



La France est-elle encore jacobine ?

Gérard-François Dumont

► To cite this version:

Gérard-François Dumont. La France est-elle encore jacobine ?. La subsidiarité. Un grand dessein pour l'Europe et la France, Éditions de Paris, pp.113-121, 2005, 978-2-85162-158-0. halshs-02524054

HAL Id: halshs-02524054

<https://shs.hal.science/halshs-02524054>

Submitted on 30 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dumont, Gérard-François, « La France est-elle encore jacobine ? »,
dans : Guillemain, Benjamin,
La subsidiarité. Un grand dessein pour l'Europe et la France,
Paris, Éditions de Paris, 2005, p. 113-121.
[ISBN 978-2-85162-158-0]

Gérard-François Dumont

La France est-elle encore jacobine ? ¹

Les termes jacobin et girondin, qui continuent à définir deux attitudes politiques opposées, sont issus de la période révolutionnaire. Le premier vient d'un club ayant choisi comme lieu de réunion un ancien couvent de jacobins. Ses membres pensent que les décisions politiques et administratives doivent être concentrées au niveau central de l'État, seul capable de porter l'intérêt général. Être jacobin, c'est donc s'opposer à la subsidiarité, même si ce terme n'est pas alors usité. Quant au terme girondin, il vient d'un parti qui se forme en 1791 autour de quelques députés de la Gironde, d'où la statue qui le symbolise toujours à Bordeaux. Les girondins sont partisans d'une république décentralisée appliquant le principe de subsidiarité.

1. Ce texte présente la synthèse de l'exposé du Recteur Gérard-François Dumont qui a illustré ses propos de nombreux exemples concrets.

Dans les années 1790, la victoire des jacobins est totale, puis durable. Si durable qu'il faut, par exemple, attendre 1884 pour que les communes bénéficient enfin d'une « charte communale », retrouvant enfin des prérogatives longtemps suspendues. Aujourd'hui, plusieurs éléments objectifs peuvent laisser penser que les girondins ont pris leur revanche. Mais d'autres conduisent à considérer qu'il s'agit peut-être d'une victoire à la Pyrrhus.

Un recul du jacobinisme ?

Les raisons laissant penser que la France a cessé d'être jacobine sont de deux natures fort différentes. Les unes résultent des changements institutionnels intervenus ; les autres proviennent du constat que, dans les faits, l'existence d'un État très endetté, ayant du mal à gérer ou à se réformer, offre aux régions des marges de manœuvres.

Les justifications institutionnelles de la fin du jacobinisme naissent avec la première régionalisation, décidée en 1981-1982, comme l'attestent les trois principaux objectifs énoncés par le ministre qui mène la réforme, Gaston Defferre. Selon lui, il s'agit d'abord de rapprocher les citoyens des centres de décision, notamment pour prendre en considération les nouvelles aspirations sociales qui s'expriment localement, préférant, selon le rapport du député Jean-Pierre Worms sur la loi du 7 janvier 1983, « l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée ». Ensuite,

responsabiliser les élus et leur donner de nouvelles compétences, afin de rendre l'administration régionale plus efficace car plus proche des décideurs. Enfin, favoriser le développement d'initiatives dans le contexte d'une économie dont le ressort ne dépend plus exclusivement de la politique économique nationale, mais également des dynamiques régionales.

L'absence d'instauration d'une tutelle *a priori* sur les régions créées symbolise parfaitement le fait de considérer les élus régionaux comme des autorités responsables, supprimant le discrédit d'incapacité existant auparavant avec la tutelle complète de l'État, via le préfet de région. Et les transferts effectifs des compétences de l'administration d'État à des instances régionales élues en matière de planification, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle ou d'apprentissage sont contraires aux principes jacobins². Le recul du jacobinisme est ensuite accentué par diverses décisions facilitant aux régions la possibilité de coopérations dites décentralisées avec des collectivités territoriales étrangères, et par la mise en œuvre de nouveaux transferts, un processus important en la matière concernant les transports ferroviaires régionaux.

