

Décentralisation et statistique

Le contexte

L'organisation des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux permet communément de classer les pays en deux catégories : les États unitaires et les États fédéraux. Les premiers concentrent la légitimité primaire au sein d'un pouvoir central, qui peut en transférer, par délégation, une fraction plus ou moins importante aux pouvoirs locaux ; alors que dans les seconds, ce sont les pouvoirs locaux qui décident d'abandonner un certain nombre de leurs compétences pour les transférer à un État central. La France se situe manifestement dans le groupe des États unitaires, où l'on retrouve aussi le Japon ou certains États d'Europe de Nord ; à l'inverse, la Confédération helvétique, les États-Unis, l'Allemagne, comptent au nombre des États fédéraux. Cette frontière théorique n'a pas toujours la même netteté dans la pratique : certains États passent officiellement d'une catégorie à l'autre (cas de la Belgique) ; d'autres y passent progressivement, sans que la date précise de changement de catégorie puisse être clairement fixée (cas de l'Espagne). Les raisons de l'appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories sont souvent ancrées profondément dans l'histoire des États et dans les mentalités de leurs habitants.

Un État unitaire peut être plus ou moins décentralisé, sans pour autant devenir un État fédéral. Il reste probablement un seuil à partir duquel il sera difficile de continuer à parler d'un État unitaire. Paradoxalement, il n'est pas non plus exclu que, dans le cadre d'un État fédéral, la masse des compétences transférées au pouvoir central et les conditions de ce transfert fasse de cet État un pays plus centralisé que certains États unitaires.

Le mouvement de décentralisation qui s'est manifesté en France depuis la fin de la deuxième guerre mondiale n'a, le plus souvent, pas remis en cause le schéma unitaire dans lequel se situe notre pays. Après l'échec du référendum du 27 avril 1969, la première « vague » de la décentralisation en France a été lancée en 1981 à l'initiative de Gaston Defferre. Elle s'est concrétisée sous la forme de la loi de mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et de celles qui ont suivi. Ces lois bouleversaient le paysage institutionnel français, en supprimant notamment le contrôle a

priori sur les actes des collectivités territoriales, en les dotant d'un exécutif propre et en leur donnant de plus larges pouvoirs en matière de fiscalité locale, en érigeant les régions en collectivités territoriales. Elles attribuaient également aux collectivités territoriales un certain nombre de nouvelles compétences. Le volet « statistique » de ces lois prévoyait seulement que les collectivités locales poursuivraient, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Des lois ultérieures ont petit à petit transféré de nouvelles compétences aux régions et aux départements : gestion des collèges et des lycées (1985 et 1986), formation professionnelle (1993), diversité de l'habitat (1995), protection de l'environnement (1995), activités pour l'emploi des jeunes (1997), lutte contre l'exclusion (1998), transports ferroviaires de voyageurs (2002),....

Ces lois ne remettaient pas en cause le caractère unitaire du pays, mais poussaient un peu plus loin le curseur de la décentralisation.

La deuxième étape de la décentralisation

Dès mai 2002, le nouveau gouvernement, formé à la suite de l'élection du Président de la République, a souhaité inscrire dans ses priorités une nouvelle étape de la décentralisation de la France.

Celle-ci s'est déroulée en plusieurs temps.

Tout d'abord, une vaste consultation, menée dans toutes les régions dans le cadre des « Assises des libertés locales » a permis de recueillir les souhaits exprimés par les acteurs de terrain.

Parallèlement, une réforme approuvée par le Congrès en mars 2003 a introduit un certain nombre de nouveautés dans la constitution de la France. Sans être exhaustif, on peut mentionner :

- une nouvelle définition des collectivités territoriales, dans laquelle la région est explicitement citée ;
- la possibilité, pour les collectivités locales, de déroger à titre expérimental et pour une durée déterminée, aux lois et règlements qui régissent l'exercice de leurs compétences ;
- le droit de pétition pour les électeurs et, pour les collectivités, celui d'organiser des référendums à caractère décisionnel ;

- la garantie que les ressources propres constitueront une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités locales ;
- enfin, « last but not least », l'affirmation du « l'organisation décentralisée » de la République à l'article 1 de la constitution (ce qui ne remet nullement en cause, on l'a vu plus haut, le caractère unitaire de la République, qui reste « indivisible »).

