

***LA DÉCENTRALISATION EST-ELLE UN FACTEUR DE PUISSANCE POUR LA FRANCE ?***

**Mémoire de géopolitique  
du lieutenant colonel Gilles BERTRAND  
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de la France »**

**Directeur : Monsieur Christophe RÉVEILLARD**

**Mars 2006**

## FICHE DOCUMENTAIRE

1. La décentralisation est-elle un facteur de puissance pour la France ?
2. 2006\_mémoire\_géop\_décentralisation\_Bertrand
3. Lieutenant colonel, Gilles BERTRAND, armée de l'air, France
4. 22 mars 2006
5. Division A – groupe A1
6. Mémoire de géopolitique
7. La décentralisation renforce la cohésion sociale dans la mesure où elle apporte des réponses adaptées car régionalisées aux maux dont souffre la société française. En instaurant une démocratie locale, elle encourage la participation, l'implication citoyenne et républicaine. Vecteur de démocratie, elle conforte la légitimité de notre système de gouvernement. Son rôle est essentiel dans l'aménagement du territoire ainsi que dans le développement régional. Les intentions d'évidement de l'État qu'on lui prête ordinairement ne sont pas constitutionnellement fondées. Son coût jugé excessif renvoie plus sûrement à la question portant sur le volume tolérable de la sphère publique, corollaire de notre modèle social. Enfin, sa mauvaise image politique, faite de déficit démocratique et de clientélisme, est à mettre au crédit des dispositions électorales partisans, de la professionnalisation de la classe politique et de l'opacité d'une fiscalité qui tarde à se réformer. C'est pourquoi la décentralisation peut être, in fine, retenue comme un facteur de puissance pour la France.
8. État-nation, décentralisation, déconcentration

# LA DÉCENTRALISATION EST-ELLE UN FACTEUR DE PUISSANCE POUR LA FRANCE ?

## SOMMAIRE

### PREMIÈRE PARTIE : LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA DÉCENTRALISATION

La France, un État-nation unitaire décentralisé

Géopolitique de la région

Un amplificateur de puissance

### SECONDE PARTIE : SIMPLE PONT AUX ÂNES OU VÉRITABLE PONT D'ENVOL

Intégration communautaire et indivisibilité républicaine

Un bilan économique mitigé

Un processus politique

## INTRODUCTION

« *La géopolitique étudie les rapports de l'homme à la géographie - physique et humaine - dans ses conséquences sur les relations politiques entre les sociétés humaines<sup>1</sup>* ». En tant que science des déterminants de la puissance, la géopolitique s'attache ainsi à déterminer les champs de force qui influent sur les équilibres dans le temps et l'espace. Par ailleurs, l'État, quelque soit sa forme, constitue le référentiel naturel de ces études. En effet, construction politique supérieure la plus aboutie des sociétés humaines, l'État représente le lien naturel qui unit l'homme au territoire. Il possède légitimement à cet effet tous les attributs nécessaires à l'exercice de la puissance. L'emploi de la force pour assurer la défense du bien commun lui est par essence réservé. À cet égard, les difficultés rencontrées dans la gestion des crises impliquant des pays où la structure gouvernementale est déliquescence montrent avec acuité que l'État demeure aujourd'hui encore le référentiel incontournable quand il s'agit d'apprécier l'évolution d'une situation à travers le prisme géopolitique. Si ses contempteurs dénoncent son dépassement, notamment sous couvert de mondialisation, ils ne font en réalité qu'appeler à l'avènement d'un nouvel État qui leur soit propre, sans pour autant remettre finalement en cause la nécessité de son existence. Le cadre politique ayant été ainsi posé, il s'agit de circonscrire la présente réflexion géopolitique à la forme à la fois séculaire et moderne prise par l'État-nation en France.

Faisant écho à Charles De Gaulle déclarant en mars 1968 : « *L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir l'unité de la France, malgré les divergences des provinces qui lui étaient rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain* », François Mitterrand ajoutait en juillet 1981 : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* ». La révision constitutionnelle du 17 mars 2003 a consacré « l'organisation décentralisée » de la République tout en réaffirmant son indivisibilité. La structure administrative de la France a ainsi profondément évolué, concurremment à son intégration dans l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> éd.2003

Dès lors, il convient de se demander si le processus de décentralisation mis en œuvre depuis vingt cinq ans en France y est un facteur de puissance ? Cette question sera abordée en s'attardant sur l'échelon régional compte tenu de l'intérêt géopolitique particulier de ce territoire, notamment en raison de son ouverture naturelle sur l'Europe.

La décentralisation renforce la cohésion sociale dans la mesure où elle apporte des réponses adaptées car régionalisées aux maux dont souffre la société française. En instaurant une démocratie locale, elle encourage la participation, l'implication citoyenne et républicaine. Vecteur de démocratie, elle conforte la légitimité de notre système de gouvernement. Son rôle est essentiel dans l'aménagement du territoire ainsi que dans le développement régional. Les intentions d'évidement de l'État qu'on lui prête ordinairement ne sont pas constitutionnellement fondées. Son coût jugé excessif renvoie plus sûrement à la question portant sur le volume tolérable de la sphère publique, corollaire de notre modèle social. Enfin, sa mauvaise image politique, faite de déficit démocratique et de clientélisme, est à mettre au crédit des dispositions électorales partisans, de la professionnalisation de la classe politique et de l'opacité d'une fiscalité qui tarde à se réformer. C'est pourquoi la décentralisation peut être, in fine, retenue comme un facteur de puissance pour la France.

Pour s'en convaincre, il conviendra de rappeler dans un premier temps pourquoi et comment l'État-nation s'est historiquement organisé en France, avant de préciser la géopolitique spécifique de l'échelon régional afin de mettre en évidence le rôle clef que la région est à présent en mesure de tenir. Il sera alors possible de répondre dans un second temps aux critiques économiques et politiques, européenne comme intérieure, portées à l'encontre de la décentralisation. Les éléments avancés permettront d'étayer un avis opposable à Léon Gambetta lorsqu'il déclarait : « *La décentralisation, en parler toujours, ne la faire jamais* ».

# PREMIÈRE PARTIE : LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA DÉCENTRALISATION

Comprendre pourquoi et comment s'est formé en France l'État-nation, préciser la géopolitique des régions, préciser les réponses qu'elles peuvent apporter aux problèmes actuels, telle est l'ambition de cette première partie

## 1.1 LA FRANCE, UN ÉTAT-NATION UNITAIRE DÉCENTRALISÉ

### 1.1.1 Les incontournables

#### 1.1.1.1 État-nation

La Nation sera prise dans sa définition républicaine française<sup>2</sup> qui pose comme critères d'appartenance nationale le désir clairement exprimé de vivre ensemble ainsi que la volonté de continuer à faire valoir l'héritage que l'on a reçu. L'État peut alors se définir comme une communauté d'individus, implantés sur un territoire donné, organisés selon leur propre gouvernement, édictant des règles régissant la vie commune. L'État de droit suppose que ces règles soient contraignantes afin de défendre le bien commun. A ce titre et selon Max Weber, l'État constitue « *une entreprise politique de caractère institutionnel dont la direction administrative revendique [...] le monopole de la contrainte physique* ».

#### 1.1.1.2 Déconcentration

La déconcentration vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État par le transfert de certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux. Le représentant local<sup>3</sup> de l'autorité centrale n'a pas d'autonomie par rapport à celle-là.

#### 1.1.1.3 Décentralisation

La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs représentants par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation a souvent été confondue par le passé avec la notion précédente. Il est vrai que la frontière apparaît ténue à certains égards.

## 1.1.2 Mille ans de construction politique de l'État-nation

### 1.1.2.1 Sous l'Ancien Régime

---

<sup>2</sup> Fidèle à la pensée de Renan, philosophe français du XIX<sup>ème</sup> siècle.

<sup>3</sup> Le plus connu est le préfet.

« On ne redira pas quel fut, à partir de l'An mil, le lent travail, bien connu, de reconquête opéré par les Capétiens au bénéfice de l'État central<sup>4</sup> ». Lorsque Hugues Capet accède au trône de France, son autorité est extrêmement faible et seule l'organisation propre à l'Église catholique, indéfectible alliée des Francs puis des Carolingiens, structure le territoire. À cette époque, le pouvoir royal est très fortement concurrencé par les grands féodaux nés du besoin de lutter contre les invasions. « Avec Louis VI commence la période d'activité de la monarchie capétienne [...] le donjon de Montlhéry [...] le premier obstacle à renverser. L'ambition du roi de France, au commencement du XII<sup>ème</sup> siècle, était d'aller sans encombre de Paris à Orléans<sup>5</sup> ». En effet, les moyens de communications sont extrêmement limités tout comme les infrastructures routières. Les voyages sont longs et malaisés, il est donc difficile de transmettre des ordres et d'administrer le pays. Les seigneurs sont loin, donc seuls, d'où leur impunité.

Les monarques capétiens assoient ensuite patiemment leur autorité sur le royaume qu'ils ne cessent d'agrandir grâce à une habile politique d'unions. La Champagne, la Bretagne, la Provence et la Normandie rejoignent ainsi la couronne de France. Corrélativement, la qualité des voies de communications s'améliore, permettant peu à peu un meilleur contrôle du territoire. Les villes et la monarchie confortent leurs relations afin de contenir la féodalité qui s'épuise dans l'aventure des croisades. Les premières institutions régionales apparaissent avec les états provinciaux. La Nation française se forge peu à peu sous l'impulsion unificatrice royale. La guerre de Cent ans agit comme un catalyseur de ce processus.

Au XVI<sup>ème</sup> siècle, le roi est devenu véritablement « empereur en son royaume », il exerce son pouvoir de manière déconcentrée grâce à ses baillis et sénéchaux. L'État et l'armée se renforcent mutuellement, autorisant la levée de corps d'armées de plus en plus importants. Le financement des guerres<sup>6</sup> nécessite de recourir lourdement à l'impôt, ce qui entraîne de nombreuses révoltes. Face à ces insurrections, l'État central se conforte sous Richelieu par davantage d'absolutisme au détriment des libertés citadines et provinciales. Hanté par le souvenir de la Fronde, Louis XIV tisse un maillage administratif très serré, reposant sur des intendants et 48 000 fonctionnaires royaux : les élections disparaissent, les nominations se généralisent, les pouvoirs locaux sont confisqués et les assemblées locales tombent en désuétude. L'État-nation français est né. Quelques timides tentatives sont menées par

---

<sup>4</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004

<sup>5</sup> BAINVILLE J. *Histoire de France*, Paris, Fayard, 12<sup>ème</sup> éd (1<sup>ère</sup> éd 1924).

<sup>6</sup> Notamment la guerre de Trente ans (1618-1648).

Necker dans les années 1780 pour redonner du pouvoir aux institutions régionales, notamment en Berry, dans le Dauphiné, la Haute-Guyenne et le Bourbonnais. Ces initiatives destinées en réalité à identifier de nouvelles sources de revenus afin de redresser les finances de l'État demeurent sans lendemain.

### **1.1.2.2 L'apogée de la centralisation : la Révolution et le Premier Empire**

Les velléités décentralisatrices de la Révolution<sup>7</sup> vont rapidement s'effacer devant l'urgence de la situation qui exige une administration forte et centralisée. La Constituante, instaure un découpage administratif du pays en 83 départements en lieu et place des anciennes provinces. Toute référence à l'Ancien Régime est soigneusement effacée, les départements prennent ainsi des noms d'inspiration purement géographique. La Convention puis le Directoire accentuent encore la centralisation. Le coup d'État du 2 juin 1793 voit la victoire des Jacobins, les Girondins sont envoyés à la guillotine et nombre d'élus locaux sont massacrés en province. Les administrations départementales sont placées directement sous la coupe du Comité de Salut Public le 4 décembre 1793. Il faut d'ailleurs noter ici que le débat sur la décentralisation demeure encore aujourd'hui prisonnier de celui suscité par la Révolution et ses soubresauts. En l'occurrence, l'image du centralisme jacobin est à jamais salie par celle, odieuse, de la Terreur.

