



HAL
open science

La politique de décentralisation : appréciation du bilan et attente pour l'avenir

Elisabeth Dupoirier

► **To cite this version:**

Elisabeth Dupoirier. La politique de décentralisation : appréciation du bilan et attente pour l'avenir.
[Rapport de recherche] CEVIPOF. 2006. hal-03459104

HAL Id: hal-03459104

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459104>

Submitted on 30 Nov 2021

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.

CEVIPOF


CENTRE DE RECHERCHES POLITIQUES DE SCIENCES PO

Le Baromètre Politique Français (2006-2007)

2^{ème} vague – Automne 2006

LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION APPRÉCIATION DU BILAN ET ATTENTE POUR L'AVENIR

Élisabeth DUPOIRIER

*Les données du BPF 2006-2007 ont été produites par le CEVIPOF avec le soutien du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Le BPF 2006-2007 se déroule en quatre vagues de mars 2006 à janvier 2007, réalisées par l'IFOP.
Les données seront déposées au Centre de données socio-politiques de Sciences Po.*

La politique de décentralisation

Appréciation du bilan et attente pour l'avenir

Résumé :

La seconde vague du Baromètre Politique Français (BPF) s'est déroulée du 11 au 26 septembre. Au cours de cette période, un échantillon de 5600 personnes représentatif de la population française inscrite sur les listes électorales a répondu à un ensemble de questions permettant d'évaluer les appréciations portées par les Français sur le bilan de la politique de décentralisation et leurs attentes pour l'avenir.

Les résultats de l'enquête montrent que les jugements portés sur le bilan sont dominés par le pessimisme et les souhaits de poursuite et d'approfondissement pour l'avenir sont peu nombreux. La décentralisation est une politique qui divise les Français. Elle oppose les segments les plus fragiles de la population aux plus favorisés, elle fracture les électorats des partis et tout spécialement des partis de gouvernement, elle est enfin d'autant mieux acceptée par les Français qu'ils vivent dans des territoires dotés d'atouts de richesse et de qualité de vie. Au final, la « greffe décentralisatrice » ne semble avoir prise qu'auprès des populations d'une minorité de régions.

1. La décentralisation, une politique qui n'est pas consensuelle.

La politique de décentralisation initialisée il y a vingt cinq ans par les lois de 1982 n'a cessé de se nourrir des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales – régions, départements, communes. Certaines de ces politiques publiques comme celles concernant la formation professionnelle des jeunes, l'éducation ou encore les transports régionaux sont des politiques à forte visibilité, ayant un impact direct sur les conditions de vie des Français.

Or en termes de bilan, la décentralisation n'a pas bonne presse auprès de la majorité de l'opinion. Cinq propositions évaluant ce bilan recueillent chacune une majorité de jugements critiques. Les opinions négatives sont massives pour considérer que la décentralisation a entraîné une hausse importante des impôts locaux (70%), qu'elle accentue les inégalités économiques entre territoires (68%) et qu'elle n'a pas amélioré les conditions de vie personnelle des Français (60%). Ces trois verdicts sont sans appel quelque soit le segment de l'opinion considéré. Les jugements sont cependant plus balancés pour évaluer son efficacité en termes de gestion de l'argent public : 53% doutent d'un rôle positif mais 47% le lui accordent. De la même manière le rôle de la décentralisation en matière d'ouverture à la démocratie participative est contesté par 52% des Français mais reconnu par 47%.

Tableau 1. Le bilan de la décentralisation est critiqué

« Voici un certain nombre d’opinions que l’on entend parfois à propos de la décentralisation.

Pour chacune d’elles, dites-moi si vous êtes plutôt d’accord, ou plutôt pas d’accord »

	Plutôt d’accord (%)	Plutôt pas d’accord (%)	Nsp (%)	TOTAL (%)
• Elle entraîne une hausse trop importante des impôts locaux	70	29	1	100
• Elle accentue le déséquilibre entre les territoires riches et les territoires pauvres	68	32	-	100
• Elle permet aux citoyens d’être mieux associés aux décisions qui les concernent directement	47	52	1	100
• Elle permet une gestion plus efficace de l’argent public	47	53	-	100
• Elle améliore les conditions de votre vie quotidienne .	40	60	-	100

BPF vague 2.

