

LE JEU DU COMPROMIS : L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE

Patrick LE LIDEC

*Chargé de recherche au CNRS, Centre d'études et de recherches de science
administrative (CERSA), Université de Paris II*

Depuis une trentaine d'années, la décentralisation constitue un processus continu en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE. Ces transformations ont des causes à la fois économiques et politiques. La reconfiguration des systèmes d'administration publique nationaux emprunte cependant des voies spécifiques et nourrit des interprétations diverses. En France, où le processus de décentralisation s'est singulièrement accéléré depuis 2002, une interprétation a été diffusée et s'est désormais consolidée : « l'État se désengage », il délègue certaines de ses compétences aux collectivités, il se déleste, il se décharge sur elles de certaines attributions pour se recentrer sur ses compétences régaliennes. L'interprétation qui s'impose connaît certes quelques variantes. Dans une version plus raffinée, on ajoute, par exemple, que l'État organise son retrait des territoires pour mieux les gouverner à distance et restaurer son autorité¹. La décentralisation est ainsi volontiers présentée en « ruse de l'État », au service « d'un programme de restauration et de rénovation du centre »². Quelles qu'en soient les variantes, la version nationale du processus de reconfiguration du système d'administration français emprunte sa trame à une forme de récit héroïque, où un acteur (l'État) doué de conscience et de volonté, doté d'une vision stratégique de son devenir à long terme, impose sans difficulté sa volonté à un autre acteur, passif, (les collectivités) une redistribution des tâches dont il ressort évidemment gagnant (une autorité restaurée, version moderne de « l'État musclé »). Ce récit exerce une très forte séduction intellectuelle en France. Il conforte la représentation de l'État, véritable cerveau de la société³, que les élites étatiques aiment à donner et à avoir d'elles-mêmes. Il cadre avec l'idée la plus communément admise de l'État français, héritier de

1. C'est la thèse défendue par Renaud Epstein qui, semble-t-il, se livre à une généralisation à partir du cas particulier de la politique de la ville. Epstein (Renaud), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, pp. 96-111.

2. Caillosse (Jacques), « La décentralisation, une ruse de l'État central ? Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 63, IV, 2004.

3. Durkheim (Émile), *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1960.

l'absolutisme, et avec bien des éléments de sa trajectoire : celle d'un État centralisateur, puissant ; celle d'un État pourvu d'un monopole du pouvoir et de la légitimité, produit d'un long processus de différenciation⁴. Ce récit est, de surcroît, d'autant plus séduisant qu'il emprunte à la réalité des éléments difficilement contestables : les transferts de compétences ont, par exemple, souvent des conséquences budgétaires négatives pour les collectivités concernées⁵.

Mais est-il pour autant certain que la représentation communément admise de l'État puissance, soit conforme à sa réalité et que ce récit rende compte de la réalité du processus de reconfiguration du système d'administration français ? Est-il aussi univoque qu'on le dit souvent ? Le discours juridique selon lequel « les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence » est-il conforme à la réalité observée ? Disons-le tout net, on se trompe lourdement dans l'interprétation du processus de décentralisation à l'œuvre et dans l'imputation des causalités.

UN JEU À TROIS ACTEURS : ÉLUS LOCAUX, ADMINISTRATIONS ET EXÉCUTIF NATIONAL DANS LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION

Loin d'être le fait du Prince que valorise le prisme étroitement étatiste généralement employé en France, le processus de décentralisation doit être analysé comme le produit des transformations des interdépendances et des rapports de force entre trois catégories d'acteurs : les élus locaux qui jouent un rôle moteur et offensif ; les administrations dont l'approche est plus défensive ; l'exécutif national, arbitre des prétentions rivales de ces deux groupes, mais tendanciellement nettement plus sensibles aux arguments des premiers que des seconds.

Les chefs des grands exécutifs locaux jouent un rôle offensif dans les politiques de décentralisation. Leurs ressources et leur influence dans les jeux politiques nationaux se sont singulièrement accrues depuis l'adoption des premières lois de décentralisation. Les transferts de compétences et de ressources financières ont renforcé l'interdépendance entre politiques de l'État et politiques des collectivités dans la résolution des problèmes publics et ont contraint les administrations centrales à associer plus étroitement les collectivités à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. De fait, peu de choses peuvent être encore entreprises par l'État sans le soutien ou l'action conjointe des collectivités.

Les acteurs administratifs abordent la question de la décentralisation sans enthousiasme et sous un angle plus défensif. Cette réticence, qui peut tourner à l'hostilité, ne se lit pas seulement dans les prises de position publiques des syndicats ; on la perçoit en creux aux sommets de l'État dans certains avis du Conseil d'État, dans les comportements adoptés par les administrations centrales, particulièrement au sein des ministères qui ont une vision sectorielle des problèmes. La plupart des ministères ne cachent pas leur réticence à l'idée de se dessaisir de leurs compétences, de leurs personnels et de leurs ressources budgétaires ou normatives au profit de pouvoirs locaux dont les objectifs peuvent être différents, dont les pratiques sont jugées peu transparentes et difficiles à contrôler. Si cette réticence existe, ce n'est pas seulement parce que la décentralisation implique la perte de leurs capacités opérationnelles ; c'est aussi parce que le gouvernement

4. Elias (Norbert), *La dynamique de l'occident*, Paris, Calmann-Levy, 1975.

5. Weaver (Kent), « Deficits and Devolution in the 104th Congress », *Publius : The Journal of Federalism*, (26), 3, 1996.

local se caractérise par un autre modèle de relations politico-administratives ⁶, qui valorise davantage le poids des élus par rapport à celui des fonctionnaires : la fonction publique territoriale est en effet nettement plus politisée que la fonction publique d'État. Ses agents jouissent d'une moindre autonomie par rapport au politique. Se pensant comme garantes de l'intérêt général et de l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire national, les administrations centrales sont, dans leur grande majorité, favorables au *statu quo*. Elles n'envisagent de nouveaux transferts que de manière limitative et suspensive, sous la forme de délégations de gestion, assorties de contrôles réguliers et susceptibles d'être sinon suspendues en permanence, du moins financièrement sanctionnées. Face à des ministères globalement méfiants vis-à-vis de la décentralisation, deux ministères font exception, ceux de l'intérieur et du budget. Administration censée assurer la tutelle des collectivités territoriales (à travers la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le maillage préfectoral), le ministère de l'intérieur est traditionnellement en France le porte-parole des élus locaux au plan interministériel. La décentralisation fait en effet le jeu du ministère de l'intérieur. Plus celle-ci s'affirme, plus le ministère de l'intérieur peut renforcer ses attributions au détriment des ministères concurrents par l'affirmation de son rôle de coordination interministériel. De son côté, le ministère du budget aborde la décentralisation avec un *a priori* moins favorable, mais il peut s'y rallier et même y pousser si celle-ci peut lui ouvrir des possibilités de réaliser des économies.

L'exécutif national (président de la République, Premier ministre, membres du gouvernement) n'est pas l'arbitre impartial des ambitions rivales des porte-parole des élus locaux et des administrations. Il est travaillé par des tensions entre ces groupes : l'exécutif apparaît comme une arène au sein de laquelle s'affrontent en permanence élites administratives et politiques, défenseurs du *statu quo* (ou plus rarement de la recentralisation) et partisans d'un approfondissement de la décentralisation : la redistribution des compétences, des ressources financières et des agents entre l'État et les collectivités y est un enjeu de négociation récurrent. Cependant, de manière croissante depuis l'adoption des premières lois de décentralisation, la balance du pouvoir tend de plus en plus souvent à pencher du côté des chefs des grands exécutifs locaux. On peut certes, en resserrant la focale d'analyse sur une très courte durée ou sur certains enjeux spécifiques, observer des fluctuations des rapports de force en sens contraire. Le nombre et le poids respectif des membres des grands corps de l'État et des dirigeants de grandes collectivités locales varie par exemple au sein de chaque gouvernement et ont des effets sur les décisions prises. L'identité et la trajectoire des chefs de gouvernement influencent les rapports de force au sein de la sphère gouvernementale ⁷. Mais, au-delà des fluctuations conjoncturelles des rapports de force entre ces deux catégories d'acteurs, une analyse des transformations de moyenne portée suggère que l'évolution des rapports de pouvoir au sein de la configuration étatique est très nettement favorable aux élus. C'est que les premières lois de décentralisation ont eu des conséquences majeures sur la balance du pouvoir au sein du système d'administration publique français. La décentralisation a renforcé les ressources des chefs des exécutifs locaux, leur contrôle sur les partis politiques, et leur influence dans les jeux de décisions nationaux que ce soit au sein du Parlement – *via* le cumul des mandats – ou des ministères

6. Hood (Christopher), Lodge (Martin), *The politics of Public Service Bargains : Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford University Press, 2006.

