

The background features a stylized map of France in a darker shade of blue. Scattered across the map are various cartoon-style human figures in different colors and outfits, representing a diverse group of people. A large, light green banner with white text is superimposed over the map. A black arrow points from the right side of the banner towards the text box below.

# Pour une autre réforme territoriale !

Les associations de jeunesse et  
d'éducation populaire mobilisées pour  
une vraie cohérence de l'action publique



**Le CNAJEP** : Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire, le CNAJEP est une coordination qui réunit plus de 70 mouvements nationaux de jeunesse et d'éducation populaire.

Il constitue un espace de dialogue, de concertation et de représentation auprès des Pouvoirs Publics sur les questions concernant la Jeunesse et l'Éducation Populaire.

**Les CRAJEP** : Le CNAJEP participe à l'animation territoriale à travers un réseau de coordinations régionales (les CRAJEP) implantées sur l'ensemble du territoire. Les CRAJEP sont partenaires des collectivités dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques locales relevant du champ Jeunesse et Éducation Populaire.

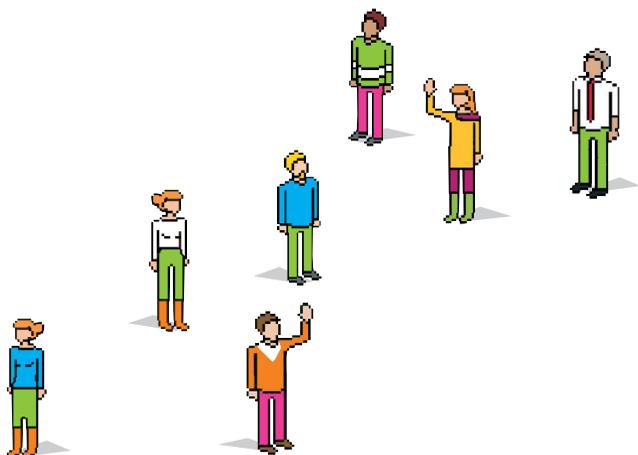
Cette publication est l'aboutissement d'un travail collectif coordonné par Philippe DEPLANQUE.

**Rédaction** : Philippe DEPLANQUE, Mikaël GARNIER-LAVALLEY et Benoît MYCHAK

**Graphiste** : Maya LAMBERT (Piximedia.fr)

**Imprimeur** : Société Marnat

**Parution** : Décembre 2010



# Sommaire

## Edito

**Une ambition politique pour la jeunesse et l'éducation populaire** P.4

## La réforme des territoires

**Un enjeu décisif pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire** P.7

L'appropriation d'un débat complexe et tronqué P.8

La jeunesse et l'éducation populaire au cœur des dynamiques territoriales P.9

## Décentralisation et déconcentration

**Un processus continu de territorialisation des politiques publiques** P.11

Petite histoire de la décentralisation P.12

Les principes structurants de la décentralisation P.16

## Entre rupture et continuité

**Principes et impacts des réformes actuelles** P.23

La genèse des réformes actuelles P.24

Enjeux et effets des réformes en cours P.28

## Propositions

**Pour une réforme de l'action publique cohérente et ambitieuse pour la jeunesse** P.43

Pour une vision renouvelée de l'action publique P.44

Une ambition institutionnelle : Donner un nouvel élan à la décentralisation P.45

Une ambition politique : Placer la jeunesse au cœur des priorités de l'action publique P.46