Le système napoléonien consacre le centralisme avec la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) et la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qui conserve le découpage de 1790 confie le pouvoir local aux préfets, représentants directs du gouvernement, nommés et révocables par le pouvoir central.

### **1.1.2.3 La Restauration, le Second Empire et la III<sup>ème</sup> République**

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'État n'est plus directement lié à la guerre. c'est la naissance progressive et irrévocable de l'État providence qui va petit à petit investir la sphère privée dans les domaines suivants : santé, éducation, natalité, moralité, laïcité. Le centralisme du Second Empire puis de la III<sup>ème</sup> République lutte contre les aspirations décentralisatrices des légitimistes. L'autorité départementale est maintenue au niveau des préfets. Les deux Guerres mondiales gèlent cette situation pendant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle.

### **1.1.2.4 Depuis la Libération**

---

<sup>7</sup> Lois des 14 et 22 décembre 1789.

La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République consacre les collectivités territoriales et leur reconnaît le principe de libre administration, notion plus « *prometteuse que précise*<sup>8</sup> ». Le texte prévoit même le transfert du pouvoir exécutif depuis le préfet vers le président du conseil général mais l'instabilité politique chronique ne permet pas son application.

Une politique d'aménagement du territoire est lancée sous la V<sup>ème</sup> République afin de réduire les inégalités qui s'aggravent sous l'effet de la forte croissance entretenue des Trente Glorieuses. Cette politique imposera peu à peu l'échelon régional, bien que la Constitution de 1958 n'y fasse aucunement référence.

### **1.1.2.5 L'acte I de la décentralisation et l'administration territoriale**

L'administration territoriale qui permet de toucher au plus près les citoyens, repose sur l'existence de collectivités locales qui sont des structures administratives distinctes de celle de l'État et chargées des intérêts de la population sur un territoire précis. Ces collectivités sont définies par trois critères : sur le plan juridique, ce sont des personnes morales disposant de l'autonomie administrative, de leur propre personnel et d'un budget. Elles détiennent des compétences propres, confiées par le législateur et possèdent un pouvoir de décision après délibération d'un conseil d'élus. L'organisation territoriale métropolitaine comprend trois niveaux d'administration, la commune, le département et la région. Il existe également des collectivités d'outre-mer avec les DOM-TOM et d'autres à statut particulier : Paris<sup>9</sup>, Lyon, Marseille et la Corse<sup>10</sup>.

La présidence de François Mitterrand fait prendre le véritable chemin de la décentralisation avec la loi du 2 mars 1982. Il est mis fin à la tutelle administrative des préfets<sup>11</sup> et le pouvoir exécutif est confié aux élus locaux. Les établissements publics régionaux créés par la loi de 1972 sont érigés en collectivités territoriales, c'est la véritable naissance des régions. Les premières compétences sont transférées par « blocs » selon la ventilation suivante :

---

<sup>8</sup> BOULOUIS J. , *Une nouvelle conception de l'administration territoriale, Commentaires du Conseil Constitutionnel*, A.J.D.A. 1982.

<sup>9</sup> Le territoire de la ville de Paris recouvre à la fois la commune et le département. La ville est divisée en vingt arrondissements comportant chacun un conseil d'arrondissement. Le conseil de Paris, comptant 163 membres, fait office de conseil municipal et général. Le maire de Paris incarne l'exécutif de ces conseils. Il bénéficie des mêmes pouvoirs que les autres maires à l'exception des pouvoirs de police qui sont exercés par le préfet de police.

<sup>10</sup> Depuis 1982, la Corse a connu plusieurs statuts qui visent tous à apaiser la violence des revendications nationalistes ou indépendantistes. En 1991 est née la Collectivité Territoriale de Corse (CTC). L'Assemblée de Corse compte 51 membres élus pour 5 ans et règle par ses délibérations les affaires de la CTC. Elle doit être consultée par le Premier ministre sur les projets de lois ou de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

<sup>11</sup> Il subsiste néanmoins un contrôle a posteriori de la légalité des actes.

- pour la commune : les actions de proximités<sup>12</sup> traditionnelles auxquelles sont venues s'ajouter l'élaboration des documents d'urbanisme, la participation à l'élaboration de la carte scolaire, les ports de plaisance et le logement,
- pour le département : l'aménagement de l'espace et l'équipement, l'action sociale avec la charge de l'ensemble des prestations, la culture et l'enseignement<sup>13</sup>, les actions économiques<sup>14</sup>,
- pour la région : l'aménagement du territoire et la planification, la formation professionnelle et la gestion des lycées, l'action économique.

Si les régions acquièrent un véritable pouvoir, ce sont les départements qui sortent politiquement grands vainqueurs de l'acte I.

### **1.1.2.6 L'acte II de la décentralisation**

La réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 consacre la région comme collectivité territoriale de plein droit<sup>15</sup> et retouche l'article premier de la Constitution de 1958 en consignant que l'organisation de la République est décentralisée. En modifiant ce texte fondateur, l'Acte II revêt une portée fondamentale, bien au-delà d'un simple ajustement législatif. En outre, le droit à l'expérimentation<sup>16</sup> y est reconnu, l'autonomie financière des collectivités territoriales est garantie, la démocratie locale est encouragée avec les dispositions concernant le référendum local, le droit de pétition et les consultations locales.

---

<sup>12</sup> Fonctions d'état-civil, fonctions électorales, action sociale (crèches, garderies, foyers de personnes âgées), l'école primaire, l'entretien de la voirie, l'aménagement local et les fonctions de police.

<sup>13</sup> Financement des collèges et gestion des archives du département.

<sup>14</sup> Subventions et garanties d'emprunt aux entreprises.

<sup>15</sup> Dans la mesure où elle est reconnue constitutionnellement.

<sup>16</sup> Les collectivités peuvent lorsque la loi ou le règlement les y autorisent et pour une durée définie à l'avance déroger aux lois et règlements qui les régissent afin de tester localement les effets d'une mesure nouvelle.

## 1.2 GÉOPOLITIQUE DE LA REGION

### 1.2.1 Le territoire en question

Pour ses détracteurs, la région n'est rien d'autre qu'une marqueterie de départements. Cependant, si le découpage administratif départemental effectué lors de la Révolution veut rompre avec la carte des provinces de l'Ancien Régime, le tracé des départements s'est souvent appuyé sur les limites de ces dernières<sup>17</sup> afin de ne pas trop perturber le citoyen. Au demeurant, l'identité des anciennes provinces est déjà plurielle puisque la France en 1789 hérite de deux traditions : les pays de droit écrit au Sud, et les pays de droit coutumier au Nord. À cela s'ajoute dans chacune de ces moitiés la distinction entre les « pays d'élections<sup>18</sup> », qui font partie du premier domaine royal et les « pays d'États<sup>19</sup> » périphériques rattachés par la suite à la couronne. Si les « pays d'États » bénéficient d'une relative autonomie et d'institutions locales, les « pays d'élection » sont directement administrés par le Roi. Au XVII<sup>ème</sup> siècle, les différences tendent toutefois à disparaître devant le centralisme et l'espace se résume à une dualité entre la capitale et la province. En France, le fait régional n'existe plus, la Révolution refonde des rapports politiques entre Paris et les nouveaux départements qui permettent de prévenir toute action contre révolutionnaire. L'Empire conforte cette situation et bientôt la domination de Paris sur l'espace français est exclusive comme en témoigne l'essor démographique et économique de sa région.

À partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle des hommes politiques<sup>20</sup> et des géographes<sup>21</sup> appellent de leurs vœux une division de la France en une vingtaine de régions au titre de l'adaptation nécessaire du territoire à la compétition nationale et de ce que l'on appellera par la suite la décentralisation. Le cadre trop étroit du département est unanimement critiqué. La Première Guerre mondiale balaie ces idées régionalistes qui sont enterrées jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En 1948, Jean-François Gravier publie « *Paris et le désert français* » qui met en évidence la nécessité d'un échelon régional. La route

---

<sup>17</sup> Il s'agit selon Condorcet de « concilier les changements avec les convenances locales ».

<sup>18</sup> Champagne, Guyenne, Gascogne.

<sup>19</sup> Bretagne, Provence.

<sup>20</sup> Auguste Comte, Tocqueville, Proudhon.

<sup>21</sup> Notamment Paul Vidal de La Blache.

politique sera encore longue, faite de petits pas<sup>22</sup> et de coup d'arrêt<sup>23</sup> jusqu'à la loi de 1972 qui donne aux régions un premier statut d'établissement public.

### **1.2.2 Émergence ou résurgence d'une identité régionale**

Considérons les régions selon les trois critères suivants : nom susceptible d'être reconnu et porté par les habitants, possibilité d'être aisément localisable (notamment par un centre indiscutable) et filiation historique. Il apparaît à l'évidence de criantes disparités parmi les 22 régions métropolitaines : par exemple entre la Bretagne, l'Alsace d'une part et les régions Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées d'autre part. Cependant, tous ces territoires possèdent une identité spatio-culturelle et la plupart des régions cherchent aujourd'hui à magnifier un héritage historique. Pour s'en convaincre, il n'est qu'à observer les efforts déployés par la région Pays-de-la-Loire pour se réclamer fille de l'Anjou<sup>24</sup>. Ces approches géographique et historique doivent être complétées par la mention d'autres déterminants géopolitiques. En effet, la carte des ethnies (pour autant qu'on la dresse), la carte des groupes linguistiques<sup>25</sup>, tout comme celle des différentes religions chrétiennes suffisent, selon nous, à forger des identités régionales. L'annexe 1 permet de comparer géographiquement la carte de France de Cassini avec celle des actuelles régions.

### **1.2.3 De fortes disparités**

Les fortes disparités régionales induisent des différences démographiques marquées entre chaque région. Les cartes présentées en annexe 2 illustrent ainsi la régionalisation des principaux paramètres démographiques français : population, densité, pyramide des âges, nombre d'enfants par ménage, taux d'évolution dû au solde naturel ainsi qu'au solde migratoire. De plus, il convient de rappeler le caractère primatial de la structure régionale française en raison de la « macrocéphalie », unique en Europe, de la région Ile-de-France. Les disparités économiques sont encore plus prégnantes avec une concentration de l'emploi et du chômage qui est une exacerbation des tendances démographiques observées. Enfin, une régionalisation sociale peut être relevée en observant la proportion des ménages de cadres et d'ouvriers, notamment au regard des différents secteurs d'activité économiques. Ces graves inégalités doivent faire l'objet d'un traitement national, sous peine de mettre en péril la cohérence globale de l'État-nation. Cependant, l'action de Paris

---

<sup>22</sup> 1955 : assises régionales du plan ; 1956 : définition de 21 régions de programme ; 1961 : naissance de la région parisienne ; 1963 : création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) ; 1964 : création des COMmissions de Développement Économique Régional (CODER).

<sup>23</sup> Référendum du 27 avril 1969.

<sup>24</sup> Province qui « engendra » les dynasties des Capétiens et des Plantagenêts.

doit être adossée à une politique décentralisée qui s'impose compte tenu des différents déterminants géopolitiques évoqués supra.

### **1.3 UN AMPLIFICATEUR DE PUISSANCE**

#### **1.3.1 L'isthme gaulois**

La France est le seul pays d'Europe à vocation à la fois continentale et maritime. Sa façade océanique à l'Ouest répond à une frontière continentale à l'Est. Le Sud est également partagé entre une moitié occidentale bordée des Pyrénées et une moitié orientale baignée par la Méditerranée. Alors que l'Allemagne est principalement continentale, la Grande-Bretagne exclusivement maritime, la France offre le double caractère de puissance continentale et de puissance maritime. Cette géographie singulière lui a imposé de lourdes responsabilités mondiales. C'est pourquoi la France s'est toujours efforcée de mener une double politique, qui s'est souvent révélée hors de sa portée. Des colonies<sup>26</sup> ont été perdues en raison de conflits terrestres concomitants. Napoléon a échoué dans sa conquête du continent parce qu'il ne tenait pas la mer. Cette situation a conduit la France à rechercher des équilibres géopolitiques qui peuvent être mis en lumière à l'échelon régional. Le tropisme méditerranéen de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est évident, la Bretagne apparaît naturellement tournée vers le large lorsque l'Alsace-Lorraine regarde en direction de la Mitteleuropa. Toute l'histoire de France peut s'expliquer par un balancement entre les volontés océanique et continentale. À chaque fois que dans son histoire la France a négligé cet équilibre, elle l'a chèrement payé. Les actuelles régions, dont certaines présentent de grandes similitudes avec les provinces de l'Ancien Régime, s'inscrivent harmonieusement dans cette réalité marquée par la complémentarité entre la terre et la mer.