Dans ce contexte, la poursuite et l’approfondissement de la politique de décentralisation n’est soutenue que par un quart des Français (24%), l’essentiel du débat concernant son avenir restant circonscrit entre partisans d’un retour en arrière (42%) et partisans du statu quo (34%).

Un index synthétique de soutien plus ou moins solide à la politique de décentralisation prenant en compte la fréquence des réponses aux cinq propositions ci-dessus favorables à cette politique établit qu’un tiers environ des Français (35%) peuvent être considérés comme des soutiens « solides » (au moins 3 jugements positifs sur 5) de cette politique, 21% offrent un soutien « moyen » (2 jugements positifs sur 5), 23% un soutien « faible » (1 jugement sur 5) et 21% ne prononcent aucun jugement positif.

Les jugements portés sur le bilan et les souhaits en matière d’avenir sont bien évidemment liés. Le souhait de « retour en arrière » de la politique de décentralisation varie de 66% pour ceux qui n’expriment aucun jugement positif à son égard à 19% pour ceux qui soutiennent le plus souvent les aspects positifs de cette politique.

Tableau 2. Un souhait d'avenir dépendant de la solidité des soutiens au bilan actuel

Index de soutien à la décentralisation	« La décentralisation n'est pas allée assez loin, il faut la renforcer »	« La décentralisation a atteint un niveau suffisant »	« La décentralisation a été trop loin, il faut revenir en arrière »	Total
Aucun soutien (21%)	9	25	66	100%
Soutien faible (23%)	14	33	53	100%
Soutien moyen (21%)	19	38	43	100%
Soutien solide (35%)	42	38	19	100%
Ensemble (100%)	24	34	42	100%

BPF vague 2

2. La décentralisation, une politique qui divise les Français.

2.1. La France fragile critique, la France confiante soutient.

La sociologie des soutiens à la politique de décentralisation fait ressortir un premier clivage qui oppose les populations les moins pourvues en ressources économiques et culturelles aux populations favorisées. C'est ainsi que la majorité des chômeurs et des personnes qui déclarent « s'en sortir difficilement » avec les revenus de leur foyer ne soutiennent que faiblement ou pas du tout la politique de décentralisation et souhaitent un retour en arrière. A l'opposé, une majorité d'actifs ayant un emploi (53%) et surtout les deux tiers des personnes financièrement à l'aise avec leurs revenus soutiennent cette politique dont 44% fermement.

A cette opposition en terme de situation économique s'ajoute une opposition en terme de capital culturel : la solidité des soutiens à la décentralisation augmente régulièrement avec le niveau de diplôme des personnes interrogées : les soutiens les plus solides varient de 33% parmi ceux qui n'ont pas fait d'études à 55% pour ceux qui ont fait des études supérieures. En terme de position dans la hiérarchie sociale, le jeu de ces deux critères se combinent pour décrire trois groupes qui soutiennent inégalement la politique de décentralisation: les cadres supérieurs, professions libérales et chefs d'entreprise qui sont les plus nombreux à exprimer un soutien solide (58%) ; les professions indépendantes, les enseignants et professions intermédiaires qui soutiennent encore entre 40% et 43% cette politique ; les catégories populaires - et tout particulièrement les employés – qui manifestent en majorité des attitudes négatives ou très largement distantes.

Décentralisation rime avec européanisation. Les deux politiques provoquent à peu de chose près les mêmes fractures au sein de la population. Les personnes à qui l'Union Européenne évoque

« quelque chose de positif » sont 42% à soutenir fermement la décentralisation, contre seulement 24% pour celles qui perçoivent l'UE comme quelque chose de négatif. De la même manière, la majorité des électeurs du « oui » au référendum sur le projet de traité constitutionnel de 2005 soutiennent la décentralisation au lieu de seulement le quart des électeurs qui avaient voté « non ».