7. Certains chefs de gouvernements sont plus réceptifs aux visions défendues par les hauts fonctionnaires (L. Jospin, D. de Villepin) qu'à celles des élus locaux. D'autres, dont la carrière politique reste très indexée sur l'exercice de fonctions exécutives locales, sont au contraire plus sensibles aux points de vue de la corporation des professionnels de la politique (P. Mauroy, J.-P. Raffarin).

– où les associations d'élus ont été de plus en plus reconnues et associés aux processus de décision via un nombre toujours croissant de conseils, comités ou commissions ⁸. Ce poids croissant des élus au centre trouve une illustration dans la politique de décentralisation menée en France au cours des dernières années.

L'analyse de la généalogie de la réforme montre qu'elle procède en effet d'une offensive des porte-parole des élus locaux. Son économie peut s'analyser comme le résultat d'un compromis entre les aspirations contradictoires des élus et de la bureaucratie. Ce compromis se révèle nettement plus favorable aux élus s'agissant de la question de la « gouvernance » que des règles de financement de la réforme, notamment en raison du poids des contraintes budgétaires européennes. La transformation de la configuration politique consécutive aux élections cantonales et régionales, et l'arrivée à la tête des principales collectivités d'élus en opposition avec le gouvernement, accroît leur combativité et leur permet d'obtenir des compensations financières plus équilibrées. Cette remobilisation des associations d'élus face au gouvernement permet aussi de comprendre comment s'est imposée sur la scène médiatique une vision unilatérale réduisant la décentralisation à une opération de délestage de l'État sur les collectivités. Ce succès médiatique informe la perception savante d'une décentralisation comme « ruse de l'État ». Il explique le décalage avec la réalité d'élites étatiques qui, loin d'avoir su profiter de la décentralisation pour restaurer leur pouvoir, semblent en réalité plus affaiblies.

L'AVANCÉE DE LA DÉCENTRALISATION COMME EFFET DE MOBILISATION DES ÉLUS

L'importance accrue des élus locaux dans le système de décision, consécutive à l'adoption des premières lois de décentralisation, a transformé leur degré d'exigence vis-à-vis des services de l'État. A partir du milieu des années 1990, les chefs des grands exécutifs locaux adoptent une posture plus offensive vis-à-vis de l'action de l'État, de ses élites, de leur inertie vis-à-vis d'un approfondissement de la politique de décentralisation. Ils dénoncent la pause intervenue à partir de 1986, les freins mis par les corps de l'État à la poursuite de l'élan décentralisateur de 1982-1985. Ils critiquent une décentralisation restée au « milieu du gué » en prenant pour exemple la situation de l'équipement où le partage des services initialement prévu par la loi du 7 janvier 1983 n'est pas allé à son terme : la résistance du corps des Ponts et Chaussées (à laquelle il faudrait ajouter celle des maires des petites communes) a conduit à l'adoption du décret du 13 février 1987, limitant le transfert du personnel des directions départementales de l'équipement (DDE) aux seuls agents effectuant des tâches autres que l'entretien, la gestion et l'exploitation du réseau routier (soit entre 5 et 10 % des effectifs des directions départementales de l'équipement) ⁹. La loi de 1992 a entériné ce *statu quo*. Dans certains cas, l'État est même parvenu à remettre partiellement en question la liberté accordée aux élus au début des années 1980. Est notamment en cause la loi du 1^{er} décembre 1988 qui a mis à la charge des conseils généraux le volet insertion du revenu minimum d'insertion (RMI), les obligeant à dépenser un montant équivalent à 17 % des sommes qu'y consacre l'État.

8. Sur ces transformations, on se permet de renvoyer à : Le Lidec (Patrick), *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques depuis 1907*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris I, 2001.

9. Jacquot (Henri), « L'évolution institutionnelle des services extérieurs de l'équipement à l'heure de la décentralisation », in Costa (Jean-Paul) et Jegouzo (Yves), *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Paris, éditions STH, 1988.

Tous les rapports plaçant en faveur d'une relance de la décentralisation qui sont publiés dans la décennie 1990 ne contiennent cependant pas la même charge critique vis-à-vis de l'État¹⁰. Un tournant se produit consécutivement à la dissolution de 1997, lorsqu'un conflit se développe entre, d'un côté, le gouvernement de Lionel Jospin et, de l'autre, la majorité sénatoriale. Les projets de loi déposés par le gouvernement pour réformer le Sénat entraînent une politisation de ces questions et une radicalisation du Sénat et des principaux porte-parole des élus locaux, de plus en plus critiques vis-à-vis de l'État¹¹. Offensifs, ces derniers déposent une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications financières et fiscales (proposition de loi constitutionnelle n° 432 déposée le 22 juin 2000). Cette coalition décentralisatrice bénéficie du ralliement à sa cause du président de la République. Affaibli par la « dissolution manquée », ayant perdu le contrôle du RPR, le président alors en quête de soutiens pour rétablir son *leadership* sur la droite française se rapproche des présidents des trois principales associations d'élus locaux : Jean Puech pour l'Association des maires de France (ADF), Jean-Paul Delevoye pour l'AMF et Jean-Pierre Raffarin pour l'Association des régions de France (ARF). Le contexte de cohabitation et le soutien apporté par le président de la République conduisent la majorité sénatoriale à se ressaisir de la question dans le cadre d'une mission Delevoye-Mercier qui rend un rapport remarqué¹². Plaidoyer en faveur d'une « République territoriale », ce document constitue un appel au divorce entre l'État et les collectivités locales.

La mobilisation de l'argument budgétaire : que celui qui paie commande !

La critique des porte-parole des élus locaux sollicite particulièrement l'argumentaire budgétaire pour justifier l'accroissement des prérogatives des élus locaux et demander le transfert des compétences et des ressources détenues par l'État aux collectivités. Le système de coproduction de l'action publique suscite d'autant plus d'insatisfaction que l'État (sur lequel pèsent les engagements issus du traité de Maastricht) opère des coupes budgétaires dans les secteurs cofinancés. La dégradation des comptes de l'État amplifie ainsi la pression des responsables des associations d'élus locaux en faveur de son retrait et vient s'ajouter à la liste des griefs déjà formulés à l'égard d'une division du travail jugée insatisfaisante – le brouillage des responsabilités, le rôle tatillon de l'État, sa tentation irrédente d'immixtion dans les affaires des collectivités, etc. Les élus locaux considèrent en effet que l'État est dans l'incapacité budgétaire de maintenir un niveau de service suffisant dans les dispositifs faisant l'objet d'une gestion commune. Appauvri, responsable d'une allocation sous-optimale des ressources publiques, l'État est convié à passer la main aux

10. Commission du Livre Blanc présidée par Jacques Chaban-Delmas, ancien premier ministre et René Monory, président du Sénat, *Poursuivre la décentralisation. Réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation*, Paris, éditions Pouvoirs Locaux, 1994 ; Sénat, *La décentralisation : Messieurs de l'État, encore un effort !*, rapport d'information fait au nom de la commission des lois par le groupe de travail sur la décentralisation, présidé par Jean-Paul Delevoye, Daniel Hoefel, rapporteur ; n° 239, annexe au procès-verbal de la séance du 5 mars 1997.

11. Le Lidec (Patrick), « Pourquoi une nouvelle étape de la décentralisation ? Modernisation politique et compétition politique », in Marcou (Gérard) et Wollmann (Helmut), *Annuaire des collectivités locales 2004*, Éditions du CNRS, 2004 et « Le processus de mise à l'agenda de « l'Acte II » », *Pouvoirs locaux*, n° 59, décembre 2003.