Une ambition démocratique : Renforcer et dynamiser la démocratie locale P.47

## Conclusion

**Une autre réforme est possible !** P.49

# Edito

## Une ambition politique pour la jeunesse et l'éducation populaire

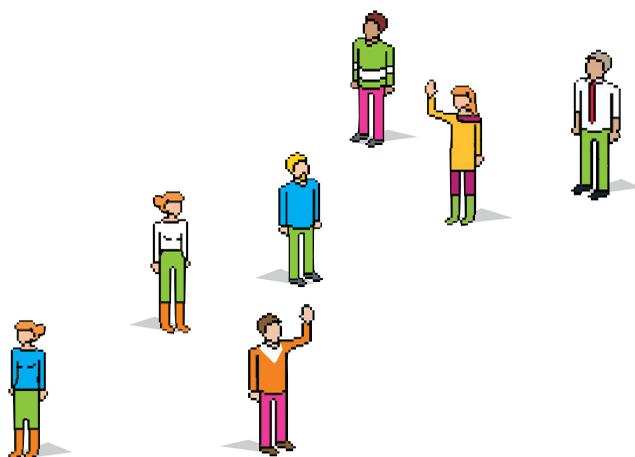


Le Président de la République présentait la réforme des collectivités territoriales comme l'une des priorités de son quinquennat : force est de constater que, même si la loi est maintenant votée, **le compte n'y est pas !**

**Construite entre initiés, pour des initiés**, cette réforme, ou plutôt devrais-je dire « ces réformes », ont littéralement « **exproprié** » **les citoyens du débat public** et ce, sur un sujet qui pourtant les concerne au plus haut point.

Les **corps intermédiaires** eux-mêmes ont été, durant le processus législatif, pour le moins **bafoués**. Les associations d'élus n'ont pas été associées à l'élaboration des projets de loi, tout juste consultées durant le processus de discussion entre les deux assemblées... Sans doute l'Etat ne les considérait-il pas comme capables dans le débat !

Les autres associations, parmi lesquelles les associations de jeunesse et d'éducation populaire, n'ont eu, quant à elles, qu'à se mobiliser en réaction face aux projets de loi. Jamais, malgré pourtant leurs nombreuses interpellations, elles n'ont pu donner leur avis formellement ! Parce que les enjeux financiers sont plus forts pour les collectivités locales, et parce que leur capacité de lobbying est plus opérante, les associations du monde culturel et du monde sportif ont réussi à préserver un cadre les protégeant sensiblement. **Pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire**, rien, comme pour beaucoup d'autres familles associatives ; **rien si ce n'est un grand mépris de la part de l'Etat** qui pourtant nourrit des partenariats avec nombre de ces associations.



Le débat n'a donc pas eu lieu dans la société. Ceci est le résultat d'une volonté manifeste. C'est aussi, hélas, ce qui amène de notre point de vue à une **réforme régressive qui « recentralise » l'action publique** plus qu'elle n'améliore et n'aménage la décentralisation engagée dans notre pays depuis près de 30 ans. Les élus ne s'y sont pas trompés, ils nous ont exprimé, toutes sensibilités confondues, leurs réserves importantes sur cette réforme.

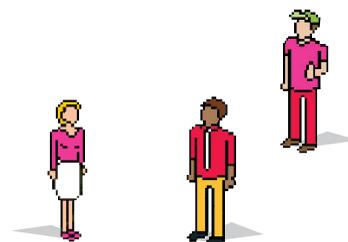
C'est donc sur la base de cette carence démocratique essentielle que le Cnajep a décidé, au terme d'un séminaire de travail de plusieurs mois de **produire ce Livre Blanc**, et ce afin de :

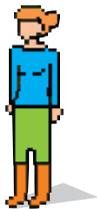
- permettre aux non initiés de comprendre, de s'approprier, de resituer les termes de la réforme (de sa genèse à son vote).
- mettre en perspective des pistes de réflexion pour une autre réforme des collectivités territoriales.

Bien qu'ayant été privés d'expression, nous n'abdiquerons pas sur le sujet, et porterons notre réflexion au plus grand nombre d'acteurs de la société. **Cet ouvrage, instrument d'éducation populaire, résultat d'une construction collective, s'en veut le vecteur principal.**

Aux citoyens de jouer désormais !

