Document generated on 07/15/2025 4:28 p.m.

International Review of Community Development
Revue internationale d'action communautaire

La classe politique française face à la décentralisation
French politics and the issue of decentralization
La clase política francesa frente a la descentralización

François D'Arcy

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1034537ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1034537ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)
2369-6400 (digital)

Explore this journal

Cite this article

D'Arcy, F. (1985). La classe politique française face à la décentralisation. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (13), 61–68. https://doi.org/10.7202/1034537ar

Article abstract

In 1981, the French government announced a vast reform in favour of decentralization which affected the relations between central government, regions, sub-regions and municipalities. The author describes the main social actors involved in this reform and examines their interlocking relationships.

The enhanced role of elected representatives has been one of the major changes brought about by this reform. They are now on a more equal footing with state-appointed civil servants and have gained official recognition in the management of local affairs. The author examines the results of this reform. On the whole, results are seen most clearly in areas where the reform legislated already existing practices. Results are less obvious in areas where the law was ahead of local experience.

The multiple levels of interaction between tradition, institutionally defined social actors, political tendencies and regional fragmentation makes analysis of the situation exceedingly complex. The author has sought to provide an overall picture of the situation.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1985

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

La classe politique française face à la décentralisation

F. D'Arcy

Il y aurait quelque paradoxe à affirmer que la politique de décentralisation menée depuis 1981, « grande affaire du septennat », n'a été que la prolongation des politiques antérieures. Les points communs sont sans doute nombreux entre le projet Peyrefitte élaboré en 1973, le rapport *Vivre ensemble* de la Commission Guichard publié en 1976, le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales déposé au Sénat par le gouvernement Barre en 1978 et, d'autre part, la réforme engagée par M. Deferre dès juillet 1981. Des différences cependant doivent être notées. Et tout d'abord celle-ci qui est d'importance : ce projet a abouti ; il s'est concrétisé par une première loi promulguée dès le 2 mars 1982, et destinée, selon son promoteur, à créer une situation irréversible. Ensuite cette loi, et surtout celles qui doivent suivre et qu'elle annonce, met en avant des solutions qui sur un certain nombre de points s'écartent nettement des projets précédents.

On ne peut cependant comparer des projets sur leurs seules intentions. Le gouvernement Mauroy a engagé une réforme qui, à partir de la loi de 1982, devait se dérouler en plusieurs étapes. Un grand nombre de lois, de décrets et d'autres textes sont effectivement sortis au *Journal Officiel*. Ils remplissent trois bons volumes édités par le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation avec l'indication « Textes de référence 2 mars 1982 / 2 mars 1984 » : deux années de production juridique intensive mais au terme desquelles on peut penser que l'essentiel est fait. Or toutes les intentions n'ont pas été réalisées ; plusieurs lois annoncées par la loi du 2 mars 1982 restent en attente, que le gouvernement semble désormais moins pressé de soumettre au Parlement. Par ailleurs, sur le terrain les premiers effets se font sentir et donnent à ce qui n'était qu'abstractions juridiques leur figure concrète.

Il est donc possible de tenter un bilan provisoire. Celui-ci ne peut nier l'effort entrepris. Mais parmi les différents scénarios qu'envisageaient les observateurs au début du processus[1], il en est un qui se dégage aujourd'hui avec plus de netteté que les autres. La réforme s'impose d'autant mieux qu'elle s'inscrit dans la ligne non pas tant des projets antérieurs que des évolutions déjà largement amorcées sur le terrain dans la décennie précédente. En revanche lorsqu'elle anticipe trop sur les évolutions, ou qu'elle les contrarie, la réforme piétine, soit que les projets législatifs restent en souffrance, soit que leur mise en application est retardée. De

cette constatation, somme toute banale, que le législateur peut enregistrer les changements sociaux en cours pour les codifier et éventuellement les accélérer, mais qu'il ne peut pas les provoquer, découle une autre conséquence. La législation nouvelle a ouvert le jeu, elle est devenue un élément d'évolutions nouvelles qui commençaient à se faire jour dans les pratiques. Pour partie elles se couleront dans les textes existants quitte à les dévier de leur sens initial, pour partie elles rendront nécessaires d'autres réformes qui peuvent être différentes de celles initialement prévues.

