

Décentralisation – 2003

Jeudi 27 février

Sous la présidence de M. le Maire, la séance est ouverte à 20 h 15

Les Assises des Libertés Locales qui se sont tenues dans toute la France et, plus récemment pour l'Ile-de-France à Port-Marly, ont permis aux représentants des diverses collectivités territoriales de donner leurs appréciations sur les propositions contenues dans les projets du Gouvernement en matière de décentralisation des compétences auprès des régions, des départements et des communes.

M. le Maire a estimé nécessaire d'organiser un débat au sein du Conseil Municipal pour que chaque élu puisse disposer des éléments fondamentaux qui lui permettront à la fois de mieux participer à une réforme de l'organisation de la France et de donner un avis éclairé sur les différents points de cette réforme qui concerneront plus particulièrement les communes.

Exposé de M. Jean-René Fontaine

I – « L'organisation de la république France est décentralisée »

Article 1 de la Constitution

Réforme constitutionnelle soumise au congrès et non au référendum

« Je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité »
Chirac.

Définitions : Décentralisation (de l'autorité)

Article 72 : « Les collectivités territoriales ont **vocation à prendre les décisions** pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Elles s'administrent librement par des conseils élus...

« Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé... une voie nouvelle doit être inventée » Chirac.

AXE fondamental de la construction de la vie nationale

Féodalité – Monarchie

Girondin – Jacobin

Régionaliste – Etatiste

Vers un nouvel équilibre par un **transfert d'attributions** de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Définitions : Décentralisation et délégation (de l'autorité)

La REMISE d'un certain POUVOIR de DECISION à des agents de l'Etat (ou d'une autre collectivité) répartis sur le territoire mais restant SUBORDONNES à l'autorité centrale par un lien hiérarchique.

« C'est toujours le même marteau qui frappe.

Seulement, on a raccourci le manche « Odilon BARROT 1861 (coups mieux ajustés).

- Plus de pouvoirs au PREFET. Pour une meilleure centralisation ?

La délégation est une forme de déconcentration.

Ex. : Adjoint au Maire – Sous-Préfet – etc...

Proximité

Notion nouvelle... à la mode ! – Demande de SUR-MESURE. REACTION à la COMPLEXITE de la vie moderne, de l'administration.

Une forme de CONSUMERISME des services publics également.

La commune institution privilégiée de proximité

Subsidiarité

Fondement philosophique de la décentralisation et du fédéralisme.

« La bonne distribution des pouvoirs intéresse surtout les époques et les lois de liberté » VIVIEN 1837.

En résumé, une maxime : « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ».

Un traitement égal n'est pas un traitement identique.

II – Historique

XIIème siècle : « communes urbaines » contre Féodalité qui octroie des chartes aux villes.

Monarchie : déconcentre sur provinces et reprend en mains les communes.

14 Décembre 1789 : « la commune possède un cercle d'activité qui lui appartient en propre ».

28 Décembre **1789** : le département.

1800 : le Préfet sera seul chargé de l'administration.

1830-1840 : organisation de la décentralisation.

Loi du 28 Août **1871** : **département**

Le Conseil Général délibère ; le Préfet exécute.

Loi 5 Avril **1884** : **commune**

Uniformité du régime juridique : Maire élu et représente l'Etat pour certaines attributions.

« **Le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune** ».

22 Mars 1890 : **syndicats de communes** : Tissu intercommunal technique pour les grands services publics.

En 2000, urbanisation : 50% population vit sur 2,5 % du territoire. **Problème rural.**

6 % population vit sur 50 % du territoire

Naissances des régions : 28 Octobre **1956** : 23 régions de Programme

2 Juin **1960** : 21 circonscriptions d'action régionale

1972-1982 : Etablissement public puis régions, collectivité territoriale

2003 : REGION dans la Constitution

Intercommunalité : 1966 **communautés urbaines** pour les grandes agglomérations (Lyon, Lille, Bordeaux, ...)