**Philippe DEPLANQUE**  
Vice-président du Cnajep chargé  
de l'animation territoriale







# La réforme des territoires

Un enjeu décisif pour les associations

de jeunesse et d'éducation populaire



# L'appropriation d'un débat complexe et tronqué

Afin de **favoriser l'appropriation** des enjeux liés aux réformes territoriales à l'œuvre, et de **répondre aux interrogations et aux inquiétudes légitimes** qu'elles suscitent au sein des associations de jeunesse et d'éducation populaire, le Cnajep a animé tout au long de l'année 2010 un **séminaire d'échanges et de réflexion** sur la recomposition territoriale des politiques publiques, et sur l'impact des réformes actuelles sur le devenir des politiques de jeunesse et d'éducation populaire.

Ce séminaire poursuivait plusieurs objectifs :

- Assurer la veille et le suivi des réformes en cours et de leur impact sur nos associations.
- Confronter et consolider nos analyses aux points de vue d'experts.
- Informer et outiller nos associations membres.
- Se positionner comme une force d'interpellation et de propositions.

**Le présent ouvrage est l'aboutissement de ce travail collectif.**

## Zoom

### Les séances du séminaire du Cnajep

**4 février 2010** : « Les principales orientations du projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales »

**4 mars 2010** : « Enjeux et impact de la réforme de la fiscalité locale sur la capacité et l'autonomie financières des collectivités », en présence de Yohann PETIOT (conseiller Parlementaire du groupe socialiste du Sénat en charge des finances locales)

**8 avril 2010** : « Vers une nouvelle répartition des compétences », en présence de Dominique FLEURAT (ancienne Présidente de la Commission « Recherche et Enseignement Supérieur » du Conseil Régional Centre et Secrétaire de la Fédération des Vidéos des Pays et des Quartiers)

**10 juin 2010** : « Analyses et propositions de l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur les réformes en cours », en présence de Catherine BERTIN (responsable du service « Education, culture, jeunesse, sports, Europe et coopération décentralisée » de l'ADF)

**9 septembre 2010** : « L'impact de la réforme des collectivités sur les politiques éducatives locales », en présence de Colombe BROSSEL (adjointe au Maire de Paris, chargée de la vie scolaire et de la réussite éducative)

# La jeunesse et l'éducation populaire au cœur des dynamiques territoriales



## Les collectivités territoriales : piliers des politiques de jeunesse et d'éducation populaire

### Les collectivités territoriales : un rôle décisif dans les politiques de jeunesse et d'éducation populaire

- Des **compétences obligatoires** héritées de la décentralisation : action sociale, formation professionnelle, apprentissage, enseignements artistiques, collèges et lycées, enseignement supérieur, etc.
- Un **volontarisme politique**, avec un investissement soutenu des collectivités dans les différentes politiques jeunesse : engagement, mobilité, logement, culture, etc.

### Les jeunes : un atout pour les territoires

- Des jeunes dotés de **compétences sociales** et qui ont une voix à faire entendre dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de jeunesse.
- Des jeunes **porteurs d'initiatives et de projets** qui nourrissent les actions territoriales et qui contribuent au dynamisme des bassins de vie.
- Des jeunes qui contribuent à **la vitalité et à la cohésion** des territoires en matières économique, sociale, démocratique et culturelle.

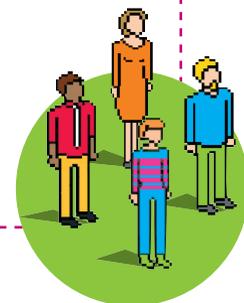
## Zoom

### Les collectivités territoriales, partenaires structurants des associations de jeunesse et d'éducation populaire

D'après la fiche « stat-info » d'octobre 2005, le financement des associations de jeunesse et d'éducation populaire provient à hauteur de 45 % des pouvoirs publics.

Ces financements publics se décomposent de la manière suivante :

- **19 %** provenant des communes.
- **5 %** des départements.
- **4 %** des régions.
- **14 %** de l'Etat.
- **1 %** de l'Europe.



