



Conférence du 2 avril 2008 à l'Institut national des études territoriales (INET) à Strasbourg, en partenariat avec Europa

SYNTHESE

L'association Europa a été associée par l'Institut national des études territoriales (INET) au lancement du parcours européen de formation des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Lucie Aubrac (2007-2008).

A l'occasion d'une conférence introductive organisée à l'INET (Strasbourg) le 2 avril 2008, les élèves ont échangé avec Robert Savy¹ et Ernesto Stajano² de la question suivante : « Le concept de décentralisation en Europe, voie royale de l'organisation des États européens ? - Une perspective franco-italienne ». Ils ont profité des éclairages de deux élus d'envergure européenne, qui ont participé au processus de décentralisation dans leurs pays respectifs. Il s'agissait non seulement de

mettre en perspective les expériences française et italienne avec les processus à l'œuvre dans les autres pays européens, mais également d'analyser l'influence de la construction européenne sur la structure interne de ces États : l'Union Européenne contribue-t-elle à diffuser un modèle de structure étatique décentralisée, renforçant l'échelon territorial intermédiaire, la Région ?

La décentralisation, vue d'Europe et vue de France

De par son expérience passée de Président de la Région Limousin, mais également de Vice-président de l'Assemblée des Régions d'Europe, ou encore de Président de la Commission Agriculture et Développement rural du Comité des Régions de l'Union Européenne, Robert Savy s'est attaché à présenter la décentralisation "vue d'Europe et vue de France".

Vue d'Europe, la décentralisation ne se traduit pas, comme c'est le cas en France, par une banalisation des différents pouvoirs locaux : les textes communautaires distinguent entre les autorités locales et régionales tandis que la Constitution française fait référence aux collectivités territoriales. La construction européenne est une épreuve pour les États, dont les compétences sont absorbées par l'échelon communautaire, grignotées par la libéralisation des marchés, ou concurrencées par l'avènement d'une Europe des Régions. Par ailleurs, les politiques communautaires impactent fortement les territoires, sans que les collectivités territoriales soient associées à leur conception.

Vue de France, la décentralisation peine à se traduire dans un système de gouvernance appropriée. Tout d'abord, une concurrence est organisée entre les pouvoirs installés que sont d'un côté, l'État, les Départements et les Communes et, d'un autre côté, les pouvoirs émergents que sont l'Europe, les Régions et les intercommunalités. Ensuite, la France se caractérise par un archaïsme des règles en forme de mythe ou de trompe-l'œil. Les mythes les plus tenaces sont d'une part celui de l'égalité entre les collectivités territoriales, qui interdit toute tutelle d'un niveau sur un autre et d'autre part, celui de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat alors qu'en réalité, le collège électoral de la Haute assemblée est constitué à 95% par les communes. Les trompe-l'œil résident d'une part dans l'autonomie fiscale, considérée comme synonyme d'autonomie locale alors que les Länder, dont nul ne conteste l'autonomie, dépendent principalement du produit d'impôts fédéraux et, d'autre part, dans le cumul des mandats publics qui entraîne une confusion des responsabilités face aux électeurs.

¹ Robert Savy, Président de l'association Europa, conseiller d'État honoraire, Président honoraire de la Région Limousin, ancien député, ancien président de la commission agriculture et développement rural du comité des régions

² Ernesto Stajano, Professeur à l'École supérieure d'économie et de finances de Rome, ancien député, ancien président de la commission des transports à la Chambre des députés, ancien Président des aéroports de Rome

A la suite de ce diagnostic, Robert Savy s'est interrogé sur les chemins à emprunter pour une authentique décentralisation, qui passe par la création d'un véritable espace politique régional. A ce titre, il importe d'abord de construire un véritable pouvoir politique régional en distinguant d'une part, entre le pouvoir délibératif et le pouvoir exécutif, et d'autre part, en désynchronisant les cycles électoraux nationaux et régionaux : il suffirait pour ce faire que les élections régionales ne se tiennent plus le même jour partout en France mais à des moments différents. Ensuite, il convient de réexaminer la clause générale de compétence en se posant la question de la valeur ajoutée d'une politique régionale dans certains domaines : à cet égard, une coopération interterritoriale conduite par la Région avec les niveaux infrarégionaux peut être particulièrement efficace en matière d'infrastructures (réseaux à haut débit) ou d'accueil de populations nouvelles. Réfléchir à une meilleure répartition des compétences revient également à rétablir une imputabilité des responsabilités, par la suppression du droit au cumul des mandats. Pour finir, il lui est apparu utile de réformer en profondeur le mode d'élection des sénateurs, pour faire du Sénat le véritable représentant de tous les territoires.

