

■ Acte I et acte II de la décentralisation : similitudes et changements

GEORGES GONTCHAROFF, CONSEILLER DE LA REVUE *TERRITOIRES*

Entre l'acte I et l'acte II de la décentralisation, le fond de tableau a énormément changé, même si apparaissent des similitudes qu'il est utile d'identifier.

Un développement de l'intercommunalité est intervenu, aussi rapide qu'incroyable pour ceux qui, depuis quarante ans, observaient l'esprit de clocher et les réticences des élus à aller dans ce sens. C'est la multiplication des communautés de communes et d'agglomérations mais aussi des pays, qui avait commencé indépendamment de l'acte II de la décentralisation, les lois Joxe et Chevènement y étant pour beaucoup. Avoir vu la France se couvrir aussi rapidement et de manière bientôt exhaustive de communautés, non plus seulement pour une intercommunalité de services mais pour une intercommunalité de développement, est fantastique. Cette explosion a surpris tous les spécialistes, y compris par sa rapidité. La mentalité des élus a changé, n'en déplaise à la majorité sénatoriale qui a cherché à retirer des textes de loi la moindre allusion à l'intercommunalité ; il a fallu quelques amendements pour la réintroduire, comme par surprise. Le fait est là, têtue, et l'acte II de la décentralisation ne le prend pas assez en compte. À cet égard, il y a un décalage entre l'évolution du pays réel et la prise en compte par la nouvelle législation de ce phénomène. Cette intercommunalité cherche un espace entre la commune et le département. C'est aussi la poussée autour des pays qui, après les lois Pasqua et Voynet, reçoivent une reconnaissance.

À côté des élus, a été prévue une instance représentative, **le conseil de développement**. Il faut étudier la manière dont les associations se sont (ou non) impliquées. Ainsi, en animant une plate-forme interassociative nationale et régionale, l'Unadel a expérimenté une démarche d'accompagnement et d'évaluation, appelée « Territoires d'avenir ». Le conseil de développement est un lieu nouveau de dialogue institutionnalisé qui n'exclut pas des batailles forcenées entre associations pour obtenir une place dans ces conseils, comme cela a été le cas dans plusieurs régions.

La vieille opposition entre « **départementalistes** » et « **régionalistes** », qui traverse tous les partis, subsiste. À cet égard, l'acte II de la décentrali-

sation est aussi départementaliste que l'était l'acte I ; cela se fait, à nouveau, au détriment du pouvoir régional qui sort de l'acte II moins affirmé qu'on veut bien le dire.

Le désengagement financier de l'État est synonyme d'une extrême paupérisation de l'État qui n'est d'ailleurs pas uniquement liée à la décentralisation. Il ne dispose plus des financements qui permettaient des incitations. Ne serait-ce pas la seule logique de l'acte II de la décentralisation que de diminuer l'impôt étatique, suivant les promesses du président de la République, et de rattraper les obligations du pacte de stabilité ? Du coup, l'État se défause : il se débarrasse de pans entiers de ses attributions pour alléger ses charges, quitte à ce que la fiscalité locale s'accroisse ; il abandonne aux collectivités territoriales 200 000 fonctionnaires. Ainsi, l'État décentralise la formation initiale des travailleurs sociaux et médico-sociaux, ce que n'avait pas voulu faire l'acte I afin de la maintenir dans une certaine neutralité et de ne pas la politiser. L'État largue donc tout ce qu'il peut.

Le développement des inégalités territoriales s'accroît : les distorsions deviennent intolérables au regard de l'égalité républicaine, suivant les choix prioritaires que font par exemple des départements : les mêmes pauvres, les mêmes exclus ne sont plus traités de la même manière sur le territoire national. La décentralisation se veut « désuniformisation », mais l'État ne met pas en place une réorganisation des solidarités, de la fiscalité dans son ensemble, pas plus qu'il ne pense sérieusement à des mécanismes de péréquation ; c'est le grand trou de l'acte II.

Dans l'acte II comme d'ailleurs dans l'acte I, il n'y a **aucune réflexion sur le rôle de l'État** après la décentralisation et aucune trace d'une véritable redéfinition de ses fonctions. Les choses n'ont été pensées qu'en termes de collectivités territoriales.