

30 ANS DE DECENTRALISATION

Pour rappel, le processus de décentralisation a commencé après l'élection de François Mitterand en 1981.

Il consiste en un transfert de compétences de l'Etat à des institutions distinctes de lui.

Celles-ci bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (principe de la libre administration sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (le Préfet).

On parle de :

- Libre administration (compétences propres)
- Principe électif (élection au suffrage universel direct)
- Moyens propres (personnel et matériel)
- Autonomie financière

1982 : acte I de la décentralisation avec Gaston Deferre, ministre de la décentralisation, et la loi relative aux droits et libertés des communes.

2004 : acte II de la décentralisation, qui suit la révision constitutionnelle de 2003 et consacre la Région comme collectivité territoriale à part entière

La loi détermine qu'un nouveau niveau d'administration territorial peut se faire en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités existantes (commune, département, région...)

La loi dit aussi que suite à la mise en place des communautés d'agglomération créées en 1999, celles-ci peuvent devenir collectivités territoriales à la place des communes.

2012 : acte III de la décentralisation, annoncé comme une grande réforme de l'action publique... ou la réforme jusque-là impossible.

La loi avait été promise par le candidat François Hollande le 3 mars 2012.

A son sujet, le premier ministre Jean-Marc Ayrault affirmait le 25 septembre dernier que « le projet de modernisation de l'action publique sera étroitement articulé avec la nouvelle étape de décentralisation, pour une efficacité renforcée de l'action publique et une meilleure organisation des compétences entre l'Etat et les collectivités ».

Dans cet élan, la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique Marylise Lebranchu s'est penchée avec conviction sur ce fameux projet de loi dit de « décentralisation et de réforme de l'action publique ».

Sans résultat probant car il faut dire que les premières concertations engagées depuis septembre ont plutôt mécontenté les associations d'élus.

Ainsi, après maintes discussions et concertations, pas moins de 8 moutures ont été élaborées avant une transmission au conseil d'Etat, début mars, d'un texte de 175 pages et plus de 120 articles.

Un avant-projet de loi trop copieux, car au bout du compte, le Conseil des ministres du 10 avril n'a pu présenter un texte d'ensemble et a choisi de privilégier une méthode échelonnée de décisions.

La contradiction l'emporte et la réforme reste suspendue.

A noter que le texte ne disait rien ou prou de la réforme de l'Etat et de ses services déconcentrés.

Dans ce sillage, le récent CIMAP (comité interministériel pour la modernisation de l'action publique) du 18 décembre, créé pour vérifier les normes des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités, a dévié son action sur la lutte contre l'inflation normative et la simplification des démarches administratives des particuliers et des entreprises.

Ainsi, l'acte III annoncé et les changements qui devaient s'ensuivre devront encore attendre....

UN POINT SUR L'AVANT-PROJET

- **La région** : l'idée du gouvernement consiste à confier à la région la responsabilité de la planification stratégique des grandes politiques publiques (dont le pilotage ne leur est cependant pas exclusivement dévolu). Dans le cadre du projet de loi, la région se voit transféré de nouvelles compétences avec un rôle de chef de file :
 - o dans les domaines de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'orientation
 - o dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - o dans le développement économique (aide à la création et au développement des entreprises)
 - o dans la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020

Pour ce faire, chaque région devra élaborer avec les autres collectivités, un schéma « de développement économique et de l'innovation ».

- **Le département** : il conserve ses prérogatives dans l'action sociale avec un renforcement dans le domaine du handicap (création d'un schéma d'organisation sociale et médico-sociale relatif aux personnes handicapées).

Il prend en charge l'insertion et la formation professionnelle des bénéficiaires d'un contrat de soutien et d'aide par le travail.

Le département se voit également confié l'aménagement numérique des territoires ou encore la responsabilité des plans de gestion des déchets.

- **La commune** : les communautés de communes et d'agglomération de plus de 20 000 ou 30 000 habitants auront compétence en matière de Plan Local d'Urbanisme

Elles pourront attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises ou des aides à la location de terrains ou d'immeuble.

Elles sont les autorités organisatrices de la mobilité durable dans les périmètres de transports urbains.

Les pouvoirs de police du maire en matière de circulation et de stationnements seront transférés aux communautés compétentes en matière de voirie.

- **Création de deux EPCI urbains : 3 eurométropoles et 10 communautés métropolitaines**

* 3 eurométropoles sont prévues en lieu et place des communautés urbaines de Lille, Lyon et Marseille. Ces eurométropoles devraient pouvoir exercer des compétences départementales et régionales et gérer certains grands équipements de l'Etat.

* pour les communautés métropolitaines, le gouvernement a fixé comme critère une démographie de 400 000 habitants.

Les intercommunalités concernées sont celles de Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

Ces EPCI exerceront, en lieu et place des communes membres, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique globale de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

- La métropole de Paris : le texte prévoit la généralisation de l'intercommunalité d'ici 2015 dans la zone de l'agglomération parisienne, et la création sur ce périmètre, le 1^{er} janvier 2016 d'un établissement public, la métropole de Paris.

La Métropole de Paris aura pour vocation de renforcer les programmes d'aménagement et de logement et permettra d'atteindre les objectifs de construction de logements fixés à la région Ile de France, soit 70 000 logements neufs par an (selon la déclaration du premier ministre Jean-Marc Ayrault en mars dernier lors de son déplacement à Champs sur Marne consacré au Grand Paris).

Le chef du gouvernement a aussi confirmé qu'un « fonds de solidarité des départements d'Ile de France sera créé afin que les départements les plus riches soient solidaires de ceux qui ont le plus de charges ».