Mais avant d'entrer davantage dans le détail, une remarque méthodologique s'impose. On ne peut traiter des politiques institutionnelles selon les mêmes schémas d'analyse que pour les autres politiques publiques. Les effets attendus sont d'un ordre différent. Les unes agissent sur les processus décisionnels et les rapports de pouvoir au sein du système politico-administratif, les autres agissent directement sur les rapports sociaux. Il est vrai que la politique de décentralisation avait des ambitions plus vastes. Elle ne visait pas seulement un réagencement des relations entre élus et fonctionnaires ; en intervenant à la périphérie du système politico-administratif, elle entendait modifier les conditions d'accès des différents groupes sociaux au pouvoir. Elle s'insérait ainsi dans une réforme sociale plus vaste inspirée par les thèmes participationnistes et autogestionnaires.

Dès lors, la politique de décentralisation serait plus que toute autre politique institutionnelle, tributaire d'une analyse à deux niveaux : l'un concernant les rapports de pouvoir à l'intérieur de la machine, mettant en scène des élus locaux et nationaux, des corps de fonctionnaires et des fonctionnaires territoriaux aspirant à se former en corps ; l'autre concernant les rapports de pouvoir entre des groupes sociaux et leurs instances représentatives, rapports de pouvoir que révèle notamment l'accès aux centres de décision politiques.

« Réforme de société ou réforme pour les élites[2] », la politique de décentralisation s'est cependant très vite focalisée vers le second seulement de ces deux aspects. Non qu'elle ne puisse avoir d'incidences plus vastes sur l'agencement de rapports sociaux dans des territoires, mais comme effet indirect. Il est significatif en tout cas que la loi prévue sur le « développement de la participation des citoyens à la vie locale » n'ait pas été mise en discussion.

Enfin si les politiques institutionnelles agissent directement sur les processus décisionnels, elles ont des effets attendus, bien que plus ou moins explicites, sur le contenu des politiques publiques (de même que toute politique publique vise de manière plus ou moins explicite une remise en cause des rapports de pouvoir).

Ces quelques réflexions de méthode m'amèneront à identifier les ruptures et continuités observables dans la politique de décentralisation dans deux directions : la première concerne les nouveaux équilibres institutionnels entre élus et fonctionnaires ; la seconde concerne le réaménagement des territoires et des politiques.

De nouveaux équilibres institutionnels au niveau local

L'évolution de la classe politique

C'est dans l'évolution de la classe politique locale au cours des années soixante-dix qu'il faut sans doute chercher le principal facteur de la réforme en cours. D'hostiles ou passifs qu'ils étaient sous de Gaulle, face à des réformes conçues par les grands fonctionnaires innovateurs[3], les élus locaux deviennent demandeurs de changement. Entre-temps, en effet, les hommes eux-mêmes ont changé. Les élections municipales et cantonales des années soixante-dix marquent, dans des assemblées relativement stables depuis la Libération, l'entrée en politique d'une nouvelle génération favorisée par la poussée de la gauche.

Ces nouveaux élus, plus jeunes et souvent d'un degré d'instruction supérieur, ne doivent pas leur élection à une position notabiliaire préexistante. Il s'agit pour une bonne part de salariés, notamment du secteur public et plus particulièrement de l'éducation nationale[4]. Le détour par le militantisme et les partis politiques a donc été une condition de leur succès. Ils sont plus que leurs aînés portés à se déterminer en fonction de choix partisans. Et surtout, pour asseoir leur pouvoir il leur faut se faire recon-

naître non plus comme « notables », ce qui ne correspond plus à leur position sociale, mais comme gestionnaires.

La loi de 1982 opère cette reconnaissance, qui est d'abord symbolique. Elle le fait au détriment d'un autre symbole, le préfet (et non pas nécessairement au détriment du corps préfectoral).D'où l'importance donnée dans cette loi à la suppression de la « tutelle », notion qui avait pourtant déjà disparu du droit positif. Une observation plus fine des changements apportés en ce domaine montre qu'en ce qui concerne les communes, ils sont de faible amplitude[5]. Quant aux départements et aux régions, la loi établit un contrôle effectif là où il était jusqu'à présent quasiment inutile du fait que le préfet était l'organe exécutif du conseil général ou du conseil régional.

Plus spectaculaire encore est l'abandon définitif de la double fonction assumée jusque-là par le préfet et qui caractérisait le système préfectoral à la française. Devenu commissaire de la République, le préfet n'est plus, dans le département ou la région, que le représentant de l'État, le président du conseil général et le président du conseil régional bénéficiant du transfert de la fonction exécutive.

