L'Etat depuis la décentralisation

Claude Lise

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/plc/310>

DOI : 10.4000/plc.310

ISSN : 2117-5209

Éditeur

L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2000

Pagination : 11-26

ISSN : 1279-8657

Référence électronique

Claude Lise, « L'Etat depuis la décentralisation », *Pouvoirs dans la Caraïbe* [En ligne], 12 | 2000, mis en ligne le 03 mars 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/plc/310> ; DOI : 10.4000/plc.310

L'Etat depuis la décentralisation

par Claude LISE
Président du Conseil Général
Sénateur de la Martinique

A l'intérieur du thème retenu pour le séminaire du CRPLC pour l'année 2000, celui de l'Etat, il m'a semblé, en ma double qualité d' élu national et d' élu local, opportun de vous faire part de mes réflexions sur la question suivante : *l'Etat depuis la décentralisation*. Ce à quoi je vais m'attacher ici, c'est à souligner les changements essentiels qui sont intervenus et à vous faire prendre conscience, plus particulièrement de mon point de vue, des limites de la portée de ceux-ci. Il s'agira, bien entendu, d'un point de vue forgé, pour une bonne part, dans l'exercice de mes diverses responsabilités politiques dont certaines remontent à 1980, ce qui veut dire que j'ai vécu en tant qu' élu la mise en œuvre de la décentralisation. D'un point de vue que je n'aurai, par conséquent, pas l'outrecuidance de présenter comme tout à fait neutre, même si je vais m'efforcer de l'étayer par un certain nombre d'éléments objectifs.

J'évoquerai successivement les conditions difficiles dans lesquelles a fini par s'imposer la décentralisation, les transformations que celle-ci a opérées dans les relations entre l'Etat et les collectivités et, du même coup, entre l'Etat et les citoyens, et les limites de cette grande réforme qui, selon moi, n'a pas radicalement changé la nature de l'Etat « jacobin » ; le rôle joué à cet égard par ce que l'on appelle l'appareil administratif de l'Etat n'étant pas à perdre de vue. Je terminerai en évoquant la revendication de plus en plus forte qui s'exprime dans une majorité assez large de la classe politique française en faveur d'une nouvelle avancée de la décentralisation, et en précisant les conséquences que l'on peut en attendre dans le cadre du débat

institutionnel actuellement engagé dans nos Départements Français d'Amérique.

LES TRADITIONNELLES RETICENCES DEVANT LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Comme vous le savez, la France est un pays de tradition centraliste. Cette tradition, qui trouve son origine dans le mode de réalisation de l'unité du pays, s'est constituée sous la Monarchie à partir du XIII^{ème} siècle, plus précisément sous le règne de Philippe Le Bel, et s'est renforcée au fil des siècles, notamment sous la Révolution. A cet égard, il ne faut pas se méprendre sur l'esprit de la constitution, éphémère, du 24 juin 1793, qui, tout en allant dans le sens d'une plus large décentralisation par le système d'élection généralisée, ne remettait pas fondamentalement en cause la conception jacobine de l'Etat chargé avant tout d'assurer la pérennité d'une nation une et indivisible. La centralisation va encore s'accroître, vous le savez, sous l'impulsion de Bonaparte, avec la Constitution de l'An VIII de décembre 1899.

Et c'est cette Constitution de l'an VIII qui va servir de matrice institutionnelle à toutes les constitutions françaises suivantes. Celle de 1946 reconnaît cependant, dans son article 85, l'existence des collectivités territoriales, consacrant ainsi les marges de liberté progressivement gagnées par les Communes et par les Départements.

La Constitution de 1958, elle, tout en soulignant le rôle majeur du pouvoir d'Etat, disposera dans son article 72 que ces collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi ». C'est que l'idéologie centralisatrice n'a pas manqué, tout au long de ce processus historique, de susciter des résistances qui, à certaines périodes, notamment sous la Monarchie de Juillet, en 1848, sous le Second Empire, au début de la Troisième République, puis sous la Quatrième et même sous la Cinquième République, ont permis quelques modestes réformes allant dans le sens, sinon d'une décentralisation véritable, au moins d'un assouplissement de la centralisation.

