
CONFÉRENCE DE ARMAND FRÉMONT

Professeur des Universités, ancien Recteur

Bernard Toulemonde:

- Mes chers collègues, merci beaucoup d'être avec nous ce matin. Notre colloque se poursuit ce matin par la conférence qui va être prononcée maintenant par Armand Frémont. Si nous avons fait appel à lui, c'est d'abord parce que nous le connaissons bien et que c'est un ami, mais aussi parce que c'est un géographe et que nous savons tous que l'École des géographes français depuis deux siècles est une des meilleures. Armand Frémont continue à porter le flambeau des géographes français. Il a été professeur de géographie à l'université de Caen. Il est normand, il est havrais et a écrit plusieurs ouvrages sur la ville du Havre et sur la Normandie. Il a travaillé pour la DATAR et le Commissariat général au Plan. Tout récemment, il a publié un rapport sur la contractualisation entre les universités et le ministère de l'Éducation nationale pour le Commissariat général au Plan. Armand Frémont connaît parfaitement l'administration de l'Éducation nationale puisqu'il a exercé d'importantes fonctions à l'enseignement supérieur lorsqu'il était à la tête de la DPU (Direction de la programmation et du développement universitaire) et qu'il a été recteur de deux académies, celle de Grenoble, puis celle de Versailles.

Armand, merci d'être parmi nous ce matin. Nous t'écoutons avec la plus grande attention.

Armand Frémont:

- Messieurs les recteurs, mesdames et messieurs, chers amis, la question qui m'est posée ce matin est une question autour de laquelle je tourne depuis une trentaine d'années: quelle décentralisation?

Le mot de décentralisation est un mot-clé de l'aménagement du territoire en France depuis plusieurs décennies. Il a pris une force particulière depuis les lois de 1982 sur la décentralisation et particulièrement celle des activités de l'Éducation nationale. Mais avant d'aller plus loin, il me faut dégager quelques malentendus ou plutôt quelques ambiguïtés. Ce mot de "décentralisation" peut avoir deux sens dans le domaine de l'aménagement du territoire. D'abord, celui que vous connaissez bien tous: un transfert de compétences à l'intérieur des services publics de l'État, permettant de donner à des collectivités territoriales, de la part de l'État, des compétences en matière d'éducation, mais également dans d'autres domaines où

elles n'en avaient pas puisque, dans l'État unitaire qui est le nôtre, tout procède du centre, c'est-à-dire de l'État central.

Mais il est une autre acception que je ne peux m'empêcher de citer au moins pour commencer car elle est assez lourde de sens: c'est la décentralisation à l'intérieur des activités d'une entreprise industrielle, d'une entreprise tertiaire (que celle-ci soit parapublique ou privée) qui, sous l'encouragement de l'État, a conduit à délocaliser des activités des établissements situés généralement dans l'agglomération parisienne vers l'ensemble de la province, mais plus particulièrement vers des régions ou des villes privilégiées. C'est ce que l'on appelle généralement la "décentralisation industrielle" qui a été un des grands moments de l'aménagement du territoire dans les années cinquante, soixante, surtout soixante, et que je ne puis taire complètement. On doit à cette décentralisation industrielle (qui a peu à voir, si ce n'est qu'elle part d'une impulsion de l'État, avec celle dont nous allons parler) un changement complet de l'activité de la province et la promotion d'un certain nombre de grandes métropoles provinciales. Quand on est à Lyon, il est particulièrement facile de le dire et de l'illustrer...

Mon exposé porte plus spécialement sur ce qui peut se faire dans le cadre de l'Éducation nationale, et par conséquent, en formulant la question: "Quelle décentralisation?", on pense: "*Que peut-il se passer de plus dans le sens de plus grandes attributions données aux collectivités territoriales?*", notamment dans le domaine éducatif, mais ce n'est pas exclusif du seul domaine éducatif. Je vais essayer d'illustrer ceci, non pas en reprenant les procédures que vous connaissez certainement bien et mieux que moi à l'instant, mais plutôt en prenant un peu de champ pour voir d'abord: "*Décentraliser, mais vers quelles entités?*", ce qui revient à nous interroger sur ces entités susceptibles de recevoir des attributions nouvelles. Deuxième question: *quelles compétences, quels types de compétences et comment peut se faire un équilibre des compétences?* Enfin, une question brûlante (je m'efforcerai d'avoir l'objectivité du scientifique même si ce n'est jamais totalement possible): *pourquoi faut-il, après tout, décentraliser?*