La décentralisation vue d'Italie

En écho à l'expérience française, Ernesto Stajano a présenté une vision nuancée du vaste processus de décentralisation amorcé depuis 1990 dans son pays.

Vue d'Italie, la décentralisation s'avère indissociable d'une vaste réforme de l'administration publique. Tout d'abord, l'État italien a hérité d'un mode d'organisation napoléonien semblable à l'État français, avec plus de cent provinces, renforcé dans l'entre-deux-guerres par la nomination des maires, ou potestats fascistes, par les préfets. En 1947, la Constitution italienne inaugure un système régional avec cinq grandes régions à statut spécial, les grandes îles et trois petites régions qui se voient attribuer un pouvoir législatif dans le cadre des principes fondamentaux établis par les lois nationales, dans des matières importantes : santé, action sociale, formation, agriculture, aménagement du territoire, travaux publics, transports, routes d'intérêt régional et local, police administrative. En 1990, une réforme législative va opérer un profond changement de l'État en mettant fin au système décisionnel pyramidal de l'administration centrale au bénéfice de Conférences permanentes des services réunissant l'État, les Régions et les autorités locales. Mais c'est avec la réforme constitutionnelle de 2001 que les pouvoirs des Régions vont être augmentés de manière radicale. Tandis que l'État se voit confier une compétence législative d'attribution dans un nombre limitativement énuméré de matières, dont certaines relèvent de sa compétence exclusive³ tandis que d'autres appartiennent au domaine partagé⁴ avec les Régions. Pour toutes les autres matières, les Régions disposent d'une compétence législative de droit commun.

En contrepartie de cette réforme, les Régions vont devenir le principal facteur d'augmentation de la dépense publique, avec une augmentation corrélative du coût de l'action publique et une préoccupation accrue en matière de soutenabilité de cette dépense. Par ailleurs, l'Italie se caractérise par une multitude de lieux de pouvoirs avec près de 1000 parlementaires, 11 000 conseillers régionaux, plus de 110 conseils provinciaux et les cités métropolitaines. Il en résulte ce qu'Ernesto Stajano a qualifié de "très grande fatigue à gouverner". En parallèle, la construction européenne contribue également à la faiblesse de l'État central, avec une relance de la problématique fédéraliste à l'exemple de l'Italie du Nord ainsi que la tentation du dialogue direct entre les grandes Régions et l'échelon communautaire. La faiblesse du système européen de gouvernance économique contribue par ailleurs à affaiblir les États, qui sont désormais dépourvus de la monnaie, attribut jusqu'alors privilégié de leur souveraineté.

3 Les compétences exclusives de l'État sont les suivantes : politique étrangère, immigration, défense, sécurité de l'État, monnaie, protection de la concurrence, péréquation financière, ordre public et sécurité hors police administrative locale, juridictions et procédures civiles, pénales et administratives, droits civils et sociaux fondamentaux, normes générales d'éducation, sécurité sociale, loi électorale, organisation et compétences des Communes, Provinces et Cités métropolitaines, coordination des informations et statistiques, protection de l'environnement

4 Le domaine législatif partagé entre l'État et des Régions est le suivant : relations des Régions avec l'Union européenne, commerce extérieur ; protection et sécurité du travail ; éducation scolaire ; métiers ; recherche et innovation ; protection sanitaire ; protection civile ; aménagement du territoire ; grands réseaux de transports ; grandes infrastructures (ports et aéroports) ; énergie ; harmonisation budgétaire et fiscale...

*
* *

Les regards croisés des deux élus européens et les échanges avec les 59 élèves de la promotion Lucie Aubrac ont permis de mieux cerner les tendances lourdes qui semblent faire de la décentralisation la voie royale de l'organisation territoriale des États. Des nuances ont toutefois été mises à jour entre la France, où la décentralisation a précédé la réforme de l'État, et l'Italie où la réforme de l'État a précédé la régionalisation. Les conditions de réussite de la décentralisation qui ont été identifiées sont, d'une part, une véritable réflexion prospective sur le rôle de l'État ainsi que, d'autre part, une authentique démarche d'évaluation des politiques publiques. Dans les deux cas, la construction européenne impacte fortement les évolutions à l'œuvre, qu'il s'agisse de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques ou de la tentation d'un dialogue direct entre les pouvoirs locaux et les autorités communautaires, par-dessus les États. Dès lors, si l'Union Européenne contribue bien à diffuser un modèle de structure étatique décentralisée, renforçant les Régions, elle gagnerait à instaurer un cadre de concertation plus transparent avec les pouvoirs locaux et régionaux d'une part, et les États d'autre part, pour garantir la cohésion territoriale.

Céline FREY
Frédéric OYHANONDO
Élèves administrateurs territoriaux (promotion Lucie Aubrac)