Il faudra attendre l'arrivée de la gauche au pouvoir avec la victoire de François Mitterrand, aux présidentielles de 1981, pour que la décentralisation devienne une réalité. Profitant du choc politique créé, d'un certain état de grâce et d'une majorité confortable au Parlement, François Mitterrand va rapidement mettre en chantier, conformément d'ailleurs à ses engagements électoraux répétés, la réforme qualifiée par P. Mauroy de « grande affaire du septennat ».

Le Gouvernement va cependant se heurter à de vives résistances, et d'abord à celle des partis de droite, notamment le RPR, à l'Assemblée nationale comme au Sénat où la majorité de droite est pourtant essentiellement composée d'élus locaux.

Le Gouvernement va également se heurter à une opposition beaucoup plus sourde celle-là, encore que, de temps en temps, elle se manifeste plus bruyamment : c'est l'opposition de la haute administration. On ne peut pas tellement entrer dans les détails, mais il y a, manifestement, une action de frein qui est menée par un certain nombre de hauts fonctionnaires, même dans les cabinets de ministres socialistes de l'époque. J'ai quelques confidences à ce sujet et c'est pour cela que je le dis avec autant d'assurance.

Mais il y a aussi des hauts fonctionnaires qui expriment ouvertement leur opposition à la décentralisation. C'est le cas, par exemple, de M. Jean Emile Vie, ancien Préfet qui, dès 1982, l'année même de la décentralisation, publie un livre qui s'intitule « La décentralisation sans illusion ». Il y dénonce le risque « de faire resurgir l'esprit provincial que Rois, Empereurs et Républiques, au cours des siècles où s'est constituée la France, se sont efforcé d'effacer lentement au profit de l'unité de la nation ». Il ajoute : « quand un Etat ne se renforce plus, il s'affaiblit et l'autonomie ne tarde pas à se transformer en indépendance ». Cela rappelle le débat qui avait cours en Martinique, dans les années 80, quand toute la classe politique de droite dénonçait la décentralisation comme la porte ouverte à l'indépendance.

Il faut aussi rappeler les réticences et les réserves que l'on trouve à gauche, y compris parmi les socialistes et les membres du gouvernement qui propose cette loi de décentralisation. Nombreux

sont, en fait, les artisans de la décentralisation qui ne sont pas véritablement dégagés de la culture jacobine dominante.

Tout cela, ajouté à la volonté de François Mitterrand et de Gaston Defferre d'aller très vite (pour profiter de l'état de grâce et faire passer rapidement ne serait-ce que les textes relatifs aux fondements mêmes de la décentralisation), explique évidemment que la réforme ait pu être frappée, dès le départ, d'un certain nombre d'imperfections et de nombreuses insuffisances.

L'absence d'une adaptation satisfaisante de la décentralisation à la situation particulière de nos départements d'outre mer en est une regrettable illustration.

LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

La décentralisation va apporter des changements importants et positifs. La loi cadre du 2 mars 1982, les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, complétées par une trentaine d'autres lois, vont profondément modifier les rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Pour s'en tenir à l'essentiel, on peut dire que la réforme va se traduire par :

- la suppression de la tutelle administrative exercée jusqu'alors par le Préfet, aussi bien sur les actes des collectivités que sur les élus (j'ai le souvenir de séances du Conseil Général avec le préfet occupant la place centrale avec à ses côtés le Président du Conseil Général. Le Préfet menait les séances, présentait le budget etc. Quand on a connu cela, on mesure, c'est vrai, la différence entre l'avant et l'après 1982) ;

- la transformation de la Région, qui n'était qu'un établissement public, en collectivité territoriale de plein exercice ;

- le transfert des exécutifs des Assemblées départementale et régionale au profit des présidents de celles-ci ;

- toute une série de transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

Ces réformes ont incontestablement eu des effets positifs. En rapprochant le pouvoir de décision des réalités locales, elles ont

amélioré les services rendus à la population. C'est par exemple tout à fait évident en matière d'aide sociale. C'est vrai également en matière d'infrastructures, en matière d'établissements scolaires. Je pense spécialement aux collèges, moi qui suis président de Conseil Général. En étant au plus près des usagers et du terrain, nous pouvons concevoir des établissements mieux adaptés et plus fonctionnels. Cela n'a rien à voir avec ce qui, à l'époque, était conçu sur plan au ministère depuis Paris et qui, souvent, n'était même pas prévu pour nos climats.