Avant même de s'interroger sur ce que la loi de 1982 apporte comme pouvoirs réels aux élus, il faut insister sur ce changement considérable : les élus ne sont plus désormais les porteurs irrationnels de la demande sociale face à des fonctionnaires qui seuls possèdent le savoir permettant de la traduire en action administrative ; ils sont des gestionnaires reconnus comme tels par des fonctionnaires de l'État qui perdent ainsi leur position prééminente. Notons cependant que cette inversion des positions symboliques ne profite qu'aux élus détenteurs de la fonction exécutive. Chez ceux-ci elle entraîne un changement de comportement, plus ou moins rapide mais qui est certainement irréversible.

Il faut aussi, pour comprendre les changements réels dans les rapports de pouvoir, tenir compte d'autres caractéristiques de la classe politique française, caractéristiques qui, quant à elles, n'évoluent guère ou évoluent dans un sens défavorable à la décentralisation. On a vu que la nouvelle génération d'élus locaux avait eu davantage besoin que les précédentes de l'appui des partis politiques pour accéder au pouvoir. De fait, on a assisté à une politisation croissante des élections locales, y compris dans des communes de faible importance ou dans des cantons ruraux où elle se faisait auparavant peu sentir. Cette situation a donné une nouvelle jeunesse à une pratique ancienne, le cumul des mandats. Celui-ci n'est plus seulement nécessaire à des individus construisant mandat après mandat leur carrière politique, mais aussi aux partis pour lesquels chaque élection locale est d'abord un test national. La bipolarisation droite-gauche qui a prévalu en France depuis les élections présidentielles de 1974 n'a fait qu'accentuer ce phénomène.

La gauche commençant à reculer dès les élections aux conseils généraux de 1982 et plus encore aux élections municipales de 1983, il devenait impossible de mener à bien deux éléments de la réforme prévus par la loi du 2 mars 1982. L'un est la loi fixant le statut des élus et qui devrait comporter une limitation au cumul des mandats : le projet n'a pu en être élaboré et on voit mal comment les partis politiques renonceraient à une pratique qui est essentielle dans leurs stratégies électorales.

L'autre élément de la réforme restée en panne constituait sans doute l'innovation la plus importante de la loi de 1982 : il s'agit de la transformation de la région en collectivité territoriale avec élection au suffrage universel direct du conseil régional. Ces élections ont été constamment repoussées et on peut douter qu'il y ait à l'avenir une volonté politique de les organiser. À côté d'autres raisons dans l'évolution des institutions régionales, sur lesquelles on reviendra plus loin, la raison principale et la plus immédiate est, du fait de la pratique française en matière d'élections locales, la difficulté à insérer des élections régionales, dans un calendrier électoral déjà saturé, et la difficulté pour la gauche à les gagner. En outre, une assemblée régionale élue au suffrage universel direct obligerait les hommes politiques et les partis à introduire, de fait ou de droit, une limitation à la pratique du cumul des mandats.

Les rapports entre élus et fonctionnaires au niveau local

Les différents corps de fonctionnaires qui animent les services extérieurs de l'État étaient dans l'ensemble préparés à leur changement de rôle à l'égard des élus locaux. Les pratiques administratives avaient dans bien des cas anticipé sur le droit. Ainsi, les préfets avaient face à eux des présidents de conseils généraux qui entendaient bien intervenir dans la gestion du département, non plus comme conciliateurs ou arbitres mais comme leaders d'une majorité, et qui s'étaient dotés de collaborateurs à cet effet. Les directeurs départementaux de l'équipement avaient rapproché les décisions d'urbanisme au plus près des maires, avec la déconcentration de l'instruction des permis de construire dans les subdivisions ou même dans les services municipaux qui s'étaient singulièrement renforcés dans les années précédentes.

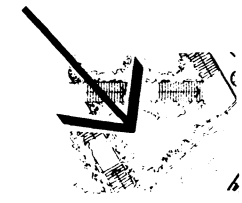
Les débuts de la mise en application furent donc relativement faciles. Une partie des services des préfectures fut transférée aux présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux pour exercer leurs nouvelles attributions, les personnels transférés gardant tempo-

rairement leurs statuts. Un nombre important de membres du corps préfectoral, surtout des sous-préfets, acceptèrent d'aller diriger, sous l'autorité du président, les nouveaux services départementaux ou régionaux. Les présidents s'entourèrent d'une équipe librement choisie dirigée par le directeur des services. Quant aux services extérieurs de l'État, théoriquement soumis à une autorité renforcée du commissaire de la République, ils étaient mis à la disposition des exécutifs départementaux et régionaux pour les affaires de leur compétence. Cette « mise à disposition » leur était plutôt favorable, car leur donnant deux maîtres, elle diminuait d'autant le poids de chacun.