12. Sénat, *Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité*, rapport d'information fait au nom de la mission commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Jean-Paul Delevoye, président ; Michel Mercier, rapporteur ; annexe au procès verbal de la réunion du 28 juin 2000, p. 466.

collectivités. Donnant le ton, Jean-Pierre Raffarin raille par exemple cet État dont les ministres doivent « faire la manche » auprès des élus locaux pour financer leurs projets¹³. La mission Delevoye-Mercier déplore de son côté que « le nombre des personnels agents techniciens ouvriers et de service (ATOS) reste insuffisant ». Elle précise qu'« après avoir consacré des sommes considérables à la restauration et à la construction d'établissements, les collectivités locales ne comprennent pas que maintenant l'État leur mesure chichement les moyens de l'entretien quotidien des bâtiments » avant de demander « le transfert aux collectivités du recrutement et de la gestion du personnel intervenant dans la vie quotidienne des établissements du second degré »¹⁴ assorti des ressources que l'État y consacre. L'incapacité de l'État à faire face aux dépenses d'entretien du réseau routier national est également à l'origine de revendications croissantes des conseils généraux en faveur du transfert de la voirie et des effectifs des directions départementales de l'équipement à leur profit¹⁵. De fait, au cours des années 1990, les arbitrages budgétaires rendus au niveau national se traduisent par des coupes répétées dans les budgets d'entretien du réseau routier national, la direction des routes et les parlementaires s'entendant pour donner la priorité à l'extension du réseau sur sa maintenance¹⁶. Ces arbitrages nationaux entraînent une dégradation des relations entre les directions départementales de l'équipement et les conseils généraux, ces derniers regrettant la diminution du budget d'entretien en même temps que la baisse des effectifs dédiés¹⁷. Cette diminution est d'autant plus fortement dénoncée que la mise en application de la loi sur les 35 heures – qui ne s'accompagne pas de créations de postes supplémentaires – se traduit par une réduction supplémentaire des effectifs réels mis à disposition des élus. Les conseils généraux souhaitent fixer le niveau des services, ne pas dépendre d'acteurs tiers, et surtout pas d'un État impécunieux. Ils défendent donc « le transfert du personnel chargé de l'entretien, de l'exploitation, des études et des travaux en matière d'infrastructures routières et de la gestion du personnel auquel le droit d'option devra être ouvert »¹⁸. L'Assemblée des départements de France, la mission Delevoye-Mercier, la Commission Mauroy¹⁹, les rapporteurs parlementaires du budget de l'équipement relaient tous ces préoccupations des élus en faveur d'un passage de relais de l'État aux conseils généraux, et rappellent que les collectivités financent déjà 40 % des dépenses d'entretien des routes nationales. La décentralisation est donc présentée comme un remède au retrait (budgétaire) de l'État. Les conseils généraux revendiquent également le transfert à leur profit des responsabilités de l'État dans la gestion de différents fonds (fonds d'aide aux jeunes et fonds de solidarité

13. Raffarin (Jean-Pierre), *Pour une nouvelle gouvernance*, L'archipel, 2002, p. 55. « Pour mener ses projets, le ministre doit " faire la manche ", le plus souvent auprès des collectivités locales. On s'étonne ensuite du déclin de la crédibilité de l'État ».

14. Sénat, *Pour une République territoriale. L'unité dans la diversité*, op.cit., pp. 526-527.

15. *Ibid.*, pp. 529-530.

16. Cour des comptes, *Rapport public sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, 1992 ; Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2000*, chapitre V, 2 ; Sur ces logiques complexes de régulation et sur le rôle des élus dans l'arbitrage extension/maintenance Siné (Alexandre), *L'ordre budgétaire*, Paris, 2006, Économica, en particulier p. 203.

17. Cour des comptes, *Rapport sur l'action des départements dans le domaine de la voirie routière*, novembre 1998. La Cour des comptes observe en ce sens que « l'état actuel des relations entre les départements et les services déconcentrés suscite des critiques de la part des départements. La grande majorité de ces collectivités regrette en effet la diminution continue de l'effectif mis à disposition (de - 1 % à - 1,5 % par an en moyenne) ».

18. Voir par exemple les prises de position des conseils généraux aux assises des libertés locales.

19. *Refonder l'action publique locale*, Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, La documentation française, 2000 : proposition n° 52 « confier aux départements l'aménagement et l'entretien du réseau routier national »,

logement) ainsi que celui de la gestion du revenu minimum d'insertion. Les dispositifs cogérés dans lesquels l'État dispose d'un pouvoir de décision qui contraint les collectivités à assurer une part du financement sans les doter des pouvoirs de décisions correspondants, sont les cibles principales de la critique : « celui qui paie doit commander »²⁰.

L'alternance de 2002, une fenêtre d'opportunité pour la réforme

L'alternance de 2002, avec la nomination d'un des principaux porte-parole des élus locaux – le président de l'Association des régions de France – au poste de Premier ministre apparaît comme une occasion de satisfaire leurs revendications en faveur d'une relance de la décentralisation. Sa nomination permet au président de la République de s'acquitter de sa dette vis-à-vis des grands porte-parole des collectivités, dont le soutien s'était avéré essentiel pour obtenir l'investiture à la présidentielle. Au motif de répondre au divorce des français avec la classe politique qu'aurait révélé le 21 avril 2002, l'ancien sénateur se saisit du contexte pour promouvoir une « République des proximités ». Derrière ce label se cache avant tout la volonté de mener une réforme inspirée de la plate-forme réalisée sous l'égide du Sénat dans le rapport sous-titré « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », dont certaines variantes ont été plus largement diffusées²¹. L'exercice est donc aux antipodes d'une entreprise technocratique portée par les élites étatiques. Ces dernières se font plutôt discrètes dans un contexte qui rappelle, à certains égards, celui de 1981. Jean-Pierre Raffarin arrive à Matignon entouré d'un gouvernement dans lequel les sénateurs, représentants des grands élus locaux, n'auront jamais été aussi nombreux sous la V^e République, et animé de la ferme intention de piocher dans le catalogue dressé par le Sénat pour élaborer « sa » réforme. Pour faire bonne mesure, le Premier ministre s'efforce cependant, par quelques emprunts rhétoriques, de récupérer à son profit le modèle de « l'État-stratège »²² cher aux grands corps de l'État. D'abord conçue par lui comme la revanche des grands élus locaux sur les administrations centrales, la politique de décentralisation est aussi présentée comme « un formidable levier pour la réforme de l'État » devant permettre à ce dernier de se recentrer sur missions régaliennes.

Le chef du gouvernement est conscient des difficultés qu'il risque toutefois de rencontrer pour promouvoir sa politique, en raison des réticences des administrations et de la tentation de bien des ministres de se muer en avocats de celles-ci. C'est pourquoi il adopte une stratégie de réforme inspirée de celle employée, en son temps, par Gaston Defferre. Après avoir mis en scène une posture d'écoute en organisant des « assises des libertés locales » dans chacune des régions, l'ancien président de la région Poitou-Charentes s'efforce de faire adopter rapidement un texte censé garantir l'irréversibilité du processus. C'est en partie l'objet de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui fait office d'équivalent fonctionnel à la loi du 2 mars 1982, véritable « locomotive » lancée en début de législature. Plusieurs wagons législatifs s'y rattachent : trois lois organiques (relatives respectivement au référendum local, à l'expérimentation par les collectivités territoriales et à l'autonomie

20. Pour une analyse plus détaillée de cette séquence, on se permet de renvoyer à : Le Lidec (Patrick), « La relance de la décentralisation en France. De la rhétorique managériale aux réalités de " l'Acte II " », *Politiques et management publics*, n° 3, septembre 2005, pp. 101-125.

21. Voir en ce sens Raffarin (Jean-Pierre), « La République des proximités », pp. 13-53 in Raffarin (Jean-Pierre), Perben (Dominique), Barrot (Jacques), Barnier (Michel), *Notre contrat pour l'alternance*, Paris, Plon, 2001.

22. Bezes (Philippe), « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 47, 2005.

financière des collectivités territoriales), et plusieurs lois ordinaires : loi du décembre 18 décembre 2003 relative au transfert du revenu minimum d'insertion, loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, auxquels s'ajoutent encore d'autres textes.

L'ÉLABORATION DE LA RÉFORME : UN COMPROMIS ASYMÉTRIQUE ENTRE « GOUVERNANCE » ET FINANCES

La balance du pouvoir entre élus et fonctionnaires se déplace sensiblement au profit des seconds dans le processus d'élaboration de la réforme. Le Premier ministre reste particulièrement attentif aux revendications des porte-parole des principales associations d'élus locaux et aux doléances formulées par les membres de la majorité sénatoriale. C'est en effet auprès d'eux qu'il puise l'essentiel de son inspiration et à eux qu'il souhaite, avant tout, donner satisfaction. Cependant, dans la fabrication de la réforme, le chef du gouvernement prend aussi en considération les protestations émises par certains groupes hostiles – fonctionnaires d'État dont le transfert est envisagé, organisations syndicales. Surtout, il doit intégrer des contraintes externes de nature budgétaires, liées aux engagements européens de la France. L'économie de la réforme adoptée, qui porte la marque de ces différentes logiques, s'en ressent. Le volet institutionnel de la réforme synthétise essentiellement les doléances des chefs des grands exécutifs locaux, cependant que l'arbitrage rendu sur le plan financier reflète davantage les arguments défendus par le ministère du budget. S'esquisse ainsi un compromis asymétrique sur les questions de « gouvernance » et de finances.