Dire "décentraliser vers les collectivités territoriales" ne va pas de soi, car on peut très bien décentraliser autrement, et on le fait. Je signale notamment des formes de décentralisation qui ne se font pas auprès des collectivités territoriales, même si je tords un peu le mot. On peut privatiser. Privatiser, c'est une forme radicale de transfert de compétences d'un État central vers d'autres entités. Dans le domaine éducatif, c'est possible puisqu'il existe en France plusieurs systèmes et que par conséquent, on peut très bien voir le système de l'enseignement privé déborder petit à petit sur celui de l'Éducation nationale, ce qui est une forme de décentralisation. On peut aussi attribuer plus de compétences à des établissements publics eux-mêmes, ce que, au fond, on ne cesse de faire, à pas plus ou moins mesurés, en direction des établissements publics

locaux ou des universités. Là encore, cela consiste à donner plus de pouvoir non pas au centre mais à la périphérie. Enfin, en employant un autre mot, on peut aussi *déconcentrer*. J'emploie l'autre mot pour qu'il n'y ait pas de confusion puisqu'il est devenu classique en France de faire la distinction entre décentralisation et déconcentration, c'est-à-dire confier plus de pouvoir et de compétence aux services déconcentrés de l'État lui-même. Si je précise cela, c'est parce qu'il me semble, en toute objectivité, que ces trois formes cheminent petit à petit depuis une trentaine d'années. Je répète que je m'efforce de prendre beaucoup de champ ; je ne parle pas des années 2000. Mon exposé porte plutôt sur un demi-siècle que sur deux ou trois ans. Par conséquent, on a là des formes diluées de décentralisation qu'il ne faut pas oublier.

Ce préalable étant levé, on pense d'abord aux collectivités territoriales, et on le pense tout particulièrement depuis les lois Defferre-Mauroy de 1982 qui ont confié, dans la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, des compétences aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées. "Quelle décentralisation?"... Au fond, la question que l'on se pose aujourd'hui, c'est: "Faut-il donner plus de compétences ou non aux collectivités territoriales, comment, pourquoi et vers lesquelles?", autrement dit, faire quelques pas de plus que les lois de 1982. Et c'est ce qui est en train de se faire sur quelques points précis.

Mais quelles sont ces collectivités territoriales en France? Qu'est-ce qui les caractérise dans la géographie administrative de l'Europe et du monde? Et quelles sont celles qui sont les plus susceptibles (et comment?) de recevoir de telles compétences? Je prends "collectivités territoriales" au sens juridique du terme, en me méfiant beaucoup parce que je suis auprès d'éminents spécialistes et que je ne suis que juriste sur les bords. Des collectivités territoriales, c'est-à-dire des territoires déterminés dotés d'un exécutif et d'un budget, ayant reçu de l'État des compétences particulières. Ceci élimine un certain nombre de circonscriptions administratives qui ont leur valeur par ailleurs, telles que le canton qui est le niveau de base de l'élection du conseiller général, la circonscription du député ou l'arrondissement qui ne correspondent absolument pas à cette définition.

À la base, on trouve les fameuses 36779 communes françaises qui sont peut-être, avec l'État, la plus vieille des collectivités territoriales en France, les départements (une centaine de départements métropolitains et les départements et territoires d'Outre-mer), et enfin les 22 régions. Mais il faut ajouter ce qui était en germe depuis longtemps par l'intermédiaire des syndicats intercommunaux: des semi-collectivités, c'est-à-dire des entités qui reçoivent des compétences de la part d'associations de communes. C'est toute la question de l'intercommunalité qui a été consacrée dans les années soixante par la création des communautés urbaines et qui s'est vue couronnée par l'édifice des lois de Chevènement de

1999, c'est-à-dire des communautés urbaines, des communautés d'agglomérations et des communautés de communes qui regroupent un certain nombre de communes. C'est un édifice qui est riche (pour être toujours très objectif)...Pour faire bonne mesure, le législateur a encore ajouté d'autres entités (ce sont les lois Voynet) qui n'ont pas les compétences des précédentes mais qui peuvent jouer un rôle: ce sont les pays et les agglomérations. Je dis bien "qui peuvent jouer un rôle" car leur activité est beaucoup plus soumise aux bonnes volontés et à l'initiative locales.

Qu'est-ce qui caractérise le système français, si on le compare avec les autres états européens et même avec les autres pays du monde? Incontestablement, il est très émietté, notamment à la base, par ces 36000 communes. Évidemment, ce chiffre ne s'invente pas; c'est aussi une très forte réalité. C'est à peu près la moitié des entités territoriales de base de l'Union européenne réduite à quinze (ce qui n'est quand même pas mal, même si la France est le pays le plus étendu), c'est-à-dire nettement plus, quels que soient les critères adoptés par habitant ou par surface, que n'importe lequel des autres états européens. Je n'hésite pas à dire, en ayant jeté un petit coup d'œil dans d'autres états du Monde, que c'est un record mondial. On dit aussi, avec un peu plus d'exagération, qu'il est émietté au niveau des régions. Les régions françaises sont, en effet, réputées comme étant de petite dimension. C'est un peu exagéré. Néanmoins, quand on compare aux autres grands états européens et au même niveau (l'Union européenne à toute une nomenclature pour situer les niveaux administratifs), même si ce n'est pas aussi marqué que pour les communes, les régions françaises sont un peu plus nombreuses que celles d'Italie, d'Espagne, et à plus forte raison que les *Länder* allemands. Enfin, ajoutons que le doublé de collectivités région/département comme collectivités intermédiaires est extrêmement rare dans le paysage administratif européen, en tout cas au même niveau de compétence, comme c'est le cas.