Jusque-là, la réforme s'inscrivait parfaitement dans les évolutions antérieures et dans les nouvelles prérogatives reconnues aux exécutifs locaux : d'une part, un pouvoir de décision accru ; d'autre part, une évolution souple et variable de la capacité d'expertise. Celle des services de l'État et de leurs fonctionnaires restait intacte. En face, les maires, les présidents de conseils généraux et régionaux s'étaient dotés d'un personnel qualifié, avec d'autant plus de liberté dans leur choix qu'ils avaient agi en marge des dispositions statutaires (ou même contre elles dans le cas des régions). Les fonctionnaires étatiques de niveau supérieur dans cette conjoncture nouvelle n'hésitaient pas à passer sous l'autorité des élus, y compris par la voie du détachement, dès lors qu'ils conservaient leur statut et la possibilité de revenir dans leur administration d'origine. Dans ce jeu complexe entre les élus, leurs propres agents et les fonctionnaires de l'État, il y avait donc une marge de jeu importante qui laissait place à des combinaisons variées.

Loin d'accroître cette marge de jeu comme elles l'ont fait en d'autres domaines, les mesures nouvelles ont au contraire, sur ce point, cherché à établir des principes rigides limitant la liberté d'action des élus et heurtant les intérêts corporatistes des fonctionnaires. Il s'agit d'une part du transfert des services extérieurs de l'État aux départements et aux régions, et d'autre part de la création d'une fonction publique territoriale. Sur ces deux points les dispositions législatives ont été votées. Mais allant bien au-delà des évolutions déjà entrées dans les moeurs, elles se heurtent à de sérieuses difficultés d'application de sorte que l'ajustement du droit aux faits peut prendre encore plusieurs années.

La situation est particulièrement sérieuse en ce qui concerne le nouveau statut des fonctionnaires territoriaux, intégré dans le nouveau statut des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales par les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984[6]. En un sens, ce statut entérine l'évolution de la fonction publique communale : forte de plusieurs centaines de milliers d'agents, elle a commencé à être dotée d'un personnel d'encadrement de bonne qualité dans les années soixante-dix, de sorte que le statut de 1952 était devenu totalement inadapté. Le nouveau statut crée une fonction publique territoriale commune aux communes, aux départements et aux régions, et la rend semblable autant qu'il est possible à la fonction publique d'État, facilitant les passages de l'un à l'autre. Mais du même coup, elle limite très fortement la liberté des exécutifs locaux dans le recrutement et la carrière de leurs agents. Les cadres administratifs des collectivités, qui sont souvent proches des élus (par leur origine sociale, géographique et même politique), risquent de leur devenir aussi étrangers que les fonctionnaires de l'État. D'où de fortes oppositions entre élus et représentants du personnel au sein du nouveau Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui bloquent momentanément la mise en application du statut et qui risquent d'obliger à certaines révisions. Par ailleurs, les corps supérieurs de la fonction publique d'État, s'ils veulent bien envoyer leurs membres travailler pour les collectivités territoriales, sont réticents à la création de nouveaux corps de niveau comparable dans la fonction publique territoriale, et voient d'un oeil différent la décentralisation dès lors qu'elle heurte directement leurs intérêts corporatistes. Il n'est pas sûr que les fonctionnaires territoriaux puissent peser suffisamment lourd en sens inverse.



Nouveaux territoires et nouvelles politiques

En 1982, les régionalistes avaient quelques raisons de se réjouir de la nouvelle loi : la région

était consacrée comme collectivité territoriale. Certes le statut de 1972 était maintenu, mais c'était à titre provisoire, et selon les déclarations gouvernementales d'alors, cela ne devait pas dépasser un ou deux ans. Toutefois, cette première phase de la réforme ne faisait pas apparaître clairement un choix entre le département et la région. Par ailleurs, en ce qui concerne les communes, la question des regroupements n'était pas mise en avant et le gouvernement s'alignait sur l'attitude prudente adoptée par ses prédécesseurs à la suite du tollé provoqué par le rapport Guichard : il était seulement prévu qu'une des lois à venir concernerait « les modalités de la coopération entre communes, départements et régions », loi qui n'a d'ailleurs pas encore vu le jour.