Ces réformes ont surtout contribué à libérer l'initiative locale. C'est vrai, notamment, en matière de développement économique où les Régions et les Départements ont fait preuve de beaucoup de dynamisme (les Conseils Généraux ont ainsi été à l'origine du quart des emplois créés dans le domaine économique depuis 1984, au niveau de l'ensemble de la France). C'est vrai également dans le domaine de la culture, dans le domaine de l'éducation, ou encore dans celui de la lutte contre l'exclusion.

Et, fort heureusement, la décentralisation n'a pas donné lieu aux dérapages financiers qu'annonçaient les Cassandre. Même s'il y a eu quelques abus et dérapages, si quelques collectivités ont connu des difficultés dont on a beaucoup parlé, ces dernières ont dans l'ensemble fait preuve, au contraire, d'une très grande maîtrise financière dans une conjoncture souvent difficile, face à des besoins croissants à satisfaire et alors même que leurs moyens stagnaient.

Plusieurs documents en témoignent. C'est le cas des études régulièrement publiées par l'Observatoire des finances publiques, des conclusions du Livre blanc de la décentralisation publié en 1994, mais également des analyses qui figurent dans un très important rapport de la Commission des lois du Sénat, publié en 1997. On pourrait aussi se référer à plusieurs déclarations du président de la Cour des comptes, Pierre Joxe, soulignant une assez grande maîtrise des finances publiques de la part des collectivités locales.

C'est ce bilan globalement, et même très largement, positif qui explique le large consensus actuel sur l'idée que la décentralisation est une réforme dont il ne peut plus être question de remettre en cause les principes fondamentaux. Beaucoup d'anciens détracteurs, aussi bien en

Martinique que dans l'Hexagone, en sont devenus, avec l'usage, les meilleurs défenseurs. C'est même parmi eux que l'on entend les critiques les plus acerbes contre le caractère inachevé de la réforme de 1982 et contre certaines tentatives plus ou moins insidieuses de recentralisation.

LES LIMITES DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Il faut bien reconnaître que la décentralisation n'est pas allée jusqu'au bout de ce qu'elle promettait, qu'elle n'est pas parvenue à réduire suffisamment le poids et l'omniprésence de l'Etat et à contrecarrer la prétention de celui-ci de traiter de manière uniforme les réalités les plus diverses. C'est évidemment très perceptible dans les départements d'outre mer.

D'une manière générale, les collectivités territoriales ne sont pas parvenues à jouer pleinement le rôle de contre-pouvoir qu'elles auraient dû jouer. Pour quelles raisons ?

Tout d'abord, à cause de l'enchevêtrement des compétences. On s'est appliqué à faire en sorte que les collectivités territoriales ne soient dans aucun domaine complètement indépendantes ou relativement indépendantes de l'Etat. On s'est arrangé pour enchevêtrer au maximum les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales et enchevêtrer les compétences des collectivités territoriales entre elles. C'est très manifeste chez nous où la classe politique, dans son ensemble, dénonce régulièrement, et à juste titre, l'enchevêtrement des compétences des deux assemblées, de surcroît sur un même territoire.

Cette situation contribue d'ailleurs à détourner le citoyen de la vie publique. Celui-ci a, en effet, du mal à savoir qui est responsable de quoi, le système manquant de lisibilité. Cette situation contribue également à réduire la capacité des collectivités à mener des politiques cohérentes ou volontaristes.

Le deuxième facteur d'affaiblissement des collectivités territoriales, c'est l'imparfait transfert par l'Etat des ressources et des services. Concernant les ressources, une rupture s'est rapidement

produite entre l'évolution des dépenses liées aux compétences transférées et celles des ressources correspondantes.

