

Déconcentration ou décentralisation : comment choisir le bon dosage pour garantir libertés ET efficacité ?



Toute décentralisation nouvelle doit s'accompagner d'une nouvelle étape de déconcentration. Dans les faits, les deux phénomènes sont nécessairement limités.

Avec Didier
Maus

Atlantico : Alors que le Grand Débat national a réuni Emmanuel Macron et Alain Juppé à Bordeaux, les deux hommes proposent une vision différente concernant les collectivités locales. Si Emmanuel Macron se prononce en faveur de la "déconcentration", Alain Juppé appelle à plus de décentralisation. Comment distinguer les deux notions, et quelles sont les logiques qui peuvent gouverner cette différence d'approche ?

Didier Maus : Les deux expressions « décentralisation » et « déconcentration » font partie du vocabulaire politique et administratif d'un pays a priori centralisé. D'un point de vue strictement juridique, la décentralisation consiste à transférer des responsabilités du pouvoir central vers des responsables locaux élus (assemblées locales) tandis que la déconcentration se caractérise par un transfert à l'intérieur du pouvoir de l'État du gouvernement central vers les préfets. Dans les deux cas, il y a un renforcement du local par rapport au national, mais dans un cas au profit d'autorités disposants d'une légitimité politique, dans l'autre vers des responsables nommés par le gouvernement.

Il est évident que ces deux approches ne sont pas identiques. La décentralisation, c'est un renforcement de l'autonomie locale (communes et leurs groupements, départements et régions) tandis que l'autorité déconcentrée demeure sous l'autorité du pouvoir parisien.

La France se caractérise, depuis la Révolution, par une forte centralisation politique et administrative (laquelle ne fait que prendre la suite de l'Ancien régime), mais la « grande » loi de 1884 sur les communes affirme un principe de décentralisation en précisant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », formule qui est toujours en vigueur. Les réformes de 1982, sous François Mitterrand et Gaston Defferre, et de 2003, avec Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin, ont nettement renforcé la décentralisation, à la fois en ce qui concerne les départements et les régions, y compris en inscrivant dans la Constitution (article premier), le principe d'une organisation décentralisée de la République. Parallèlement l'État a été obligé de déconcentrer son organisation pour que les élus locaux puissent avoir en face d'eux un représentant de l'État, le préfet, susceptible d'être un véritable interlocuteur.

Un des enjeux importants des réformes à venir se trouve dans l'opposition des visions entre Emmanuel Macron et Alain Juppé : décentraliser, c'est automatiquement réduire le rôle de l'État ; déconcentrer, c'est conserver l'emprise de l'État.

Que cela soit pour la décentralisation ou la déconcentration, quels en sont les avantages et les inconvénients ?

Le débat ne peut pas être tranché dans l'absolu. Le développement de la décentralisation est parfois accusé de conduire à des dépenses trop importantes, mais utiles, tandis que la déconcentration demeure une approche trop uniforme de la gestion publique. Si l'on regarde les transformations de la France depuis 1982, les constructions scolaires (collèges et lycées), les transports régionaux (les TER) et le développement économique ont été les bénéficiaires de la décentralisation. Cela peut conduire à une augmentation des impôts locaux.

Il suffit aujourd'hui de s'intéresser aux relations entre M. Macron et les grandes organisations d'élus territoriaux (communes, départements et régions) pour saisir l'importance de l'enjeu. La suppression de la taxe d'habitation, qui concerne les communes et, sans doute, indirectement les départements exprime bien l'impossibilité de concilier une extension de l'autonomie territoriale avec certains aspects des politiques publiques nationales. Lorsque le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, encadre de manière plus sévère les dépenses de fonctionnement des « grandes » collectivités, il y a par nature une atteinte à la décentralisation.

La décentralisation comporte nécessairement trois volets : les institutions, les compétences, les ressources financières. Autant le système institutionnel, dérivé de celui des communes de 1884, est au point, autant les transferts de compétences ont été réels et significatifs, autant le volet financier demeure le point de friction entre l'État et les territoires : comment assurer une véritable autonomie financière locale, y compris fiscale, tout en poursuivant une politique nationale de réduction des déficits publics ?

Au regard de la structure institutionnelle française actuelle, quel serait le "dosage" adapté entre décentralisation et déconcentration ?

Il n'existe pas de recette miracle. La France n'est pas une fédération, comme l'Allemagne, et demeurera un État unitaire (à des nuances près à propos des outre-mer).

Dans la plupart des pays, même non fédéraux, il est impossible de traduire le mot « déconcentration » dans la langue locale. C'est évident en anglais où, qu'il s'agisse de la Grande-Bretagne ou des États-Unis, la confusion entre décentralisation et déconcentration est permanente.

Toute décentralisation nouvelle doit s'accompagner d'une nouvelle étape de déconcentration, mais nous savons parfaitement que les grandes politiques d'aménagement, par exemple en Ile-de-France, ne seront jamais entièrement transférées aux régions. Dans le domaine culturel, thème politique très spécifique à la France, on pourrait imaginer de transférer aux régions ou aux départements, en fonction de leur importance, certains équipements patrimoniaux (cathédrales, musées ou châteaux) ou de spectacles (théâtres nationaux, orchestres nationaux), mais au-delà des aspects financiers, la sociologie du milieu professionnel et sa résistance face aux responsables politiques locaux constituent un véritable frein à la décentralisation et, même, à la déconcentration.

L'histoire de la France peut permettre de nouvelles étapes de décentralisation, mais la très forte revendication de l'égalité républicaine conduit nécessairement à la limiter.