Je n'ai pas besoin d'insister sur le fait que c'est, en plus, un système très différent d'un système fédéral puisque tout procède en définitive d'attributions données par un État central. Dans un état fédéral, les *Länder* allemands par exemple, ces structures ont, au départ, des compétences qui leur sont propres, et ce sont eux qui vont éventuellement déléguer à l'État central une partie de leurs compétences. C'est donc fondamentalement différent. Mais finalement, le système fédéral pur est minoritaire en Europe et ce sont des évolutions récentes qui ont conduit à ce que l'Italie et l'Espagne se rapprochent plus d'un système fédéral; ce n'était pas le cas autrefois.

Je voudrais surtout insister sur le point suivant, dont j'ai eu l'occasion de mesurer toute l'importance et que vous vivez tous mais sans trop vous en rendre compte: ces différentes collectivités territoriales ont la particularité, outre le fait qu'elles sont assez nombreuses, d'être territorialement hiérarchisées, mais pas

juridiquement : chacune a sa compétence propre. C'est particulièrement flagrant en ce qui concerne les deux unités médianes, région et département : le Président du Conseil régional et le Président du Conseil général, comme exécutif, sont totalement autonomes l'un par rapport à l'autre ; et bien entendu, le Préfet de région, dans l'exécutif d'État, n'empiète en aucune manière (et se garde de le faire) sur les préfets de département, sauf pour les réunir dans une conférence administrative régionale. Cela a peut-être changé mais le fond de la tradition est quand même bien que le territoire est soigneusement cloisonné et que, dans une certaine mesure, nous y prenons garde les uns et les autres. La commune est sous la tutelle des préfets. Elle dépend beaucoup du Conseil général, mais elle a aussi son autonomie propre. Par conséquent, ce système est bien un système de territoires emboîtés géographiquement, mais non hiérarchisés administrativement, ce qui peut poser quelques problèmes.

Enfin, pour avoir un petit regard d'historien, politiquement, je crois que l'on peut dire que ces différentes collectivités sont pourvues d'une inégale légitimité aux yeux de la population, aux yeux de la classe politique. La commune est, en France, avec l'État, revêtue d'une très forte légitimité. Nous pouvons entendre de très nombreux élus dire, par exemple, qu'après le Président de la République, le plus beau mandat est celui de maire, quelle que soit la commune. Et aux yeux de la population, la commune a une existence très forte. Le département, qui a presque deux cents ans, a aussi une forte légitimité et la région, plus récente, création du dernier demi-siècle (ce qui, dans le domaine des mentalités pèse assez peu), est encore revêtue d'une moindre légitimité, même si elle n'a cessé de progresser comme beaucoup d'enquêtes d'opinion le montrent.

Décentraliser... Est-ce décentraliser dans ce grand édifice complexe qui est la superposition de l'héritage de la Révolution française (communes, départements, État) et de toute une série d'amodiations qui lui ont été apportées dans le courant du XX^{ème} siècle, selon une technique administrative propre à la France (que l'on trouve de manière très différente ailleurs et très atténuée) qui consiste à ajouter des circonscriptions et pratiquement à ne jamais en retrancher ? Les Britanniques, dans leur pragmatisme, abandonnent des circonscriptions, qui n'existent plus que sur le papier. En France, elles n'existent pas sur le papier, mais elles existent dans la réalité. Par conséquent, on a un édifice incontestablement très complexe, et décentraliser, est-ce décentraliser dans cet édifice complexe ou est-ce, en même temps, remanier l'édifice complexe, ce qui double chaque fois la difficulté à la fois de l'État et du législateur ?

Une deuxième question a une place au cœur des problèmes de l'Éducation nationale car je vais m'appuyer essentiellement sur ma propre expérience de l'Éducation nationale et sur ce que j'ai pu

faire à la DATAR. Décentraliser, oui, mais selon quelles compétences? Le partage des compétences tel qu'il existe actuellement, avec les modifications qui lui ont été apportées récemment, est un partage rationnel, dont l'esprit se comprend fort bien et que je vais résumer très simplement. L'État central, via son administration centrale et son administration déconcentrée, notamment par l'intermédiaire des recteurs et des inspecteurs d'académie, reste le détenteur des compétences de la sphère pédagogique au sens le plus large du terme, c'est-à-dire à la fois le personnel d'encadrement, le personnel d'enseignement, les programmes, les concours, les examens, les manières d'enseigner. Les collectivités, quant à elles, assument l'organisation matérielle de l'édifice scolaire par l'entretien et la construction de locaux, leur équipement partiellement mais largement, et depuis peu par une tutelle sur les personnels devant travailler à ces questions, c'est-à-dire les techniciens, les ouvriers et les agents de service. C'est donc un partage de compétences qui tient bien debout, si je puis dire.