1992 Communautés de communes

1995-99 PAYS

1999 Communautés d'agglomération

2174 Structures et 45 millions d'habitants – ¾ des communes concernées

Réforme 1982-1985 DE « décentralisation »

- ♦ Création de la région (collectivité locale)
 - ♦ Suppression de la tutelle : contrôle de légalité a posteriori
 - ♦ Président du Conseil Général exécutif du département
 - ♦ Transferts d'attributions nombreux
- ex. : immobilier scolaire – voirie – transports collectifs

Progrès

- ♦ Gestion plus proche – qualité – réactivité. Ex. : TER, collèges, ...
- ♦ Responsabilité des exécutifs locaux : 2/3 des investissements publics

Insuffisances

- ♦ Déconcentration de l'Etat plus timide
- ♦ Empilement des collectivités « conduit à la confusion et au gaspillage » Balladur.
enchevêtrement des compétences, financements croisés

- RESSOURCES insuffisantes pour accompagner les transferts des compétences.

III – problématique de la décentralisation

Sondage BVA : assises des libertés locales – Elle a « bonne presse ».

On en ATTEND beaucoup :

- ♦ Amélioration cadre de vie : 64 % contre 17 %
- ♦ Qualité des services publics locaux : 75 %
- ♦ Transparence et information
- ♦ **Meilleure utilisation de l'argent public**

Pour le pouvoir fiscal des collectivités : 75 % favorables.

Et pour que l'Etat verse des SUBVENTIONS pour réduire les inégalités : 87 %.

Le partage actuel des compétences est **confus**. 58 % surtout chez les jeunes croient que l'enseignement primaire/secondaire est géré par les collectivités.

Les orientations : Pour l'intervention de **tous les niveaux** en matière de formation professionnelle, emploi, économie,

Personnes dépendantes et environnement

Logement social : Pour une vraie décentralisation sur la commune : 52 %

L'Etat doit rester compétent pour les hôpitaux et la lutte contre l'exclusion.

Pour la décentralisation : Sport et Culture.

Les enjeux politiques

♦ **Autonomie** – « Chacun pour soi (à la limite) selon ses ressources »

Les Etats fédérés inégaux – compétitifs

(mais marge de manœuvre des collectivités limitée par les lois républicaines, les politiques nationales, les ressources encadrées)

♦ **Solidarité** : Mise en place des TRANSFERTS pour PEREQUATION

Politique faiseuse de solidarités à tous niveaux

MONDIAL : ONU et ses OMS – FAO – OIT – etc...

EUROPE : FEOGA- FEDER – FSE – etc...

FRANCE : ex. : Retraites – RMI – Prix uniques sur le territoire : Poste – EDF, ...
santé

Logement social

La **décentralisation** est un **arbitrage** entre autonomie locale et équilibre solidarité nationale

♦ **Les échelons**

2 lignes de collectivités

L'une **historique**

Communes (36 779) – Syndicats (19.000)

Pays 67 (230 en cours)

Départements 100

Etat

L'autre **naissante**

Intercommunalité à ressources propres **743**

Régions 25

Europe

CHIRAC à Rouen : « Demandons-nous si, dans un pays profondément marqué par cette forme insidieuse d'absolutisme républicain qu'est la centralisation, il n'y a pas aussi quelque avantage à compter par centaines de milliers les élus locaux... intermédiaires entre les français et les pouvoirs, acteurs engagés dans la vie associative, prêts à donner l'alerte des difficultés et des mécontentements et exercés à rechercher des solutions pratiques ».

DIMENSIONS

Découpage de décentralisation – Regroupement sur 7 ou 9 (seuil européen)

Nombre de régions 25 est un Département 100 à 50 ?

Le Département est sorti RENFORCE de la consultation.