#### **1.3.2 La gestion des crises**

La région est amenée à jouer un rôle clef au cours des prochaines années en matière de gestion des crises. En effet, cet échelon administratif possède la taille territoriale requise au regard de la gestion des moyens civils et militaires qu'il faut mettre en œuvre lorsqu'une crise survient. S'agissant de la défense nationale, l'organisation territoriale interarmées de défense s'appuie sur un découpage composé de sept zones de défense. La gendarmerie s'est restructurée territorialement en 2005 autour de l'échelon régional, avec une gestion zonale pour ce qui concerne ses moyens d'intervention. La zone, sorte de super région, est apparue comme l'espace critique au regard des moyens rapidement et ponctuellement

---

<sup>25</sup> La langue d'oil, la langue d'oc ou encore le provençal.

mobilisables. S'inscrivant dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire ou remplissant des missions de défense civile, les forces armées sont souvent utilisées<sup>27</sup> en matière de gestion des crises en raison de leur disponibilité immédiate ainsi que de leur souplesse d'emploi. Elles complètent voire suppléent les moyens civils. Face aux départements ayant tendance à trop décomposer l'action publique, les régions se révèlent l'échelon territorial pertinent pour prévenir et, le cas échéant, gérer les crises. Sous l'effet notamment de la législation européenne les élus locaux seront à l'avenir de plus en plus impliqués dans cette mission, ne serait-ce qu'au nom de la responsabilisation et de l'éducation.

### **1.3.3 L'outre-mer et la francophonie**

La souplesse du cadre institutionnel mis en place à l'occasion du mouvement décentralisateur a rendu possible la préservation de la France d'outre-mer. Or toute analyse géopolitique réduite à l'Hexagone et à la Corse serait incomplète sans cela. Composée de quatre départements d'outre-mer<sup>28</sup> de deux collectivités territoriales<sup>29</sup> et de trois territoires d'outre-mer<sup>30</sup>, la France d'outre-mer, avec ses deux millions d'habitants est un déterminant essentiel de la géopolitique nationale. Grâce à ses DOM-TOM, notre pays est présent dans tous les grands espaces océaniques de la planète. Ces territoires sont autant de points d'appui qui conditionnent étroitement les capacités de projection des forces armées et, de facto, la politique de puissance française. L'importance stratégique de l'outre-mer s'est encore accrue suite à l'entrée en vigueur en 1994 de la convention de Montego Bay. Cette nouvelle délimitation des espaces maritimes instaure une zone économique exclusive<sup>31</sup> qui donne à la France une extension territoriale en mer de 11 millions de km<sup>2</sup>, soit 20 fois la superficie de la métropole, et la place au deuxième rang mondial derrière les Etats-Unis. Ce domaine maritime lui donne de nouvelles possibilités en termes d'accès aux ressources halieutiques et énergétiques, de contrôle maritime, de police des mers, de présence océanique.

Par ailleurs, le fait d'avoir pu conserver les DOM-TOM grâce à l'adaptation constante de leur cadre institutionnel a permis de continuer à mener des actions en faveur de la

---

<sup>26</sup> Le Canada et les Indes.

<sup>27</sup> Sous réquisition des préfets.

<sup>28</sup> Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.

<sup>29</sup> Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte.

<sup>30</sup> Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie.

<sup>31</sup> 200 milles marins des côtes.

francophonie à travers le monde. Or la langue est un puissant vecteur d'influence qui soutend efficacement la politique étrangère.

#### **1.3.4 Du culte du bien au culte du lien**

En géopolitique, la cohésion sociale est un déterminant sociologique important puisqu'il reflète la légitimité ainsi que la représentativité du mode de gouvernement sur lequel l'État s'appuie pour mettre en oeuvre sa politique de puissance. Il s'agit dès lors d'apprécier dans quelle mesure la décentralisation peut influencer sur le degré de cohésion sociale, dernièrement rebaptisée « pacte républicain ».

La dernière révision constitutionnelle a établi un lien direct entre décentralisation et démocratie. Si la libre administration était déjà précédemment associée à la démocratie participative, la mention explicite de la décentralisation au sein de l'article premier permet d'affirmer qu'à présent la décentralisation et la démocratie sont irréductiblement liées. On peut alors en conclure que le processus débuté en 1982 a permis de rénover un modèle politique centralisé à bout de souffle, souffrant d'une crise de représentativité et financièrement exsangue. Face aux menaces qui pèsent aujourd'hui sur notre société, la décentralisation permet de compléter les réponses proposées par l'Etat, voire d'apporter la seule réponse.

##### **1.3.4.1 La montée de l'insécurité et le développement de la délinquance**

La société française connaît une évolution de la violence qui révèle une perte de repères sociaux, notamment ceux traditionnellement liés à la cellule familiale. Depuis vingt ans, on assiste à la montée inexorable de la délinquance. Plus de 300 000 victimes d'agression ont été déclarées en 2002 contre 120 000 en 1990. Le sentiment d'insécurité provient de la montée de la violence et de la délinquance en particulier. Or, cette délinquance peut être effectivement prévenue en luttant efficacement contre toutes les formes d'incivilités, ce qui renvoie directement au comportement quotidien du citoyen. Les collectivités locales se sont toutes engagées dans cette mission en faveur de la sécurité. Lieu de vie, la commune est au centre de cette politique avec la création des conseils locaux de sécurité. Les pouvoirs de police du maire ont été étendus. Le département et la région quant à eux financent respectivement la sécurisation des collèges et des lycées et soutiennent toutes les actions entreprises en faveur de la sécurité.

Les élus et spécialement le maire, en raison de sa proximité avec les administrés, jouissent d'une forte légitimité puisée dans les suffrages locaux. Légitimité à laquelle ne peuvent prétendre les autorités de l'État et encore moins les forces de l'ordre. Et aujourd'hui, il faut reconnaître que c'est davantage la légitimité que l'autorité qui impose le respect et permet

de se faire entendre. Ainsi, « *la décentralisation ... s'analyse en un principe de liberté, et s'identifie à la démocratie locale, chère à Tocqueville. [...] On le constate, l'élection constitue la pierre de touche de la décentralisation*<sup>32</sup> ». Cette mission de lutte contre les incivilités se situe parfois à la limite du maintien de l'ordre qui reste du domaine exclusif de l'État. Elle demande un grand courage politique dans la mesure où elle expose l'élu local à une impopularité incompatible avec son besoin absolu de séduction.

#### **1.3.4.2 Le communautarisme**

Le repli communautaire est avant tout un repli identitaire d'individus qui se rassemblent autour de valeurs sociales qui ne sont pas celle de la République française. Les fondamentalismes induisent ces comportements. La question de l'intégration des populations immigrées est au centre de cette problématique. Or, l'intégration requiert une volonté sincère de vivre ensemble qui nécessite un niveau minimum de mixité sociale. C'est pourquoi les communes peuvent favoriser notablement la réunion des conditions favorables à cette intégration en élaborant des plans d'urbanisme et des cartes de sectorisation scolaire adaptés. En outre, le logement social qui est du ressort de la région permet de réduire la précarité des populations les plus pauvres parmi lesquelles figurent celles qui sont concernées par les tensions communautaristes.

#### **1.3.4.3 La solidarité intergénérationnelle**

Le vieillissement de la population risque de remettre en cause le système de protection sociale en raison du déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs et celui de retraités. Il y avait 4 cotisants pour 1 retraité en 1960, ils ne sont plus que 2 à présent. 30 % de la population aura plus de 60 ans en 2030. Corrélativement, les dépenses de santé sont en expansion chronique. Elles absorbaient 9,6 % du PIB en 2003 contre seulement 3,5 % en 1960. Les collectivités locales sont très impliquées dans la gestion des personnes âgées<sup>33</sup> : la commune, pour maintenir le lien social, et la région, pour peser si nécessaire sur l'administration centrale afin que les disparités spatiales soient prises en compte.

L'évolution institutionnelle effectuée dans le cadre de la décentralisation a permis à la France de conserver ses territoires d'outre-mer. Ce faisant, notre politique de puissance a pu s'appuyer sur de précieux instruments de présence et de rayonnement. L'État ayant par construction conservé ses domaines réservés, la décentralisation a été dotée de manière

---

<sup>32</sup>Gicquel J. , *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien 2002.

<sup>33</sup> Leur nombre a été multiplié par 2,4 au cours des vingt dernières années.

complémentaire. Les compétences qui sont donc en rapport avec la sphère privée. À ce titre, les actions menées ont toutes une portée sociale évidente. Parmi les collectivités locales, la commune s'impose comme espace politique de solidarité élémentaire puisque les hommes y vivent. Au-delà, les régions peuvent prétendre renforcer le lien social au sein d'un territoire pertinent au regard de l'analyse géopolitique.

Si la décentralisation a agi comme un amplificateur de puissance, elle doit cependant faire face à de sévères critiques.

## **SECONDE PARTIE : SIMPLE PONT AUX ÂNES OU VÉRITABLE PONT D'ENVOL**

Exposer les critiques dont fait l'objet la décentralisation, essayer d'en comprendre les raisons véritables, proposer des solutions aux problèmes posés, telle est l'ambition de cette seconde partie. La décentralisation a été menée concurremment à l'intégration européenne. Or, déficit démocratique, image technocratique, politique indéfinie dispendieuse et inefficace sont les reproches régulièrement formulés à leur encontre.

### **2.1 INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE ET INDIVISIBILITÉ RÉPUBLICAINE**

#### **2.1.1 Une Europe politique plurielle**

La première partie a montré que la Nation et l'État entretiennent des rapports uniques qui leur sont propres, chacun se nourrissant de l'autre. La structure étatique, le mode de gouvernement interagissent en permanence avec la géographie physique et humaine du pays. La géopolitique européenne est riche d'enseignement à ce sujet puisque les États y sont organisés de façon fort différente.

##### **2.1.1.1 Les États fédéraux**

Les États fédéraux sont caractérisés par leur double niveau de législation. Il y existe des lois fédérales qui s'appliquent à tous les États qui composent la fédération, et des lois de portée circonscrite à chaque État, qui doivent respecter les principes édictés par le niveau fédéral et généralement consignés dans une Constitution. La Belgique, l'Allemagne, l'Autriche fonctionnent sur ce modèle.

##### **2.1.1.2 Les États régionalisés**

Il s'agit d'États ayant subdivisé leur territoire en plusieurs régions largement autonomes puisque dotées de pouvoirs législatifs. L'Espagne et l'Italie en sont des exemples.

##### **2.1.1.3 Les États unitaires centralisés**

Il s'agit d'un mode de gouvernement centralisé. Le territoire peut être subdivisé en provinces dépourvues de pouvoir législatif et dotées de compétences qui ne sont garanties que par la loi. Le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Portugal répondent à ces critères.