À noter que c'est l'esprit même des lois de 1982, mais à mon avis, il a des racines beaucoup plus anciennes dans l'école communale de la fin du XIX^{ème} siècle. L'école communale du XIX^{ème} siècle, après tous les atermoiements de ce que doit être l'École, est quand même bel et bien, l'école obligatoire. Nous y mettons des instituteurs, nous faisons des programmes, Jules Ferry regarde sa montre et il sait qu'à cette minute, tous les élèves de France écoutent une leçon de morale. Donc tout est bien cadré: "Messieurs les maires, construisez votre école. Nous allons vous y aider. Le Conseil général va vous aider, mais faites votre école!". Et l'école, dans ses murs, est l'école communale. Elle est donc l'école commune et aussi l'école de la commune.

À mon sens, ce partage est donc beaucoup plus ancien dans ses racines, et l'on peut en trouver des traces dans beaucoup d'autres domaines, tel le domaine universitaire, dont il est bon de parler de temps en temps. On croit que l'on est tout entier et tranquillement, depuis Napoléon, sous le règne de l'université d'État. Il suffit de s'être occupé un peu de constructions universitaires, comme je l'ai fait, pour s'apercevoir qu'ici, telle construction a été faite par la Ville de Grenoble au début du XX^{ème} siècle, que les murs de la Sorbonne appartiennent à la Ville de Paris etc. Dans le domaine des lycées, vous voyez des choses très proches de celles-ci qui sont d'ailleurs, à ma connaissance, assez mal répertoriées. C'est au moment où l'on met en place des maîtrises d'ouvrage que l'on s'en aperçoit vraiment.

Ce modèle de partage est-il satisfaisant? Tout d'abord, il a fonctionné. Souvenons-nous de l'après 1982 : les pires catastrophes et les pires conflits étaient à venir, et finalement, de graves il n'y en a pas eu. Il existe un article qui prévoit, par exemple, que si la collectivité et l'administration de l'Éducation nationale n'ont pu se mettre d'accord sur tel ou tel édifice, il appartient au Préfet de

région de trancher. À ma connaissance, le préfet en question n'est que très rarement intervenu dans ce domaine, et peut-être bien jamais. En tout cas, j'ai été recteur onze années et je ne l'ai jamais vu intervenir à ce niveau.

Je crois que ce partage correspond assez bien à quelques-unes des valeurs auxquelles le peuple français est très attaché. Une valeur d'équité, d'égalité, selon la devise républicaine, est conférée à l'État : il a un regard sur l'ensemble, notamment sur ce qu'il peut y avoir de plus fondamental, en l'occurrence la sphère pédagogique. En même temps, on laisse une certaine liberté d'initiative, on prend en compte la diversité de la population, des lieux et des territoires, ce qui permet d'avoir éventuellement un peu plus d'initiative ici que là et de faire un peu mieux ici que là ou un peu différemment. Je crois que c'est parce que cela correspond à ces valeurs fondamentales que finalement, cela a bien tenu. Je dirais que ce qui a peut-être le mieux fonctionné, et qui n'était pas forcément attendu, c'est le partenariat. La notion de partenariat n'est pas inscrite dans la loi et cependant elle est l'aboutissement logique de la loi : la collectivité territoriale en question et l'État ne peuvent faire autrement que de s'entendre et sont conduits à le faire, ce qui permet certainement un enrichissement de l'ensemble de la procédure. Mais c'est aussi un objet de tension permanente, vous le savez mieux que moi. C'est la raison pour laquelle il n'est pas nécessaire que je m'étende beaucoup.

Incontestablement, il y a assez souvent, de la part de l'État et de ses fonctionnaires, un recul, une interrogation, quand ils voient les collectivités territoriales avoir tendance à déborder de la sphère qui leur est attribuée. Et sous son aspect symbolique, c'est peut-être ce qui est le plus irritant parfois. Moi, je suis très troublé quand je vois apparaître des *lycées régionaux* ou des *collèges départementaux* : dans l'esprit de la loi, c'est un peu curieux, et cela crée bien des irritations. Mais on voit également se développer, très naturellement, toute une série d'actions des collectivités qui sont très nettement passées du matériel au pédagogique, à la périphérie du pédagogique, certes... Vous pouvez citer beaucoup d'exemples mieux que moi mais tout à trac : l'aide aux laboratoires, les implantations informatiques, l'aide aux voyages scolaires, etc. toutes ces actions fort estimables finissent par devenir plus importantes que le cœur même du pédagogique.