Une économie institutionnelle fidèle au programme défini par les élus locaux

L'évocation sommaire de l'économie des textes adoptés suffit d'abord à dire la fidélité du Premier ministre aux grandes lignes de la plate-forme défendue par le Sénat et par les associations d'élus locaux. Le chef du gouvernement prend notamment soin de ne pas bousculer les élus en mettant à l'agenda les questions qui fâchent ou qui divisent. Alors qu'il n'était pas avare de critiques à l'égard du mille-feuille politico-administratif local dans ses déclarations et écrits antérieurs, Jean-Pierre Raffarin se garde cependant d'avancer toute option susceptible d'attiser les tensions structurelles entre représentants des différents niveaux de collectivités. Assailli dès les premières semaines qui ont suivi sa prise de fonction par les revendications concurrentes des différentes catégories de collectivités, qui s'estiment toutes les mieux placées pour prendre en charge de nouvelles compétences, le Premier ministre a pris la mesure du coût politique inhérent à toute forme d'arbitrage radical. Il se range à l'avis selon lequel il importe avant tout de ne pas choisir entre la région et le département, la commune et l'intercommunalité. La logique de l'évitement du blâme l'emporte sur d'autres considérations²³. Si le réformateur recourt tant aux dispositifs procéduraux et se contente de créer des scènes de négociation, c'est par défaut d'autorité : il ne veut (ou ne peut) pas assumer les coûts politiques inhérents à un arbitrage politique clair en faveur d'un niveau et au détriment d'un autre. La loi pérennise par conséquent un système de sur-administration et sous-gouvernement et fait le lit de la « gouvernance ».

23. Weaver (Kent), « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, n° 4, 1986.

Lorsqu'une difficulté surgit et que les prétentions rivales s'aiguisent sur l'exercice d'une compétence, le Premier ministre « règle » le différend par la création d'une nouvelle scène de négociation locale²⁴ : c'est ainsi qu'on crée un dispositif d'appel à compétence²⁵, une conférence des exécutifs régionaux²⁶, ou qu'on multiplie les dispositifs de contractualisation. S'ils permettent au Premier ministre d'éviter d'avoir à assumer le coût de l'arbitrage au moment de l'élaboration de la réforme, on sait aussi que de tels dispositifs seront de peu d'effets lors de sa mise en œuvre. En résumé, à *leadership* faible ou non assumé correspond un « droit mou ». L'ambition affichée lors du dépôt du projet de loi constitutionnelle de clarifier la répartition des compétences et de permettre aux citoyens « d'identifier un responsable pour chaque politique publique » a fait long feu.

Régionaliste convaincu, l'ancien président de la région Poitou-Charentes prend aussi conscience de la difficulté à suivre ses inclinations personnelles face à la puissance des élus départementaux – tout particulièrement au sein d'un Sénat qu'il ambitionne un jour de présider. Après avoir manifesté des velléités de renforcement de l'évaluation de l'action des collectivités, le gouvernement recule devant le veto sénatorial²⁷. Le Gouvernement se plie également à la volonté des élus locaux inquiets d'un éventuel renforcement de leur redevabilité vis-à-vis des citoyens. Le renforcement de la démocratie locale se limite donc à des dispositions largement symboliques qui préservent le pouvoir des chefs des exécutifs locaux²⁸. Les administrations centrales et certains ministres, qui défendaient l'idée selon laquelle le renforcement des compétences et des ressources à disposition des élus devrait nécessairement avoir pour contrepartie un accroissement parallèle de la transparence et la collégialité de leurs décisions et de leur redevabilité, se heurtent également au veto sénatorial²⁹. Les élus s'arc-boutent sur la défense d'une fiction – celle d'un contrôle démocratique exercé exclusivement par les citoyens à l'occasion des élections – et rejettent tout autre mécanisme de renforcement de leur redevabilité³⁰. Le Premier ministre s'aligne sur leur avis. Ce faisant, il ne mesure probablement pas les effets systémiques de ce choix : le refus de la redevabilité et de la transparence que manifestent les élus locaux fait, en réalité, le jeu des administrations et des corps de l'État. Ces derniers s'appuieront sur de telles carences pour justifier le retour du balancier étatique au lendemain de l'adoption de « l'Acte II » : ces thématiques constituent en effet les meilleurs arguments offerts aux

24. Duran (Patrice) et Thoenig (Jean-Claude), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science politique*, 46 (4), 1996.

25. L'article 145 de la loi du 13 août 2004 organise une procédure d'appel à compétences en posant le principe de la participation des communes et des groupements de communes à l'exercice des compétences des régions et des départements sur une base conventionnelle.

26. La conférence des exécutifs est créée par l'article 202 de la loi du 13 août 2004. Organisée sous l'égide du président de région, celle-ci était censée permettre de coordonner et d'harmoniser l'action des collectivités de différents niveaux opérant dans le même ressort territorial.

27. Le Lidec (Patrick), « Le pouvoir sans les responsabilités ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Informations sociales*, n° 121, pp. 56-64.

28. Le décalage entre la « rhétorique participationniste », au nom de laquelle la réforme a été en partie entreprise et les dispositions adoptées n'est pas mince. En témoigne le refus du référendum d'initiative populaire qui aurait pu remettre en cause les équilibres antérieurs. Un premier bilan d'application de la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, le confirme : il fait apparaître qu'au 31 août 2006, aucune région et aucun département n'avaient organisé de référendum local. Neuf référendums communaux avaient en revanche été organisés.

29. Questions relatives à la séparation de la fonction exécutive et délibérative, de la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée locale, aux droits de l'opposition, etc.

30. On peut bien parler ici de fiction dès lors que les votes émis par les citoyens à l'occasion des élections locales s'inscrivent de manière croissante dans la logique d'élections intermédiaires marquées par une nationalisation des comportements électoraux. On a peine à croire, à ce titre, que les résultats des dernières élections régionales de mars 2004 doivent s'interpréter comme des jugements sur la qualité de la gestion locale.

services de l'État pour légitimer le maintien de leur présence une fois les mesures de décentralisation votées³¹. Tant que la « gouvernance » des collectivités restera inchangée, il y aura place pour l'État et, par conséquent, décentralisation retenue.

Si les arbitrages rendus par le Premier ministre reflètent les préférences collectives des chefs des exécutifs locaux en matière de structures et de gouvernance locale, le Premier ministre pioche aussi largement dans le catalogue de leurs vœux lorsqu'il s'agit de définir le périmètre des transferts de compétence. Conformément à leurs attentes, l'État est prié de se retirer des dispositifs cogérés et de transférer aux collectivités les compétences qu'il détenait, les ressources qu'il consacrait et les agents qu'il gérait dans nombre de domaines. La loi du 13 août 2004 prévoit ainsi de parachever la partition des directions départementales de l'équipement restée au milieu du gué en transférant le personnel chargé de l'entretien, de l'exploitation, des études et des travaux en matière d'infrastructures routières. La décision est d'autant plus facilement acquise que l'encadrement supérieur du ministère estime, lui aussi, impossible de maintenir le statu quo³². La loi étend également les responsabilités des régions dans le domaine de la formation continue et de l'apprentissage, confère à la région Ile-de-France autorité sur le Syndicat des transports (STIF) et transfère aux conseils généraux la gestion fonds de solidarité logement (FSL) ou des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) qu'ils revendiquaient.

Un projet amendé par les organisations syndicales et par Bercy

Cependant, tous les vœux formulés par les porte-parole des élus locaux ne sont pas exaucés. Des propositions qui leur tenaient à cœur ne figurent pas dans la loi : il en va ainsi du transfert de la responsabilité des bâtiments universitaires revendiqué par les régions (dont elles assurent déjà en partie le financement), ou encore du transfert des agents administratifs afférents aux transferts éducatifs réalisés. Le périmètre et les conditions des transferts réalisés dans le domaine éducatif – transfert de l'intégralité du patrimoine immobilier des lycées et collèges, des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, d'entretien général et technique, ainsi que des 93 000 agents techniciens ouvriers et de service (TOS) – se heurte en effet à la mobilisation des organisations syndicales d'État. Soucieuses de préserver leur propre influence³³, elles ne se soucient pas principalement de négocier les conditions du transfert aux mieux des intérêts matériels des agents concernés. Elles dénoncent le principe même d'une décentralisation qu'elles associent à une privatisation du service public de l'éducation nationale, et s'efforcent d'abord d'en limiter l'ampleur. La réaction des agents à la perspective d'un transfert annoncé varie avec la position qu'ils occupent. Les agents administratifs rejoignent les syndicats dans leur opposition au principe même d'un transfert parce qu'ils y voient une menace sur leur

31. Sur le poids de ces justifications dans le maintien de l'État local, voir : *Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement ?*, Inspection générale de l'administration ; Conseil général des mines ; Conseil général des ponts et chaussées ; Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts ; Inspection générale de l'environnement, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 2006. Sur les justifications du maintien du rôle des administrations centrales après la décentralisation, voir Inspection générale des Finances – Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale de l'administration, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, Mission d'audit de modernisation, janvier 2007.

32. Cyrot (Dominique), *Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992*, Conseil général des Ponts et Chaussées, rapport n° 20001-0045-01, 13 mars 2001.