REACTIONS ET RESERVES

Les maires, par l'intermédiaire de la FVM (Fédération des villes moyennes) et de l'AMF, ont exprimé leurs inquiétudes sur un texte rédigé au profit des régions et des grandes agglomérations avec une impasse sur l'égalité des territoires.

Avec la multiplication des schémas régionaux, les conseils régionaux pourraient devenir les véritables décideurs.

Avec forces conséquences financières puisque les pactes de gouvernance territoriale prévus dans chaque région détermineraient les financements publics, et que par exemple, les subventions ne seraient plus attribuées aux mauvais élèves qui ne suivraient pas les plans des chefs de files.

D'où l'inquiétude des maires qui s'estiment « élus par les habitants » et ne veulent pas devenir « des gestionnaires de décisions ». Ils s'opposent aussi au transfert obligatoire et automatique de nouvelles compétences à l'intercommunalité « sans que cela ne corresponde à un projet rationnel porté par les élus ».

Dans le même ordre d'idée, si l'AMF est favorable aux eurométropoles et communautés urbaines, elle demande des éclaircissements sur ce qui est prévu par décret, notamment sur leur périmètre et leur gouvernance.

D'où la marche arrière mise sur le projet.

Et l'assurance de l'écoute du gouvernement que Marylise Lebranchu a voulu leur donner dès décembre 2012, lors de la conférence métropolitaine organisée à Marseille, en soulignant que « les maires ne doivent pas être dépossédés de leurs compétences fondamentales et de proximité, comme par exemple le permis de construire, et doivent au contraire suite à la loi, en sortir renforcés et revalorisés ».

La commune reste et demeure.

CONFUSION DES GENRES

L'acte III annoncé fait pour l'instant grise mine.

Après 10 mois de travaux et plus de 1 000 heures de réunion, le constat de l'impossible équilibre entre communes, communautés de communes, métropoles, départements et régions, a abouti à un recul et à ce que les observateurs ont qualifié de « vente à la découpe d'un texte et de report de ce qui fâche ».

Comme coupables, sont mis en avant : le millefeuille à la française et la prolifération des échelons territoriaux de décision, la confusion dans la répartition des compétences, la lourdeur des procédures, l'aggravation des coûts et les financements croisés.

On se souvient du rapport Balladur de 2009 intitulé « il est temps de décider » et on regrette d'arriver en 2013 au même constat qu'il est difficile de moderniser notre organisation territoriale du fait du nombre et de la puissance des intérêts en cause et des conservatismes qu'ils génèrent.

Dans sa dernière version, l'avant-projet de loi s'orientait autour de cinq points : un pacte de gouvernance territoriale débattu au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (formation associant l'Etat et les collectivités territoriales avec présidence confiée au Président du Conseil Régional), une meilleure répartition des compétences, une clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat, un renforcement de l'échelon de la communauté intercommunale avec des dispositions spécifiques pour trois métropoles, celles d'Ile de France, de Lyon et d'Aix Marseille Provence, une démocratisation de la gouvernance locale.

Les divergences ont conduit, le 10 avril, le Conseil des Ministres à restructurer le texte en le scindant en trois parties ou trois lois, avec un calendrier prévisionnel réparti sur 2013, ou plus vraisemblablement après les élections municipales de 2014.

- La première partie consacrée à Paris, Lyon Marseille et aux grandes métropoles de province
- La deuxième aux régions
- La troisième aux solidarités territoriales
- De fait, 30 ans après la loi de décentralisation Mauroy-Defferre, cette nouvelle tentative de réforme des collectivités territoriales montre que le sujet des compétences locales est l'un des plus complexes du droit de la décentralisation.
- Comme le déclarait récemment le Président de l'Assemblée des Départements de France, « nous pouvions construire cette loi au mieux de l'intérêt général. Mais ce n'est pas ce qui a primé. Communes, régions, départements, Etat, il y a eu de l'intégrisme dans tous les camps et nous nous sommes montrés incapables de trouver un compromis ».

Dans les mois qui vont suivre, il reviendra au Sénat puis à l'Assemblée Nationale de se pencher sur la question et de faire preuve de détermination.

UNE MUTATION EN COURS

Pourtant soyons lucides, pour les communes, c'est un peu la chronique d'une fin annoncée.

Avec plus de 36 700 représentants, la commune devient un genre anachronique au vu du modèle européen.

D'ailleurs depuis les années 70, les gouvernements successifs ont tenté de regrouper les communes en établissements plus compacts, ou de les fondre dans des communautés homogènes afin d'éviter les financements croisés.

Et c'est encore en ce sens que tente d'agir notre législateur contemporain.

Si les projets de lois aboutissent, la commune ne pourra trouver son salut que dans l'intercommunalité.

On peut lire entre les lignes les différentes mesures destinées à inciter financièrement à la mutualisation des services et des personnels.

Le mouvement se développera avec des transferts de compétences aux communautés d'une part, et avec des fusions et agrandissements de communautés d'autre part.

La loi prévoit que l'on fera des schémas départementaux de la coopération intercommunale en 2015, après les municipales.

Puis que les préfets pourront en 2016 lancer de nouvelles extensions de périmètres ou des fusions plus importantes.

Donc les communautés vont intégrer dans le temps, et ce, de plus en plus, des personnels, des finances et des compétences, sur de plus larges territoires.

On peut apprécier ou craindre ces évolutions.

Reste qu'il vaut mieux prévoir la probable domination des communautés comme avenir urbain, et qu'il est préférable de suivre les changements de société afin d'anticiper des futures mutations de forme, d'organisation ou de gestion dans les collectivités, avec, pour les agents concernés, de possibles nouvelles façons de travailler.

Ainsi, comme le veut la loi, de l'évolution et de la décentralisation, il va falloir s'adapter.