##### **2.1.1.4 Les États unitaires décentralisés**

Dans ce cas, la constitution garantit l'autonomie accordée aux subdivisions administratives qui demeurent sans compétence législative. En dehors de la France, c'est aussi le cas des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

### 2.1.1.5 À la lumière de la « banane bleue »

Afin de démontrer que la structure de gouvernement adoptée par un peuple répond à une logique géopolitique, intéressons-nous à la configuration historique de l'Europe. La « banane bleue » désigne l'axe rhénan-italien. Cette zone, à très forte concentration démographique et industrielle, doit son nom à l'image qu'elle donne vue du ciel la nuit en raison de sa forme légèrement incurvée. Roland Hureaux préfère évoquer la « *diagonale carolingienne*<sup>1</sup> ». Au temps du Limes, de nombreuses troupes romaines étaient stationnées sur cette frontière. À la fin de l'Empire, un tiers de l'armée romaine y était regroupée. Cette concentration stimula inmanquablement une intense activité économique locale. Dès le IV<sup>ème</sup> siècle, les plus grands centres urbains de l'Europe occidentale se trouvaient sur la frontière du Rhin (Cologne, Trèves, Mayence). Cette avance de la région rhénane se vit confortée avec le choix des Carolingiens d'implanter leur capitale à Aix-la-Chapelle. Par la suite, la diagonale rhénane-italienne constitua l'épine dorsale du Saint Empire germanique. Au cours des siècles qui suivirent, cette région innerva l'ensemble du commerce européen<sup>2</sup> puis accueillit la Réforme. Avec la révolution industrielle et la découverte d'importants gisements de charbon et de fer, la « banane bleue » n'eut pas de mal à maintenir sa prépondérance économique. De part et d'autre, les fortes concentrations urbaines ne se retrouvaient que dans les grandes capitales politiques européennes. En outre, la politique de puissance de la France l'amena à rechercher sans cesse la division politique de ces territoires dans le but de retarder l'unification allemande, qui ne se réalisera qu'après le désastre de Sedan.

De cette configuration historique sont nées deux Europes. La « *diagonale carolingienne* », est une zone où l'État est traditionnellement faible et où de riches villes marchandes<sup>3</sup>, jalouses de leur autonomie, ont toujours refusé d'être inféodées à un pouvoir central. À l'Ouest et à l'Est de la « banane bleue », l'espace a été depuis toujours investi par des monarchies centrées autour d'une toute puissante capitale politique<sup>4</sup>, en lutte contre le pouvoir régional. C'est pourquoi l'axe rhénan est la terre d'élection des États fédéraux<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> HUREAUX Roland, *La diagonale carolingienne, la dimension européenne de l'aménagement du territoire* » in *Administration*, octobre-novembre 1995.

<sup>2</sup> Comme en témoigne la puissance de Jacob Függer d'Augsbourg, l'homme plus riche de l'ancien monde, à qui, même l'Empereur d'Allemagne empruntait de l'argent.

<sup>3</sup> Amsterdam, Cologne, Francfort, Bâle, Zurich, Genève, Milan, Gênes, Venise, Florence.

<sup>4</sup> Paris, Londres, Berlin.

<sup>5</sup> Belgique, Allemagne, Suisse.

tandis que le reste de l'Europe est structuré par des États unitaires. Ainsi, le lien irréductible entre la structure politique et le territoire qui la porte est mis en évidence.

## **2.1.2 L'Europe des régions**

### **2.1.2.1 La politique régionale**

La politique régionale de l'Union européenne vise à développer la cohésion économique et sociale de son territoire et à atténuer les inégalités de développement susceptibles de s'accroître sous l'effet des élargissements. Pour 2005, elle représente le deuxième poste budgétaire (36,4 Md€ soit 31 %) de l'Union, juste derrière la politique agricole commune (42,6 Md€ soit 37 %). La politique régionale est devenue aujourd'hui l'un des axes principaux de la construction européenne. On retiendra qu'elle peut agir comme un relais de puissance économique pour la France à l'instar de toute action communautaire. Les principaux instruments de cette politique sont les fonds structurels<sup>6</sup>, dont le budget s'est élevé à 195 Md€ sur la période [2000-2006]. Trois objectifs sont poursuivis :

- 1<sup>er</sup> : promouvoir le développement des régions les plus en retard,
- 2<sup>ème</sup> : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle,
- 3<sup>ème</sup> : encourager l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Par ailleurs, des programmes d'initiatives communautaires complètent ces objectifs :

- INTERREG III : initiative en faveur de la coopération transeuropéenne qui comprend trois volets, la coopération transfrontalière, la coopération transnationale pour une intégration territoriale et la coopération interrégionale.
- URBAN II : initiative pour la réhabilitation urbaine. Elle a pour objectif la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise.
- LEADER + : initiative destinée à favoriser le développement rural. Ce programme prévoit la mise en place de stratégies de développement rural intégrées, la coopération entre territoires et la mise en réseau des zones rurales dans le cadre de l'Observatoire européen des zones rurales.
- EQUAL : initiative luttant contre les discriminations et les inégalités dans le monde du travail (2000-2008). A cet effet, elle vise à développer la coopération transnationale pour

---

<sup>6</sup> Le fonds européen de développement régional (FEDER) contribue à corriger les déséquilibres régionaux en finançant des infrastructures ou des investissements productifs. Le fonds social européen (FSE) vise à lutter contre le chômage et à favoriser la formation et la reconversion professionnelles. Le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) soutient l'adaptation des structures agricoles et le développement rural. L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) contribue à former un équilibre entre les ressources halieutiques et leur exploitation ainsi qu'à renforcer la compétitivité de ce secteur.

la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail.

L'annexe 3 présente la carte de la politique régionale européenne à l'échelle du territoire français. La France est concernée à hauteur de 15,6 Md€ pour la période [2000-2006].

Les 3,8 Md€ inscrits au budget du premier objectif ont essentiellement profité à l'outre-mer. En 1995 les régions les plus éloignées de l'Union européenne continentale<sup>7</sup> ont signé un protocole de coopération des régions ultrapériphériques qui atteste que les îles investissent les instances décisionnelles de Bruxelles pour y faire entendre leur voix. Cette problématique nouvelle pour la France comme pour certains de ses voisins européens<sup>8</sup> a changé la perspective de l'Europe, jusque-là exclusivement continentale. Le centre spatial guyanais est à cet égard éclairant. En lançant un satellite de télécommunication sur deux dans le monde, Kourou revêt une importance stratégique pour l'Europe. Bruxelles consacre dès lors plus de 4 M€ pour 2006<sup>9</sup> à des opérations en faveur de l'agriculture, de la formation, de l'environnement ou des infrastructures. Les objectifs 2 et 3 disposent quant à eux d'un budget supérieur à 10 Md€

Ces 15,6 Md€ doivent être comparés aux 17 Md€ inscrits au titre des contrats plan Etat-région pour la période considérée. Aussi les financements européens représentent-ils près de 50 % des crédits d'État consacrés à l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une manne financière à ce jour irremplaçable. *« Dans un contexte d'incertitude sur l'avenir de la contractualisation État-région et de difficultés d'exécution financière des contrats en cours (...) une remise en cause de la politique régionale européenne signifierait l'abandon de toute ambition d'équité territoriale, et plus globalement, celle du développement régional<sup>10</sup> »*. Après avoir rappelé son importance économique, procédons à une analyse politique de l'Europe des régions.

### **2.1.2.2 « Quand l'État s'affaiblit au centre, les roitelets reviennent en périphérie<sup>11</sup> »**

Cette politique européenne a connu une accélération après la réforme des fonds structurels intervenue en 1988. La Commission a alors été accusée de jouer un double jeu en essayant de contourner les États pour s'entendre directement avec les régions. L'émergence du fait

---

<sup>7</sup> Açores, Canaries, Guadeloupe, Guyane, Madère, Martinique, Réunion.

<sup>8</sup> Portugal, Espagne.

<sup>9</sup> Ces crédits provenant des différents fonds européens doivent être distingués des financements afférents à l'activité spatiale du centre de Kourou, il s'agit de la politique régionale européenne en faveur de la Guyane. Sources : communiqué du conseil régional de Guyane du 3 février 2005.

<sup>10</sup> GAILLARD Y et SUTOUR S. , *Les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006*. Rapport d'information n°204 fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat, 5 février 2004.

<sup>11</sup> DEBRAY Régis, *La République expliquée à ma fille*, Paris, Seuil, 1998.

régional à Bruxelles au début des années 1990 est indiscutable et prend corps avec l'ouverture de missions de représentations chargées d'effectuer du lobbying au plus près des instances communautaires ainsi qu'avec la mise en place en 1994 du Comité (consultatif) des régions. Dès lors, la question de l'évidement de l'État se pose en France. En pratique, les régions s'allient d'autant plus facilement avec la Commission qu'elles poursuivent le même but, à savoir s'affirmer par rapport aux États. Cette situation a créé un effet ciseau, vers le bas (décentralisation), et vers le haut (Commission européenne), mal perçu par Paris.

Parallèlement, l'émergence de cette Europe des régions s'inscrit dans un contexte géopolitique qui repose la question de la compatibilité des politiques de puissance des pays européens. Après le refoulement de la Russie post-soviétique dans ses frontières nationales, l'Allemagne réunifiée a renoué avec sa politique étrangère traditionnelle de puissance centrale européenne. Dans ce cadre, elle a encouragé toutes les initiatives en faveur du pangermanisme. En défendant le droit des minorités et en encourageant la coopération transfrontalière à sa périphérie, Berlin cherche à « rapprocher l'Allemagne des Allemands de l'extérieur, ceux de la périphérie russe, d'Asie centrale, d'Europe centrale, de la Baltique et d'Europe orientale<sup>12</sup> ». La position allemande adoptée lors des conflits dans les Balkans illustre ce propos. La politique menée par Berlin a connu d'indéniables succès, comme en témoignent la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe (1992)<sup>13</sup>, et son prolongement par une Convention cadre (1995) pour la protection des minorités nationales. Le traité de Karlsruhe (1996) signé par la France, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg a renforcé une coopération transfrontalière décentralisée : les régions, les villes concernées peuvent en effet conclure des conventions entre elles sans qu'il y ait consentement préalable des gouvernements. Plus généralement, ces Eurorégions ont été mises en place tout le long des frontières allemandes<sup>14</sup>. Alors que la France ne peut politiquement souscrire à cette Europe des régions qui remet en cause l'indivisibilité de sa République, lui est-il possible de tolérer la coopération transfrontalière ?

### **2.1.2.3 La coopération transfrontalière**

---

<sup>12</sup> CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> éd.2003.

<sup>13</sup> Signée par la France (1999) mais non ratifiée car anticonstitutionnelle : « Dans sa décision du 15 juin 1999 [...], le Conseil constitutionnel a établi que celle-ci comportait des clauses contraires à la Constitution. En ce qu'elle confère des droits spécifiques à des 'groupes' de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de 'territoires' dans lesquels ces langues sont pratiquées, elle 'porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.' » BOLLMAN Y. , *La bataille des langues en Europe*, Paris, Bartillat, 2001.

Les frontières constituent des discriminants géopolitiques essentiels puisqu'elles délimitent les territoires sur lesquels s'exerce la souveraineté des États. Aujourd'hui, force est de constater qu'en Europe la mise en place du marché unique, de l'espace Schengen et de la zone Euro a tendu à les effacer. L'Acte Unique (1986) a instauré un marché unique qui constitue un espace sans frontière intérieure au sein duquel la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux est garantie. Ainsi, l'Acte Unique a vidé en partie de sa substance la frontière dont le rôle justement est de protéger le marché national. Les Accords de Schengen (1995) ont supprimé les contrôles aux frontières communes des pays signataires<sup>15</sup> qui marquaient leur statut international. Enfin le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'Euro a succédé à onze monnaies nationales dans une zone où la France est totalement inscrite, retirant encore un peu plus de sens à des frontières qui scellaient les particularismes monétaires. La coopération transfrontalière accentue localement ce phénomène en érigeant des Eurorégions<sup>16</sup>, qui sont des zones où les frontières administratives ne sont plus visibles. En France, soutenues par les programmes européens de développement régional, ces institutions transfrontalières mènent des politiques de coopération horizontale dans les secteurs décentralisés des transports, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la culture, du tourisme et du soutien aux populations transfrontalières. Ces Eurorégions s'inscrivent dans une dynamique centrifuge qui les amène parfois à se passer de l'État pour nouer des relations transnationales<sup>17</sup>.