Le cas des collèges est, là encore, significatif. Par exemple, le Conseil Général de la Martinique prélève sur ses fonds propres pratiquement les deux tiers des 120 millions qu'il consacre chaque année à sa politique de collèges, l'Etat ne compensant donc qu'à hauteur d'un tiers. La courbe de la dotation correspondante, la DDEC (Dotation Départementale d'Equipement des Collèges), a l'allure d'un véritable électrocardiogramme plat. Les besoins augmentent, mais la ressource, elle, reste stable.

Cela est dû d'abord à de mauvais modes de calcul de la compensation. Ils procèdent, pour l'ensemble des dotations de l'Etat (DGF, DGE, etc.), d'équations souvent compliquées. Sans doute pour apprécier le plus finement possible les besoins. Mais cela a laissé toute latitude à la haute administration d'empêcher, dès le départ, que les collectivités aient les coudées franches.

Mais, de plus, les charges nouvelles auxquelles les collectivités doivent faire face ne font pas l'objet de compensations de la part de l'Etat.

Le cas du RMI est, à cet égard, exemplaire. Le texte de loi qui l'a institué en 1988 prévoyait, en effet, l'obligation pour les Départements d'inscrire à leur budget 20 % de la somme versée, sous forme d'allocation, aux bénéficiaires du RMI et, cela, sans compensation de l'Etat. Cela représente dans les DOM une somme beaucoup plus importante que dans les autres départements (autour de 100 millions de francs en Martinique), le nombre d'allocataires du RMI y étant nettement plus élevé qu'ailleurs – on voit là d'ailleurs une des conséquences de cette habitude jacobine qui consiste à appliquer une même mesure de manière indifférenciée.

En 1993, une étude a montré que sur 100 milliards de dépenses liées aux compétences transférées sur l'ensemble des collectivités de France, ces dernières avaient été amenées à apporter 30 milliards. On voit bien le décalage. On imagine ce que cela peut entraîner en matière de fiscalité locale. La pression fiscale dont les citoyens se plaignent souvent, à juste titre, est liée à l'obligation faite aux collectivités

locales de trouver des ressources en dehors des dotations de l'Etat ; ce d'autant qu'elles n'ont pas, dans l'ensemble, dérapé en matière d'emprunt. En moyenne, les collectivités ont été dans ce domaine infiniment plus raisonnables que l'Etat et ont prouvé leur maturité en matière de gestion.

S'agissant maintenant du transfert des services, le principe posé était un transfert des services de l'Etat, chaque fois qu'il y avait transfert d'une compétence. Ce principe a connu une application assez inégale. Si les choses se sont relativement bien passées avec les DDASS, elles se sont, par exemple, plutôt mal passées avec les Directions Départementales de l'Equipement.

En effet, les services de la DDE sont demeurés des services de l'Etat. Il n'y a pas eu de mise à disposition et cela a généré un système de relations très complexes avec les collectivités territoriales qui sont, pour certaines, très dépendantes de ce puissant service.

Les Conseils Généraux qui se sont dotés, comme celui de la Martinique, de services techniques suffisamment forts, ont une certaine indépendance, encore qu'ils se trouvent souvent aux prises avec ledit service de l'Etat, auquel ils font concurrence. Certaines collectivités qui n'ont pas les moyens de créer des services techniques sont, quant à elles, pieds et poings liés à la DDE. Elles pâtissent de la non application du principe de transfert.

Le cas des Régions est, de ce point de vue, quasicaricatural : elles ont, en effet, la responsabilité des routes nationales sans en être propriétaires, et doivent recourir à la DDE, service de l'Etat, pour assumer cette compétence.

Le troisième facteur qui explique l'insuffisance de la décentralisation, c'est l'absence d'un statut de l' élu.

Les élus locaux n'ont, en effet, pas de statut, peu de garanties, et disposent de très peu de moyens. On peut dire qu'il faut vraiment vouloir s'occuper des affaires publiques pour assumer, dans les conditions d'aujourd'hui, les fonctions de maire, de conseiller général ou régional.

Le quatrième facteur d'insuffisance résulte de l'insécurité juridique dans laquelle les élus locaux – et notamment les exécutifs – remplissent leur mission. C'est tout le problème de la judiciarisation de la vie politique. Nous sommes rentrés dans un système où il faut toujours désigner des responsables ou des coupables à quelque problème qui se pose : c'est le système du bouc émissaire.