D'un autre côté, je m'assieds à la place du Président du Conseil régional ou de l'adjoint au Maire (que je salue car j'ai bien aimé tous les partenariats que j'ai pratiqués) : n'est-il pas très frustrant de construire des murs, de commander des bibliothèques, des laboratoires, éventuellement en étant prévenu au dernier moment par des Inspecteurs généraux de passage..., et je les salue tous bien entendu..., et de se dire : "Moi, je n'ai le droit que de construire des murs et de mettre en place des machines-outils ; je n'ai pas le droit de dire à quoi elles servent, de souffler à l'oreille par exemple que

le choix de tel voyage, de telle machine ou de telle partie du programme serait peut-être préférable?” C’est quand même très frustrant, surtout pour des collectivités qui ont investi énormément dans ce domaine et qui, en toute honnêteté, ont investi plus que l’État n’avait tendance à le faire. Les comparaisons sont assez difficiles à établir. Je vous renvoie aux chiffres de la Cour des comptes et ceci semble tout à fait imparable. On est là devant une tension qui peut être très réelle, d’autant plus que l’on peut se demander si, avec de nouvelles compétences, on ne risque pas l’inégalité. Inégalité entre les différentes collectivités selon le dynamisme, les tendances, les possibilités de chacune.

La question mérite d’être posée. Là encore, je ne sais pas s’il existe des éléments comparatifs très forts, mais je me souviens qu’il y a il y a six ou sept ans, on avait tenté de voir l’intervention des différents départements hors obligations de construction et d’entretien, c’est-à-dire dans la “sphère supplémentaire”. Dans l’académie de Versailles, pourtant relativement homogène par ses départements (il n’y a pas des pauvres ou des riches, ils sont tous à la fois riches et pauvres, voire très pauvres). On avait vu des différences qui n’étaient pas de quelques dizaines de points mais qui allaient de 1 à 3, voire de 1 à 4 (je ne donnerai pas de palmarès!). Dans une même académie, pour deux départements limitrophes, l’un pouvait consentir pour les actions à la périphérie de la sphère pédagogique trois à quatre fois plus que le département voisin, ce qui n’est quand même pas rien en termes d’aides multiples. C’est une véritable interpellation, car il est bien clair que les compétences supplémentaires accordées aux collectivités territoriales ne peuvent maintenant que ressortir au domaine pédagogique, au domaine de l’État. Par conséquent, c’est une vraie question dont j’ai essayé de voir le pour et le contre, et qui ne peut pas être simplement éludée.

Ceci me conduit à ce qui peut être à la fois une troisième partie et une conclusion: après tout, faut-il décentraliser et quelle est la motivation, le moteur de la décentralisation? Certes, le système centralisé à la française est considéré comme un modèle, mais pas au sens exemplaire du terme. Un modèle plutôt singulier, même si ce n’est pas tout à fait juste. L’élargissement à l’Europe des vingt-cinq va introduire de nombreux autres systèmes de type centralisé. On sait que l’éclatement ou la décentralisation du système centralisé conduit à des résistances extrêmement fortes pour une décentralisation plus élevée. Par conséquent, il faut aller voir un peu plus loin et se demander pourquoi.

Développons très vite les arguments les plus classiques. D’abord, l’exemple des pays européens voisins. Les quinze pays de l’Union européenne, avant l’élargissement, sont allés incontestablement dans le sens d’une large décentralisation, l’exemple de l’Italie et de l’Espagne étant de loin le plus significatif. Il n’y a guère que le Royaume-Uni qui puisse être mis un peu à

part, même si l'autonomie accordée aux établissements modère la "recentralisation" du système éducatif. Il n'en reste pas moins que la tendance lourde en Europe est d'accorder aux collectivités de base et à la collectivité intermédiaire (il y a toujours une collectivité intermédiaire, région ou province) une compétence en matière d'éducation qui peut aller jusqu'à la quasi-totalité des compétences.

Le deuxième argument, vous le connaissez tous, c'est la lourdeur administrative du système. Elle n'est pas niable. Je peux m'amuser, puisque j'en ai été, à faire le procès de l'Administration centrale. Elle est très malade, quel que soit l'angle sous lequel on la regarde... J'ai exercé plusieurs fonctions dans et hors de l'Éducation nationale, ce qui me permet d'avoir un regard comparatiste sur les fonctionnements administratifs des différents ministères français. On voit très bien que le ministère de l'Éducation nationale a une très forte singularité : c'est de loin le plus lourd, c'est celui qui, finalement, fait toujours son travail, mais qui le fait avec une extraordinaire lourdeur, à tel point que des problèmes comme la répartition des locaux de l'Administration centrale à l'intérieur de Paris (sur laquelle je me suis penché récemment) nécessitent un travail prométhéen... Pour s'auto-accuser, et n'en déplaise à mes amis recteurs, le rectorat de Versailles que je connais bien est une énorme machine. Bien sûr, il est assez emblématique... Mais c'est quand même une énorme machine et j'ai eu l'impression, comme Recteur de Versailles, de ne pas faire le même métier qu'en étant Recteur de Grenoble. Je faisais un métier par délégation continue et par représentation.