Mais, après la première étape 1981-1982, la régionalisation était inachevée. Depuis 2003, en comparant la constitution révisée de la France avec celle de ses

2. Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Ellipses, 2002.

grands partenaires d'Europe continentale, ce n'est plus le cas. Avec la révision constitutionnelle affirmant la nature « décentralisée de la France » et un paragraphe formulant une volonté de subsidiarité, la décision du congrès du 17 mars 2003 se présente au plan juridique comme l'enterrement du jacobinisme. L'acte II de la régionalisation, mis en œuvre dans les années 2003-2004, est donc la véritable revanche des girondins, d'autant que la région est désormais inscrite dans la Constitution.

À côté de ces raisons institutionnelles, des arguments de fait militent en faveur d'une situation moins jacobine de la France dans la mesure où l'administration centrale ne parvient plus à exercer efficacement l'ensemble des multiples missions d'un État jacobin.

En effet, grevé par un endettement très alourdi et dont le remboursement représente son deuxième budget, l'État est à la fois plus engoncé, plus éloigné et moins efficient, et a bien du mal à asseoir son autorité sur la totalité de ses compétences sur l'ensemble des territoires. Il croule sous le poids des lois et des réglementations (parfois contradictoires), des procédures et d'institutions de plus en plus nombreuses au fil de créations successives pratiquement jamais remises en cause. Son organisation comprend de nombreux doublons qui entraînent à ne plus savoir quel est le service qui assume la responsabilité de telle ou telle question. L'État éprouve des difficultés à gérer ses nombreuses ressources humaines, le redéploiement des services

publics, à s'adapter ou à se réformer. En conséquence, l'État semble moins efficient, comme cela s'est constaté lors de diverses catastrophes naturelles. Aussi, il ne peut empêcher les collectivités territoriales et les régions de prendre des initiatives qui viennent renforcer leur importance, et favorise un fonctionnement girondin de la France puisque rien n'interdit aux régions d'aller au-delà des compétences transférées.

Un État fort et non surendetté pourrait contribuer très largement au financement des investissements structurants et, étant le payeur, aurait un grand pouvoir de décision. Or les dépenses d'investissement de l'État se sont réduites comme peau de chagrin et sont désormais nettement minoritaires dans l'investissement public en France. Aussi l'État est-il bien obligé, et même souvent s'en satisfait, de laisser faire les collectivités territoriales et les régions. Par exemple, un État bien géré aurait pris en charge, par souci de lever toutes les fractures territoriales, la couverture en réseaux hertziens de l'ensemble du territoire pour le téléphone portable ou le raccordement des territoires les moins denses pour l'Internet à haut débit. En raison de sa carence, le défi est relevé par les collectivités territoriales qui prennent ainsi de l'importance.

Après les multiples décisions de régions et de collectivités territoriales se substituant à l'État en raison de sa carence, et surtout l'affirmation constitutionnelle d'une France « décentralisée », les girondins peuvent crier victoire ; mais n'est-ce pas plutôt une victoire à la Pyrrhus ?

Un ersatz de girondinisme ?

En effet, la France ne peut être vue comme girondine si l'on considère la place considérable restant à l'État, la nature des transferts aux régions, leurs très faibles pouvoir et autonomie financiers, des lois recentralisatrices ou des comportements toujours jacobins.

D'abord l'État garde un rôle prépondérant, comme l'illustre le maintien de certains services de l'État aux différents échelons territoriaux. Par exemple, l'État conserve, à l'échelon régional, une administration importante. Cette formule d'une double administration, dépendant l'une de l'État et l'autre du Conseil régional, chacune en charge d'opérations relevant de logiques comparables sur le même territoire, apparaît singulière par rapport aux pratiques étrangères où les exécutifs régionaux sont chargés d'appliquer les lois nationales dans leur ressort géographique.