Outre cette judiciarisation, il y a le fait que les cadres juridiques dans lesquels nous évoluons, nous, élus locaux, sont des cadres incertains pour lesquels nous n'avons pas toujours de définitions précises. Très souvent, aussi bien sur des problèmes de marchés publics que d'interventions économiques, nous sommes obligés de consulter des cabinets spécialisés et de nous doter de services juridiques performants. Nous essayons de nous entourer d'un maximum de sécurité. Mais il n'en demeure pas moins que les cadres juridiques auxquels les collectivités locales sont soumises demeurent incertains et mouvants ; ce d'autant que les normes aussi bien nationales qu'européennes se multiplient et se complexifient.

Tout cela contraint les collectivités locales à évoluer parfois dans une relative illégalité, parce qu'il est absolument impossible d'appliquer tous les textes qui sortent sans arrêt dans ce cadre normatif.

Il y a également le problème des Chambres Régionales des Comptes qui ont été créées pour contrôler la gestion des collectivités. C'est une bonne chose, sauf lorsque, sous prétexte de contrôle de gestion, celles-ci glissent subrepticement vers un contrôle d'opportunité. Car leur rôle est bien de contrôler que les budgets des collectivités s'exécutent selon les règles de la comptabilité publique et non pas de s'interroger sur le bien-fondé de telle ou telle politique menée par des élus.

Le cinquième facteur d'insuffisance de la décentralisation réside dans le fait que l'Etat n'a pas accompli un réel effort de déconcentration dans le même temps qu'il mettait en œuvre ce grand mouvement de décentralisation.

Cela a pour conséquence que les administrations centrales demeurent des interlocuteurs obligés des acteurs locaux dans l'exercice de leurs compétences. Les administrations déconcentrées de l'Etat, sur

de nombreuses questions, ne sont pas en mesure de prendre des décisions ; et le Préfet, de plus, n'a pas autorité sur l'ensemble de ces administrations. Les affaires remontent donc souvent au niveau central, avec les problèmes de délais et les complications que cela entraîne.

Cela s'est, par exemple, vérifié pour le projet de gare routière de Fort-de-France, dont chacun mesure l'importance pour la modernisation du transport interurbain à la Martinique. Sa réalisation nécessite une avancée de quelques hectares sur la baie et, donc, l'obtention d'une concession d'endiguage. Et il faut un délai de quinze mois pour l'obtenir du ministère concerné.

Ce système, dans lequel nous n'avons pas de répondant immédiat sur toute une série d'affaires, nous rend, dans la pratique, dépendants de l'administration centrale, créant nombre de contraintes et supprimant une certaine marge de liberté.

C'est précisément dans ces relations avec les administrations centrales que les élus mesurent à quel point le pouvoir de l'Etat est dans les mains de son appareil administratif. Cet appareil est constitué par les administrations centrales, par leurs prolongements territoriaux – les services extérieurs de l'Etat –, par certaines institutions importantes comme le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, etc., et par ce que l'on appelle les administrations d'« état-major » : le Secrétariat Général de l'Elysée, le Secrétariat Général du Gouvernement, le Cabinet du Président de la République, le Cabinet du Premier Ministre et tous les cabinets ministériels.

Cet appareil détient un pouvoir considérable, dans son rôle d'application des lois et règlements ainsi que, d'une manière générale, dans toutes les décisions gouvernementales. Il détient un pouvoir considérable également dans son rôle d'information et d'expertise au profit du Gouvernement. C'est très important notamment dans le domaine financier. Tout le monde sait à quel point Bercy peut influencer sur la marge de manœuvre d'un gouvernement.

Cette administration joue également un rôle important d'instruction des dossiers dans les domaines les plus divers, ce qui lui confère objectivement un pouvoir de blocage, de contrôle d'opportunité. Ce que l'on reproche aux Chambres Régionales en

matière de contrôle d'opportunité, les administrations de l'Etat le font et même à un niveau local, départemental. Si cette administration est hostile, pour une raison ou pour une autre, à l'avancement d'un dossier, elle peut multiplier les manœuvres dilatoires, ce qui lui confère un réel pouvoir d'empêchement.