N'insistons pas trop là-dessus. La lourdeur de l'ensemble de l'édifice est incontestable. C'est avec tout ceci qu'il faut faire et c'est ce qu'il faut confronter avec les réalités du moment. Les réalités du moment, c'est notamment une place de plus en plus importante accordée à l'Europe, y compris en ce qui concerne l'éducation, même si ce n'est pas dans les traités. Vous le vivez certainement tous. Le mode de vie des gens n'est plus basé sur la trilogie État-département-commune qui était celui d'une France paysanne et qui était assez égalitaire finalement, ne serait-ce que dans sa représentation territoriale. Aujourd'hui, la population connaît une mobilité extrême, avec de nouveaux territoires *vécus*, qu'il ne faut pas avoir la vanité de vouloir faire coïncider avec de nouveaux territoires administratifs, mais qui obligent à réfléchir. Les deux tiers de la population française vivent maintenant dans de grandes agglomérations ou à leur périphérie, et de grandes agglomérations dans leur péri-urbain ou dans leur centre (à Lyon, on est bien placé pour illustrer cela), et par rapport auxquelles le département est de loin débordé.

L'espace de la région ne convient plus toujours très bien, la commune est autre dimension qui reste un repère de base, et le tout dans une grande mobilité de la population : mobilité quotidienne, mobilité annuelle, voire mobilité migratoire à longue distance. Tout

ceci pour nous troubler encore un peu plus... Dans le cas de Paris (celui que je connais le mieux), de la ceinture de Paris, la ceinture d'émigration, de l'influence de Paris, déborde maintenant le cadre de l'Île-de-France et s'étend sur toutes les régions voisines sans exception sur une profondeur de cent vingt à cent trente kilomètres à partir de Notre-Dame. Pour des agglomérations comme Lyon, Marseille, comme le Nord Pas-de-Calais dans un registre tout à fait différent, mais aussi comme Toulouse, Bordeaux, on est dans des cas de figure assez analogues où nos vieilles circonscriptions sont débordées. Voilà, c'est la réalité de la vie des gens. J'ajouterai, selon mes comptes rapides, qu'un tiers des départements français connaissent une décroissance de la population alors que, ailleurs, il y a partout croissance, y compris dans le rural, mais c'est un faux rural, un rural péri-urbain. Dans un tiers des départements, on est dans la décroissance, avec des départements qui correspondent à une ville moyenne, voire moins, et où, par conséquent, s'appliquent des procédures et des genres de vie complètement différents. Je dis cela pour troubler un peu, mais pour conclure que nos gouvernements, quels qu'ils soient, ont bien du mérite à s'attaquer à un pareil problème. J'ai essayé de vous en montrer toute la complexité.

Au titre de mon expérience où, ce qui compte incontestablement beaucoup, c'est d'être à la fois de fond un provincial par mon genre de vie et par les fonctions de recteur que j'ai exercées, mais également d'avoir une vue de l'État central par les fonctions que j'ai remplies à la DPDU et à la DATAR, si je devais tracer un équilibre dans tout cela, pour moi, l'idéal (je dis bien "l'idéal" car confronté au principe de réalité il ne tient pas, mais il faut quand même que je le donne car il peut éclairer), face à des collectivités territoriales qui ne tiennent plus, qui sont désuètes pour une large part, l'idéal serait de décentraliser un peu plus dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités, mais des collectivités plus solides qu'elles ne le sont.

Il me semble que les points les plus solides, ceux qui se rapprochent le plus des besoins des gens à l'heure actuelle, dans leur mobilité, c'est la région, parce qu'elle est de plus grande taille et de meilleur calibre que le département (une région éventuellement un peu agrandie), et ce sont les communautés (urbaines, d'agglomérations, les communautés de communes). Ce sont, à mon sens, les deux collectivités de l'avenir avec lesquelles l'État pourrait établir des partenariats.

Incontestablement, la procédure du projet et du contrat est un aspect très positif des évolutions de ces dernières années. Je viens d'en mesurer les effets dans le cadre d'une commission d'évaluation du Plan sur la politique contractuelle des universités. La politique contractuelle des universités peut faire l'objet de multiples critiques, mais il est frappant de voir que tous les partenaires sans exception la retiennent comme un moyen positif de faire avancer les choses,

même si elle fait l'objet de multiples possibilités d'amélioration.

Il me semble donc que c'est autour de trois niveaux de collectivités, de plus grande taille, mieux adaptées aux réalités contemporaines, que sont l'agglomération, la péri-urbanité et les espaces délaissés, que pourrait se refonder une activité décentralisée transformant les tensions entre les deux partenaires en un véritable partenariat institutionnel. Pour qu'il y ait partenariat institutionnel, il faut le vouloir, et comme nous sommes un pays de légistes, il faut une petite ligne quelque part dans une loi pour le dire.

Ce principe, cet idéal que je viens de tracer, qui est le mien, je l'appelle volontiers le "jacobinisme éclairé"... Car je pense que le jacobinisme pur ne tient plus, qu'il est définitivement dépassé. Nous ne sommes pas prêts, vieux pays de centralité, pour passer à une république des collectivités. Il faut donc trouver un équilibre entre les deux : jacobinisme éclairé par le partenariat. Mais c'est impossible à faire.