# La jeunesse et l'éducation populaire au cœur des dynamiques territoriales

## Les associations de jeunesse et d'éducation populaire : des acteurs incontournables

### Des acteurs de proximité

- Un **maillage associatif dense** : sur les quelques 500 000 associations se réclamant de l'éducation populaire, 400 000 agissent à un niveau infrarégional.
- Des associations implantées **sur l'ensemble du territoire** : en zones rurales, dans les zones urbaines et péri urbaines, dans les quartiers en difficultés, etc.
- Des **milliers de bénévoles et de professionnels** mobilisés quotidiennement.

### Des activités multiples

- Des **projets partagés** : acteurs du temps libre, porteurs de projets éducatifs, espaces d'engagement et d'émancipation, promoteurs de la démocratie participative, forces d'innovation et de transformation sociales : les associations de jeunesse et d'éducation populaire participent efficacement à la construction d'une société tolérante, solidaire et responsable.
- Des **champs d'intervention variés** : l'éducation tout au long de la vie, la culture, les loisirs, la citoyenneté, le sport pour tous, les vacances, l'information, l'accompagnement social et le développement des solidarités, la

défense des droits humains et du cadre de vie, la formation et l'insertion, le logement, la mobilité et les échanges internationaux, etc.

### Au plus près des populations

- Une **démarche participative**, qui s'appuie sur l'initiative citoyenne et l'implication des populations dans les projets portés par les associations, et qui permet d'enrichir les liens et les réseaux de solidarité.
- Des **acteurs de l'économie sociale**, qui placent l'humain au cœur de leurs démarches et qui considèrent que toute activité économique doit être précédée d'un projet social.

### Au service des territoires

- Centres de loisirs et de vacances, maisons de jeunes et de la culture, foyers ruraux, centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs, accueils de scoutisme, chantiers de jeunes : autant de lieux de vie et d'équipements de proximité qui participent à l'**aménagement du territoire**.
- Des acteurs de proximité, qui assurent un véritable rôle de continuité du service public et qui contribuent ainsi à l'**attractivité et au développement durable** et harmonieux des territoires.

**Fortes de leur ancrage territorial et de leur contribution aux politiques publiques territoriales, les associations de jeunesse et d'éducation populaire s'invitent à un débat auquel elles n'ont pas été conviées !**



# Décentralisation et déconcentration

Un processus continu de territorialisation  
des politiques publiques



# Petite histoire de la décentralisation



**La centralisation étatique, legs de la monarchie, a progressivement été remise en question dans le cadre d'un mouvement fait d'avancées et de reculs successifs vers une République aujourd'hui « décentralisée ».**

**Retour sur quelques périodes charnières<sup>1</sup>.**

## La Révolution française et ses suites Les hésitations entre centralisme et décentralisation (1789-1830)

Même si l'administration locale a un très long passé, c'est avec la Révolution que débute réellement l'histoire des collectivités territoriales.

### L'unification du système administratif : les lois de décembre 1789

Afin de consacrer l'unité nationale, l'Assemblée décide

de procéder à un **découpage administratif du territoire**, dont les principes sont posés dans les lois des 14 et 22 décembre 1789. La France comptera désormais 83 départements, divisés en 6 à 9 districts, puis en cantons et enfin en villes et villages.

### Le centralisme révolutionnaire : le tour de vis jacobin<sup>2</sup>

Ces tendances décentralisatrices sont rapidement mises à mal par les nécessités révolutionnaires liées à l'exécution de la loi dans une période troublée par les invasions étrangères et les guerres civiles.

Par le décret du 4 décembre 1793, la Convention décide ainsi de supprimer les conseils de départements et de transférer leurs compétences aux administrations de district

jugées plus favorables aux idées de la Terreur et directement soumises au contrôle du Comité du salut public.

Le Directoire poursuit ce **mouvement de recentralisation**, à travers notamment la Constitution du 22 août 1795 qui crée les commissaires du Directoire, ancêtres des Préfets placés auprès des corps administratifs locaux et chargés de « *surveiller et requérir l'exécution des lois* ».