SPECIFICITE Ile-de-France

. Fonction CAPITALE : ressources et charges

. 6 DEPARTEMENTS dans l'agglomération

. Développement difficile de l'intercommunalité

♦ Syndicats anciens et puissants

♦ Dépendance de la capitale, de la petite couronne du moins

. **Richesse globale mais grandes inégalités**

ex. : Neuilly/Bonneuil

Donc vigilance sur péréquation nationale et régionale

IV – Réforme actuelle

Objectifs : Rechercher le meilleur échelon pour l'efficacité de la démocratie

Echelon de la plus forte proximité

« que les collectivités territoriales assurent l'essentiel des responsabilités de la vie quotidienne » Karoutchi.

1 REGION dans la CONSTITUTION

Mission : Développement économique

Dimension : Regroupement possible mais volontariat

Gestion : Une majorité. Donc modifications mode de SCRUTIN

Prime majoritaire – seuils de second tour

Pour une volonté régionale et assise territoriale (départementale) aux élus.

2 GARANTIE autonomie financière dans la Constitution

Ressources propres seront une part DETERMINANTE de leurs ressources

Possibilités élargies d'agir sur l'assiette et les taux

Rien n'est décidé sur les impôts à transférer ou à créer, ou à spécialiser par collectivité : ex. : TF pour département, etc.

TRANSFERTS accompagnés de RESSOURCES équivalentes à celles consacrées à leur exercice.

Toute création ou extension de compétences accompagnée par des ressources définies par la loi.

Donc état des lieux et RECOURS juridictionnels possibles.

REFORME 2003

1 Maintien de l'empilement

Regroupements autoritaires ne sont pas envisagés.

Par contre, vont être expérimentés et décidés volontairement.

Prudence sur l'intercommunalité :

Raffarin : « Je préfère la collégialité de l'intercommunalité à la hiérarchie ». Et au congrès de l'AMF « les communes, ces SANCTUAIRES de la République ».

2 Décentralisation accompagnée par la REFORME de l'ETAT

RECENTRAGE sur les fonctions régaliennes

Sécurité intérieure et extérieure

Solidarité

Grands services publics : Education – Hôpitaux

Faire « maigrir » l'Etat.

ETAT GARANT du respect du droit par les autorités locales et de l'IMPARTIALITE des politiques publiques

ETAT assure « EGALITE par juste et raisonnable péréquation des ressources »

Le principe de **dispositifs légaux de compensation des inégalités** entre collectivités territoriales est désormais CONSTITUTIONNEL.

CONTRATS de DELEGATION aux collectivités territoriales

Plus économe que la déconcentration.

Mise en œuvre de politiques :

- ♦ gestion de fonds européens
- ♦ social : formation professionnelle

Premier Ministre Raffarin : prévoit une baisse des prélèvements globaux en 5 ans du fait de la décentralisation (vœux à la presse 2003).

1 Droit a l'expérimentation (Article 4 loi constitutionnelle)

Défini dans d'étroites limites

« Si la loi ou le règlement l'a prévu, les collectivités territoriales peuvent DEROGER, à titre expérimental et pour un OBJET et une DUREE LIMITES, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs COMPETENCES ».

Il s'agit de TESTER en réel sur le terrain des réformes AVANT de les GENERALISER. Il y a suspension temporaire du droit commun puis extension.

Ceci est différent du PRIVILEGE, loi spéciale pour une partie du territoire envisagée un moment par la Corse et elle seule.

Nombreuses **craintes** : « La décentralisation n'est pas une grande braderie qui laisserait la République en morceaux ». J.L. DEBRE.

« Une expérimentation à la carte ouvrirait un vaste marché de surenchères locales dont la nation sortira affaiblie ». Ségolène ROYAL.

« Le tout expérimentations serait ravageur ». J.P. Huchon.

D'où grande prudence du gouvernement depuis la consultation des Assises.

PM : « N'ayez pas peur des expérimentations. Elles seront limitées en nombre et dans le temps ».

2 Pas de hiérarchie = chef de file possible ainsi que délégations

Article 4 « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

Mais lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la LOI peut autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune.

Les collectivités peuvent aussi passer des CONTRATS de DELEGATION.

Ex. Département vers commune pour l'insertion RMI.