J'en arrive maintenant au rôle de la haute administration dans l'élaboration et la définition des politiques publiques. Il s'agit là d'un cran de plus, qui concerne surtout les administrations centrales et les administrations d'« état-major ».

Il faut d'abord se rappeler que la très grande majorité des lois est d'origine gouvernementale : ainsi, en 1999, plus de 84 % des lois votées ont été d'origine gouvernementale. Cela donne une idée de ce qu'est le pouvoir du Parlement ! Or, il ne faut pas perdre de vue que les textes préparés par le gouvernement le sont, en fait, par les hauts fonctionnaires de l'appareil administratif de l'Etat.

Cet appareil administratif est d'autant plus fort et pèse d'autant plus sur les décisions à tous les niveaux – national, local – que c'est un appareil extrêmement hiérarchisé : on part de milliers de bureaux, on arrive à des centaines de sous-directions... De plus, son encadrement supérieur est pour l'essentiel issu de grandes écoles, notamment l'ENA, grandes écoles qui sont de véritables moules à fabriquer de « parfaits jacobins », à sélectionner un type de profil provenant pour l'essentiel des mêmes milieux sociaux, au point que le sociologue Pierre Bourdieu parle, à ce sujet, de l'existence d'une véritable « noblesse d'Etat », dont il s'est attaché à décrire les mécanismes de reproduction. Le phénomène est encore aggravé par l'existence de filières privilégiées d'accès de cette élite à tous les postes de pouvoir : haute fonction publique, cabinets ministériels, grand corps de l'Etat, présidence des entreprises publiques...

En outre, ces hauts fonctionnaires pénètrent de plus en plus dans l'enceinte des assemblées parlementaires, Assemblée nationale et Sénat, où ils votent les lois. Quelques chiffres : actuellement, à l'Assemblée nationale, sur 577 députés, on compte 233 fonctionnaires dont 106 non enseignants. Parmi ces non enseignants, 1/3 d'énarques. Au Sénat, sur 321 sénateurs, 115 sont fonctionnaires dont 43 non

enseignants parmi lesquels un quart d'énarques. Ces derniers occupent, par ailleurs, tous les postes importants tant au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale (par exemple, au Sénat, le Président de la Commission des Finances est un énarque, de même que, autre poste très important, le Rapporteur Général du budget, ...).

Pour donner encore une idée de l'importance de l'emprise des énarques sur l'appareil d'Etat, il faut indiquer qu'actuellement la majorité des ministres et secrétaires d'Etat est issue de cette école et que les 4 premiers personnages de l'Etat sont énarques¹.

On comprend, par conséquent, le fait que la décentralisation ait eu autant de mal à aller jusqu'au bout de ses promesses. On comprend qu'elle ait vu son esprit si souvent contrarié et qu'on ait pu se trouver, de temps en temps, face à des phénomènes de recentralisation rampante. On en a eu un exemple avec la loi Perben, en 1994. M. Dominique Perben (énarque) et son directeur de cabinet (énarque) ont conçu pour les DOM un système d'agences d'insertion prenant la forme d'Etablissements publics nationaux. Partant de l'idée (fausse) qu'outre mer l'insertion ne marchait pas assez bien, ils ont considéré que la solution ne pouvait résider que dans un système bureaucratique que M. Jean-Jacques de Péretti, lorsqu'il est devenu ministre, a qualifié d'« usine à gaz » tout en le maintenant. Imaginé sur papier, ce système a mis sous tutelle du ministère des finances l'instrument destiné à faire de l'insertion ! Pour citer un exemple caractéristique du fonctionnement de ces agences (qui ne sont nullement parvenues à atteindre les objectifs fixés et dont j'ai fini par obtenir la transformation en Etablissements publics locaux après une bataille de cinq années !) : la simple demande d'ouverture d'une Commission locale d'Insertion dans la commune du François, considérée, tant par les préfets successifs que par le président du Conseil Général et par tous les acteurs sociaux, comme indispensable, s'est heurtée à un refus systématique depuis 1994. J'ai eu du mal à identifier le fonctionnaire de Bercy qui était à l'origine de cette réponse et qui n'a certainement jamais su où pouvait bien se situer la commune du François. Voilà bien un exemple de recentralisation rampante !