Pour autant, la coopération transfrontalière demeure politiquement en France un épiphénomène et les frontières n'ont pas encore totalement disparu. D'une part, il n'émerge pas de preuve tangible d'identité transfrontalière. Comme le souligne Philippe Hamman : « *On y voit bien que, derrière certains discours évoquant une coopération 'naturelle entre voisins', en fait, c'est tout un travail consistant à fonder en évidence les nouvelles institutions transfrontalières (associations de communes, GLCT<sup>18</sup>) que l'on peut repérer* ». D'autre part, les structures administratives<sup>19</sup> n'ont pas reçu l'onction du suffrage universel, leur légitimité et leur représentativité restent donc à bâtir. Enfin, l'enchevêtrement ainsi que l'empilement des institutions concernées, mal français bien connu, pondèrent naturellement les initiatives les plus ambitieuses.

---

<sup>14</sup> Régions Alpen-Adria, Arge-Alpenländer, Poméranie, Viadrina, Neisse, Elbe-LabeErzgebirge, Egrensis.

<sup>15</sup> Tous les voisins européens de la France à l'exception de l'Andorre et de la Suisse.

<sup>16</sup> Pour la France, citons : TriRhena et SaarLorLux.

<sup>17</sup> Exemple : association entre la Catalogne, la région Rhône-Alpes, la Lombardie et le Bade-Wurtemberg.

<sup>18</sup> Groupements locaux de coopérations transfrontalières selon les accords de Karlsruhe.

<sup>19</sup> qui ne jouissent pas de la personnalité juridique.

En revanche, il existe, comme pour tous les dossiers européens, une réalité économique qui mérite d'être soulignée. On compte en France plus de 200 000 travailleurs transfrontaliers qui sont pour l'essentiel des Français travaillant quotidiennement en Suisse, en Allemagne, au Luxembourg ou en Belgique. Dès lors, les territoires concernés voient baisser avantageusement leur taux de chômage et ces emplois hors du territoire national est un facteur de développement économique important, notamment pour les régions du Nord de la France lourdement touchées par la reconversion post-industrielle.

### **2.1.3 L'Europe, un « objet politique non identifié »<sup>20</sup>**

C'est pour contourner l'État que l'Europe a investi le territoire. Mais Bruxelles a été rattrapé en France par sa nature « d'objet politique non identifié » le 29 mai 2005. L'intégration politique européenne a achoppé sur la question fondamentale du partage de la souveraineté. Cet important choc politique enterre le concept de « *la fin des territoires* » et gèle la dynamique du régionalisme. Compte tenu de cette situation, la décentralisation demeure un atout pour la France puisqu'elle lui permet de « prendre le train » européen des fonds structurels<sup>21</sup> sans aller trop loin dans une Europe des régions. Sur ce point, il convient d'observer qu'aucune nouvelle étape n'a été franchie dans la décentralisation au titre de l'intégration européenne. Pour autant, la politique française d'aménagement du territoire sera de plus en plus dépendante à l'avenir du schéma de développement de l'espace communautaire, ce qui nécessitera de plus en plus des partenariats régionaux.

En outre, l'Europe (des régions) ne peut pas se construire sur des structures fédérales ou trop fortement décentralisées. En effet, il existe un principe politique selon lequel toute fédération doit reposer sur un deuxième niveau robuste, sous peine d'instabilité remettant en cause sa pérennité et in fine son existence. Roland Hureaux écrit à ce propos : « *L'Europe des régions est une idée contradictoire qui sert de justification à une grande structure flasque dont la tendance naturelle est de s'étendre*<sup>22</sup> ». Dans ces conditions, l'effet ciseau tant redouté ne peut pas se produire en France, car cela contredirait le caractère unitaire de l'État, constamment réaffirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Pour s'en convaincre pratiquement, rappelons les trois grands domaines réservés de l'État : protection des administrés, maintien de l'État de droit et fonctionnement (sécurité) de l'État. Examinons à présent la liste des compétences nationales qui ressortissent à ces fonctions régaliennes : politique étrangère, politique de

---

<sup>20</sup> Formule de Jacques Delors.

<sup>21</sup> Selon l'acquis communautaire, la politique régionale doit être gérée par des entités décentralisées, au moins déconcentrées. Cela a contraint la Pologne ou la République tchèque à mettre en œuvre de telles politiques.

défense, justice et garantie des libertés publiques, ordre public, acquisition de la nationalité et contrôle des flux migratoires, trésor public et marchés financiers, fonction publique, marchés publics, enseignement supérieur et recherche. Cette lecture suffit à nous convaincre que l'indivisibilité de la République n'est pas menacée par la décentralisation, pas plus que par l'intégration européenne.

En revanche, les divergences de vues relatives à l'Europe des régions, notamment entre Paris et Berlin, renvoient directement à des réalités historiques et géographiques. Si les différences géopolitiques entre nos régions et les länders sont particulièrement prégnantes et rendent très improbable l'avènement prochain d'un véritable pouvoir eurorégional (tout du moins français), la France ne peut néanmoins négliger d'investir ce cercle. Compétitrice naturelle de l'Allemagne, elle doit en effet poursuivre son intégration européenne pour pouvoir rivaliser avec Berlin, qui depuis la réunification et en raison de son ouverture naturelle vers l'Europe orientale, a retrouvé une position centrale sur l'échiquier des puissances à la faveur du dernier élargissement.

## **2.2 UN BILAN ÉCONOMIQUE MITIGÉ**

Les collectivités locales ont dépensé 174 Md€ en 2004<sup>23</sup>, ce qui fait d'elles des acteurs économiques de tout premier plan. Leur pouvoir financier s'est peu à peu affirmé, en raison de la liberté de vote des taux d'impôts, de la suppression de la tutelle budgétaire et de la libéralisation des emprunts. Toutefois, les finances locales restent étroitement dépendantes des dotations de l'État, dont l'Acte II vise à garantir la sincérité ainsi que la réalité.

### **2.2.1 L'imbroglie des finances locales**

Les ressources des collectivités proviennent de recettes fiscales, des concours financiers de l'État, de recettes tarifaires et patrimoniales ainsi que d'emprunts dont le produit est réservé au financement des investissements. Le pouvoir fiscal des collectivités demeure encore aujourd'hui limité et encadré, puisque la création d'impôts ainsi que les règles afférentes à leurs assiettes continuent à relever de la loi. Cependant, les collectivités peuvent dans une certaine mesure fixer le taux d'imposition. La loi organique du 29 juillet 2004 prévoit un seuil de ressources propres en deçà duquel il n'est pas possible de

---

<sup>22</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.

<sup>23</sup> À comparer aux 261 Md€ consommés par l'Etat et aux 393 Md€ afférents à la sécurité sociale. Sources : MINEFI.

descendre. A ce titre, elle marque une étape importante en direction de l'autonomie financière.

### **2.2.1.1 La fiscalité locale**

La fiscalité locale (70 Md€ en 2003) est adossée très majoritairement (72 %) à des impôts directs (72 %) constitués principalement (90 %) de quatre taxes<sup>24</sup> assises sur des valeurs cadastrales aujourd'hui déconnectées de la réalité. Par ailleurs, des impôts indirects plus nombreux mais moins productifs complètent cette large palette. Ils sont généralement liés à l'urbanisme et portent sur les transactions immobilières. En outre, les transferts de compétences ont été historiquement associés à des transferts d'impôts d'État<sup>25</sup> qui devaient représenter « *la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales* » d'après la loi du 7 janvier 1983.

### **2.2.1.2 Les concours de l'État**

Les concours financiers de l'État se sont accrus avec le temps tout en devenant protéiforme. Les subventions spécifiques<sup>26</sup> ont été rejointes dans le cadre de la décentralisation par les dotations budgétaires auxquelles se sont ajoutés des dégrèvements d'impôts locaux consentis aux contribuables (que l'État rembourse aux collectivités). Si la structure actuelle de ces ressources est particulièrement complexe<sup>27</sup>, il est intéressant de retenir que la péréquation destinée à favoriser l'égalité entre collectivités est devenue constitutionnelle suite à l'acte II.

### **2.2.1.3 Les autres financements**

Les fonds structurels européens, les recettes tarifaires et patrimoniales, qui profitent exclusivement aux communes, et l'emprunt permettent aux collectivités de boucler leur budget.

---

<sup>24</sup> Il s'agit de la taxe professionnelle (45 %), de la taxe d'habitation (< 25 %), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (30 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (2 %).

<sup>25</sup> Vignette (acte I), droit de mutation (acte I), et TIPP (acte II), taxe spéciale sur les conventions d'assurance (acte II) pour les départements. Carte grise (acte I), taxe additionnelle sur les droits de mutation (acte I) et TIPP (acte II) pour les régions.

<sup>26</sup> Qui étaient la forme initiale et qui n'occupent plus à présent qu'une place résiduelle.

<sup>27</sup> On retiendra les dotations « *sous enveloppe* » parmi lesquelles figure la célèbre dotation globale de fonctionnement (37 Md€ en 2005 à elle seule) et les concours « *hors enveloppe* » (17,7 Md€ en 2005) au sein desquels on trouve notamment les subventions spécifiques de fonctionnement.

La part revenant à l'État dans le financement des collectivités reste prépondérante (34,1 %) juste devant les impôts locaux directs (32,2 %). Le reste des ressources est constitué pour l'essentiel par les emprunts (13,2 %) et les autres impôts (9,4 %)<sup>28</sup>.

## 2.2.2 Chère décentralisation ?

### 2.2.2.1 Une contribution à l'augmentation du volume de la sphère publique

« Le budget des collectivités locales était insignifiant au siècle dernier, encore faible en 1960 (2% du revenu national) ; il est passé entre 1983 et 2003 de 4 à presque 10 % du PIB<sup>29</sup> ». L'évolution des budgets est particulièrement marquée depuis 1997 (+ 43 %<sup>30</sup>) en raison des derniers transferts réalisés<sup>31</sup> et de la progression des dépenses de personnel liée à la réduction du temps de travail.

Corrélativement, le niveau des prélèvements obligatoires se situe désormais aux environs de 45 % alors qu'il n'était que de 10 % au début du XX<sup>ème</sup> siècle. En 2004, les dépenses publiques ont atteint 53,5 % du PIB<sup>32</sup>. S'il est ici hors de propos de commenter les choix politiques d'organisation de notre société, et partant, le volume tolérable de la sphère publique, il est néanmoins possible de tirer les enseignements suivants. En premier lieu, le financement de notre modèle social n'est pas pérenne comme en témoigne la dette et son évolution, spécialement depuis 1982. Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de l'État (en volume et non en valeur pour le moment) s'est faite en se défaussant de certaines charges financières vers les collectivités locales (RMI). En outre, il est toujours possible de faire mieux en dépensant plus. Le bilan élogieux, souvent mis en avant, des régions à propos de l'action menée en faveur des lycées ne doit pas occulter l'effort financier sans précédent fait en cette direction<sup>33</sup>. Enfin, « *Toutes les réformes nées de l'Europe, de la décentralisation et de la déconcentration se sont traduites par la sédimentation des structures*<sup>34</sup> », ce qui a généré inévitablement des surcoûts de fonctionnement.

### 2.2.2.2 La gestion des collectivités en question

---

<sup>28</sup> Sources : BOURDIN J. et DGCL, *Rapport de l'observatoire des finances locales*, septembre 2004.

<sup>29</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux fédéraux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.

<sup>30</sup> Sources : DGCL, DGCP.

<sup>31</sup> Services d'incendie et de secours en 1997, allocation personnalisée d'autonomie en 2002, revenu minimum d'insertion en 2004.

<sup>32</sup> Sources : Insee (la moyenne de l'OCDE se situe à 40,8 %).

<sup>33</sup> Les dépenses d'investissement ont ainsi été multipliées par 7 entre 1986 (128 M€) et 2003 (2,4 Md€). Sources ministère de l'intérieur, projet de loi relatif aux libertés locales.

