

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-

mier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre : les questions de l'intercommunalité n'étaient pas pour eux majeures et ils ont refusé d'aller dans ce sens. Ainsi, dans le domaine de l'urbanisme, il est regrettable d'avoir donné la totalité du pouvoir aux communes et, par exemple, de n'avoir pas obligé à ce que la logique des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (aujourd'hui des schémas de cohérence territoriale) ne soit pas affirmée en tant que telle : on s'est refusé à donner la compétence territoriale de l'organisation urbaine aux seules agglomérations s'étant dotées d'une structure de coopération ; on a choisi de la donner aux communes, à charge pour elles de se regrouper volontairement si elles le souhaitaient.

Le gouvernement a hésité à aller dans le sens de compétences mieux articulées. Alors qu'il affirme sa volonté d'attribuer aux régions un rôle de leader en matière économique et de confier, pour le social, ce rôle aux conseils généraux en décentralisant par exemple le Fonds de solidarité pour le logement, le gouvernement ne va pas au bout de sa logique. Du coup, il n'y a **pas eu de choix régional fort** et la loi est plutôt départementaliste, alors que la région aurait pu être confortée dans son rôle et ses responsabilités. Le gouvernement a vraisemblablement été « échaudé » par le scrutin de mars 2004.

- *Des questions sensibles*

La loi n'a manifesté **aucune volonté de renforcer l'intercommunalité**, tout au contraire : le texte contient la possibilité de sortir des intercommunalités, en réponse à l'existence de problèmes locaux. C'était accepter plus largement qu'il n'y ait pas de continuité territoriale et cela signifiait qu'on allait avoir des intercommunalités de droite et d'autres de gauche.

En ce qui concerne le **logement**, on peut être choqué par le choix systématique en faveur des seules communes, même en Ile-de-France. Les communes ont la possibilité de déléguer cette compétence à l'agglomération, mais seulement dans une démarche volontaire. Ce choix ne permet pas de lutter contre les inégalités spatiales dont on connaît le lien avec les inégalités sociales. Or, les lois de 1992 et la loi Chevènement avaient choisi de développer l'intercommunalité et, à présent, 30 000 communes sont dans une intercommunalité. Il aurait fallu revenir sur l'article de la loi

Chevènement qui permet aux communes en intercommunalité de s'exonérer du versement au Fonds de solidarité. Certes, des conditions ont été posées telle l'existence d'un Plan local de l'habitat (PLH), mais on ne peut croire à la capacité des préfets de s'opposer aux grands élus. Le contingent préfectoral est quasiment décentralisé alors qu'il restait un élément de garantie ; avec lui, disparaît un levier d'intervention.

L'expérimentation est une bonne chose pour acclimater les esprits à la réalisation de la décentralisation. Ainsi, l'expérimentation en matière ferroviaire sur quatre régions s'est avérée concluante et a permis de faire évoluer les mentalités tant du côté des syndicats que des régions.

En ce qui concerne **la contractualisation avec les associations**, en l'absence de chef de file et d'engagement pluriannuel avec les collectivités territoriales, les textes ne marquent aucun progrès. Tout va dans le sens de la compétition pour la recherche des subventions, sans que soit envisagé un contrat unique qui, pour les associations, comporterait d'ailleurs des risques accrus d'instrumentalisation (d'autant plus qu'il y aurait un seul interlocuteur).

Le débat public a été en principe renforcé par la loi du 27 février 2002 et la création d'une autorité indépendante : la Commission nationale du débat public, bonne manière de voir si la population s'approprie ou rejette les projets auxquels s'attachent les collectivités publiques. Mais, grande est la crainte de voir se développer le référendum qui n'est pas le processus le plus démocratique d'expression des positions de la population.

Il faudrait s'appuyer davantage sur **les comités économiques et sociaux régionaux**, à condition que les associations y soient plus présentes et qu'il leur soit donné un rôle réel d'évaluation de la démocratie participative dans les régions. Dans ces comités, il y a moins de rivalités avec les pouvoirs politiques que dans les communes notamment.

L'acte II de la décentralisation n'est **pas porté par un projet de société** avec une vision de l'organisation de la République. Du côté des services de l'État, cette loi est ressentie comme importante et elle bouleverse beaucoup de choses. Les transferts de personnel liés à cette loi sont massifs : sans revenir sur les problèmes posés par le transfert des personnels techniques de l'Éducation nationale, c'est la fin des directions départementales de l'équipement et les directions départementales de l'action sanitaire et

sociale y perdent beaucoup. Les préfets de département y laissent également des responsabilités. Prédite par certains il y a quarante ans, la « sous-préfecturation » des préfectures de département se réalise, à l'heure où l'administration de l'État continue de s'organiser autour des préfets de région dont les pouvoirs sont renforcés. La réforme de l'État reste à faire et la perte de moral des administrations de l'État au niveau départemental en témoigne.

La réforme de **la fiscalité** n'a pas davantage été entreprise, ni la gauche ni la droite ne voulant s'y attaquer. Ainsi, la réforme des bases de la taxe d'habitation est en plan, alors que le système ponctionne davantage les habitants du logement social.

L'État a laissé **disparaître tous les lieux où il y avait de la réflexion prospective** et de la pensée au sein de l'administration, ainsi de la Datar et du Commissariat général au plan. Par le passé, un jeune fonctionnaire se formait en participant aux commissions du plan. Aujourd'hui, la formation des fonctionnaires en reste à des formations techniques et financières. Les fonctionnaires de l'État ne sont plus guère en mesure de prendre des initiatives, de soutenir des innovations et de mobiliser les forces vives sur le terrain, faute de moyens.

Enfin, il n'y a **pas eu de réflexion globale sur le rôle de l'État en matière de solidarité**. On ne gère qu'un transfert de points du produit intérieur brut (PIB) du budget de l'État sur la sécurité sociale. Or, le pays reste confronté à d'importants problèmes de société qui ne sont pas véritablement traités : assurance maladie, retraites, etc. Les points du PIB filent et l'État se paupérise.¹

1. Jacqueline Mengin, fonda, confirme l'analyse. La décentralisation a oublié que l'État se doit d'assurer un minimum d'égalité des citoyens face aux pouvoirs. Il n'y a pas de pensée sur l'État aujourd'hui. A droite comme à gauche de l'échiquier politique, l'État est « couvert de tous les maux », alors qu'il faudrait réaffirmer ses fonctions fondamentales pour l'équilibre de la société et réfléchir sur les moyens de conduire une politique. Les fonctionnaires d'État n'ont plus de marge de manœuvre. D'ailleurs, nombre de jeunes fonctionnaires ne choisissent plus la fonction publique d'État, lui préférant la fonction publique territoriale.