Des lois organiques devaient ensuite préciser les conditions de mise en œuvre de certaines de ces dispositions. Celles relatives à l'expérimentation et au référendum local ont été votées. La loi organique précisant les garanties relatives aux ressources propres des collectivités n'a pas encore été examinée par le Parlement.

Enfin, une loi doit donner la liste des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales et définir les conditions dans lesquelles s'effectue ce transfert. Le projet de loi a été adopté par le Conseil des ministres du 1^{er} octobre 2003. Son examen par le Sénat commencera le 28 octobre. Cette loi inclut le transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités locales.

Aux régions, en subsidiarité avec l'État, les compétences d'orientation et de programmation, pour le développement économique, la formation professionnelle et les grandes infrastructures.

Aux départements, en subsidiarité avec les communes et les agglomérations, les politiques de solidarité et la gestion des équipements de proximité.

Il est à noter que, dans les domaines transférés, l'État reste le garant de la norme en amont et conserve la mission de procéder au contrôle de légalité.

L'impact sur les statistiques

Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités entraîne celui de leur gestion. Or, bien souvent, les statistiques sont issues de ces données de gestion. C'est même un axe de développement de la statistique publique que d'encourager l'utilisation de ces données, dites d'origine administrative : elles permettent en effet d'alléger la charge de la réponse aux enquêtes statistiques. Mais à partir du moment où cette gestion, et la production de statistiques qui en découle, sera confiée à des collectivités (le plus souvent régions ou départements), certaines mesures devront être prises afin de maintenir la qualité de l'information statistique qui en est issue. En effet :

- pour pouvoir maintenir la production de statistiques nationales, une centralisation de ces données doit être organisée, à partir des collectivités qui collectent l'information ;

- cette centralisation est en particulier nécessaire afin de pouvoir répondre à nos engagements internationaux, notamment vis-à-vis d'Eurostat ;
- pour assurer la comparabilité entre des collectivités de même niveau, il est indispensable que celles-ci établissent des statistiques homogènes ; pour cela, il est possible soit de retenir une méthode identique sur l'ensemble du territoire (obligation de moyens), soit de fixer un cadre précis de définition et de présentation des informations produites (obligation de résultats) ;
- certaines informations actuellement collectées par l'État servent à construire des échantillons statistiquement représentatifs ; cette possibilité doit être maintenue.

L'effort ainsi demandé aux collectivités locales aura d'une part sa contrepartie financière, déjà prévue par le Code général des collectivités territoriales, d'autre part sa contrepartie en termes d'informations, puisqu'il est prévu de mettre à la disposition des collectivités locales, grâce à un système d'informations partagées :

- non seulement les résultats de l'exploitation des données recueillies par les autres collectivités, afin de pouvoir se comparer ;
- mais aussi, les résultats de l'exploitation des données recueillies dans un cadre national et liées aux compétences des collectivités locales.

Toutes ces dispositions sont reprises dans un article du projet de loi sur les responsabilités locales actuellement en cours d'examen par le Sénat (il porte le numéro 93).

Cette disposition de la loi permettra de maintenir le même niveau de qualité de l'information statistique, tant nationale que locale, en adaptant le processus de collecte aux nouvelles conditions créées par la décentralisation.

Principales compétences transférées

Régions

- formation professionnelle (y compris travailleurs sociaux) et apprentissage
- aide aux entreprises
- tourisme (animation et coordination)
- fonds structurels (à titre expérimental)
- santé (participation à la commission exécutive de l'ARH)
- lycées (personnel affecté aux tâches d'entretien et de maintenance)
- inventaire du patrimoine culturel

Départements

- routes (20 000 km)
- infrastructures de transports non urbains
- RMI (*pour mémoire*)
- personnes âgées, personnes en grande difficulté, jeunes en difficulté
- tourisme (procédures pour le classement et l'agrément)
- logement (fonds de solidarité, logement des étudiants)
- ressort des collèges publics
- collèges (personnel affecté aux tâches d'entretien et de maintenance)

Agglomérations, communes

- logement (aide à la pierre)
- sectorisation des écoles

Collectivités territoriales (variable)

- aéroports
- ports
- propriété et entretien des monuments historiques