

Première partie

ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION : NOUVELLE DONNE RÉGIONALE ET NATIONALE ?

■ Retour sur l'acte I de la décentralisation

JEAN-PIERRE WORMS, FONDA

Les logiques politico-administratives de l'acte II de la décentralisation prolongent celles de l'acte I, avec les mêmes défauts et les mêmes lacunes. Cependant, le paysage s'est modifié et le jeu des acteurs aussi. Il importe de rappeler quelques-unes des caractéristiques de ce paysage installé par la première décentralisation, avant de s'arrêter sur les traits de la seconde.

● *Dès avant 1981, trois enjeux pour la décentralisation*

En 1981, la démarche de la décentralisation avait déjà été engagée, en particulier par une loi au Sénat, avant que le nouveau gouvernement ouvre le chantier. Même si les constats n'étaient peut-être pas unanimement partagés, trois enjeux devenaient absolument criants.

> **UN ENJEU D'EFFICACITÉ** pour la gestion et le développement du pays : la capacité d'adaptation de la société française à un univers international, économique et technologique, en transformation rapide. Il ne pouvait être question de gérer plus longtemps selon un modèle hyper concentré et centralisé, avec un monopole administratif de l'appareil d'État qui édictait des directives pour mettre en œuvre les politiques nationales sur le territoire. Ce modèle de fonctionnement organisationnel était extraordinairement lent et lourd, coûteux en rigidité bureaucratique et en inertie, incapable d'adaptation aux diversités du territoire. Il n'était pas en mesure de mobiliser les énergies de la société. Le constat d'un modèle archaïque et désuet était fait depuis longtemps.

> **UN ENJEU DÉMOCRATIQUE** : dans la mesure où le modèle de relations entre l'appareil d'Etat central et les acteurs locaux était féodal, avec un monopole de l'argent, de la compétence et de la décision aux mains de l'appareil

de l'État, avec un système de tutelle et de contrôle de légalité des décisions en principe *a priori* qui se transformait souvent en contrôle d'opportunité. En dehors des communes qui avaient conquis une certaine autonomie politique, les départements et les régions étaient entièrement sous la tutelle et la direction des préfets. On était dans un état de sous-développement caractérisé des collectivités territoriales, qui montrait de toute évidence une grave carence de démocratie.

> **UN ENJEU CULTUREL ET CIVIQUE** : en rupture avec une tradition de dix siècles de monopole de la légitimité par le pouvoir central, où l'intérêt général était défini par ce pouvoir et où les citoyens bénéficiaient de la manne descendue du sommet qui représente, à lui seul, l'intérêt collectif. Dans ce système, les habitants sont transformés en consommateurs du bien public construit par l'appareil d'État. Cette logique a fabriqué une certaine conception de la citoyenneté en France. Cet enjeu de la décentralisation était particulièrement difficile à concevoir pour l'administration et pour la classe politique, à gauche comme à droite.

Avant 1981, au sein du Parti socialiste qui allait prendre le pouvoir, une importante réflexion sur la décentralisation avait permis de déposer, dès la fin des années 1970, une proposition de loi-cadre autour de grands principes qui devaient ouvrir sur des lois d'application. Gaston Deferre ne croyait pas à cette façon de prendre les choses. Il fallait une stratégie de transformation face à ce chantier extraordinairement difficile à conduire, en raison de la masse considérable d'intérêts qui régnait dans l'appareil d'État et chez tous ses « clients » y compris les élus locaux. L'insatisfaction était générale, mais on mesurait déjà les très importantes résistances à dépasser.

● **1981 : un déplacement démocratique important**

Comment avancer, sinon en adoptant, comme Gaston Deferre l'a fait, une démarche que l'on peut qualifier de « déséquilibre moteur ». Comme pour la marche à pied, cela consiste à se mettre régulièrement en déséquilibre pour avancer. Partant d'une première loi qui supprimait le contrôle *a priori* des décisions des élus locaux pour les mettre en responsabilité, on passait à un contrôle *a posteriori*, non plus par l'exécutif (en l'occurrence le préfet) mais par le judiciaire (tribunal administratif, chambre régionale des comptes) ; ce qui constituait un déplacement démocratique important. Les

élus devenaient totalement responsables, mais aussi entièrement vulnérables, d'où une demande de définition des compétences et des domaines de leurs responsabilités.

Il fallait arracher, lambeau par lambeau, des domaines de compétences et des attributions administratives qui appartenaient jusqu'alors aux différents ministères, pour les transférer aux collectivités territoriales, avec l'idée d'identifier des blocs de compétences : la proximité à la commune ; la solidarité territoriale et sociale au département ; le développement économique, les grandes infrastructures et la formation à la région. Pour l'enseignement, le partage était plus compliqué entre commune (écoles maternelles et primaires), département (collèges) et région (lycées). La décentralisation se heurtait à des résistances considérables de l'appareil d'État et à celles de certains politiques de la majorité présidentielle. Ainsi, la décentralisation des compétences s'est arrêtée à la moitié du chemin pour le budget de la culture : une culture toujours adossée à une diffusion culturelle très centralisée alors qu'un autre modèle était avancé, celui de l'Allemagne par exemple.

