

Décentraliser? Ni tabou ni totem

Le président de la République souhaite lancer un « *nouvel acte de décentralisation* ». En parler, en France, suscite souvent espoirs, mais aussi interrogations et peurs.

La Constitution de 1791 l'annonce: « *Le royaume est un et indivisible; son territoire est divisé en 83 départements.* »

Apparemment contradictoire, le principe ne se comprend que par la subordination des parties au tout. Fondée l'année suivante, la République s'en empare et en fait un credo. La contestation de l'héritage napoléonien aidant, une idée s'enracine, au XIX^e siècle. Celle d'un pays tiraillé par l'aspiration à un nécessaire desserrement de l'étreinte parisienne et, en même temps, par la hantise de l'éclatement. La question traverse toutes les familles politiques, des monarchistes à Proudhon, en passant par Benjamin Constant et Louis Blanc. Mais rien n'y fait. Dans l'opposition, on se dit pour la décentralisation. Au pouvoir, on tergiverse ou l'on devient centralisateur. Devient un quasi-lieu de mémoire, l'opposition entre héritiers des Jacobins et des Girondins est sans cesse réactivée dès que la question revient à l'ordre du jour. Comme si la solution des problèmes présents se trouvait dans le recours à un passé en partie illusoire.

Le tabou aurait pu être levé depuis longtemps. La diversité n'est pas facteur d'affaiblissement, voire d'éclatement. C'est, au contraire, un moyen de se renforcer. La République, à un moment bref il est vrai, entre les années 1880 et l'entre-deux-guerres, l'a compris. Aimer

ses « petites patries », comme l'on disait, devait renforcer l'amour de la grande nation. Puis les choses se sont compliquées, certains pensant que les identités – régionale et

nationale – ne pouvaient qu'être dissociées. Et lorsque l'on s'est vraiment lancé dans la décentralisation, elle a été fortement encadrée. La création des Coder (commissions de développement économique régional), en 1964, coïncide avec le retour des préfets de région. Les grandes lois Defferre (1982-1983) et celles d'après ajoutent des niveaux: communes, cantons, arrondissements, « pays », communautés (de villes, de communes, d'agglomérations), départements, régions, régions d'Europe. L'absence de réelle articulation et hiérarchisation laisse un « jeu » salutaire entre ces composantes. Mais la contrepartie est le rôle d'arbitre joué par l'État central. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, nous vivons officiellement dans un pays à l'organisation « décentralisée »: Il n'empêche. Faute de portée prescriptive, les plans d'orientation et de programmation des régions ne concernent guère les autres collectivités territoriales. Ce qui faisait écrire à Jean Tulard, dans *Napoléon et 40 millions de sujets*, que les régions d'aujourd'hui ont quasiment moins de pouvoirs que les provinces d'Ancien Régime à leur apogée. Tout cela résulte sans doute moins d'un choix concerté que de facteurs nombreux, parmi lesquels figure l'opposition entre départementalistes et régionalistes, ainsi que les conséquences de réformes entreprises par des majorités successives aux orientations et objectifs variés. La poursuite de la décentralisation effraie parfois encore. Mais il ne devrait y avoir là aucun tabou. Sans aller jusque-là, admettons que des États fédéraux existent aujourd'hui sans que la dimension centrale de l'État y soit amoindrie.

Inversement, il ne faudrait pas faire de la poursuite de la décentralisation un totem, une réponse à tous les problèmes. S'il s'agit de transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales en leur laissant le soin

de trouver un moyen de les financer, y gagnerons-nous vraiment? Créer d'autres instances sans rien supprimer (l'une des spécialités de la monarchie passée à la République) fragmenterait davantage sans gain d'efficacité. Entre 2013 et 2015, le nombre de cantons a été divisé par deux alors que celui des conseillers départementaux augmentait d'une petite centaine. L'exemple d'une commune rurale que je connais bien est, à une autre échelle, aussi révélateur. Elle a fusionné avec sa voisine. Des consultations ont été lancées afin de déterminer le nom de la nouvelle commune, sans qu'elles influencent celui choisi au final par le préfet. L'avenir de certains services publics apparaît menacé: pourquoi, en effet, conserver deux bureaux de poste distants de deux kilomètres ouverts une heure par jour? D'un autre côté, au lieu d'avoir un maire, il y en a désormais trois: deux délégués et un principal. Les services publics se réduisent. La superstructure politique et administrative s'étoffe...

Décentraliser davantage, ce qui, assurément est nécessaire, ne résoudra rien sans plan d'ensemble affiché, discuté et partagé. Même local, un pouvoir n'est pas plus proche de ses citoyens qu'un autre si son personnel répond à des sollicitations, des sirènes ou des injonctions venant des instances nationales des partis. Les questions les plus simples sont souvent les meilleures: décentraliser? pourquoi? pour quels objectifs? de quelle manière? Là est le grand défi de nos démocraties modernes: pas de réformes qui tiennent sans débats; pas de débats sans véritable tableau de route.

Et, s'agissant de nos territoires, sans supplément d'âme. Nos « pays » ne sont en effet pas des survivances du passé. Ils sont processus et porteurs d'identités.

* « *Nos petites patries. Identités régionales et État central, en France, des origines à nos jours* », Gallimard, 2019.



OLIVIER GRENOUILLEAU

Alors qu'Emmanuel Macron a annoncé « un nouvel acte de décentralisation », l'historien, qui vient de publier un essai* sur les identités régionales, rappelle que l'opposition entre l'État central et les régions est une vieille affaire en France.