<sup>34</sup> Brice Hortefeux, André Levôtre, *Jardin à la française*, Denoël, 2003

La gestion des collectivités territoriales a été décriée à diverses reprises. La divulgation de dépenses somptuaires<sup>35</sup> a terni l'image économique de la décentralisation, que la forte augmentation de la pression fiscale a contribué elle-aussi à brouiller. La grande diversité des financements, le fait que les impôts locaux de chaque échelon soient noyés dans la masse des prélèvements donnent un sentiment de complexité, voire d'opacité que dénoncent les administrés. D'autant qu'au milieu de cette jungle, les élus locaux peuvent avec une relative impunité se livrer à une surenchère dispendieuse qui leur assurera toujours une reconnaissance politique précieuse. De plus, les systèmes mis en place par l'État pour subvenir aux besoins financiers des collectivités ont également eu un côté pervers. Comme trop souvent en matière de dépense publique, une prime aux gros dépensiers se met incidemment en place et pénalise les gestionnaires les plus vertueux. Or le consentement à l'impôt est le pendant naturel de la démocratie et le gage du bon fonctionnement des institutions. L'essor récent de l'intercommunalité a renforcé ce sentiment de frustration en raison du manque de transparence des structures décisionnelles. Au demeurant et bien que dotées d'une autonomie financière toute relative, les collectivités locales réalisent des exercices globalement équilibrés. Les transferts de fonctionnaires, voulus par l'État et intervenus dans le cadre de l'acte II, vont sans nul doute gonfler les dépenses de fonctionnement. Dès lors, leur budget, spécialement celui des régions, va naturellement se rigidifier<sup>36</sup>. A terme, les investissements devraient marquer le pas. Enfin, la loi organique relative aux lois de finances est un outil puissant pour maîtriser les finances publiques, sa mise en place doit dynamiser cette gestion. Toutefois, les économies ne seront effectivement réalisées que lorsque la décentralisation sera accompagnée d'une baisse sensible des effectifs de la fonction publique.

### **2.2.3 Un mauvais procès**

La décentralisation présente donc un bilan économique mitigé. Sa mise en œuvre a de facto multiplié les structures et entraîné des surcoûts de fonctionnement. Aussi a-t-elle indéniablement contribué à l'augmentation des prélèvements obligatoires. Cependant, le transfert des compétences a permis à l'État de se désengager financièrement de nombreux domaines et aider ainsi de manière déterminante à la maîtrise de son budget. Malgré tout, la pérennité du système social français n'est assurée que si les dépenses liées à la sphère publiques n'augmentent pas plus vite que la richesse nationale.

---

<sup>35</sup> Cf. l'hôtel de région des Bouches-du-Rhône ou encore l'hôtel départemental des Hauts-de-Seine.

<sup>36</sup> En 2006 pour la première fois, les dépenses de fonctionnement seront majoritaires au sein du budget de la région Ile-de-France.

Par ailleurs, il faut souligner que les administrations locales, qui assument près de 70 % des investissements publics, jouent un rôle clef dans de nombreuses activités économiques. L'exemple du tourisme illustre ce propos. Depuis 1985, les collectivités ont massivement investi dans ce secteur. En 2003, la consommation touristique en France a dépassé les 100 Md€ et représentée 6,6 % du PIB. Cette année-là, la France a été la première destination mondiale avec 75 millions de visiteurs. Le bilan du tourisme<sup>37</sup> présente un solde positif de 11,6 Md€, comparable à l'industrie automobile et supérieur à celui du secteur agroalimentaire<sup>38</sup>. L'industrie touristique constitue l'une des premières sources de richesse pour la France et son essor sans précédent au cours des trois dernières décennies est à porter au crédit de la décentralisation. Citons également l'effort financier important décidé par les collectivités en faveur des nouveaux pôles de compétitivité.

La situation financière des collectivités territoriales est remarquablement saine. Cependant et en dépit des garanties apportées par l'acte II, les élus craignent que cette bonne santé ne se dégrade en raison des derniers transferts dont l'État défaillant n'assurerait pas les compensations. À cet égard, la bataille politique livrée autour du RMI est édifiante<sup>39</sup>. Il n'empêche que la gestion décentralisée de ce dossier a permis un meilleur contrôle<sup>40</sup>. Si la réforme de la fiscalité et spécialement de la taxe professionnelle se fait sans cesse plus pressante, elle requiert toutefois un consensus politique qui est loin d'être atteint aujourd'hui.

## **2.3. UN PROCESSUS POLITIQUE**

### **2.3.1 Démocratie locale et clientélisme**

#### **2.3.1.1 Cumul des mandats et professionnalisation de la classe politique**

Le cumul des mandats, apparu sous la III<sup>ème</sup> République<sup>41</sup> est un phénomène spécifiquement français qui joue un rôle essentiel dans la structuration ainsi que le fonctionnement de notre système politique. « *La proportion de députés exerçant également un mandat local qui s'élevait au plus à 35,7 % sous la III<sup>ème</sup> République (1936) et à*

---

<sup>37</sup> Correspondant à la balance entre les dépenses effectuées par les touristes étrangers en France et celles des touristes français à l'étranger.

<sup>38</sup> Sources : ministère délégué au tourisme.

<sup>39</sup> L'assemblée des départements de France a demandé à l'Etat fin 2005 des crédits supplémentaires à hauteur d'environ 900 M€ pour financer le RMI, dont le nombre d'allocataires a augmenté de près de 5 % au cours de l'année d'après le ministère de l'emploi.

<sup>40</sup> Se rappeler l'affaire des fraudes en Dordogne pour s'en convaincre.

<sup>41</sup> Nous citerons Edouard Herriot, Edouard Daladier, Georges Mandel, Pierre Mendès France, Jacques Chaban-Demas, Gaston Defferre, Olivier Guichard, François Mitterrand, Valéry Giscard d'Estaing.

42 % sous la IV<sup>ème</sup> (1956), se situe entre 64 et 74 % depuis 1958. Il s'est stabilisé au-dessus de 70 % depuis 1973. Les députés-maires représentaient 27 % de l'Assemblée Nationale en 1956, 49 % en 1958 et 55 % en 1998<sup>42</sup> ». En dépit des limitations mises en place, ce cumul des mandats conduit à la constitution de fiefs électoraux personnels<sup>43</sup> ainsi que de puissants réseaux<sup>44</sup> qui sous-tendent toute entreprise politique. Par ailleurs et ainsi que cela a été précédemment évoqué, les institutions décentralisées financent 70 % des investissements publics : routes, ouvrages de génie civil, bâtiments scolaires, hôpitaux, maisons de la culture. Or, ce sont les élus qui désignent chaque année les sociétés attributaires de marchés publics et parfois défrayent la chronique<sup>45</sup>. La démocratie locale, fragile par essence, se retrouve confisquée par ce clientélisme.

### **2.3.1.2 Complexité des structures et légitimité démocratique**

Si la décentralisation a notablement développé les compétences des collectivités territoriales et le pouvoir décisionnel des élus, elle n'a pas modifié localement les structures du pouvoir. De plus, le choix (ou non-choix) politique a été de conserver trois échelons administratifs en veillant à ne pas introduire de subordination entre eux. Il s'ensuit dès lors un jeu de relations complexes et de chevauchements improductifs, aggravé par l'existence des financements croisés.

Il convient de rappeler que l'histoire politique a été marquée par l'échec du référendum de 1969 qui a par la suite hanté les esprits des réformateurs. La question de la décentralisation a depuis été posée d'un point de vue historique et non géographique afin de ne pas risquer une nouvelle déconvenue alors même que notre système bicaméral, qui s'appuie sur les 500 000 élus locaux et le Sénat, empêche toute réforme d'envergure à propos du partage territorial des pouvoirs. Ce qui fait dire à Jacques Lévy : « *L'oubli de la géographie demeure une constante tentation des intellectuels français. [...] La tendance à dépolitiser la question de la décentralisation. A en faire une question purement technique, ce qu'indique, d'ailleurs, la faveur consensuelle dont jouit le terme de décentralisation*<sup>46</sup> ». Sur ce point, la décentralisation renvoie une nouvelle fois à l'Europe avec qui elle partage une image technocratique et un déficit démocratique. Le taux d'abstention aux élections locales, exception faite des municipales en raison de la prime de proximité, est

---

<sup>42</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.

<sup>43</sup> LAGROYE J. ,*Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, 1973.

<sup>44</sup> A l'instar de l'association des maires de France.

<sup>45</sup> Cf. le scandale des lycées d'Ile-de-France.

<sup>46</sup> LEVY Jacques, *Ne dépolitisons pas la décentralisation*, EspaceTemps.net, Actuel, 2002.

chroniquement fort par rapport aux élections présidentielles et législatives. De plus, s'agissant des élections régionales, le mode de scrutin a longtemps privé la région d'une véritable représentativité, les élections délicates des présidents de région en 1998 ont illustré ces difficultés.

### **2.3.2 Vers une consécration de l'échelon régional**

Valéry Giscard d'Estaing déclarait en 1975 : « *La France n'est pas assez riche pour avoir quatre échelons administratifs : communal, départemental, régional et national* ». La situation atteint l'absurdité dans les DOM-TOM qui sont à la fois région et département. Au regard du développement des moyens de communications et de transmissions, le découpage départemental justifié sous la Révolution par la proximité (une journée de cheval) de l'administration avec le citoyen ne s'impose plus. Sa suppression au profit de la région permettrait de réduire les dépenses publiques et de consacrer l'échelon régional. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de modifier les actuelles régions pour faciliter, par exemple, davantage l'intégration dans l'Europe. Leur réalité géopolitique en fait des territoires pertinents à l'échelle nationale comme européenne. Les redessiner risquerait de leur donner un caractère arbitraire et artificiel et de les priver de toute possibilité de s'enraciner. Cependant, cette évolution ne se fera pas sans mal puisque comme le fait observer Roland Hureaux : « *Le poids politique des présidents de conseil général au Sénat et même à l'Assemblée nationale demeure supérieure à celui des présidents de région, ne serait-ce que parce qu'ils sont plus nombreux. [...] A cause du mode de scrutin à la proportionnelle, les majorités régionales sont plus fragiles [...] Le nouveau mode de scrutin établi en 2002, prévoit des listes régionales et non plus départementales : il pourrait renforcer les présidents ainsi plébiscités par toute une région*<sup>47</sup> ». A cette occasion, les compétences pourraient être redistribuées et davantage spécialisées, voire enfin hiérarchisées. Les communes se verraient attribuer l'aide sociale, le reste du panier départemental allant à la région. Il conviendrait également de clarifier les structures de l'intercommunalité au sein d'une réflexion globale sur le découpage administratif du territoire entre des zones rurales et urbaines<sup>48</sup>.

« *Les clientèles sont chez elles partout, sans doute parce qu'elles sont consubstantielles au fonctionnement du politique dans les sociétés complexes*<sup>49</sup> ». A ce titre, la décentralisation

---

<sup>47</sup> HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.

<sup>48</sup> Le découpage cantonal apparaît totalement désuet en zone urbaine. Or cet anachronisme est un facteur d'absentéisme aux élections.

<sup>49</sup> Pierre Tafani, *Les clientèles politiques en France*, Le Rocher, 2003.

ne peut être tenue pour seule responsable du clientélisme en France. Pour autant, une « recentralisation<sup>50</sup> » autour de l'échelon régional permettrait de combattre cette dérive en réduisant le nombre des acteurs locaux tout en clarifiant leurs relations. De plus, cette rationalisation, qui devrait naturellement être étendue aux structures « miroir » déconcentrées, serait de nature à réduire les coûts.

---

<sup>50</sup> L'exemple britannique où ne subsistent plus que deux échelons administratifs est édifiant.

## CONCLUSION

L'homme est un animal géopolitique fondamentalement attaché à un territoire. La notion d'État continue d'affirmer sa primauté et s'impose comme le niveau où s'affrontent les puissances par le jeu des relations internationales. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer que leur nombre auprès de l'Organisation des Nations Unies ne cesse de croître. Dans ce concert, seuls quelques États-nations parviennent à faire entendre leur voix. Leur position est avant tout fondée sur la robustesse des structures de gouvernement qui les innervent. Ce rayonnement ne peut émaner durablement que des démocraties.