### La période napoléonienne : l'affirmation d'un schéma centralisateur

Le régime napoléonien **renforce et systématise les tendances centralisatrices** de l'époque révolutionnaire, et ce durablement : les cadres et les principes définis s'appliqueront tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle et d'une grande partie du XX<sup>ème</sup> siècle.

Ces principes sont consacrés par deux textes :

- La Constitution du 13 décembre 1799, dont l'article 1<sup>er</sup> proclame la République française « une et indivisible ».
- La loi du 17 février 1800, qui institue les préfets (niveau départemental) et les sous-préfets (niveau cantonal), agents uniques représentant directement le gouvernement et « chargés seuls de l'administration ». Dans les communes, c'est le maire, nommé par le préfet ou par le pouvoir central, qui est chargé de l'administration active.

<sup>1</sup> Source : Michel VERPEAUX, « Histoire des collectivités territoriales », in « Les collectivités territoriales », ouvrage coordonné par Maryvonne BONNARD (La documentation française – 2009).

<sup>2</sup> A cette période se cristallise l'opposition entre les adversaires de la décentralisation (les « jacobins ») et ses partisans (les « girondins »).

## Monarchie de Juillet et III<sup>ème</sup> République L'avènement de la démocratie locale (1830-1944)

Si la période révolutionnaire et ses prolongements constituent la première étape de l'histoire des collectivités, la démocratie locale connaîtra un difficile et lent épanouissement entre 1830 et la Seconde Guerre mondiale. Deux grandes périodes se dégagent plus particulièrement.

### La Monarchie de Juillet

**Deux lois relatives à l'élection de conseils locaux** voient le jour à cette époque :

- La loi du 21 mars 1831 prévoit l'élection des conseils municipaux pour six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans, par un collège électoral restreint. Les maires, nommés par le roi ou les préfets, doivent être désormais issus de ce conseil municipal.
- La loi du 22 juin 1833 organise de la même manière l'élection des conseillers généraux dans le cadre des cantons et des arrondissements.

A ces lois dites « d'organisation » viennent se greffer **deux lois dites « d'attribution »** :

- La loi municipale du 18 juillet 1837 reconnaît la personnalité civile de la commune, ce qui lui permet de posséder un patrimoine propre. Elle élargit également les compétences de la commune en l'autorisant à « régler par ses délibérations » la gestion des biens communaux. La tutelle du préfet demeure toutefois très forte sur les actes des communes.

- La loi du 13 mai 1838 reconnaît la personnalité civile aux départements et élargit leurs attributions, avec des compétences pour lesquelles ils peuvent décider et d'autres pour lesquelles ils ne peuvent qu'émettre des avis.

### La III<sup>ème</sup> République

**Deux grandes lois, véritables chartes de l'organisation locale**, marquent cette époque :

- La loi départementale du 10 août 1871 organise l'élection au suffrage universel masculin du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans, avec un conseiller général par canton, élu pour six ans. Le préfet reste toutefois la seule autorité exécutive du département.
- La loi municipale du 5 avril 1884 affirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal lui-même élu au suffrage universel direct et reconnaît l'autonomie de la commune dont l'exécutif règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Communes et départements acquièrent ainsi le statut de collectivités territoriales.



## Petite histoire de la décentralisation

### La consécration constitutionnelle des collectivités

Si le régime de Vichy, méfiant à l'égard des autonomies locales, décide de nommer tous les responsables territoriaux afin de mieux les contrôler, l'après-guerre marque la consécration constitutionnelle des collectivités territoriales.

#### La constitution du 27 octobre 1946

La constitution du 27 octobre 1946 marque la consécration juridique du lent processus de sédimentation et de consolidation des collectivités.

Cette constitution contient en effet un **titre relatif aux « collectivités territoriales »**. Cette innovation constitutionnelle majeure fait sortir les communes, les départements mais aussi les territoires d'outre-mer, de la simple catégorie d'entités administratives pour les consacrer comme sujets de droit constitutionnel, dont la République, néanmoins « une et indivisible », reconnaît l'existence. Ce texte proclame également le **principe de la libre administration** des collectivités, dans le cadre de la loi nationale. Cette liberté de gestion nouvelle se traduit constitutionnellement par le principe de l'exécution des décisions des conseils locaux par le maire ou un président.