C'est la conclusion que je donne. Je prends rendez-vous sur une chose extrêmement simple et je termine par mon village. Quand vous entendez un homme politique dire : "Il faut faire des régions plus importantes, il faut regrouper". S'il n'est pas de Normandie, il ajoute : "Il y a au moins un cas facile par lequel il faut commencer : la Haute et la Basse-Normandie. Il faut commencer par réunifier la Haute et la Basse-Normandie". Actuellement, une campagne électorale, en Normandie, développe notamment le thème : "Il faut réunifier les deux Normandie". Je prends rendez-vous : on ne réunifiera jamais les deux Normandie.

Bernard Toulemonde :

- Armand, le géographe ne nous a pas déçus. Je dois dire que tu nous as fait un tableau de la décentralisation un peu comme le portrait de la France que tu as écrit et publié récemment. Tu nous as dressé un tableau de la décentralisation passionnant et qui nous porte à la réflexion.

Tu l'as fait en géographe. Tu l'as fait également en historien mais aussi en juriste, sans erreur, je peux le dire. Tu as même fait de la science administrative avec la référence à cette vieille loi de la science administrative qui a été découverte au cours des trente dernières années, à savoir que le système administratif français fonctionne par sédimentation et jamais par substitution : on ajoute toujours des couches administratives mais on n'ôte rien de ce qu'il y a dessous.

Et puis, tu as fait tout cela avec un humour extraordinaire et je te remercie beaucoup de nous avoir éclairés.

Je dois dire en même temps que tu as souligné un certain nombre de points. Je ne vais pas tous les reprendre mais nous avons eu l'exemple, hier, du partenariat qui s'est noué entre les autorités académiques et la Région. Nous aurons d'autres exemples

et nous allons égrainer toute une série de ces partenariats.

Tu as dit qu'il y avait une sorte de partenariat obligé et justement, dans le numéro de notre revue qui vient de paraître, j'ai cité hier un article de Claire Bazy-Malauray, Conseiller maître à la Cour des comptes, qui donne les chiffres de ce que représente l'effort de l'État encore aujourd'hui, par compensation auprès des collectivités locales en ce qui concerne les constructions et l'équipement des collèges et des lycées. Entre ce chiffre de compensation et ce que font les régions et les départements, on est au minimum dans un rapport de 1 à 4 en ce qui concerne les régions et bien plus pour les départements.

Elle termine son article par : *“Une conclusion apparaît évidente: les collectivités sont un partenaire majeur que l'on ne peut ignorer ou réduire à sa seule fonction de financeur des établissements. L'émergence de politiques propres est en cours. (...) l'État ne peut pas ignorer ce que font les collectivités et les relations vont nécessairement devenir plus fréquentes. Depuis une dizaine d'années, le grand effort était dans le hard et maintenant cet effort va porter sur le soft”*. Et elle conclut en disant que : *“État et collectivités territoriales sont contraints de s'entendre s'ils veulent l'un et les autres tirer un profit maximum des avantages et de la répartition actuelle des compétences”*.

Tu as évoqué les inégalités. Jean-Richard Cytermann, qui va animer un des ateliers, va distribuer dans cet atelier des tableaux extrêmement intéressants. Vous allez voir que, si l'on considère le coût d'un écolier d'une région à une autre, il y a des différences absolument fabuleuses! De même pour les efforts des régions.

Il nous reste du temps pour quelques questions si vous souhaitez demander une précision à Armand Frémont ou faire une suggestion.

Michèle Sabourin (Proviseur adjoint):

- Vous avez évoqué le grand bien qu'ont apporté les Régions à la construction des établissements et à leur rénovation. Il est un fait que les régions dépensent beaucoup plus que l'État et, dans le même temps, nos impôts locaux ont beaucoup augmenté. Il s'agit donc, en fait, d'un transfert d'argent dont la source est identique: le contribuable de base. Nous en retirons un grand bénéfice, la chose est certaine, mais il ne faut pas non plus oublier ce phénomène: il n'y avait pas d'impôts régionaux avant que les régions existent.

C'est peut-être un point de détail mais lorsqu'on parle de décentralisation, il y a la décentralisation financière qui récolte et dépense les impôts, et la décentralisation politique qui décide. Et si les régions peuvent être des collecteurs d'impôts, pourquoi les rectorats ne seraient-ils pas les lieux mêmes de la décentralisation politique du point de vue pédagogique? Est-il besoin que ce soit le collecteur d'impôts qui définit la politique?

Armand Frémont:

- Vous posez là une question clé. Deux thèses existent sur le financement des collectivités et sont actuellement débattues. La thèse qui veut qu'elles aient leur fiscalité propre et la maîtrise de leur fiscalité, et celle qui voudrait que la répartition de leurs crédits soit faite par l'État, ce qui est la garantie de l'équité. C'est une première manière de vous répondre.