33. On observe de ce point de vue un contraste saisissant entre l'hostilité des syndicats de la fonction publique d'État qui s'inquiètent de cette perte d'effectifs et du recul consécutif de leur influence, et l'engouement de leurs homologues de la territoriale qui se réjouissent d'un apport de troupes dont ils espèrent qu'elle leur permettra de peser davantage localement dans le dialogue avec les employeurs.

autonomie au travail. De leur côté, les ouvriers d'entretien et d'accueil (agents de catégorie C) semblent avant tout craindre de devoir renoncer à certains avantages matériels à l'occasion du transfert (notamment à une durée de travail effective inférieure à celle en vigueur au sein de la fonction publique territoriale). Les élus socialistes s'efforcent quant à eux, dans un premier temps, de s'aligner sur la position majoritaire au sein des organisations syndicales d'État et font ainsi pression pour obtenir l'ajournement de la réforme³⁴. Cette coalition représente un risque pour le gouvernement – celui d'une prolongation du conflit avec les organisations syndicales – qui préfère alors leur accorder des concessions. Le Premier ministre entend en effet avant tout « sauver » la décentralisation de l'enlèvement qui guette : ayant affiché de fortes ambitions en annonçant en 2002 que la décentralisation serait la « mère de toutes les réformes », il ne veut renoncer au volet techniciens ouvriers et de service de la réforme : celui-ci représente au plan budgétaire un bon quart du poids de « l'Acte II »³⁵. Les mesures qui constituaient des points d'achoppement avec les organisations syndicales sont donc amendées ou distraites du projet de loi : les médecins scolaires, les assistantes sociales, les 4 500 conseillers d'orientation – psychologues restent, de leur côté, dans le giron de l'État³⁶. Il est aussi fait droit à la revendication des organisations syndicales qui réclament la création de trois cadres d'emploi spécifiques pour les techniciens ouvriers et de service, afin de leur donner le bénéfice symbolique d'une « appartenance à la communauté éducative »³⁷. Il est cependant frappant de constater, à ce stade, à quel point le débat idéologique qui s'instaure occulte la réalité des enjeux et des conséquences réelles du transfert. Alors que la fonction publique territoriale est présentée par les organisations syndicales d'État comme une « sous-fonction publique », les présidents de régions et de départements (socialistes) ne s'empressent pas de les rassurer et de dédramatiser les conséquences du transfert : ils savent pourtant que les collectivités accordent à leurs agents des rémunérations et des avantages sociaux plus élevés que l'État³⁸. Ce différentiel est d'ailleurs une source d'inquiétude pour les collectivités employeuses qui anticipent déjà sur les coûts induits d'un alignement des rémunérations par le haut (dont ils n'ignorent pas qu'il a peu de chances d'être compensé par l'État). Il est vrai que les collectivités, tout particulièrement les régions, n'envisagent pas sans appréhension l'arrivée de 45 000 agents supplémentaires : au-delà des coûts induits, cette progression spectaculaire de leurs effectifs implique un changement radical de leur physionomie et de leur fonctionnement organisationnel. Les régions sont appelées à perdre leur statut de « d'administrations de mission », à prendre pieds dans la gestion directe,

34. Les élus socialistes s'affirment hostiles au transfert en 2003-2004 lorsque le front syndical se durcit face à la décentralisation. On peut y lire une forme de revirement tactique, le PS s'efforçant de « coller » aux revendications d'une de ses bases électorales traditionnelles, avec laquelle ses relations s'étaient fortement dégradées lorsque Claude Allègre était ministre de l'éducation nationale. La Commission Mauroy préconisait en effet dans sa 22^e proposition « la mise à disposition de l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et agents de services, aux régions et départements pour l'exercice de leurs compétences ».

35. Le volet TOS pour les départements et régions représente 2 736 millions d'euros selon le calcul des droits à compensations pour une réforme totale (loi du 18 décembre 2003 et loi du 13 août 2004) évaluée à 10 milliards.

36. Le compromis élaboré ne va d'ailleurs pas jusqu'au bout d'une logique de décroisement des compétences : l'État conserve en effet un droit de regard sur la gestion (intendants, programmes informatiques, etc.) et ne se contente pas de son rôle pédagogique.

37. Cette décision, susceptible de constituer une contrainte pour les employeurs, n'entame cependant pas la souplesse de gestion des personnels dès lors qu'en dérogation au droit commun du détachement, la loi ouvre la faculté de détacher un agent dans un autre cadre d'emploi de la filière technique au sein de la même collectivité.

38. Deux tiers d'entre eux bénéficient d'un treizième mois ainsi que des régimes indemnitaires plus attractifs.

ce qui les expose à de délicats problèmes d'inertie budgétaire, compte tenu de la faiblesse de leur pouvoir fiscal.

La loi du 18 décembre 2003 porte également la marque de compromis entre les revendications des élus et celles administrations. Si elle répond à certaines des aspirations des présidents de conseils généraux, elle est cependant très loin de leur donner pleine satisfaction. À la demande du Sénat, la loi supprime certes la compétence liée des conseils généraux en matière de dépenses d'insertion : ils peuvent désormais les fixer librement. Cependant l'attribution de nouvelles marges de manœuvre et la clarification des rôles se paient au prix fort, par l'accroissement de leur responsabilisation financière. La loi leur impose en effet une lourde contrainte : celle de gérer la distribution d'allocations dont le montant et les conditions d'admission restent fixées nationalement. Le maintien du pouvoir normatif de l'État ne donne donc pas aux conseils généraux tous les moyens de maîtriser les facteurs d'évolution du nombre des bénéficiaires. D'un point de vue théorique, la loi est censée s'inscrire dans une logique d'activation des dépenses passives. Elle doit inciter les conseils généraux à rationaliser leurs dépenses d'insertion, en les intéressant financièrement à la réussite de leur politique d'insertion : la réduction (espérée) du nombre de ses « Rmistés » est censée permettre à chaque conseil général de dégager des ressources libres d'affectation à d'autres priorités. En pratique, le transfert implique surtout une accentuation de la dépendance des conseils généraux vis-à-vis de la conjoncture économique et masque un transfert de charges. En effet, le gouvernement se garde bien d'insister sur la vulnérabilité des départements à l'égard des évolutions du marché du travail, des décisions de l'État ou des partenaires sociaux, ni surtout de préciser que certains textes déjà adoptés en 2002 entrèrent en vigueur prochainement et engendreront mécaniquement une hausse du nombre de « Rmistés ». Si un jeu de « défausse » il y a de la part du gouvernement, il se situe essentiellement là. Alors que le projet de loi est déjà en discussion, chacun comprend qu'en assurant une compensation sur la base des dépenses de 2003, l'augmentation de l'effectif des « Rmistés » prévue dès le 1^{er} janvier 2004 sera à la charge des conseils généraux. Il existe bien une asymétrie entre « gouvernance » et finances.

L'intégration de la contrainte budgétaire européenne dans les règles de financement de la réforme

Contrairement à la vision souvent caricaturale qui s'est imposée dans les médias, les règles de financement et de compensation de la réforme adoptées en 2003-2004 ne procèdent pourtant pas toutes du point de vue unilatéral de Bercy. Mais la plupart des arbitrages rendus reflètent davantage le point de vue du ministère du budget que celui des élus locaux, en raison du poids de la « contrainte européenne » pesant sur les finances publiques.

La loi constitutionnelle adoptée apporte d'abord quelques précisions inspirées des revendications traditionnelles des élus locaux. Désormais, la Constitution précise par exemple que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées [par l'État] à leur exercice ». Conformément aux doléances des associations d'élus, la loi prévoit également que la compensation sera principalement assurée par l'attribution de recettes fiscales. Les textes ajoutent que toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice de la compétence, devront être prises en compte. Le choix de la période de

référence retenue pour calculer le montant de la compensation a vocation à offrir aux collectivités la garantie de transferts plus « équitables » que par le passé³⁹.