#### La constitution du 4 octobre 1958

Le texte fondateur de la V<sup>ème</sup> République contient également un titre spécifiquement consacré aux collectivités territoriales, qui réaffirme le principe de libre administration par des conseils élus pour les communes, les départements et les territoires d'outre-mer, ainsi que pour toute autre collectivité territoriale que la loi pourra créer.

Le **texte de 1958** apparaît toutefois **en retrait par rapport à celui de 1946**. Ainsi, le principe du transfert des attributions du préfet au profit d'un élu départemental, présent dans la constitution de 1946, disparaît totalement.

La consécration du principe de libre administration prendra tout son sens à partir des années 70 avec le **contrôle de constitutionnalité des lois** : le Conseil constitutionnel pourra veiller à ce que les lois n'empiètent pas sur ce principe de libre administration, qui a acquis de cette manière une valeur juridique plus grande.

### Les Actes I et II de la décentralisation

#### La loi de 1982 et ses prolongements (1982-1986)

L'Acte I de la décentralisation désigne au sens strict une quarantaine de lois et 300 décrets qui ont été adoptés de 1981 à 1986.

La **loi du 2 mars 1982** portant les Droits et Libertés des communes, des départements et des régions, a marqué le point de départ de ce processus. Elle a apporté trois bouleversements majeurs :

- **La transformation de la tutelle administrative a priori en contrôle a posteriori.**

- **La région** (créée en 1972, comme établissement public sous autorité du préfet) **érigée au rang de collectivité territoriale** dont l'exécutif est élu au sein du conseil régional, en vertu du principe de libre administration des collectivités.
- **Le transfert de l'exécutif départemental et régional** des représentants de l'Etat (préfet et sous-préfet) au profit des présidents (élus) du conseil général et du conseil régional. Le préfet n'est désormais plus que le représentant de l'Etat dans le département.

D'autres lois organisent quant à elles les **transferts de compétences** (se référer aux tableaux pages 19 et 20) : les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, et plusieurs lois complémentaires dont celles du 25 janvier 1985 et du 6 janvier 1986.

Ces transferts de compétences sont assortis de **transferts de moyens** qui prennent plusieurs formes :

- Le transfert de ressources fiscales (produit des vignettes automobiles affecté aux départements par exemple).
- Le versement par l'État d'une dotation générale de décentralisation (DGD).
- La mise à disposition des services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées.
- La mise sur pied d'une fonction publique territoriale autonome de celle de l'État.

### Les lois d'ajustement (1986-2002)

De nombreuses **lois d'ajustement** interviennent **entre 1986 et 2002** :

- **Loi du 13 juillet 1987** modifiant les dispositions relatives à la **fonction publique territoriale** avec le renforcement du pouvoir de nomination des exécutifs locaux.
- **Loi du 3 février 1992** relative à la **démocratisation** des conditions d'exercice des mandats locaux.
- **Loi du 6 février 1992** relative à **l'administration territoriale** de la République : renforcement de la déconcentration de l'État, de la démocratie locale (« référendums communaux ») et de la coopération intercommunale (communauté de communes et communautés de ville).
- **Loi d'orientation du 4 février 1995** pour l'aménagement et le développement du territoire : création des pays et de nouveaux **instruments de péréquation** (schéma national d'aménagement, schémas régionaux, schémas sectoriels).

- Loi du 12 juillet 1999 sur le **renforcement et la simplification de la coopération intercommunale**.

### La rupture ou l'Acte II de la décentralisation (2002-2005)

La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003**

relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié profondément le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités. Elle dispose désormais que **l'organisation de la République est décentralisée**.

Cette révision constitutionnelle affirme aussi le principe de **subsidiarité par l'expérimentation** (qui permet aux collectivités d'assumer une compétence en lieu et place de l'État, sous la forme d'expérimentations), et institue de nouvelles dispositions relatives à la **démocratie locale** (droit de pétition et referendum local).