La question restait donc pendante de savoir si la décentralisation se ferait dans le cadre territorial traditionnel, prenant appui sur le département et la commune, ou dans un cadre territorial rénové tel qu'on l'avait souhaité dans les années soixante, privilégiant la région et les regroupements communaux. La réponse allait notamment dépendre des compétences dont l'État se dessaisirait au profit des collectivités territoriales.

Sur les compétences le gouvernement a procédé rapidement, et le maître d'oeuvre fut le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Il bénéficiait du travail déjà accompli à l'occasion de la préparation et de la discussion au Sénat du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, déposé en 1978. Menant les autres ministères à marche forcée, négociant seul avec les élus, le ministère de l'Intérieur faisait voter son projet dès 1983 (lois du 7 janvier et du 22 juillet).

Il a été très souvent dit que cette deuxième phase de la réforme avait bénéficié principalement au département. C'est notamment ce qui ressort si l'on compare les transferts de ressources financières liés aux transferts de compétence : les départements en reçoivent la plus grande part, du fait du poids financier des attributions dont ils héritent en matière sanitaire et sociale.

La question est cependant plus complexe. Le transfert de compétences s'opère selon deux logiques qui peuvent apparaître contradictoires et dont il faut souligner au contraire la complémentarité. La première logique concerne la gestion d'activités de services publics ou encore la réalisation et la gestion d'équipements publics : l'objectif est ici de mettre fin aux financements croisés, de donner à une seule collectivité, autant que faire se peut, la pleine responsabilité des moyens financiers et de leur utilisation. L'effort de clarification est particulièrement net en matière de prestations sociales. Il concerne aussi les constructions scolaires, la formation professionnelle, les équipements portuaires, etc. C'est ici l'application du principe des « blocs de compétence » qui correspond à l'idée traditionnelle qu'on peut se faire de la décentralisation.

Mais de manière moins explicite, les lois de 1982 et 1983 introduisent un autre principe qui apparaîtra peut-être comme beaucoup plus innovateur lorsqu'un bilan plus complet pourra être réalisé. Jusqu'à présent, l'État avait seul la responsabilité d'encadrer et d'orienter l'action des acteurs tant publics que privés aux fins du développement économique et social, d'où sa compétence exclusive en matière réglementaire ou en matière de planification (économique, urbaine). Si en effet les régions ou les collectivités locales étaient associées à la planification, les orientations et les décisions finales revenaient à l'État. Or celui-ci partage désormais son pouvoir, que ce soit pour la planification économique (avec la nouvelle conception des plans de région introduite par la loi du 29 juillet 1982 portant sur la réforme de la planification), ou pour l'urbanisme (avec les nouvelles compétences reconnues principalement aux communes ou à leurs groupements par la loi du 7 janvier 1983). On retrouve ce même partage de responsabilités dans l'orientation d'un certain nombre de politiques telles que la politique des transports, la politique du logement, etc.

La coresponsabilité ainsi affirmée est évidemment indépendante du principe des « blocs de compétence », mais elle peut éventuellement entrer en contradiction avec lui : qui dit capacité d'orientation dit le plus souvent incitations financières. À cet égard, les contrats de plan recréent sous une autre forme les subventions spécifiques dont on affirme par ailleurs la suppression au nom de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, entre elles et avec l'État. Cela peut entraîner des dépendances, alors qu'il est posé que les transferts de compétences ne peuvent autoriser une collectivité locale à exercer une tutelle sur une autre, sous quelque forme que ce soit. Enfin il est possible que les transferts de compétences concernant la gestion des services publics ou des équipements, d'une part, et les responsabilités nouvelles données en matière de planification, programmation et urbanisme, d'autre part, produisent des effets différents sur les réaménagements territoriaux.

On peut à cet égard se risquer à indiquer quelques grandes tendances. En ce qui concerne la région tout d'abord. En tant qu'établissement public et peut-être, à l'avenir, collectivité locale, la région qui ne possédait pratiquement pas de compétence de gestion avant 1981, n'en a acquis qu'en nombre limité : formation professionnelle, construction et entretien des lycées et établissements d'éducation spéciale, création, aménagement et exploitation d'une partie du réseau des voies navigables et des ports

fluviaux... En revanche, la région est le niveau de synthèse de la planification et de la programmation locale. À travers les contrats de plan passés avec l'État, elle est le point de passage des relations financières à caractère incitatif entre l'État et les collectivités locales. Elle conserve la possibilité d'aider elle-même les collectivités inférieures. En outre, l'action en faveur des petites et moyennes entreprises est largement sous son contrôle.