Mais la réforme réalisée n'offre aux collectivités qu'une « protection illusoire », aux effets essentiellement symboliques⁴⁰. Les élus locaux auraient souhaité que la compensation soit assurée principalement par des recettes fiscales à l'assiette particulièrement dynamique – permettant de bénéficier d'une hausse automatique du produit – et dont ils auraient pu également maîtriser librement les taux – afin de pouvoir faire face à une éventuelle dynamique de progression des charges, ou financer autant que de besoin un accroissement de l'offre de service(s) (au) public. Bien que peu crédible dans un contexte budgétaire français fortement contraint par le respect des critères de Maastricht et le poids de la dette publique⁴¹, pareille perspective semblait offerte par la proposition de loi constitutionnelle déposée par le président du Sénat et cosignée par Jean-Pierre Raffarin, alors président de l'ARF⁴². À peine arrivé au pouvoir, ce dernier se « convertit » au réalisme et intègra l'idée selon laquelle les contraintes européennes qui pèsent sur les finances publiques n'autorisent guère l'État à faire preuve de pareille générosité vis-à-vis des collectivités. La nouvelle rédaction de la Constitution n'interdit donc pas le remplacement d'impôts dont les collectivités maîtrisaient les taux par des impôts (ou des fractions d'impôts) d'État sur lesquels les collectivités ne disposent d'aucune capacité de modulation. La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités retient également l'idée selon laquelle peuvent être considérées comme des ressources propres des collectivités des ressources dont elles n'ont, en réalité, pas la maîtrise. Ces dispositions sonnent le glas des espoirs des élus locaux. Les règles de compensation des transferts adoptées témoignent également de cette « conversion » du Premier ministre au réalisme budgétaire : elles reposent sur le principe de neutralité budgétaire (aussi bien à la hausse qu'à la baisse) des transferts pour l'État (et non pour les collectivités). Cette règle semble *a priori* cadrer avec la théorie implicite du changement social sur laquelle repose la politique de décentralisation : dès lors que celle-ci est censée permettre de « faire mieux à moindre coût », le gouvernement estime qu'elle ne doit pas dégrader davantage les comptes de l'État. La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités se contente d'introduire une valeur-plancher d'autonomie fiscale. Ces arbitrages budgétaires sanctionnent une défaite des responsables des collectivités qui avaient espéré une restauration de leur pouvoir fiscal, grignoté sous les gouvernements précédents par une politique de remplacement des impôts locaux par des dotations. Les règles adoptées impliquent en effet que les collectivités ne pourront plus nécessairement consacrer des sommes (beaucoup) plus importantes que l'État dans les domaines de compétences transférés : cette fois la

39. Les élus entendaient se prémunir contre des mesures de diminution discrètes orchestrées par le gouvernement dans les années précédant immédiatement le transfert pour sous-évaluer le montant des droits à compensation des collectivités. La loi leur apporte des garanties en prévoyant ainsi que l'évaluation doit être effectuée sur la base de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État au cours des trois années précédant le transfert pour les dépenses de fonctionnement, et des cinq années précédant le transfert s'agissant des dépenses d'investissement. Pour veiller à l'équité des transferts, la loi réforme, à la demande des élus locaux, la composition et les modalités de fonctionnement de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). Gage de l'équité des transferts, celle-ci doit désormais être présidée par un élu.

40. Gilbert (Guy), « La TIPP : un mode de financement inadéquat pour les compétences transférées », *Pouvoirs Locaux*, n° 64, 2005.

41. Herzog (Robert), « Le ménage à trois : État, collectivités locales et sécurité sociale, ou pourquoi l'autonomie fiscale des collectivités locales ne progressera pas ! », *Annuaire 2002 des collectivités locales*, CNRS éditions, 2002.

42. Proposition de loi constitutionnelle n° 432 relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, signée par Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 2000.

décentralisation ne se traduira probablement par une remise à niveau aussi spectaculaire que par le passé, comparable à celle opérée pour le financement des collèges, des lycées ou des trains express régionaux (TER). La contrainte budgétaire dont l'État était le seul garant vis-à-vis de l'Union européenne s'étend progressivement à l'ensemble du secteur public, collectivités comprises. L'autonomie promise en matière fiscale apparaît comme une avancée en trompe l'œil, dès lors que les transferts de compétence de « l'Acte II » sont compensés par l'attribution aux collectivités de fractions d'impôts nationaux (TSCA, TIPP) sur lesquelles les assemblées locales ne disposent que de marges de manœuvre nulles ou limitées. Les parlementaires UMP et UDF laissent faire, tantôt par solidarité majoritaire, tantôt sous la pression de l'exécutif.

LA DÉ-LÉGITIMATION DES RÈGLES FINANCIÈRES IMPOSÉES PAR L'ÉTAT

Le jeu se reconfigure à la suite des élections cantonales et régionales de mars 2004. Celles-ci voient de nombreuses régions et départements basculer dans le camp de l'opposition. Alors que l'élaboration de la réforme avait donné lieu à des arbitrages financiers (très inégalement) défavorables aux collectivités, la phase de mise en œuvre qui débute au lendemain de ces élections se traduit par une remobilisation des associations d'élus qui contestent de manière croissante les arbitrages antérieurs. Cette mobilisation médiatique n'est pas dénuée d'effets financiers, politiques et symboliques. Alors même que le gouvernement est contraint d'accorder une compensation plus conforme aux coûts réellement assumés par les collectivités, un renversement de perspective s'impose : comme frappés d'amnésie sur l'histoire du processus, les observateurs s'accordent pour ne voir dans la décentralisation qu'une « opération de délestage » orchestrée par l'État, alors même que la réalité budgétaire est plus nuancée. « L'Acte II » n'entame, du moins dans l'immédiat, que marginalement (et très inégalement) les marges de manœuvre budgétaires des collectivités. De son côté, l'État ne restaure pas significativement les siennes, lesquelles demeurent d'ailleurs comparativement plus réduites.

Les élections de mars 2004, un facteur de remobilisation et de durcissement de la critique

Le système de relations entre l'exécutif, les élus locaux et les administrations se reconfigure en profondeur sous l'effet des élections cantonales et régionales de mars 2004. Les sénateurs UMP – qui présidaient respectivement l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France et qui avaient joué un rôle majeur dans l'élaboration de la réforme – doivent céder leur place à des élus socialistes : c'est d'ailleurs le président de la Fédération nationale et élus socialistes et républicains, opposant déclaré de la « décentralisation version Raffarin », qui est élu à la présidence de l'ADF. Cette alternance à la tête des régions et d'une partie des départements amplifie la combativité des associations d'élus vis-à-vis du gouvernement. Alors que les logiques de solidarité partisane avaient atténué les conflits entre niveaux de gouvernement, l'opposition partisane amplifie de la détermination des porte-parole des élus à obtenir gain de cause. Ces derniers se mobilisent et parviennent à donner une forte audience médiatique au différend qui les oppose au gouvernement.

Les négociations relatives à la mise en œuvre des transferts, dont dépendra le montant de la compensation, recouvrent un enjeu politique majeur : celui de la popularité respective

des équipes gouvernementales situées aux échelons central, régional et départemental, et de la légitimité des partis qui les dirigent. Dans ce jeu, le gouvernement dispose théoriquement de plusieurs atouts importants : d'un point de vue juridique, il peut imposer unilatéralement aux collectivités son point de vue, à condition de respecter les procédures consultatives prévues par la loi⁴³. Le périmètre des transferts, le décompte des services, parties de services et des emplois transférés constituent à cet égard des enjeux à forte incidence organisationnelle et financière pour chacune des parties concernées : le montant des compensations décaissées par l'État et perçues par les collectivités en découle. Au-delà de sa prééminence dans l'interprétation des textes législatifs, censée lui permettre de faire prévaloir ses intérêts à l'échelon central comme déconcentré, l'administration dispose également d'un atout important : le quasi-monopole d'information sur le coût réel ou les effectifs dédiés à l'exercice des compétences transférées.

Mais ces ressources se révèlent en pratique insuffisantes pour garantir à l'État un succès sans contreparties dans le conflit qui l'oppose aux collectivités. Ces dernières se montrent d'abord peu disposées à accepter des transferts de compétence, faute d'une compensation financière généreuse. La direction des routes du ministère de l'équipement entend, par exemple, profiter de la volonté de décroisement des compétences manifestée par les conseils généraux pour se défaire de près de 19 800 kms de routes, dont certaines sont particulièrement dégradées, et se réserver le « réseau structurant » constitué de voies rapides et d'autoroutes. Les conseils généraux, destinataires des portions de linéaire les plus dégradées, s'opposent toutefois fermement à la perspective du transfert, arguant de leur incapacité à en assurer la remise à niveau compte tenu de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et des règles de compensation adoptées. L'agenda institutionnel (date butoir de signature des conventions de mise à disposition des services, débats parlementaires sur la loi de finances, séances de questions au gouvernement, réunions de la Commission consultative des charges, Comité des finances locales, etc.) autorise les porte-parole des élus locaux à se livrer à un réquisitoire permanent à l'encontre de la politique gouvernementale. La politisation des négociations relatives à la mise en œuvre de la loi renforce la détermination des élus départementaux et régionaux à défendre leurs intérêts. L'impulsion est donnée par les présidents de l'ADF et de l'ARF, dans le cadre d'une stratégie coordonnée au sein de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains (FNESR).