**Sur le plan budgétaire**, « l'Acte II de la décentralisation » modifie fortement le cadre des finances locales. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales fixe en particulier un seuil de ressources propres (voir la définition page 17). Elle prévoit également un principe de péréquation entre collectivités afin d'assurer une certaine autonomie financière des collectivités les moins riches qui pourraient recevoir une contribution des plus riches, et cela à tous les niveaux de collectivités.

Les **nouveaux transferts de compétences**

(se référer aux tableaux pages 19 et 20) ont été organisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Par ailleurs, la loi a prévu également un transfert important de personnels de l'État vers les collectivités (notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) dans les collèges et lycées et des agents de l'Équipement).

# Les principes structurants de la décentralisation

## Libre administration

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été **consacré par la Constitution de 1946**. Toutefois, le législateur a été soucieux de préserver la conception française de l'État unitaire. Ce principe ne peut donc avoir une portée générale et absolue.

La **révision constitutionnelle du 28 mars 2003** a précisé ce principe de libre administration. L'article 72 dispose désormais que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Pour permettre une décentralisation effective, **cette autonomie doit en principe se traduire par :**

- **L'indépendance organique**, assurée lorsque les organes dirigeants des collectivités décentralisées ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central. L'élection est une garantie de cette indépendance organique.
- **Des pouvoirs de décision propres**, indépendants du pouvoir central, dans le respect de la Constitution, des lois et des

règlements qui les définissent. En la matière, la liberté des autorités décentralisées est la règle, l'intervention de l'État est l'exception. Les pouvoirs de décision des collectivités territoriales sont garantis par le droit d'ester en justice permettant d'obtenir la sanction d'un empiètement de l'autorité publique sur leurs compétences.

- **Des pouvoirs de décision** garantissant l'indépendance des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres.
- **Des moyens suffisants et garantis** par l'autonomie financière, et par l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel. Conformément aux règles du droit administratif général, les collectivités territoriales disposent de prérogatives de puissance publique, notamment la possibilité d'imposer des obligations aux administrés par des actes administratifs unilatéraux.



## Autonomie fiscale et financière

### Autonomie financière

La **révision constitutionnelle du 28 mars 2003** a ajouté au principe de « libre administration » un article (72-2) qui pose le **principe de l'« autonomie financière »** des collectivités territoriales.

### Zoom

#### L'article 72-2 de la Constitution

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

La reconnaissance constitutionnelle des ressources propres des collectivités s'est donc assortie d'une **garantie constitutionnelle de la compensation financière des transferts de compétence**.

Ces évolutions constitutionnelles doivent cependant être nuancées :

- Une **définition contestable/ambiguë des « ressources propres »** : la « *part déterminante* » en deçà de laquelle la part de ressources propres est considérée comme inconstitutionnelle est déterminée sur la base d'un ratio établi en 2003, et ne prend donc pas en compte les évolutions liées à l'augmentation de la fiscalité locale constatée depuis 2003.
- Des **dotations en guise de compensations financières** : les « *ressources fiscales locales* » comportent de véritables redistributions d'impôts nationaux qui ont toutes les apparences des dotations.

### Autonomie fiscale

L'autonomie fiscale est à distinguer de l'autonomie financière. L'autonomie financière signifie que la collectivité est libre de choisir ses dépenses dans le cadre d'un montant de recettes qu'elle ne fixe pas. L'autonomie fiscale réside quant à elle dans la **liberté de la collectivité de fixer le montant de ses recettes en jouant sur le levier fiscal**.

La constitutionnalisation de l'autonomie financière des collectivités n'a donc pas permis réellement de lever les obstacles à leur autonomie fiscale.

# Les principes structurants de la décentralisation

## Transferts de compétences

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 (qui seront elles-mêmes modifiées ou complétées par d'autres lois) sont primordiales dans le processus de décentralisation dans la mesure où elles amorcent le transfert de la part de l'Etat de diverses compétences qu'il détenait au profit des différentes collectivités locales.