2.2. Une politique qui divise les sympathisants des partis de gouvernement.

La décentralisation s'accommode mal du clivage gauche droite. C'est parmi les personnes qui se déclarent centristes que se recrutent ses soutiens les plus nombreux. Car depuis vingt cinq ans que le processus de décentralisation a été engagé, cette politique divise toujours la gauche et la droite et principalement les sympathisants des partis de gouvernement. A droite, un sympathisant sur deux manifeste un soutien solide à cette politique (49%), à l'UMP dans les mêmes proportions qu'à l'UDF. La gauche se révèle moins « décentralisatrice » 35% de ses sympathisants seulement soutiennent fortement la décentralisation, à peine plus au PS (39%) et un peu moins chez Les Verts (31%) alors que leurs partis gouvernent actuellement ensemble le plus grand nombre des régions et encore un nombre non négligeable de communes urbaines...

L'électorat potentiel du Président de l'UMP se révèle certes un peu moins « décentralisateur » que celui du Président de l'UDF - 40% de soutiens solides au lieu de 44% - mais nettement plus en tous cas que ceux des candidats de la gauche. Parmi les trois candidats socialistes actuels, Dominique Strauss-Kahn est le seul à compter parmi ses électeurs potentiels une proportion importante de soutiens solides à cette politique (45%, 10 points de plus que la moyenne) et de personnes souhaitant que la décentralisation se poursuive (30%, 6 points de plus qu'en moyenne). En revanche au sein des électors potentiels du maire adjoint du Grand Quevilly et de la Présidente de Poitou-Charentes, les « décentralisateurs » sont moins nombreux que dans l'ensemble de l'échantillon, qu'il s'agisse de juger le bilan de cette politique ou de se prononcer sur son avenir.

Tableau 3. La décentralisation divise les sympathisants des partis de gouvernement

Proximité d'un parti	Soutien nul	Soutien faible	Soutien moyen	Soutien fort	total
Proche de l'extrême gauche	29	27	20	24	100%
Proche de la gauche	22	22	22	35	100%
-dont PS	20	20	21	39	100%
Proche de la droite	13	19	19	49	100%
- dont UDF	10	21	20	49	100%
- -dont UMP	13	18	19	50	100%
Proche du FN	25	35	21	19	100%

BPF vague 2

3. Des divisions qui marquent les territoires.

3.1 Atouts des territoires et soutiens à la décentralisation.

Les dispositions plus ou moins favorables des Français à l'égard de cette politique sont aussi fonction des caractéristiques des territoires où ils vivent. Selon les atouts de richesse et de qualité de vie collectives, les opinions en matière de décentralisation se clivent.

Une première ligne de clivage oppose les habitants des territoires ruraux et ceux des agglomérations urbaines. Les soutiens solides au bilan de la décentralisation varient de 30% en milieu rural à 38% dans les plus grandes agglomérations ; le souhait de « retour en arrière » de cette politique atteint 44% dans les communes rurales au lieu de 33% en agglomération parisienne où la demande de statu quo domine (38%) et celle de poursuite culmine (28%).

Une seconde ligne de clivage oppose les territoires en fonction de la qualité de vie qu'ils permettent, celle-ci étant mesurée par l'espérance de vie moyenne de la population masculine. Dans les territoires où cette espérance n'excède pas 75 ans - ce qui est le cas pour la totalité des populations du Grand Nord - la décentralisation n'est solidement soutenue que par 30% des habitants au lieu de 43% dans les territoires où cette espérance de vie est supérieure à 75 ans, ce qui est le cas pour la totalité de la population d'Ile de France. Dans l'ensemble du bilan, le rôle de la décentralisation dans l'amélioration des conditions de vie des habitants est massivement mis en doute par les habitants des territoires déshérités dont la moitié souhaite par ailleurs un retour en arrière de cette politique.

La dernière ligne de clivage s'observe entre les communes urbaines aux revenus fiscaux les plus faibles et « les plus riches ». Dans la première catégorie de communes la politique de décentralisation ne compte que 33% de soutiens solides, au lieu de 44% dans les communes les plus riches. Dans ces dernières 30% des habitants souhaitent par ailleurs que cette politique se poursuive au lieu de 20% dans les communes les moins dotées financièrement.