Une lutte pour la (dé)-légitimation des règles financières

La FNESR se mobilise fortement dès mai 2004, et intensifie sa politique de communication par la publication de plusieurs opuscules partisans qui dénoncent les conséquences financières de la réforme assimilée à un « marché de dupes », doublé d'un mouvement de « désengagement de l'État »⁴⁴. La médiatisation du différend constitue le mode d'action privilégié par les collectivités à direction socialiste. Le résultat de cet

43. La loi a d'abord créé une multiplicité de dispositifs de consultation concernant le périmètre des transferts et le montant de leur compensation. S'agissant du transfert du réseau routier, la loi a prévu que le conseil général formulerait un avis préalable sur la délimitation des portions de routes transférées. Le transfert de compétences doit être assorti, après une phase transitoire de mise à disposition, du transfert des services ainsi que des emplois correspondants à leur exercice. Le partage des services doit faire intervenir au niveau départemental des commissions tripartites (État, collectivités, organisations syndicales) pour élaborer une convention. Sur cette question, on peut consulter : Sénat, *Transferts des personnels TOS et DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes*, Rapport d'information n° 62, (2006-2007) de M. Eric Doligé fait au nom de l'observatoire de la décentralisation déposé le 8 novembre 2006.

44. Voir en ce sens les deux publications du Parti socialiste (2004), *Livre noir de la casse territoriale*, Secrétariat national aux élus et aux territoires, novembre 2004, 21 p. et Parti socialiste (2005), *Le changement*

activisme est cependant relativement limité, dans un premier temps du moins. De fait, dans cette lutte pour la définition de la situation, le gouvernement et sa majorité ne sont pas inactifs. La publication par l'UMP d'un « bilan critique d'un an de gestion des régions »⁴⁵ – qui s'efforce d'expliquer les hausses d'imposition locales par la gabegie, les dépenses somptuaires et clientélares – puis la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale ont tendance à neutraliser ces initiatives⁴⁶.

Cependant, la lutte qui oppose les présidents de collectivités à direction socialistes au gouvernement et à sa majorité parlementaire évolue au profit des premiers. S'impose sur la scène politique et médiatique l'idée selon laquelle la décentralisation ne serait qu'une opération de délestage de l'État. Le succès de ce diagnostic réducteur est complexe à analyser. Il s'appuie d'abord sur des bases objectives indéniables : si elle en épargne certains, la progression globale du nombre de « rmistes » frappe, en revanche, assez durement certains départements parmi les plus pauvres et les contraints de financer ces dépenses nouvelles sur leurs ressources propres. Ce succès doit aussi beaucoup à la réussite de la stratégie de médiatisation adoptée par les associations d'élus, laquelle repose en partie sur le recours à un cabinet de consultants international. Pour renforcer leur capacité d'expertise et de négociation collective, l'ADF et l'ARF lui confient un audit prospectif censé évaluer les conséquences budgétaires directes et indirectes (et accessoirement organisationnelles) des transferts de compétences. Ce recours à une expertise concurrente brise le monopole des services de l'État sur les données chiffrées et permet aux élus concernés de rééquilibrer la négociation à leur profit en imposant un nouveau cadrage cognitif dans les négociations à travers la promotion de nouveaux instruments. De fait, le cadrage et la méthodologie adoptés par ce cabinet déplacent largement la définition des enjeux de la négociation. Tournant le dos à l'approche étatique focalisée sur la neutralité des transferts pour l'État, l'accent est désormais mis sur leurs effets induits sur les finances des collectivités à moyen et à long terme. Ce recadrage de l'évaluation permet d'intégrer dans le coût net de la décentralisation trois catégories de dépenses supplémentaires : celles que l'État n'assumait pas mais que les collectivités vont devoir prendre en charge (charges sociales non décaissées, notamment cotisations retraite) ; celles que les collectivités s'estiment politiquement contraintes d'endosser dans le cadre de la décentralisation (alignement par le haut des régimes indemnitaires plus favorables dans les collectivités⁴⁷...) ; celles qu'elles s'estiment incitées électoralement à engager (remise à niveau des services publics)⁴⁸. D'un ton très mesuré et élaborées avec des scrupules méthodologiques indéniables sur la base de plusieurs scénarii, ces deux études mettent l'accent, avec forces graphiques et « camemberts » à l'appui, sur les fortes hausses de l'imposition locale que nécessiterait l'absorption du choc de la décentralisation. La remise de ces deux « audits » intervient solennellement à l'occasion des congrès des deux associations d'élus et se révèle

dans les territoires. 12 mois d'engagements tenus dans les régions et les départements, Secrétariat national aux élus et aux territoires – Fédération nationale des élus socialistes et républicains, mars 2005, 17 p.

45. UMP, Tout ce qu'on ne vous a pas dit sur la gestion socialiste... Bilan critique d'un an de gestion des Régions, mars 2005, 145 p.

46. Assemblée nationale, *Le contribuable se rebiffe. Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale*, document n° 2436, 3 tomes, président : Augustin Bonrepaux ; rapporteur Hervé Mariton, 5 juillet 2005.

47. Les collectivités ont en effet consenti à leurs agents des compléments de rémunération, notamment sous forme de 13^e mois, qu'il leur sera difficile de ne pas accorder aux nouveaux agents transférés.

48. Ernst and Young, Association des départements de France, *Étude des conséquences financières et organisationnelles de l'acte II de la décentralisation*, note de synthèse, avril 2005, 26 pages ; Ernst and Young, Association des régions de France, *Étude des conséquences financières de l'acte II de la décentralisation*, note de synthèse, 7 décembre 2005, 38 pages.

en définitive comme une stratégie d'une grande efficacité auprès de la presse, particulièrement généraliste. La réaction de la presse est à peu près unanime : elle valide la définition alarmiste de la situation donnée par les élus, adopte le cadrage cognitif proposé par les associations d'élus et rejette celui que tente d'imposer le gouvernement. Les conférences et communiqués de presse organisés par les associations d'élus portent leurs fruits. De surcroît, les différentes composantes (subies et choisies) des coûts induits des transferts, leur échelonnement dans le temps (2004-2009), ou encore leur origine passent au second plan, les journalistes étant conduits à opérer d'importantes simplifications face à un dossier technique.

Voyant la définition de la situation lui échapper, le gouvernement change de posture et tente de pointer la responsabilité des collectivités territoriales dans le creusement du déficit budgétaire de l'État. En s'appuyant sur la notion d'effort financier annuel de l'État en faveur des collectivités, le gouvernement s'efforce de montrer l'importance du sacrifice consenti en faveur des collectivités et ne manque pas de rappeler que cet effort s'élève à plus de 60 milliards d'euros, soit une somme dont il est rappelé qu'elle équivaut à son déficit annuel⁴⁹. C'est un des enjeux du rapport commandé à Michel Pébereau en 2005⁵⁰, de la création le 5 mai 2006 d'une conférence nationale des finances publiques mais aussi du rapport commandé à Pierre Richard en 2006⁵¹. Ces tentatives gouvernementales pour faire partager (une part au moins) de la responsabilité du déficit et de la dette aux collectivités ne connaissent cependant pas davantage de succès auprès de la presse. Les journalistes adoptent très majoritairement le cadre interprétatif proposé par les élus locaux.

Le succès de la campagne médiatique orchestrée par les élus, à l'origine d'une révision à la hausse de la compensation financière

Conscient des risques que présente une dégradation durable des relations entre les collectivités et l'État dans une configuration marquée par la très forte interdépendance de leurs politiques publiques, affaibli médiatiquement et politiquement, le gouvernement préfère lâcher du lest. Devant les protestations des présidents de conseils généraux relatives au décrochage entre la progression du coût de la gestion du revenu minimum d'insertion et la compensation en TIPP perçue, le gouvernement concède une première rallonge budgétaire exceptionnelle de 450 millions d'euros en 2005, avant de créer un fonds de mobilisation départemental de l'insertion, afin de combler une partie au moins des écarts constatés⁵². Alors que la loi ne l'y contraignait pas non plus, le gouvernement consent également – au risque de compliquer la réorganisation des services routiers autour d'une

49. La notion d'effort financier constitue un agrégat complexe qui additionne les dotations et subventions de fonctionnement, les dotations et subventions d'équipement, les dotations liées aux transferts de compétence et les compensations d'allègements de la fiscalité locale. La politique de suppression des impôts locaux produit ainsi un effet d'illusion d'optique en faisant ainsi grossir artificiellement l'effort financier de l'État.

50. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, commission présidée par Michel Pébereau, janvier 2006, La documentation française.

51. Ministère du budget et de la réforme de l'État, ministère des collectivités territoriales, *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Pierre Richard, Paris, La documentation française, décembre 2006.