Ainsi, bien qu'ayant un budget très inférieur quantitativement à celui des départements et des communes urbaines, la région dispose d'atouts non négligeables. Elle est en effet beaucoup plus libre de l'utilisation de ses ressources, qui ne sont pas préaffectées à des opérations de gestion à évolution lente.

Encore faut-il préciser ce qu'il faut entendre par région. Certes entre l'entrée en vigueur de la loi de 1972 et celle de 1981, une certaine identité régionale s'est développée[7]. Mais elle reste limitée, et pour l'essentiel la « voix » de la région s'exprime à travers le président du conseil régional et l'équipe qu'il a constituée auprès de lui, dans le dialogue qu'ils entretiennent avec le commissaire de la République de région ou Paris. Le conseil régional, composé d'élus siégeant au titre d'un autre mandat acquis localement ou nationalement, est moins le lieu d'un débat sur les politiques régionales que le lieu où s'additionnent les demandes des villes et des départements. Le comité économique et social, qui assure la représentation socio-professionnelle, n'a que des pouvoirs consultatifs dont il est fait modérément usage.

Ainsi la région est-elle moins un territoire susceptible d'une expression politique propre que le niveau où s'organise la rencontre entre l'État et des territoires spécifiques plus restreints, avec cependant toujours le risque que les grands féodaux continuent de négocier directement avec Paris[7]. On peut faire l'hypothèse qu'il faudra encore un certain temps avant que la région devienne davantage, justifiant une assemblée élue au suffrage universel direct. Cette mesure a été voulue par la gauche parce qu'elle correspondait à sa conception de la démocratie plus que par une volonté régionaliste, qui n'était le fait que de quelques-uns.

On notera que cette fonction remplie aujourd'hui par la région a été jusqu'à très récemment celle du département. Celui-ci était d'autant mieux entré dans les moeurs qu'il n'avait pas de spécificité politique : les conseillers généraux étaient davantage les délégués de leur canton que les élus du département, ce que manifestaient leur forte attache avec les maires et le taux d'abstention élevé aux élections. À ce titre, ils négociaient avec les fonctionnaires de l'État, au premier rang desquels, le préfet. C'est cette négociation qui faisait exister le département comme entité territoriale.

Depuis quelques années, les conseils généraux, du fait des changements intervenus dans la classe politique, tendaient à devenir de véritables assemblées politiques. L'élargissement des compétences de gestion et le transfert de l'exécutif sont la conséquence normale de cette évolution qui devrait, à l'avenir, faire ressembler les institutions du département à celles d'une grande ville davantage qu'à celles de la région. D'où le soin que mettent les présidents de conseils généraux à accroître leur visibilité politique.

Du même coup le problème de territoires infra-départementaux se pose en des termes nouveaux. Nous avons vu que le canton, bien que n'ayant pas d'institution propre, avait été un territoire à forte expression politique. À l'avenir le département conserve, et même voit renforcer son rôle d'intervention en milieu rural, notamment à l'égard des petites communes. Mais cette intervention ne sera plus politiquement médiatisée par le conseiller général du canton : elle sera sous le contrôle de l'exécutif départemental ; d'autant que les redécoupages de circonscriptions électorales et la politisation partisane des élections atténuent ou font disparaître le lien privilégié entre le conseiller général et « ses » maires.

Ce pourrait être une incitation pour les communes rurales à se regrouper, afin d'éviter d'être dans une trop grande dépendance à l'égard du département (sur les 36 000 communes françaises, 32 000 comptent moins de 2000 habitants). On a dit plus haut que le gouvernement s'était bien gardé de toute orientation autoritaire en ce domaine. Il n'a pas par ailleurs modifié la panoplie, déjà riche, des modalités institutionnelles de coopération intercommunale. Mais c'est là encore en jouant sur la planification qu'il ouvre des voies nouvelles, que ce soit avec les « chartes intercommunales » ou les nouvelles dispositions applicables en matière d'urbanisme. Les chartes intercommunales pourraient concrétiser des territoires nouveaux que les planificateurs nationaux ont mis en avant : pays, bassins d'emploi, le lien pouvant être fait ici entre une agglomération et la zone rurale environnante. Il est trop tôt cependant pour dire si des comportements nouveaux sont effectivement en train d'apparaître.

