT, 1986 ; D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leur personnel*, DCCL, 1989 ; C. Grémion, Service public et décentralisation, *Projet*, n° 220, décembre 1989.



parence » que le législateur a voulu instaurer, avec leurs conséquences dans le domaine de la moralité publique, et du caractère exemplaire du système d'administration « à la française ».

La réforme a de façon générale voulu supprimer la tutelle, et l'écran que constituait le préfet entre le citoyen et les décisions qui le concernent. Dans les domaines si complexes de l'urbanisme ou de l'action sociale, elle a voulu instaurer de la clarté, donnant l'un à la commune, l'autre au département. Le maire devenait responsable de ses actes devant les électeurs, le conseil général ne pouvait plus compter sur l'Etat pour boucher les trous que sa prodigalité entraînait. Tout ceci était marqué au coin de la rationalité et de la moralité. Mais l'évolution de ces dix dernières années a montré que des dérives attendues ou inattendues se sont multipliées. Ces deux domaines sont particulièrement exemplaires, car ils représentent deux façades opposées de l'action publique.

Le premier, l'urbanisme et les permis de construire, prestigieux et source de profits, permet des actions valorisantes, touche un public d'électeurs sensibles au prestige et à la qualité des opérations engagées, visibilité et effets d'affichages sont assurés pour les élus, mais le poids des intérêts et les tentations d'opérations douteuses y sont également très forts. L'élu est désormais en première ligne, sans la protection qui constituait si souvent la tutelle. Les dérives qui se produisent étaient pour la plupart attendues : hausse du nombre d'« affaires », pression sur les décideurs, montée de pratiques de corruption à laquelle la France avait jusqu'ici échappé, et inflation immobilière là où les investisseurs peuvent prévoir des profits, mépris des décisions judiciaires et des règlements d'urbanisme ; du pont de l'île de Ré au cap d'Agde, en passant par Nice et Angoulême, c'est l'Etat de droit qui est menacé autant que le littoral et les mœurs politiques si l'on ne tente pas d'endiguer ce courant montant.

D'autres effets sont inattendus, mais tout aussi pervers, tel que le refus d'accueillir constructions neuves et logements sociaux dans des zones comme la région parisienne où la demande de logements est très forte ; ou encore la hausse constante des impôts locaux tendant à équilibrer des budgets que la course aux équipements, les facilités bancaires et les pratiques de secret des gouvernements locaux ont entraîné dans une spirale ascendante.

Dans le second domaine, le domaine social, l'effet est inverse, ce qui manifeste bien la difficulté d'une réflexion sur ce sujet. Loin d'avoir entraîné une inflation des dépenses, la décentralisation a marqué le début d'une phase de réduction drastique. Chaque conseil

général a réussi à réduire la part du « social » dans son budget d'ensemble, parfois de près de 20 %, et les associations, nombreuses dans le secteur, ont vu les aides s'amenuiser. L'effet d'affichage est rendu difficile par la multiplicité des intervenants et la complexité des répartitions de responsabilité, et s'adresse en outre à un public marginal au point de vue politique. Aussi, les élus ont tendance à rejeter vers les autres les charges qu'ils n'ont guère intérêt à assumer. Certes, ceci ne concerne pas les dépenses envers les personnes âgées valides, objet de toutes les attentions. Mais dès que l'on parle de SDF, de RMI, de toxicomanie, ou de vieillesse médicalisée, les attitudes changent, et chacun tend à faire prendre par l'Etat, les associations ou les autres collectivités, les responsabilités qu'il pourrait revendiquer. Seules demeurent des actions fortement marquées par le clientélisme et l'efficacité électorale.

Alors que proposer ? Supprimer des niveaux ou modifier les pratiques ? La concurrence excessive entre collectivités de base est actuellement mal régulée par les relations nécessairement clientélistes et politisées avec les collectivités « supérieures ».

Deux voies seraient à explorer : l'instauration de lieux de concertation entre les élus, qui les mène à prendre des choix communs, ou bien le recours à l'Etat.

Dans la première direction, on retrouve les communautés de ville et les autorités d'agglomération suggérées par le projet Joxe-Marchand. L'agglomération est sans aucun doute, et sera de façon croissante, le lieu de tensions mais aussi le lieu où s'impose une vision commune de l'action. Elle permettrait des débats plus loin des pressions et protégerait les élus des excès dus à la volonté de transparence<sup>1</sup>. L'espace rural gagnerait également à ce type de mise en commun.

L'autre direction, le retour ou le recours à l'Etat, s'esquisse derrière la nouvelle popularité du préfet, citée dans ce sondage analysé plus haut. Elle va également dans le même sens que les projets de la loi Joxe-Marchand, elle marque la nécessité de faire le point sur ces effets pervers, et d'en tirer la leçon pour repenser la place du représentant de l'Etat comme garant de la cohésion nationale, et comme arbitre et modérateur des divergences et des excès dans les choix des collectivités locales. Elle rappelle également la nécessité de contrôle et de clarté dans leur gestion financière.

Revaloriser les situations des fonctionnaires d'Etat, préciser le

1. Voir J.-C. Némery, *Territoire et administration : quelques vérités sur l'optimum dimensionnel*, septembre 1991.

statut de l'élu et instaurer pour les élus des procédures de coordination et de décision concertée, entre eux ou autour de l'échelon local de l'État, apparaît donc urgent et nécessaire pour enrayer la désaffection et la méfiance montante des électeurs à l'égard de la vie publique. L'agglomération et le groupement de communes doivent être à l'avenir des lieux de décision qui permettent d'instaurer de la distance à l'égard des pressions trop immédiates des intérêts locaux, et de penser le développement en termes de complémentarité et non de concurrence toujours coûteuse et souvent stérile.

C'est à ce prix qu'une décentralisation, lancée dans l'enthousiasme, et source incontestable de vitalité locale, évitera de tourner à la cacophonie, et d'ouvrir la porte à une montée de la corruption et à une remise en cause de l'État de droit.

Encore faut-il que les élus installés aux commandes dans les départements, au Parlement, et en particulier au Sénat, acceptent de poser un diagnostic qui remet en question bien des situations acquises, c'est là sans doute le plus difficile aujourd'hui.

RÉSUMÉ. — *Face à la nouvelle situation en Europe, on doit s'interroger sur les structures locales de la France décentralisée : communes, départements, régions semblent un cadre trop lourd et coûteux : qu'en est-il en réalité ? Ni la comparaison internationale, ni l'état des coûts réels et de l'opinion publique ne légitiment la suppression de l'un de ces niveaux. Le vrai problème est ailleurs, dans les dérives des nouvelles pratiques locales qui mettent en danger démocratie et Etat de droit.*