1. Situation février 2000.

On comprend aussi qu'il soit difficile d'obtenir une réforme de l'Etat et d'abord de son Administration. Laurent Fabius s'est précisément demandé, dans un article récemment publié dans *Le Monde*, s'il était réaliste que l'Etat puisse obtenir une réforme de son appareil administratif initiée par cet appareil même...

Mais depuis quelques années, on perçoit à travers les interventions de nombreux responsables politiques, une nouvelle poussée d'aspirations décentralisatrices.

UNE FORTE DEMANDE POUR UNE NOUVELLE AVANCEE DE LA DECENTRALISATION

Le Premier Ministre a, on le sait, nommé M. Pierre Mauroy président d'une commission chargée de fournir un rapport sur l'avenir de la décentralisation, ce qui montre que cette préoccupation se retrouve au plus haut niveau de l'Etat.

Les demandes le plus souvent formulées par les élus concernent, premièrement, de nouvelles délégations de compétences ; deuxièmement, une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes ; troisièmement, l'obtention de véritables compensations financières. Certains vont jusqu'à demander de nouveaux transferts d'instruments fiscaux.

Il y a également une demande de déconcentration accentuée des services de l'Etat. J'ai déjà évoqué la nécessité que les élus locaux, les exécutifs en particulier, disposent d'interlocuteurs moins nombreux, que le Préfet puisse aussi avoir une véritable autorité sur les services de l'Etat. C'est très important. Il ne s'agit pas de renforcer les pouvoirs du Préfet et d'aller dans le sens d'une recentralisation, mais de disposer sur place d'un partenaire doté d'un réel pouvoir de décision.

Les élus demandent, par ailleurs, une simplification des procédures ainsi qu'une réduction de l'inflation normative. Ils demandent tout autant la prise en compte des différences de situations entre zones géographiques, la prise en compte des réalités locales.

C'est bien sûr une demande très forte chez nous, dans les DOM, mais c'est vrai aussi dans l'Hexagone.

D'une manière générale, en France, les élus réclament davantage de possibilités pour les citoyens de participer aux affaires publiques, donc de peser sur les décisions qui les concernent.

Tout cela n'est pas sans conséquence pour nous. On comprend mieux, dans cette ambiance, au moment où la classe politique française est dans cette espèce d'ébullition en matière de nouvelles demandes de décentralisation, l'attitude nouvelle de beaucoup de collègues élus locaux par rapport aux demandes qui naissent outre-mer. Je pense qu'à cause de cela, le mode d'appréhension de nos débats institutionnels a énormément évolué.

Ceux qui mènent ce combat dans l'Hexagone, parmi lesquels se trouvent aussi bien des élus de droite que de gauche, sont beaucoup plus ouverts aux revendications institutionnelles des DFA. C'est dans ce milieu que l'on trouve, à l'heure actuelle, le plus d'ouverture vis-à-vis de l'idée d'autonomie en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane. Je pense, pour ma part, que la façon dont s'est initié le projet de loi d'orientation pour l'Outre mer est vraiment très en rapport avec cette ambiance nouvelle, ce climat d'avancée vers un nouvel âge de la décentralisation sur l'ensemble de la France. Le sujet d'aujourd'hui n'est certes pas le projet de loi d'orientation, mais je veux quand même souligner que le fait qu'il contienne des dispositions qui empiètent sur les pouvoirs régaliens de l'Etat (notamment en matière de coopération) aurait été impensable il y a quelques années.

Pour ce qui est de la haute administration, dont j'ai dit qu'elle continuait à être imprégnée par la culture jacobine, il y a toujours des résistances fortes, et on l'a vu dans les arbitrages interministériels pour la Loi d'orientation. Il a fallu, à certains moments l'arbitrage direct du Premier Ministre. Je peux témoigner de ce que certaines mesures, que d'aucuns ont considérées comme acquises d'avance, ne l'étaient pas du tout du fait de la crispation de cette haute administration.