Au delà de ce que déclarait Bossuet selon qui : « *L'administration a pour objet de rendre la vie commode et les gens heureux* », la décentralisation est un facteur de puissance pour la France dans la mesure où elle conforte la démocratie et renforce la cohésion sociale de la société. Les peurs qu'elle suscite ordinairement doivent être surpassées. Trop souvent perçue comme une réforme technocratique, elle souffre d'une diabolisation et d'un déficit démocratique qui la font ressembler au processus d'intégration européenne. Il est en effet souvent commode aux responsables nationaux d'évacuer vers le haut - à Bruxelles - ou de rejeter vers le bas - auprès des élus locaux - les grands problèmes nationaux. Au demeurant, la décentralisation est pénalisée par la sédimentation des institutions locales. En politique, le conjoncturel rejoint rapidement le fondamental. C'est pourquoi la question de la verticalité des pouvoirs reste l'otage des clivages partisans, aggravés par un clientélisme dès plus prégnant. À cet égard, après avoir dans le cadre de l'acte II redonné une vigoureuse impulsion à la décentralisation, le gouvernement cherche à en raccourcir la portée depuis que la plupart des régions lui ont échappé. Dès lors, il est important de recentraliser la décentralisation, notamment en supprimant le département pour consacrer définitivement la région et réduire ainsi les coûts afférents aux collectivités territoriales.

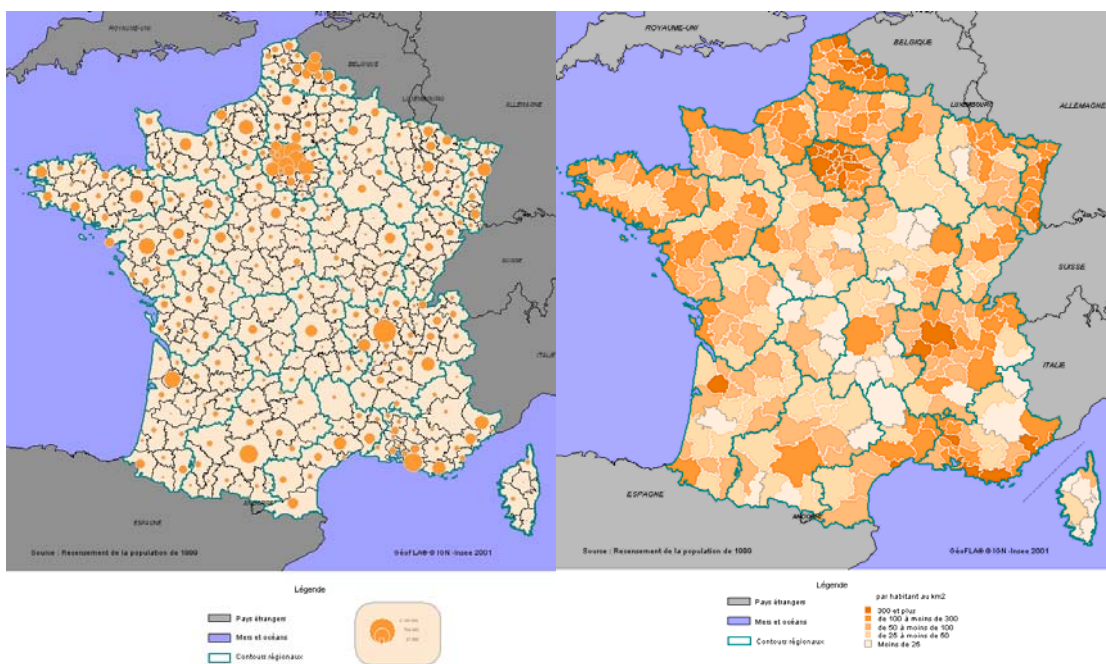
Entre « *la fin de l'histoire* » chère à Fukuyama et « *le choc des civilisations* » d'Huntington, l'histoire des prochaines années risque de se confondre avec la lutte entre la démocratie d'une part et toutes les formes de totalitarisme d'autre part. Dans ces conditions, la décentralisation, qui est un puissant outil de promotion de la démocratie en France, doit continuer à être encouragée jusqu'à arriver à sa pleine maturité.