En second lieu, les nouvelles décisions, présentées comme de nouveaux pas dans la décentralisation, consistent essentiellement à faire porter par les budgets des régions, sans contrepartie équitable, des dépenses relevant auparavant du budget de l'État. La décentralisation du réseau des Transports express régionaux, TER, s'est opérée dans ce contexte, conduisant la région Nord-Pas-de-Calais, de la même tendance politique que le gouvernement ayant décidé cette réforme, à attaquer l'arrêté transférant les compétences de la SNCF à la région devant le Conseil d'État. Le Président de cette région a qualifié cette décentralisa-

tion d'« improvisée » et de « bâclée ». (Daniel Percheron, *Le Monde*, 2 février 2002)

D'une part, l'État utilise les régions pour leur demander de contribuer à financer des secteurs qui sont, en vertu de la loi, de sa responsabilité exclusive, tel l'enseignement supérieur et la recherche. Comme le titre un jour le quotidien *Le Monde* (12 juillet 2001) : « L'État annonce, les collectivités paient. » Ainsi les collectivités territoriales exercent-elles un rôle de supplétif de l'État dans de nombreux domaines.

En matière fiscale, une véritable décentralisation girondine supposerait une marge importante d'autonomie fiscale. Or celle-ci a été réduite à plusieurs reprises avec la « renationalisation » de recettes fiscales locales. Bien entendu, ces recettes « nationalisées » font théoriquement l'objet de compensations par des dotations de l'État, mais les méthodes de calcul et l'évolution de la compensation restent douteuses et aléatoires. Au total, le véritable hiatus réside dans l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, maître mot de la décentralisation, énoncé dans le premier article du Code général des collectivités territoriales.

Outre le traitement souvent supplétif des collectivités territoriales et la diminution de leur autonomie fiscale, la recentralisation s'est particulièrement traduite dans certaines dispositions des lois sur l'aménagement du territoire (1995 et 1999), sur la coopération intercommunale (1999) et sur la solidarité et le renou-

vement urbain (1999). Et surtout, en dépit de la nouvelle formulation de la Constitution, les lois et réglementations françaises ne font pas grand cas de la subsidiarité, quand ils ne reviennent pas à recentraliser.

D'autres textes renforcent le pouvoir du préfet et, par conséquent, maintiennent à l'État des pouvoirs existant dans d'autres pays à l'échelon régional. Ainsi, concernant la coopération intercommunale, le préfet exerce un pouvoir essentiel pour la création, l'organisation et le regroupement de communes dans les intercommunalités. En définitive, les régions françaises disposent d'une moindre autonomie que celle des autres pays européens ayant également trois échelons d'administration décentralisée, comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie. La victoire des girondins semble également à la Pyrrhus dans les institutions, lorsqu'on constate l'asymétrie des contrats de plan État-région presque jamais respectés par l'État, ou le nombre encore considérable de postes de responsabilité s'exerçant au niveau régional et relevant de décisions de l'État.

Mais parler d'une victoire à la Pyrrhus pour les girondins est peut-être encore plus évident dans les comportements et les réalités. Personne ne peut nier la qualité des hauts fonctionnaires de l'État, formés dans une école où le principe d'un État unitaire continue à l'emporter sur la réflexion subsidiaire, mais il faut bien constater qu'ils exercent d'importantes fonctions dans les directions des régions.

Au total, la France de l'orée du XXI^e siècle a toujours un système primatial avec une place prépondérante donnée à Paris, comme l'indique l'ensemble des données démographiques³ et économiques⁴, et se retrouve dans une opposition ancienne entre les jacobins et les girondins. Ces derniers pouvaient sembler l'avoir emporté, plus de deux siècles après les premières tentatives de 1789, avec la libre administration des régions, par des conseils élus, inscrite dans la Constitution révisée de 2003. Mais les aspects centralisateurs ou recentralisateurs de nombreux textes, de plusieurs réformes fiscales et d'un nombre croissant de procédures maintiennent ou redonnent à l'État central un rôle décisionnel majeur. Et la régionalisation donne au citoyen l'impression de procédures toujours plus complexes dans la gestion des territoires français, comme si elle n'était qu'une « régionalisation centralisée ». Après une Constitution dont la lettre est devenue incontestablement girondine depuis 2003, l'existence de comportements véritablement girondins reste donc à démontrer dans la formulation des lois ou dans les pratiques administratives.

Gérard-François Dumont

3. Dumont, Gérard-François, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses, 2000.

4. Dumont, Gérard-François, « La géographie des ménages selon la catégorie socioprofessionnelle en France », *Population & Avenir*, n° 664, septembre-octobre 2003.