

## Nouvelle décentralisation en France - Présentation

Pour introduire mon propos, je m'appuierai sur une comparaison des structures allemandes et françaises. Jetez un coup d'œil aux cartes respectives de nos deux pays, on constate très vite que PARIS et la région parisienne exercent un poids considérable sur l'ensemble du territoire, au contraire de l'armature urbaine allemande. Ce n'est pas à vous que j'apprendrai que l'émiettement politique de l'Allemagne en 350 entités politiques pendant un siècle et demi (1648-1806) a promu d'innombrables cités au rang de capitales provinciales (par exemple STUTTGART, HANOVRE, MUNICH). Le fédéralisme a renforcé cette multi-polarité de l'armature urbaine. Au contraire en France, a prédominé pendant très longtemps le centralisme, avec un homme clef dans ce dispositif, le PREFET, véritable relais du pouvoir central tant au niveau de la région que du département. Napoléon attachait une telle importance à la fonction préfectorale qu'il en a choisi personnellement les premiers titulaires.

Le système français est complexe. En effet, le département et la région dénomment à la fois une circonscription administrative et une collectivité territoriale.

Rassurez-vous, depuis Napoléon, le système a connu des aménagements. L'une des principales évolutions fut introduite en 1982 par le ministre de l'intérieur de l'époque, Monsieur Gaston DEFERRE.

De cette première vague décentralisatrice que reste-il ? Le 2 mars 1982 un texte prévoit la transformation des 22 régions métropolitaines en collectivités territoriales, les délibérations des conseils municipaux auront force exécutoire, le président du conseil général exécutera les délibérations, ce qui était jusqu'alors confié au préfet.

L'exécutif régional sera élu au suffrage universel. Les lois de 1983 et 1985 ont complété le dispositif par l'organisation du transfert de compétence. Les débats furent ici laborieux car insensiblement les nouveaux ministres tombaient sous l'influence de leurs administrations centrales. Finalement, les communes héritent de l'urbanisme, les départements de l'action sociale, des transports scolaires, des collèges. Quant à la formation professionnelle, la construction et l'entretien des lycées, ils sont placés sous la responsabilité des régions.

Pourquoi dans ces conditions préparer un nouveau projet de décentralisation ?

- Cette première décentralisation (1982, 1987) était fondée sur quelques principes directeurs qui ont été à l'épreuve des faits quelque peu délaissés. A été adopté le principe d'une répartition des compétences par « blocs » entre les diverses collectivités publiques. Après plusieurs années, force est de constater que d'une part, la définition n'est pas aisée et que, d'autre part, l'exercice autonome des compétences n'est guère réaliste (participation financière croisée).
- En revanche, la recherche d'une plus grande efficacité dans l'action nécessite la mise en commun de moyens.
- Chaque compétence transférée devait l'être avec les crédits et les services correspondant à son exercice. Ce principe a connu une application inégale selon les secteurs. De plus, les ressources consacrées par l'Etat à ces compétences en cause, s'avèreraient depuis plusieurs années insuffisantes, ce qui a dû conduire les collectivités locales à considérablement augmenter leur effort financier en la matière.
- Complément de la décentralisation, la déconcentration devait progresser au même rythme que celle-ci.

C'était là l'assurance pour les collectivités locales d'avoir un partenaire doté d'une capacité de décision réelle. Cette déconcentration ne s'est en fait opérée que de façon timide.

Tous ces paramètres convergeaient vers une évidence : il fallait relancer la décentralisation. Si je devais formuler un regret vis-à-vis du nouveau processus de décentralisation initié par Monsieur le Premier Ministre, ce serait à l'égard des structures intercommunales qui représentent un poids considérable en France et ne sont pas parties prenantes dans la réforme, (communauté de communes, communauté d'agglomération, et communauté urbaine), 75 % des Français vivent dans une structure intercommunale. L'intercommunalité est le véritable périmètre de vie de très nombreux concitoyens. L'intercommunalité du fait des incitations du précédent gouvernement a même été victime de son succès, avec plus de 600 communautés à taxe professionnelle unique en moins de trois ans. Au sein de la Dotation Globale de fonctionnement, la dotation d'intercommunalité a doublé entre 1999 et 2002 passant de 830 à 1 650 millions d'euros. Ce qui pose un problème de financement. J'attire votre attention sur le fait que le texte présenté par le Gouvernement n'a fait l'objet que d'une première lecture devant le Sénat et qu'il est susceptible d'être modifié ; je m'en tiendrai donc aux équilibres généraux du texte. Cette réforme, Acte II de la Décentralisation, va nécessiter une réforme de la constitution de 1958. Cette réforme d'envergure suscite de très nombreuses réactions et interrogations dans les exécutifs locaux :