Il faut dire qu'entre les deux thèses, on retrouve plus ou moins le partage entre *fédéral* et *jacobin* que j'évoquais tout à l'heure, car une collectivité peut dire aussi à juste titre: "Pour que je sois vraiment une collectivité et une collectivité autonome, il faut que je puisse lever des impôts qui soient les miens et non pas que j'attende mes finances de l'État". Mais ce n'est peut être pas la meilleure façon d'obtenir de l'égalité ou de l'équité sur le territoire national. Je laisse le problème en suspens.

Quant aux autres questions, je pense qu'un réel partenariat peut s'établir, si quelques règles sont fixées, entre l'État déconcentré, représenté par le Recteur, et le partenaire régional. C'est ce que je soulignais dans ma conclusion dans laquelle je privilégiais le partenaire régional.

Mais il y a un problème: le Recteur est à côté d'un Préfet, lequel est l'unique représentant de l'État. Je ne dis pas que le Préfet est un problème en soi mais la dualité Préfet/Recteur est une autre de nos singularités.

Gérard Lurçon (FCPE):

- Je vous remercie, Monsieur Frémont, pour votre intervention. Je reviendrai particulièrement sur deux points. Tout d'abord, les territoires vécus et les territoires administratifs qu'il ne convient pas de faire coïncider: c'est là que la notion de territoire prend toute son importance. En effet, bien souvent, on s'attache aux territoires géographiques et, on le voit avec toutes les évolutions du secteur urbain, nos territoires administratifs n'ont pas toujours beaucoup de sens. Ensuite, vous avez également insisté avec force sur la place de l'Europe. Aujourd'hui, on *recentralise* en Europe et il est important de travailler à une citoyenneté européenne, je vous rejoins tout à fait.

Je souhaiterais revenir sur la question qui a été posée avant mon intervention: décentralisation, oui, mais avec quels moyens puisque chaque collectivité, chaque entité sera autonome? On le voit, la richesse va de 1 à 907 entre les communes. Les impôts locaux datent de 1970 pour certains, de 1961 pour d'autres, et il y a très peu de péréquation. Au final, on peut craindre une disparité forte au niveau des territoires. Il faudra revoir totalement la fiscalité locale puisqu'elle représente environ 40 % du financement des collectivités territoriales, le reste correspondant à des dotations de l'État.

La réponse, qu'il aurait peut-être fallu développer un peu plus, est celle de la mise en place du contrat d'objectifs avec l'arrivée de la LOLF. Selon vous, la LOLF pourra-t-elle être une modalité de réponse aux disparités? Est-ce une modalité de péréquation?

Armand Frémont:

- La LOLF présente une technicité telle (à laquelle je me suis un peu frotté en examinant la question de la contractualisation avec les universités) que je ne veux pas m'aventurer. Théoriquement, elle le permet, mais je redoute les modalités d'application. J'ai entendu l'autre jour, de la part d'un inspecteur des finances, un exposé à propos des universités qui m'a fait un peu froid dans le dos... Je crois que l'orientation est juste mais j'ai peur de ce que nos amis de Bercy peuvent en faire. Mais c'est une autre histoire et je peux me tromper.

La question que vous posez est celle de la fiscalité des collectivités territoriales. Le régime de cette République est d'établir une équité entre ses collectivités.

Par conséquent, il faut bien un mécanisme, d'une manière ou d'une autre, pour que l'on ne tombe pas dans une parcellisation d'inégalités, que ceci se fasse par redistribution pure et simple de l'État ou par un système de péréquation associé à des contrats et des projets.

Voilà ce que je peux reprendre sur les principes mêmes.

Bernard Toulemonde:

- Personnellement, je pense qu'aujourd'hui, les principales inégalités (plus dans le second degré que dans le premier) tiennent à la répartition des personnels par l'État. Il faut bien voir que dans le fonctionnement total d'un lycée ou d'un collège, les traitements des personnels représentent 80 % des dépenses.

Or aujourd'hui, ces 80 % sont très inégalement répartis, car vous savez bien que dans les établissements de centre-ville, compte tenu des grades des personnels, de leur expérience, etc. on dépense bien plus d'argent en salaires que dans les établissements de banlieue difficile où l'on nomme les jeunes enseignants, les moins gradés, les moins expérimentés. Je pense qu'il faut regarder non pas seulement l'action des collectivités territoriales mais aussi celle de l'État.

David Parkes (Expert international):

- Je suis fiscalisé en France mais originaire d'un pays un peu à part... Ma question est très simple et c'est l'exemple de la Grande-Bretagne qui me l'inspire: est-il possible de décentraliser et de centraliser tout à la fois?

Armand Frémont:

- Là-dessus je suis catégorique, peut-être à tort, mais je prends mes responsabilités: je pense que plus on s'engagera dans la voie d'une décentralisation élargie et marquée – et je crois qu'il est finalement souhaitable de le faire – autour de collectivités rénovées, plus il faudra que l'État central soit intelligent et vigoureux.

Bernard Toulemonde:

- Très beau programme! Merci beaucoup, Armand, de cette conférence et de ces échanges.