Pour que les élus puissent gérer leurs nouvelles compétences, il a fallu engager la réforme de la fonction publique car la fonction d'État avait jusqu'alors le monopole total de la compétence pour l'exercice des responsabilités locales, avec toutes les clés et les moyens techniques. Très assise sur ses privilèges, elle était peu disposée à voir répartir les compétences et les moyens entre les élus. Il s'agissait de faire accepter le découpage de la fonction publique en trois ensembles : fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière, avec un système compliqué de principes généraux et une mise en œuvre adaptée à chaque champ, accompagnée de problèmes de transfert de personnels. Il fallait créer la capacité politique de gérer cette nouvelle organisation des compétences et des moyens ; il y fallut toute l'intelligence stratégique et tactique du ministre Gaston Defferre.

- *Décentralisation acte I : les problèmes restés en jachère*

La première démarche de la décentralisation est restée assez classiquement centrée sur le fonctionnement institutionnel, la mobilisation de la société civile étant un peu oubliée. Avec l'acte I de la décentralisation, des problèmes restaient en jachère.

La décentralisation se fait **sur les mêmes territoires** qui avaient présidé à la gestion centralisée précédente. Sont gardés le morcellement du territoire en 36 000 communes (issu de celui des paroisses avec ses facteurs de consensus autour du curé et du hoberneau local) et le découpage administratif arbitraire des départements. Quant à la géographie des régions, on en reste à celle qui avait été créée pour les besoins de l'État en matière notamment de consolidation des données statistiques : dans les années 1960, le Commissariat général au plan avait eu besoin de circonscriptions d'action régionale pour développer de la rationalité administrative et établir des prévisions (par exemple, pour le logement). Aux côtés des fonctionnaires, on avait associé peu à peu des élus, installant les commissions de développement économique régional (Coder) puis les conseils régionaux, sans dégager un espace de mobilisation des compétences humaines, économiques et sociales.

La décentralisation reproduit **les découpages sectoriels** de l'action publique et de l'appareil de l'État, au sein des différentes collectivités territoriales.

La décentralisation **transfère des charges**, en principe au franc le franc, pour chaque attribution de compétence par l'État à une collectivité, sous forme de dotation globale ou de transfert d'impôt. Or, on décentralise des activités où la demande est en croissance rapide : par exemple, un secteur social en pleine crise avec une explosion des besoins et un parc d'établissements scolaires complètement dégradé. Le résultat est que, les usagers et les habitants protestant, les élus des collectivités territoriales vont être face à des transferts de charges que ne couvrent pas les transferts de moyens.

La décentralisation ne règle pas **les rapports entre les collectivités territoriales**, notamment les compétences des regroupements de communes ou les choix à faire entre département et région. On reste devant un morcellement et un empilement des territoires.

La décentralisation ne traite pas **du statut et des pouvoirs des élus** : la limitation du cumul des mandats n'est pas véritablement réfléchie ; on en reste à une petite limitation, retirant de la loi la présidence de toutes les structures intercommunales aux compétences pourtant considérables.

La décentralisation ne se penche pas sur **les relations entre les collectivités territoriales et les forces vives locales**. En dépit du constat de quel-

ques parlementaires attachés à la mobilisation de la société civile, il n'y a pas eu transfert de capacités d'initiatives, notamment aux associations, en ce qui concerne par exemple les enquêtes publiques et plus généralement les procédures d'urbanisme, pour avoir progressivement des lieux et des temps de concertation avec la société civile autour de l'élaboration des politiques publiques locales. Du coup, l'enjeu de révolution culturelle que pouvait porter la décentralisation n'est pas traité et ce grand chantier de la décentralisation reste donc ouvert.

Enfin, avant la décentralisation, existaient au sein de l'État des **administrations de mission** qui s'efforçaient de mobiliser les forces vives de la société ; la répartition obsessionnelle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a sclérosé cette dimension.

■ L'acte II de la décentralisation : l'absence de vision stratégique

JEAN-PIERRE DUPORT, FONDA

● *Des remarques complémentaires*

La situation actuelle appelle quelques remarques complémentaires et personnelles qui viennent compléter les informations déjà fournies sur la répartition des compétences, après cette nouvelle étape de la décentralisation.

Pour l'acte II, des **lois ont été votées avec difficulté**. Malgré la forte majorité gouvernementale actuelle, la dernière loi (peut-être la plus importante) a été votée par le recours au « 49.3 ». Cette procédure permet au gouvernement d'arrêter le débat parlementaire et de ne retenir que les amendements qu'il agréé, avant de demander à l'Assemblée nationale un vote de confiance.

Alors que l'on attendait une vision stratégique qui clarifierait la répartition des compétences et articulerait une politique de décentralisation avec la politique issue notamment des lois de 1992 et de la loi Chevènement sur l'intercommunalité, s'est développé **un mille-feuilles qui contribue à aggraver la complexité du dispositif**. On peut regretter qu'il n'y ait pas eu de lien réel entre le transfert de compétences et la restructuration de l'espace territorial. C'était déjà, dans les années 1980, la position très forte du Pre-