- sur les moyens financiers, d'aucuns se remémorent les marchandages épiques auxquels avait donné lieu la décentralisation ferroviaire au profit des régions. Les dotations étant inférieures au prix des wagons et autres matériels roulants. En d'autres termes, l'Etat doit donner de véritables moyens aux collectivités locales. Monsieur Gérard LONGUET, président de l'Association des Régions de France appelle de ses vœux une opération à solde nul.

Monsieur le Premier Ministre estime pour sa part que le respect de l'autonomie financière des collectivités locales constitue l'un des leviers du changement, ce en réponse au plaidoyer de Monsieur le Président de l'Assemblée des départements de France afin que soient établies des règles du jeu entre l'Etat et les Collectivités territoriales sur le plan financier.

- Interrogations également quant au niveau de responsabilité des collectivités territoriales entre elles. Ici, les susceptibilités sont vives, tout autant que les craintes, que ne s'instaurent de facto de nouvelles tutelles.

Il est significatif que dans une déclaration conjointe en date du 22 octobre 2002, messieurs les présidents respectivement de l'Association des Régions de France et de l'Assemblée des Départements de France réaffirment que, je cite : *« Communes, Départements et Régions sont les piliers institutionnels représentant les territoires ... les trois niveaux de collectivité sont une force pour la République. Ils ne sauraient être comparés et évalués les uns par rapport aux autres. Le principe de non tutelle de l'une par rapport à l'autre et de libre administration doit être tangible ».*

Face à ces interrogations légitimes, il convient de rappeler que la démarche initiée par Monsieur le Premier Ministre avec l'aval de Monsieur le Président de la République repose sur deux priorités :

- d'une part, la cohérence nationale avec l'axe Etat-Région,
- d'autre part, la proximité locale à travers le couple Département-Commune.

Poser les bases d' *«une révolution de la démocratie locale»* ainsi s'exprimait Monsieur le Président de la République à ROUEN, le 10 avril 2002. L'enjeu est de taille. Concrètement comment se décompose le dispositif qui va être mis en place via une modification de la Constitution ? Innovante, la présente réforme, l'est assurément par rapport à celle de 1982 :

- d'une part, le projet de loi donne un fondement constitutionnel à la décentralisation alors que la réforme des années 1980 avait été simplement législative ;

- d'autre part, en 1982, la réforme avait été octroyée aux collectivités locales, la présente décentralisation sera laissée à l'initiative des collectivités locales (via le principe d'expérimentation sur lequel j'aurai l'occasion de revenir).

Enfin, pour éviter l'essoufflement de la précédente réforme, face aux réticences diverses, la présente réforme a pour vocation de s'inscrire dans la durée ; l'évaluation des expérimentations offrira chaque année au Parlement l'occasion de dresser un bilan de la décentralisation.

1°) - cette décentralisation sera introduite dès les premiers articles de la Constitution qui préciseront après le caractère indivisible, laïque, démocratique et social de la France que son organisation est décentralisée ; ce malgré un avis négatif du Conseil d'Etat qui estime que le terme décentralisation est purement administratif et qu'il n'a « pas de place » parmi les grands principes de la République.

2°) - Pour ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités locales, je ne reviendrai pas sur le débat franco-français. Fallait-il d'abord modifier la constitution ou réformer la fiscalité locale ? Le problème est tellement byzantin que commencer par cette deuxième hypothèse risquait de renvoyer la décentralisation ... aux calendes grecques.

Monsieur Dominique PERBEN, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice a donc indiqué que l'autonomie financière des collectivités territoriales serait désormais constitutionnellement garantie ; le projet de loi leur reconnaissant la capacité de fixer, dans les limites prévues par la loi, le taux et l'assiette des impôts locaux et consacrant le principe selon lequel les ressources propres des collectivités territoriales constituent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Je tiens à préciser, à titre personnel, que jusqu'à maintenant, c'était le mouvement inverse via les dotations en tout genre qui prévalait. Quand on connaît la « pérennité » entre guillemets du volume des dotations étatiques, il y avait là effectivement un vrai problème. Sera également érigée, d'après les vœux du Gouvernement, au rang constitutionnel le principe de compensation des transferts de charges correspondant aux transferts de compétence ; selon une évaluation sur la base du montant que l'Etat leur consacrerait effectivement.