Mais paradoxalement, tout en défendant ces positions conservatrices, beaucoup de membres de cette haute administration ne sont pas opposés à une rupture pure et simple des DOM d'avec la

France. Leur position est, en réalité, qu'il vaut mieux mettre carrément à part ceux qui posent un problème à l'unité nationale et au principe d'uniformité plutôt que de les voir contrecarrer le principe de République une et indivisible. C'est en ce sens qu'un fonctionnaire du Ministère des finances aime dire, en plaisantant, que dans la plaine de Bercy, on rencontre plus d'indépendantistes que dans les mornes des Antilles.

Le phénomène est donc un peu complexe. D'un côté une sorte de révolution culturelle au sein de la classe politique française de plus en plus réceptive aux revendications autonomistes. De l'autre, une hostilité provenant de la haute administration pour laquelle il n'existe qu'une alternative : l'inscription dans le droit commun ou la sortie de la République. C'est un témoignage que je vous livre là. C'est ce que je vis en ma qualité d'exécutif local et de parlementaire, et que j'ai notamment vécu durant ces six mois pendant lesquels je me suis trouvé mêlé à cette haute administration, en tant que rapporteur dans le cadre de la mission que m'avait confiée le Premier Ministre dans la perspective de l'élaboration de la loi d'orientation.

En conclusion, ce que je pourrais vous dire, c'est que le jacobinisme n'a pas été vaincu par la décentralisation. Il imprègne encore assez profondément l'appareil administratif de l'Etat dont j'ai souligné assez largement, je crois, la très grande puissance.

Cet appareil, à mon avis, a davantage subi la décentralisation qu'il n'a adhéré à son esprit. Mais sous la pression d'abord de ceux qui, issus de ses rangs, ont fait l'expérience de la gestion des collectivités territoriales (c'est là ce qui me semble être la meilleure école contre le jacobinisme), sous la pression également de la culture institutionnelle dominante en Europe, on voit peu à peu évoluer les conceptions des membres de cette haute fonction publique.

Une revendication se fait donc jour, de plus en plus, dans la classe politique mais aussi dans l'opinion française, en faveur d'une nouvelle étape de la décentralisation.

Notre débat institutionnel martiniquais ne peut évidemment qu'y trouver un terrain favorable. Il convient néanmoins d'éviter de tomber dans deux erreurs. La première qui consisterait à croire que l'Etat en

France n'a en rien changé et qu'il demeure aussi imperméable qu'autrefois à la prise en compte des spécificités locales, aux revendications identitaires et aux demandes de responsabilités locales. La seconde qui consisterait à croire que l'on est désormais face à un Etat complètement débarrassé de sa culture jacobine et qui est disposé à assurer, sans difficulté, des évolutions institutionnelles modifiant fondamentalement le modèle de l'Etat-nation unitaire.

Je pense que si nous ne voulons pas être piégés et que si nous souhaitons être efficaces, il nous faut bien mesurer ce qui a changé et ce qui n'a pas changé. Ce que je peux souhaiter, c'est que nous sachions tirer parti, au mieux, dans les temps qui viennent, de ce qui est une véritable mutation. Cette mutation qui est en train de s'opérer et qui, comme a pu l'écrire Laurent Fabius dans l'article que j'évoquais à l'instant, va « faire d'un Etat majesté, un Etat partenaire ».

Résumé

Cet article analyse le contenu et les effets de la politique de décentralisation conduite par les grandes lois de 1982-83 dans un pays à forte tradition centralisatrice. L'auteur, sénateur et président du Conseil général de la Martinique, relève les graves insuffisances de la décentralisation, ainsi que la culture profondément jacobine des hauts-fonctionnaires placés à la tête de l'Etat.

Abstract

In 1982-83, French leftist Government carried out a strong policy broadening local government, in a country where centralization has long been a national tradition. The author, a senator and the president of the "Conseil général" of Martinique, is regarding current local government in France as still uncompleted, and as meeting fierce ideological resistance in upper administration.

Mots-clés

Etat — Collectivités locales —
Départements d'outre-mer —
Décentralisation — Jacobinisme

Keys-words

State — Local government —
French overseas departments