3.2. Esquisse d'une géographie des attitudes à l'égard de la décentralisation.

Globalement, la géographie des soutiens à la politique de décentralisation fait ressortir l'opposition entre les France du Nord et du Centre- les plus critiques - et la France du Sud et l'Ile de France, les plus « décentralisatrices ».

Tableau 4. La politique de décentralisation est mieux appréciée dans la France du Sud et en Ile de France.

	Soutien Nul	Soutien Faible	Soutien Moyen	Soutien Solide	Total	« La décentralisation est allée trop loin, il faut revenir en arrière »
Grand Nord	24	27	20	29	100%	53%
Grand Ouest	20	21	24	35	100%	44%
Grand Sud Ouest	20	19	21	40	100%	44%
Grand Sud Est	19	23	20	38	100%	38%
Grand Centre	25	27	20	28	100%	42%
Grand Est	23	24	22	31	100%	44%
Ile de France	20	22	18	42	100%	33%
Ensemble	21	23	21	35	100%	42%

BPF vague2

Plus précisément, cinq régions – l’Ile de France, Rhône Alpes, PACA, l’Aquitaine et la Bretagne - se distinguent par la proportion importante (entre 40% et 45%) des habitants qui soutiennent solidement le bilan de la décentralisation. Comme on le voit il s’agit des deux régions les plus riches de France et de trois autres dont le dynamisme économique plus mesuré est compensé par la représentation positive d’un « vivre ensemble régional » que la politique de décentralisation a permis de valoriser voir de développer.

Mais à l’intérieur d’une même région, l’intensité des soutiens peut aussi varier, parfois sensiblement comme c’est le cas en Ile de France. A Paris, et dans une moindre mesure dans les départements de la petite couronne - la Seine Saint Denis excepté- les soutiens solides à la décentralisation sont encore plus nombreux qu’en moyenne régionale. A l’opposé dans les départements de la grande couronne les habitants se révèlent beaucoup plus critiques que la moyenne régionale et tout particulièrement en Seine et Marne. Un phénomène plus général de concentration de la satisfaction dans le département capital des régions - qui est aussi souvent le pôle d’attraction majeur pour le développement du territoire – s’observe autant qu’on puisse en juger avec cette enquête. C’est ainsi qu’en PACA, les habitants des Alpes Maritimes et du Var sont plus critiques que ceux des Bouches du Rhône plus « décentralisateurs » tant en termes de soutiens apportés au bilan de la décentralisation que de souhaits de sa poursuite à l’avenir.

Au total, on peut esquisser une typologie des régions en quatre catégories selon les deux critères analysés tout au long de cette note : la solidité des soutiens au bilan et le souhait en terme d’avenir de la décentralisation.

Tableau 5. Les régions « décentralisatrices » sont minoritaires¹.

Soutiens solides ² et souhaits de poursuite les plus nombreux	Soutiens solides et souhaits de maintien du statu quo	Soutiens moyens ou faibles et souhaits de poursuite de la politique	Soutiens faibles ou moyens et souhaits de retour en arrière
Alsace Aquitaine Bretagne Ile de France PACA Rhône-Alpes	Midi Pyrénées Poitou-Charentes	Auvergne Bourgogne Franche Comté Limousin Lorraine Pays de la Loire	Centre Champagne-Ardenne Languedoc Roussillon Nord Pas de Calais Basse Normandie Haute Normandie Picardie
6 régions	2 régions	6 régions	7 régions

La typologie montre que « la greffe décentralisatrice » a pris dans des proportions inégales selon les régions. Elle montre aussi que dans certaines régions où le bilan de la décentralisation fait l'objet de soutiens solides, c'est le statu quo qui est préféré à la poursuite et l'approfondissement des pouvoirs des collectivités territoriales.

Elisabeth Dupoirier.

¹ Corse non étudiée.

² La caractéristique de soutien solide est retenue quand le score de la région est égal ou supérieur au score de la moyenne de l'échantillon pour ce critère. La caractéristique de souhait de poursuite est établie de la même manière, lorsque le score de la région est égal ou supérieur au score moyen sur la réponse « la décentralisation n'est pas allée assez loin, il faut la renforcer ».