3°) - Est également novateur, le fait comme le rappelle mon collègue René GARREC, rapporteur du texte pour le Sénat que les collectivités territoriales pourront également, dans le cadre d'expérimentations, encadrées par une loi organique et sur habilitation de la loi ou du décret, selon les domaines concernés, déroger aux lois et règlements qui régissent l'exercice de leurs

compétences. Un nouvel alinéa sera donc placé au début de l'article 37 de la constitution ainsi intitulé « *la loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental* ».

4°) - corollaire logique du principe d'expérimentation, est également reconnu le principe de subsidiarité. Les collectivités territoriales auront vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort.

5°) - Constituent aussi une évolution majeure, les nouveaux mécanismes de démocratie directe qui, parallèlement au renforcement des pouvoirs des assemblées délibérantes permettront d'instituer un droit de pétition, un référendum local à caractère décisionnel.

Le rapporteur du texte a indiqué qu'il proposerait de permettre aux électeurs de demander et non d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence. Quoi qu'il en soit, l'innovation est de taille. Les collectivités locales peuvent prendre l'initiative de soumettre à la décision des électeurs, par la voie de référendums des projets d'actes relevant de leur compétence.

Voilà, les principales innovations que Monsieur le Premier Ministre entend introduire dans le fonctionnement et le financement des collectivités locales. Monsieur Jean-Pierre RAFFARIN était, faut-il le rappeler, non seulement sénateur, président de la Région Poitou-Charente, mais également Président de l'Association des Régions de France. Il possède donc une bonne connaissance du terrain. Qui mieux que lui peut nous donner le fond de sa pensée en matière de décentralisation ?

Je me permets donc de vous livrer quelques uns de ses propos tenus lors d'un colloque au Sénat, colloque consacré à la décentralisation française vue d'Europe avec comme sous-titre « *La France et la Charte Européenne de l'Autonomie locale* » (26 juin 2001).

*« Concernant l'avenir de la décentralisation, je pense que nous allons accomplir un grand bond en avant. La décentralisation est, en France, devenue un projet global et politique, parce que la République est **congestionnée** par le haut. Nous savons que nous devons revitaliser par le bas la République à laquelle nous sommes tous attachés, et par le bas, donner un sens aux mots liberté, égalité, fraternité. Parallèlement au projet d'Etat républicain et à la logique de l'étatisation française, doit se développer le projet d'une république de proximité, d'une démocratie locale, d'une démocratie sociale, grâce à laquelle les décisions se prendront au plus près du terrain »... « Je crois qu'il nous faut sortir de la thématique, qui fait que face à toutes les missions que l'on confie à des collectivités, un représentant de l'Etat fait à peu près la même chose. Finalement, on double, quand on ne triple pas, l'ensemble du système. »*

Compte tenu des propos du futur Premier Ministre, je terminerai mon propos par un zeste de provocation. Faut-il par exemple considérer que le Préfet, symbole pendant des années de la centralisation, ne doit plus avoir aucun rôle à jouer, à part représenter l'Etat lors des cérémonies officielles ? Le monde fait bien état de parlementaires demandant purement sa suppression. Eh bien, je ne le pense pas, en effet il devra au contraire remplir un rôle actif pour permettre à la décentralisation avec ses collègues des autres départements de participer à la politique d'aménagement et de développement durable du territoire en veillant au renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne.



Nous y contribuons également aujourd'hui, mes chers Collègues, à cette décentralisation, en multipliant les liens, les collaborations, les échanges entre les villes, les régions d'Europe.

*« Par dessus tous, il s'agit d'accomplir la vaste mutation sociale qui, seule peut nous mettre en état d'équilibre humain et qu'appelle d'instinct notre jeunesse ... ».* Le constat du Général de Gaulle aujourd'hui comme hier est très clair : pour moderniser la France, il fallait et il faut la décentraliser. Le Général plaçait cette réforme au rang de priorité nationale, au même titre que la participation.

Je vous remercie de votre attention.

u