En ce qui concerne les commu-

nes urbaines, la politique menée par le gouvernement prend appui sur les évolutions en cours. On constate en effet que, même là où il était le plus fortement institutionnalisé, à savoir dans les communautés urbaines, le niveau d'agglomération ne s'est pas substitué au niveau communal. Celui-ci s'est au contraire montré particulièrement dynamique, les villes se dotant progressivement de services de bonne qualité [8]. Notons que les communes se voient transférer très peu de compétences nouvelles par rapport à celles qu'elles possédaient déjà. Le transfert le plus spectaculaire est en matière d'urbanisme. Rappelons cependant que, dans bon nombre de villes, l'instruction des permis de construire était déjà assurée par les services municipaux.

Ainsi, mise à part une affirmation initiale non suivie d'effet sur la région comme collectivité territoriale, la politique de décentralisation a été très prudente dans la remise en cause des équilibres territoriaux existants. D'une manière générale elle s'est adaptée aux évolutions existantes plus qu'elle n'a cherché à innover.

Je ne ferai qu'évoquer ici une autre question : la décentralisation est-elle un instrument pour changer le contenu des politiques publiques ? Les changements les plus significatifs seraient à chercher dans les secteurs où les compétences sont transférées par l'État ; or, ces transferts commencent seulement à entrer en vigueur, en relation avec l'évolution des politiques étatiques dans chacun d'entre eux.

Les données du problème ont été modifiées par le nouveau cours de la politique gouvernementale inauguré au printemps 1983. L'objectif d'un arrêt de la progression des prélèvements obligatoires concernait tout autant les collectivités décentralisées, dont les dépenses avaient, dans la décennie précédente, augmenté plus rapidement que celles de l'État. En conséquence, les règles de la fiscalité locale n'ont pas été modifiées, contrairement à ce que prévoyait l'article 1 de la loi du 2 mars 1982, afin de ne pas donner aux collectivités territoriales une occasion d'augmenter leurs ressources. Par ailleurs, les conditions d'emprunt des collectivités locales, jusqu'ici très favorables, tendent à se rapprocher de celles du marché. Enfin, les compensations financières aux transferts de compétences sont calculées strictement : il reviendra donc aux collectivités de trouver les moyens d'empêcher une progression des dépenses, notamment pour les dépenses sociales.

On peut, à titre d'exemple, comparer les transferts de compétences opérés dans deux secteurs voisins : celui du logement et celui de l'urbanisme [9]. En matière de logement, les transferts de compétence sont très limités : l'État garde l'entière maîtrise des financements publics, et leur répartition est faite localement sous l'autorité des commissaires de la République. Les régions, les départements et les communes font connaître leur priorité. On notera cependant l'infléchissement qui a été donné à leur participation à la répartition des crédits : une circulaire du 9 novembre 1981, consacrée à la programmation des crédits de logement pour 1982, suggérait que « le président du conseil général constitue un comité de programmation qui préfigure le conseil départemental de l'habitat ». La création de ce comité s'inscrivait dans la perspective de la décentralisation, « la programmation des aides budgétaires devant désormais s'opérer en étroite liaison avec les élus locaux sous l'égide du président du conseil général ». Or, le décret du 30 juin 1984, qui fixe la composition et les modalités de fonctionnement des conseils départementaux de l'habitat, dispose qu'ils seront présidés par le commissaire de la République. La politique du logement est en effet suffisamment importante, notamment par ses effets sur la conjoncture économique pour que le gouvernement ait jugé utile d'en garder totalement le contrôle.

En revanche, sans doute moins reliée aux préoccupations économiques actuelles, la politique de l'urbanisme tend à disparaître comme politique nationale telle que le ministère qui en était chargé a tenté de la faire exister depuis vingt-cinq ans. Certaines zones sensibles (montagne, littoral) resteront soumises à des dispositions législatives contraignantes. Pour le reste du territoire, les arbitrages sur l'usage des sols deviendront essentiellement affaire locale, les précautions prises concernant surtout la prise en compte des projets de l'État et des organismes nationaux et un strict contrôle de légalité.