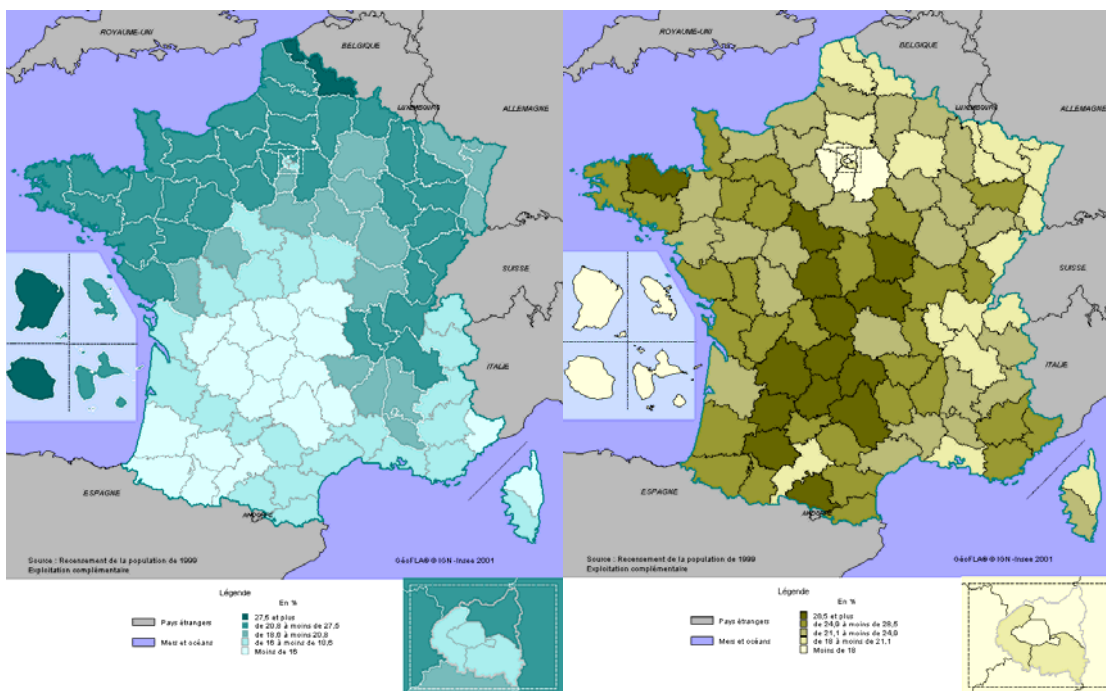
## ANNEXE 2

Sources : INSEE, recensement 1999



Population

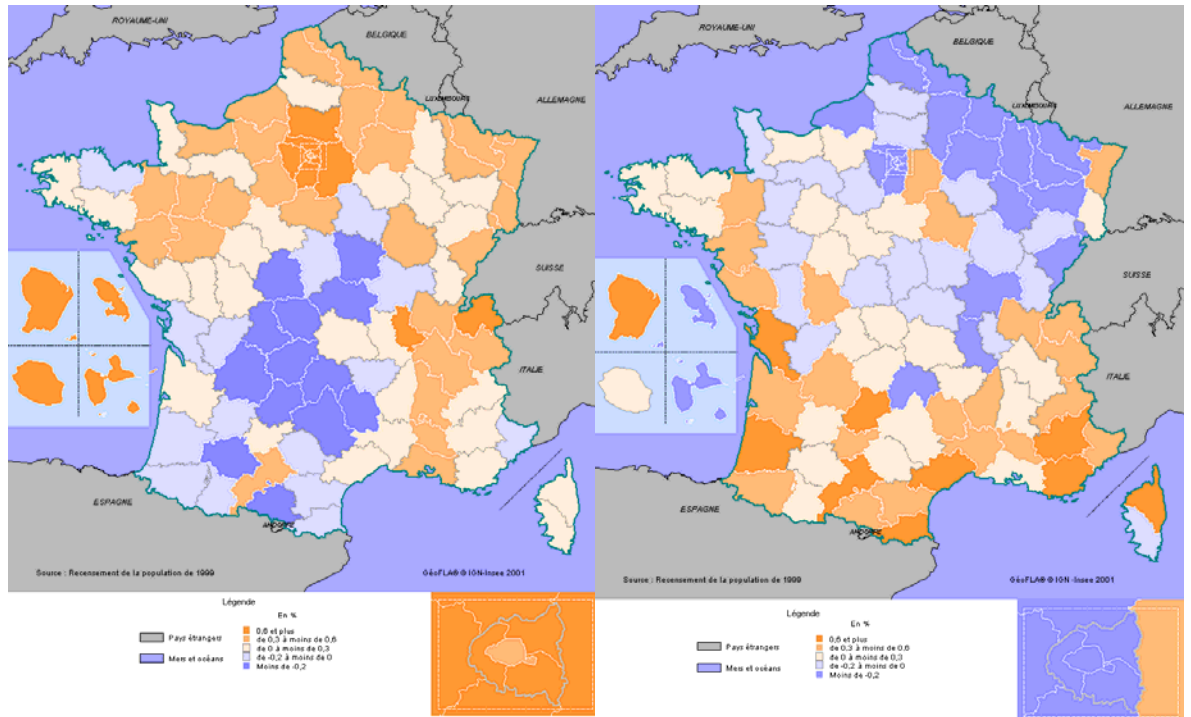
Densité de population



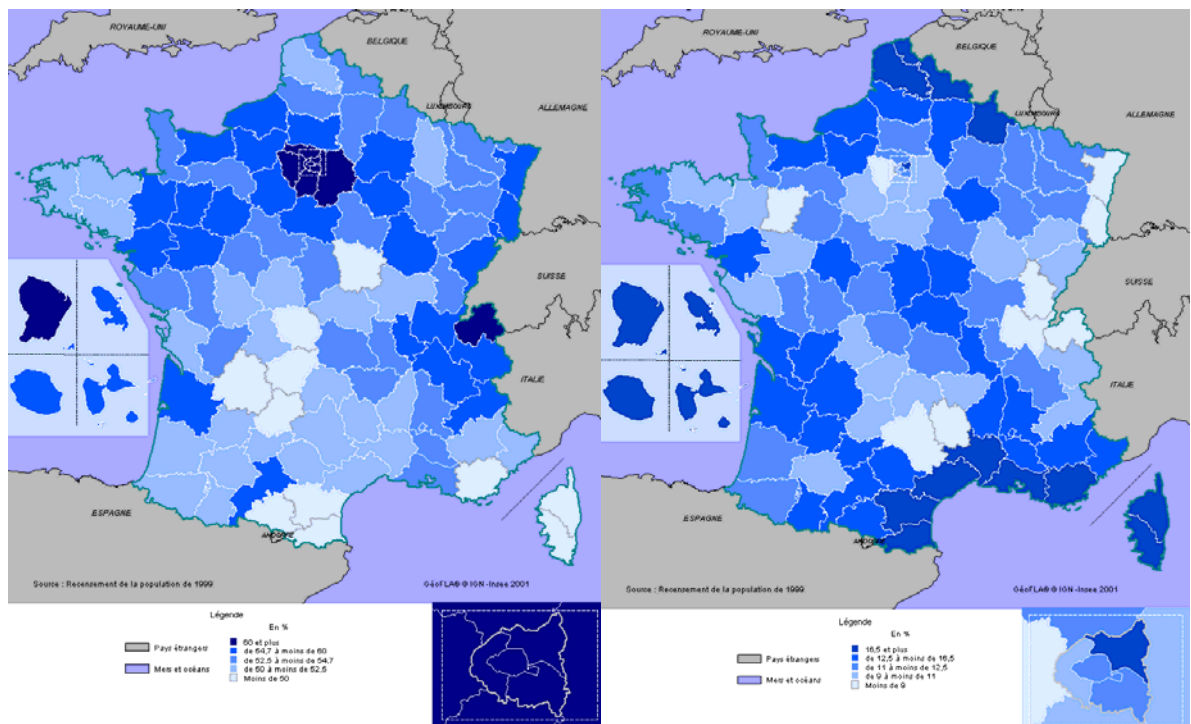
Part des familles de 3 enfants et plus

Part des retraités

## ANNEXE 2 (suite)



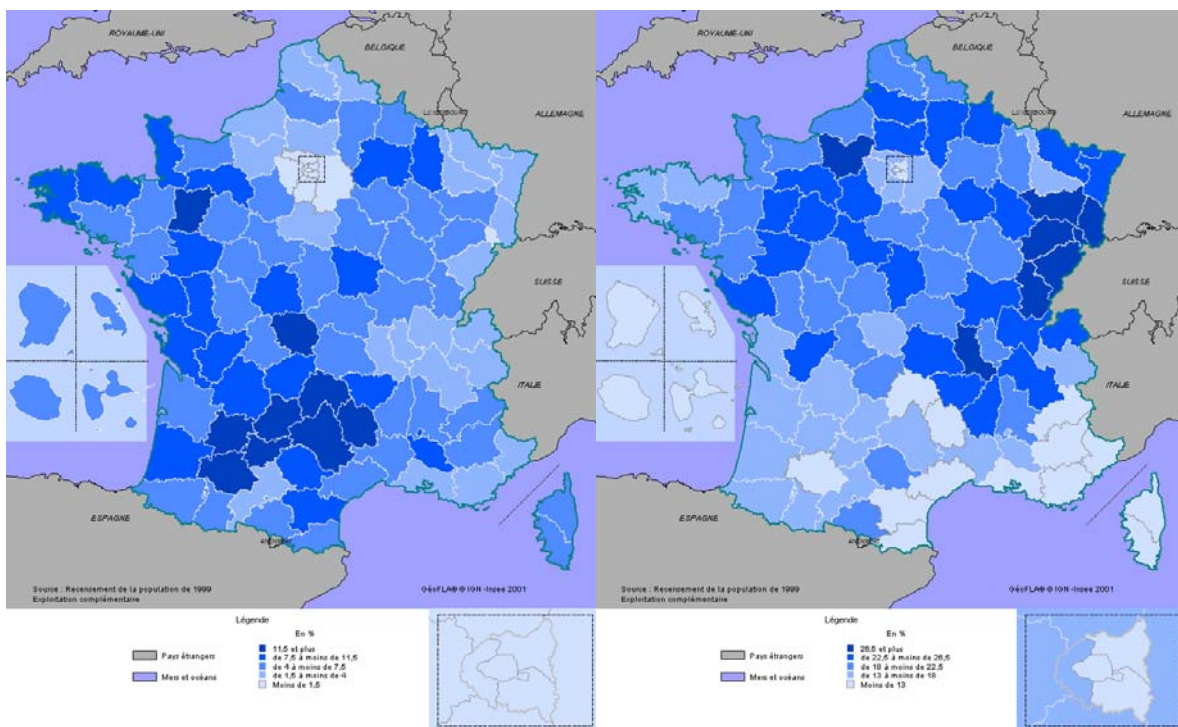
Taux d'évolution annuel dû au solde naturel (1990-1999)    Taux d'évolution annuel dû au solde migratoire (1990-1999)



Taux d'activité

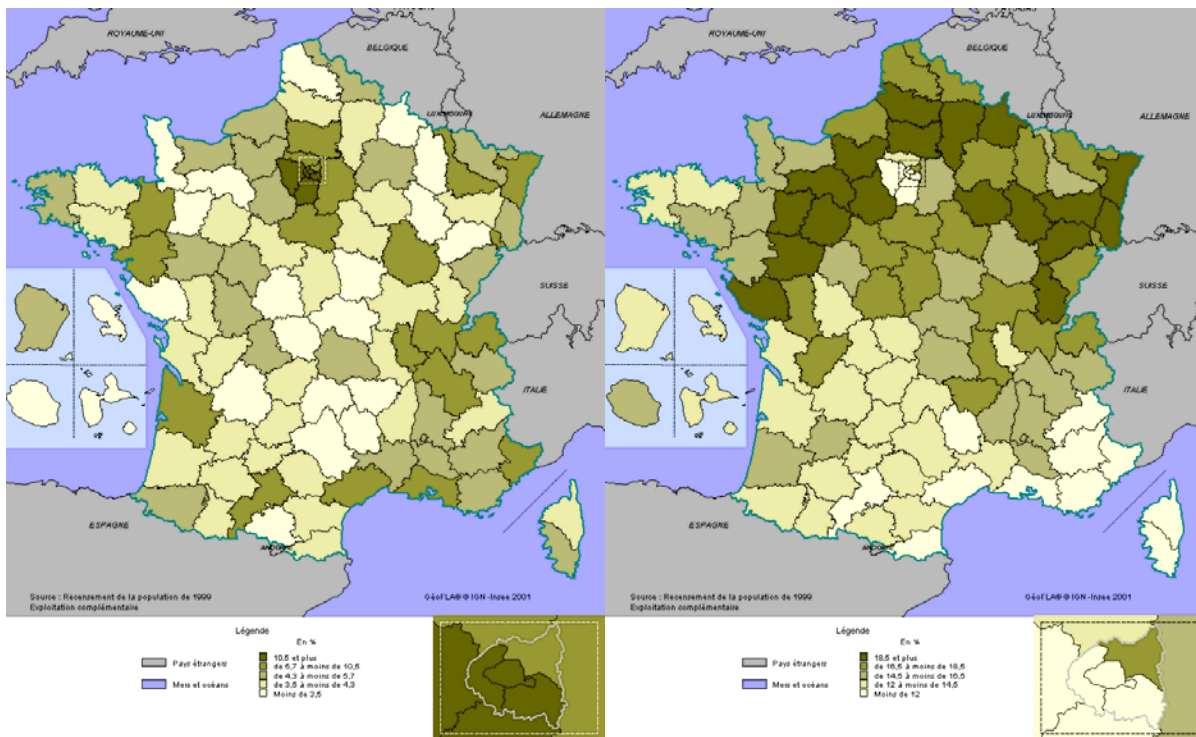
Taux de chômage

## ANNEXE 2 (suite et fin)



Part de l'agriculture dans l'activité

Part de l'industrie dans l'activité



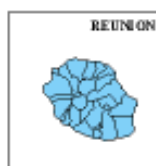
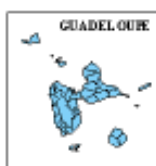
Part des cadres et professions supérieures

Part des ouvriers

## ANNEXE 3

### TERRITOIRES ELIGIBLES AUX PROGRAMMES REGIONAUX EUROPEENS

Période 2000-2006



Carte réalisée par SEGESA

Fonds structurels 1994-1999		Fonds structurels 2000-2006	
Objectif1 : 2 551 168 hab.	Objectif2 : 14 640 184 hab.	Objectif1 : 1 459 060 hab.	Objectif2 : 18 767 431 hab.
Objectif5b : 9 761 582 hab.		Soutien transitoire	
		dont rural : 8 527 342 hab.	ex objectif 1 : 1 092 108 hab.
		industriel : 8 510 000 hab.	ex objectif 2 ou 5b : 7 882 323 hab.
		urbain : 1 729 889 hab.	
<b>Total : 26 952 934 hab.</b>		<b>Total : 20 226 491 hab.</b>	<b>Total : 8 974 431 hab.</b>

**DATAR**

Populations SDC INSEE RP 1990

18/01/2000

## BIBLIOGRAPHIE

### DOCUMENTS

- *Constitution* de 1958, Texte issu de la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003.
- BŒUF Jean-Luc, *Quinze ans de décentralisation*, La documentation française, 11 juillet 1997, n°787.
- BŒUF Jean-Luc, *Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002*, La documentation française, 15 février 2002, n°870.
- BŒUF Jean-Luc, *Décentralisation et expérimentations locales*, La documentation française, décembre 2003, n°895.
- BONNARD Maryvonne, *Les collectivités territoriales en France*, Les notices de la documentation française, 3<sup>ème</sup> éd. 2005.
- MERCIER Michel, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Sénat, 28 juin 2000, n° 447.

### OUVRAGES

- BOBINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., 1997, coll. « Que sais-je », n°2741.
- BOLLMAN Yvonne, *La bataille des langues en Europe*, Paris, Bartillat, 2001.
- CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique. Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2<sup>ème</sup> éd., 2003.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Économica, 4<sup>ème</sup> éd., 2003
- DEBRAY Régis, *La République expliquée à ma fille*, Paris, Seuil, 1998.
- DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004.
- HORTEFEUX Brice et LEVÔTRE André, *Jardin à la française*, Denoël, 2003.
- HUREAUX Roland, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.
- LAGROYE Jacques, *Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pédone, 1973.
- LEVY Jacques, *Ne dépolitisons pas la décentralisation*, EspaceTemps.net, Actuel, 2002.
- RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, 1887, in rééd. *Qu'est-ce qu'une nation et autres récits*, présentée par Raoul Giraudet, Paris, Imprimerie nationale.
- TAFANI Pierre, *Les clientèles politiques en France*, Le Rocher, 2003.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA DÉCENTRALISATION</b>	3
<b>1.1 LA FRANCE, UN ÉTAT-NATION UNITAIRE DÉCENTRALISÉ</b>	3
1.1.1 Les incontournables	3
1.1.1.1 État-nation	3
1.1.1.2 Déconcentration	3
1.1.1.3 Décentralisation	3
1.1.2 Mille ans de construction politique de l'État-nation	3
1.1.2.1 Sous l'Ancien Régime	3
1.1.2.2 L'apogée de la centralisation : la Révolution et le Premier Empire	5
1.1.2.3 La Restauration, le Second Empire et la III <sup>ème</sup> République	5
1.1.2.4 Depuis la Libération	5
1.1.2.5 L'acte I de la décentralisation et l'administration territoriale	6
1.1.2.6 L'acte II de la décentralisation	7
<b>1.2 GÉOPOLITIQUE DE LA REGION</b>	8
1.2.1 Le territoire en question	8
1.2.2 Émergence ou résurgence d'une identité régionale	9
1.2.3 De fortes disparités	9
<b>1.3 UN AMPLIFICATEUR DE PUISSANCE</b>	10
1.3.1 L'isthme gaulois	10
1.3.2 La gestion des crises	10
1.3.3 L'outre-mer et la francophonie	11
1.3.4 Du culte du bien au culte du lien	12
1.3.4.1 La montée de l'insécurité et le développement de la délinquance	12
1.3.4.2 Le communautarisme	13
1.3.4.3 La solidarité intergénérationnelle	13

<b>SIMPLE PONT AUX ÂNES OU VÉRITABLE PONT D'ENVOL</b>	15
<b>2.1 INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE ET INDIVISIBILITÉ RÉPUBLICAINE</b>	15
2.1.1 Une Europe politique plurielle	15
2.1.1.1 Les États fédéraux	15
2.1.1.2 Les États régionalisés	15
2.1.1.3 Les États unitaires centralisés	15
2.1.1.4 Les États unitaires décentralisés	15
2.1.1.5 À la lumière de la « banane bleue »	16
2.1.2 L'Europe des régions	17
2.1.2.1 La politique régionale	17
2.1.2.2 « <i>Quand l'État s'affaiblit [...] les roitelets reviennent en périphérie</i> »	18
2.1.2.3 La coopération transfrontalière	20
2.1.3 L'Europe, un « <i>objet politique non identifié</i> »	21
<b>2.2 UN BILAN ÉCONOMIQUE MITIGÉ</b>	22
2.2.1 L'imbroglio des finances locales	22
2.2.1.1 La fiscalité locale	23
2.2.1.2 Les concours de l'État	23
2.2.1.3 Les autres financements	23
2.2.2 Chère décentralisation ?	24
2.2.2.1 Une contribution à l'augmentation du volume de la sphère publique	24
2.2.2.2. La gestion des collectivités en question	25
2.2.3 Un mauvais procès	25
<b>2.3 UN PROCESSUS POLITIQUE</b>	26
2.3.1 Démocratie locale et clientélisme	26
2.3.1.1 Cumul des mandats et professionnalisation de la classe politique	26
2.3.1.2 Complexité des structures et légitimité démocratique	27
2.3.2 Vers une consécration de l'échelon régional	28
<b>CONCLUSION</b>	30
Annexe 1 : Cartes de France	31
Annexe 2 : Principales données démographiques	33
Annexe 3 : Territoires éligibles aux programmes régionaux européens	36