3 Participation des citoyens

Depuis quelques années, pression populaire et des élus pour le droit de pétition et référendums locaux.

Constitution prévoit :

DROIT DE PETITION (article 5).

Pour demander l'inscription à l'**ordre du jour** de l'assemblée délibérante d'une **question relevant de sa compétence**.

REFERENDUM local (article 6) décisionnel. A l'initiative des élus.

Loi organique précisera les modalités d'exercice de ces nouveaux droits.

En résumé, le cadre d'une REFORME GLOBALE. est planté. Son IMPACT dépendra des lois organiques, de l'attitude des collectivités territoriales et des dispositifs financiers d'accompagnement.

« Pour réussir, il faut **CONJUGUER modernité, proximité, solidarité, efficacité** ». J. Martin au Conseil Général.

Intervention de M. le Maire

M. Martin déclare :

« La nouvelle décentralisation est une nécessité car la République est devenue complexe et le citoyen veut qu'on reconnaisse de plus en plus son identité et la spécificité de ses attentes. Nous découvrons tous les jours que chacun souhaite être traité pour ce qu'il est et où il est, d'où l'obligation de travailler à régler les problèmes de la société dans le cadre d'une proximité accrue qui permet de faire du sur mesure. Cette révolution institutionnelle importante ne pourra se faire que si nous savons répondre à trois questions : Arriverons-nous à améliorer et à simplifier la vie quotidienne de nos concitoyens ? Arriverons-nous à maîtriser la dépense publique en réalisant enfin des projets qui étaient en panne ? Arriverons-nous à simplifier nos structures, à réduire les coûts des dépenses publiques ainsi qu'à réduire les inégalités territoriales ? Cette nouvelle décentralisation permettra de libérer les capacités créatives et d'initiatives des hommes et des femmes de nos communes et de nos départements ; elle devra libérer les énergies tout en aidant l'Etat à se réformer. »

V – Questions

A QUELS TRANSFERTS ?

Avant l'été, lois organiques en préparation. Les Assises des libertés locales ont permis de débattre.

1 Pour les REGIONS

. Un BLOC de compétences économiques. « Consolider leurs missions au service du développement économique ». Chirac.

Reclassement des compétences Etat/Régions

Pour la REGION : . Aides aux entreprises

. Formation professionnelle

. Transports collectifs

. Logement social : aides à la pierre ?

. Expérimentations possibles en matière de santé et éducation (Raffarin)

. Réunification de l'immobilier second degré ? (lycées, collèges)

Pour l'Ile-de-France :

CONSENSUS sur : - Coordination de l'action économique pour affronter la compétition avec les grandes métropoles mondiales

Mais aussi rééquilibrage économique de la région parisienne (ouest, est, ...)

REFORME et Présidence du STIF. Enjeu majeur régional

En QUESTION : - Enseignement supérieur : IMMOBILIER à réhabiliter ? 550.000 étudiants dans 17 universités

Hôpitaux ? Formation des infirmières suggérée

Reconquête du Patrimoine Ecologique régional ? Environnement ?

Action foncière ?

2 Les DEPARTEMENTS

Au départ, menacés jusque dans leur existence, ils sortent confirmés et renforcés.

VOIRIE : déjà, l'essentiel aux départements : 300.000 kms.

Donc, probablement addition des routes nationales (27.000 kms). Sarkozy.

Vocation **SOCIALE** à confirmer ?

Gestion complète des politiques sociales. RMI, handicaps

« Etat fixe les normes et évalue en aval ». Raffarin.

EQUIPEMENTS de proximité.

LIEU de délégation de l'Etat en matière de logement en liaison avec les intercommunalités.

Autres thèmes :

Inventaire du patrimoine ?

Classement des hôtels/restaurants ?

Education : « **Questions d'éducation et de formation sont beaucoup trop centralisées et il convient de redistribuer les responsabilités pour que notre pays soit aéré** » (Raffarin).

QUESTIONS

B Quelles **RESSOURCES** ?