Conclusion

Il existait, avant 1981, un accord assez large entre la gauche et la droite portant à la fois sur la nécessité d'une réforme d'ensemble en matière de décentralisation et sur un certain nombre d'éléments d'une telle réforme. Mais si les gouvernements des septennats précédents en sentaient l'urgence, la nouvelle

majorité élue en 1981 en avait le désir. Cette réforme correspondait à son expérience politique au niveau local, à la capacité qu'elle avait eue d'élargir sa sphère de pouvoir en dépit des textes, parfois avec la complicité des administrations étatiques et parfois contre elles.

Il n'y a pas lieu de s'attarder trop à des critiques accusant la réforme, dans un premier temps d'être trop brutale, dans un deuxième temps de piétiner. Elles manifestent le changement de situation de l'opposition qui sait mieux mesurer aujourd'hui les avantages et les inconvénients que lui apporte la décentralisation.

Il est certain cependant que le gouvernement a marqué une pause sensible après les élections municipales de 1983 qui montraient que les positions locales de la gauche étaient menacées et qui, en outre, ont marqué un tournant pour l'ensemble de l'action gouvernementale. D'où les deux raisons communément invoquées pour expliquer le ralentissement du processus : ne pas faire de cadeaux à la droite, mieux ajuster la décentralisation à la nouvelle politique économique et sociale marquée par la rigueur. Raisons auxquelles on ajoute rituellement les résistances de l'administration centrale.

À cet égard, il est vrai que certaines directions d'administration centrale hésitent à se voir dépouiller de leurs prérogatives. Mais on peut affirmer sans enquête approfondie que la haute fonction publique est globalement hostile à la décentralisation. Son pouvoir, son statut social lui viennent désormais de sa capacité à rayonner vers le monde de la politique, des entreprises publiques ou privées, ou même des organismes internationaux. Dans ces conditions, le contrôle de l'appareil administratif à travers la centralisation n'est plus nécessaire pour asseoir le pouvoir des hauts fonctionnaires.

Il est en revanche une explication sur laquelle il me semble important d'insister et sur laquelle la classe politique est plus discrète, car elle la touche plus directement et dans son ensemble. L'organisation de la classe politique, plus que celle de l'administration, est très fortement centralisée. Toute mesure de décentralisation dans ces conditions met la majorité nationale quelle qu'elle soit dans une position contradictoire. Et elle n'est acceptée par l'opposition que pour autant qu'elle ne gêne pas ses stratégies politiques nationales. Ce n'est donc pas d'une évolution de l'administration ou des politiques, ni même d'une évolution des comportements de groupes sociaux au niveau local qu'on peut attendre de nouvelles inflexions dans la politique de décentralisation, mais bien plus des évolutions de la classe politique elle-même.

François D'Arcy
Professeur à l'Institut d'études politiques de Grenoble

NOTES

1 Y. Meny, « Pouvoir administratif d'État et collectivités territoriales », *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pedone, 1983.

2 Y. Meny, « La politique de décentralisation : réforme de société ou réformes pour les élites », *Revue française d'administration publique*, nº 26, avril-juin 1983.

3 Cf. C. Gremion, *Profession : décideurs*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

4 Voir les contributions de A. Mabileau et P. Sadran, et de F. d'Arcy, C. Gilbert, G. Saez dans F. de Baecque et J. L. Quermonne, *Administration et politique sous la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1981.

5 Voir notamment J. M. Becet, *La commune dans le système administratif français*, CFPC, 1983 et G. Belorgey, *La France décentralisée*, Paris, Berger-Levrault, 1984.

6 Cf. J. Chevallier *et al.*, *L'Institution régionale*, Paris, PUF, 1984.

7 Cf. A. Mabileau, « Décentralisation et processus décisionnel », *La libre administration des collectivités locales*, Paris, Economica, 1984. Sur la planification régionale, voir notamment X. Greffe, *Territoires en France*, Paris, Economica, 1984 ; et C. Lacour et J. Dumas, « Politique contractuelle et planification décentralisée : harmonie nécessaire ou conflits permanents », *Revue économique du Sud-Ouest*, nº 1, 1983.

8 Cf. C. Sorbets, « Le renouvellement des politiques : quelques réflexions sur les niveaux d'évaluation et les contextes d'action », Journées d'études « Alternance et changement de politiques », Association française de science politique, Paris, 17-18 janvier 1985.

9 R. Ballain, C. Jacquier et R. Mugnier, *La décentralisation dans les départements de l'Isère et de la Savoie*, Rapport pour le ministère de la Recherche et de la Technologie, Grenoble, CERAT, novembre 1984.