52. Ces compensations financières supplémentaires laissent à la charge des conseils généraux des dépenses parfois non négligeable dans certains départements, en raison de la progression significative du nombre de bénéficiaires du RMI après l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2003. Voir notamment en ce sens, IGAS, Rapport RM 206-173 P, *Évaluation de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, novembre 2006. La déconnexion entre les territoires de consommation des prestations

logique d'itinéraire – au maintien dans le giron de l'État de 1 800 kms de routes nationales (sur les 19 800 kms devant initialement être transférés) – soit 10 % du linéaire transférable – dont les conseils généraux n'ont pas voulu au vu de leur état dégradé et des ressources allouées pour en assurer l'entretien. Le dimensionnement des effectifs à transférer se révèle un enjeu délicat. Certains agents ne travaillaient pas nécessairement à temps complet dans le domaine de compétence transféré. Il a fallu mesurer la quotité de temps consacrée à chacune des tâches, puis pré-positionner les agents et transférer des emplois budgétaires dans certains cas. S'agissant de la compensation des transferts de personnels, le gouvernement a également accepté le principe d'une compensation financière étendue à certains coûts induits⁵³. Il a donc révisé sa position initiale et compensé des dépenses que les règles constitutionnelles ou législatives précédemment adoptées ne le contraignaient pas à financer. La tonalité des rapports parlementaires s'efforçant de faire le bilan des transferts témoigne d'ailleurs d'une pacification progressive des rapports entre le gouvernement et les deux principales associations d'élus concernées, due aux concessions accordées⁵⁴.

Mais s'il a consenti des concessions matérielles aux collectivités au-delà de ce qui était prévu par les lois de 2003-2004, le dimensionnement des services à transférer a néanmoins souvent donné lieu à un décompte plutôt favorable à l'État, tout particulièrement lorsque des postes de cadres ou des fractions de postes de cadres étaient concernées⁵⁵. Les effectifs mis à disposition pour la gestion du revenu minimum d'insertion ont, par exemple, pu être sous-évalués dans certains départements, donnant ainsi à matière à récrimination des conseils généraux qui ont pu dénoncer la tentation de certaines directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de se « refaire une santé sur leur dos ». Plus fondamentalement, le partage des services a souvent été mal vécu de part et d'autre. Les cadres de l'État n'ont pas fait part d'un grand enthousiasme à l'idée d'être transférés dans les collectivités, craignant une trop forte subordination au pouvoir politique : en conséquence, les collectivités ont souvent dû se contenter du transfert d'emplois budgétaires, à charge pour les collectivités de procéder à des recrutements. La décentralisation n'a donc pas entraîné une simple substitution ; elle a aussi généré des phénomènes de superposition d'administrations. Pour l'État, le transfert systématique de tous ses agents dans les champs de compétences affectés n'était pas envisageable. Il a souhaité conserver les plus polyvalents d'entre eux, dès lors qu'une partie seulement de leurs attributions antérieures avaient été transférées aux collectivités. Ces agents sont donc restés dans le giron de l'État, notamment pour exercer des fonctions nouvelles de contrôle

sociales et les territoires générateurs de richesse sur lesquels se trouvent les bases taxables suscite une demande de péréquation accrue de la part des collectivités cumulant les handicaps dans un univers décentralisé où les logiques concurrentielles s'intensifient.

53. Rémunérations principale et indemnitaire sur base du coût réel par agent, charges patronales notamment cotisations de retraites à la CNRACL, cotisation au CNFPT, dépenses de médecine préventive.

54. De ce point de vue, on peut comparer les différents rapports parlementaires consacrés à cette question depuis le *Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale*, document n° 2436, *op.cit.*, jusqu'au plus consensuel rapport Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les transferts de compétence de l'État aux collectivités et leur financement*, n° 3523 présenté par Marc Laffineur et Augustin Bonrepaux, 14 décembre 2006. Voir également le *Rapport d'information sur la mise en application de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et aux responsabilités locales*, n° 3199 présenté par Alain Gest, 28 juin 2006.

55. Les trois quarts des conseils généraux interrogés ont dû recruter pour assurer la gestion du RMI selon une enquête de la DREES, « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation », *Études et résultats*, n° 432, octobre 2005.

dans les champs de compétences désormais pris en charge par les collectivités⁵⁶. Ces dernières ont donc dû se contenter de compensations financières correspondantes aux fractions d'emplois non transférées. Leur montant était insuffisant pour couvrir le coût des recrutements auxquels les collectivités ont dû procéder. La décentralisation s'est donc traduite par une (légère) croissance des effectifs cumulés des deux fonctions publiques, et par une progression correspondante des dépenses publiques. Bien que contraire aux objectifs officiellement poursuivis, un tel résultat était non seulement prévisible⁵⁷ mais prévu⁵⁸. En lieu et place des économies promises, la décentralisation a donc plutôt généré des doublons, tout particulièrement concernant la partie des services supports. Ces logiques ont conduit à des surcoûts que les collectivités bénéficiaires des transferts ont dû assumer. Les régions (qui pour certaines ont vu leurs effectifs décupler) et les départements ont donc été contraints de financer sur leurs ressources propres des recrutements supplémentaires dans le domaine des services supports⁵⁹. La compensation est donc partielle, elle ignore quelques dépenses induites en termes de recrutement, d'informatisation, de bâtiments, de gestion des ressources humaines. Mais si les revenus attribués aux gouvernements locaux leur paraissent très insuffisants, c'est aussi parce que les collectivités n'entendent pas se contenter du niveau de service proposé jusque là par l'État. Les collectivités ont en effet pris l'habitude, à l'occasion des transferts successifs depuis le début des années 1980, d'accroître la qualité du service public et par conséquent de dépenser beaucoup plus que l'État ne le faisait dans la majeure partie des domaines de compétences transférées. De ce point de vue, il n'est pas sûr que l'érosion de leur pouvoir fiscal n'oblige pas les collectivités à davantage de modération, à l'avenir.

*

* *

DE LA RUSE DE L'ÉTAT À L'EFFET BOOMERANG ?

Au total, la perception de sens commun d'un « Acte II » comme processus unilatéral ou décision autoritaire imposée par l'État aux collectivités ne paraît pas résister à l'analyse. La décentralisation semble bien être le fruit d'un compromis, somme toute d'ailleurs moins déséquilibré qu'annoncé. Si « ruse de l'État » il devait y avoir, on peut penser qu'elle a été largement déjouée par les grands élus locaux. On pourrait même à cet égard parler, avec Christopher Hood, d'un « effet boomerang »⁶⁰. Si le gouvernement a bien tenté d'économiser quelques centaines de millions d'euros à la faveur de l'« Acte II » (dont le total

56. Inspection générale des finances – Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale de l'administration, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*, Mission d'audit de modernisation, janvier 2007.

57. Le développement de bureaucraties chargées du contrôle de l'action des bénéficiaires des transferts constitue un phénomène administratif classique déjà observé s'agissant des transferts de compétences des communes aux EPCI en France.

58. Le Lidec (Patrick), Montricher (Nicole de), *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, Paris, La documentation française, 2004.

59. Sont concernées les fonctions de gestion des services, paie, secteur social, formation, informatique, etc. Le ratio des effectifs supports au sein des services de l'État est particulièrement bas (0,8 en moyenne contre a minima 2 % dans les collectivités) et tous les agents ne sont pas physiquement transférés, ce qui tend à montrer que les collectivités sont des employeurs plus attentifs à leurs employés que l'État...

60. Hood (Christopher), « The risk game and the blame game », *Government and Oppositions*, vol. 37 n° 1, 2002.

avoisinait les dix milliards), il a dû, en partie, y renoncer. Le bénéfice matériel obtenu par le gouvernement paraît en définitive largement contrebalancé par la perte induite de crédit symbolique. De fait, la révision de sa position a accru auprès des journalistes et du public la perception de l'État comme une personne morale de mauvaise foi. Inversement, les collectivités sont apparues comme des personnes morales devant être tenues pour nécessairement vertueuses, devant être systématiquement exonérées de toute responsabilité dans les hausses de la fiscalité locale, alimentant ainsi le plaidoyer *pro domo* des responsables locaux⁶¹. En définitive, la restauration annoncée de l'État ou le rééquilibrage de ses moyens vis-à-vis des collectivités n'apparaissent pas comme des caractéristiques saillantes de cet « Acte II ». Replacée dans un horizon comparatif, la situation des collectivités françaises apparaît largement enviable⁶². Sans doute les réalités budgétaires doivent-elles s'apprécier comme des décisions de moyenne ou de longue portée. Sans doute, certaines collectivités ont-elles été plus durement touchées que d'autres. Mais est-on bien sûr que cet État, contraint de « faire la manche » auprès des collectivités, que raillait Jean-Pierre Raffarin, ait disparu ?

61. Dans cette veine du plaidoyer *pro domo* dont les élus locaux ne sont pas avares, on lira avec d'intérêt le *Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur les nouvelles missions de l'élu local dans le contexte de la décentralisation* par Jean Puech, Sénat, n° 256, 21 février 2007.

62. Le Galès (Patrick), « Contrôle et surveillance : la restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in Lascoumes (Pierre) et Le Galès (Patrick), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po, 2004.