Actuellement, l'Etat COMPENSE 35 % du produit des impôts locaux (évolution plus lente)

1 FISCALITE = IMPOSITIONS de toute nature

Pouvoirs élargis en matière de taux et d'assiette fixés par la loi

Les 4 taxes :

. Faut-il REVISER les valeurs locatives ? Qui le fait ?

. Faut-il SPECIALISER chaque taxe pour une collectivité

Ex. : TP pour l'Intercommunalité

TF pour le Département

TH pour la commune

Redevances et cotisations de Sécurité Sociale

TRANSFERTS de taxe ?

TIPP (25 milliards d'euros) – A l'étude

Taxe additionnelle sur le revenu

CSG

Comment parvenir au niveau DETERMINANT des ressources propres = « Niveau tel que la liberté est assurée ». Devedjian.

QUESTIONS

2 Financement des **TRANSFERTS**

Pas de loi

Dans la CONSTITUTION, 3 possibilités de COMPENSATIONS

♦ TRANSFERT de compétence = calcul sur dépense existante

♦ CREATION de compétence = la Loi fixe les modalités

♦ EXTENSION de compétence = la Loi fixe les modalités

Pour le transfert, AMF demande les ressources nécessaires à l'exercice de la compétence et non pas celles existantes.... et insuffisantes.

Les Lois déferés au Conseil Constitutionnel ?

3. Dispositifs de **PEREQUATION**

. Fixés par la Loi pour « **favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales** »

. Vision GLOBALE de chaque collectivité en charges/ressources

- . Loi de 1995 fixait un objectif de réduction des inégalités = fourchette de 80 à 120 dans une région
- . Loi inappliquée
- . Actuellement, Etat financerait 4,13 milliards d'euros de PEREQUATION

CAS de l'ILE-de-France

- Déséquilibre de ressources et de charges entre communes et départements
- FONDS de SOLIDARITE pour les communes
- Techniquement, problématique du financement de la péréquation
 - par prélèvement sur les dotations sans garantie de l'acquis
 - par prélèvement sur le SUPPLEMENT global de ressources dégagé par la croissance économique
- Révision de la notion de POTENTIEL FISCAL ?

QUESTIONS

- C Quel IMPACT sur la **GESTION GLOBALE** du PAYS ?
- Qualité des investissements et des services ?
- COÛT GLOBAL et niveau des prélèvements obligatoires
- Evolution depuis 1982

D Au niveau COMMUNAL

- OBJECTIFS : « Aller vers une PROXIMITE accrue, simplifier la vie quotidienne, réduire les inégalités territoriales ». J. Martin au Conseil Général.
- Les MAIRES (IdF comprise) ne sont **pas demandeurs de** compétences supplémentaires MAIS AMENAGEMENTS souhaités
- . SECURITE
- . JUSTICE
- .ATTRIBUTIONS de LOGEMENTS SOCIAUX
- . Délégations en matière d'environnement, de RMI, d'action sociale ?

E INTERCOMMUNALITE = Plusieurs questions

- . Mode d'élection ? Les Interco. lèvent un impôt – la TPU – et engagent des dépenses considérables
 - D'où légitimité démocratique ?
 - Suffrage universel direct, fléchage sur listes communales ?
- . Assiette TP et développement économique = Part salaires réduite puis supprimée
 - Moins de ressources liées à l'implantation d'entreprises
- . EXTENSION AGGLO Vallée de la Marne
 - ♦ Projet avec communes ACTEP
 - ♦ Dans le cadre de PROJETS de PAYS
 - ♦ Extension de l'Agglo aux communes voisines
- Partenariat avec Paris. Au niveau communal, Agglo, ACTEP ?

Conclusion

-
- Le CADRE est posé.
 - Il est large. Beaucoup de questions.
 - Beaucoup de CHOIX à venir dans les lois organiques.
 - Puis une mise en œuvre à évaluer sur le moyen terme.

L'ordre du Jour étant épuisé, la séance est levée à 22 heures.