La loi du 7 janvier 1983 prend soin de définir plusieurs « principes fondamentaux » devant guider le transfert de compétences vers les collectivités locales :

- Le premier de ces principes (article 3) prévoit que, « dans la mesure du possible », les compétences de l'Etat qui doivent être

transférées le soient **en bloc** : attribution de telle compétence en totalité aux communes, attribution de telle autre en totalité aux départements, etc.

- Un deuxième principe souligne que les transferts ne doivent **pas** provoquer **d'ingérence d'une collectivité dans les affaires d'une autre** (articles 2 et 6).
- Le troisième principe fondamental dispose que les **transferts** de compétence doivent être rigoureusement accompagnés du transfert aux collectivités, ou de la mise à leur disposition, par l'Etat **des moyens nécessaires** à l'exercice des compétences transférées (articles 5, 7 et 19).

## Zoom

### Générale, exclusive, partagée : de quelle compétence parle-t-on ?

#### Compétence générale

La « clause générale de compétence » permet en principe aux collectivités d'agir dans tous les domaines de l'action publique dans la mesure où est en jeu un intérêt public local. Cette clause générale de compétence a été instituée au profit des communes, puis pour les départements et les régions.

#### Compétence exclusive

Une compétence exclusive est une compétence que la loi attribue à une catégorie de collectivités, et pour laquelle les autres catégories de collectivités ne sont en principe pas autorisées à intervenir.

#### Compétence partagée

Une compétence partagée désigne un domaine de l'action publique reconnu par la loi comme relevant de la responsabilité conjointe de plusieurs catégories de collectivités territoriales.

#### La notion de chef de file

L'acte II de la décentralisation (2003) introduit le principe du chef de file. Désormais, quand une action est mise en place sur une même fonction et par plusieurs collectivités, un coordonnateur ou chef de file peut être désigné par la loi, de façon à clarifier les rôles de chacun.



## Les transferts successifs de compétences aux collectivités territoriales

### Compétences transférées aux communes

	Date du transfert	Droit à compensation initiale (en millions d'€)
Transports scolaires	1984	41
Services communaux d'hygiène et de santé	1984	40
Urbanisme	1984	9
Bibliothèques municipales	1986	22

### Compétences transférées aux départements

	Date du transfert	Droit à compensation initiale (en millions d'€)
Action sociale	1984	3 050
Transports scolaires	1984	421
Ports et cultures marines (fonctionnement)	1984	2
Ports (investissement)	1984	1
Collèges (fonctionnement)	1986	238
Collèges (investissement)	1986	57
Bibliothèques (fonctionnement)	1986	22
Bibliothèques (investissement)	1992	4
Divers (franchise postale)	1996	11
Allocation personnalisée d'autonomie - APA (prestation nouvelle)	2002	798
RMI / RSA	2004	4 900
Fonds d'aide aux jeunes	2005	14
Politique en faveur des personnes âgées	2005	18
Fonds de solidarité pour le logement	2005	82
Fonds eau-énergie	2005	12
Conventions de restauration	2005	6
Conservation du patrimoine	2005	5
STIF	2006	33
TOS collèges (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	2006	61
Gestion des routes nationales	2006	93
TOS collèges	2007-2008	1 300
Personnel DDE	2007-2008	1 100
Entretien des routes	2007-2008	185

# Les principes structurants de la décentralisation

## Compétences transférées aux régions

	Date du transfert	Droit à compensation initiale (en millions d'€)
Formation professionnelle et apprentissage	1984	460
Culture marines	1984	1
Pêche côtière	1984	1
Lycées (fonctionnement)	1986	352
Lycées (investissement)	1986	106
Développement culturel	1986	1
Ports fluviaux	1989	2
Formation maritime et aquacole	1991	0
Divers (franchise postale)	1996	2
TER	2002	1 913
Formation des travailleurs sociaux	2005	134
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	2005	21
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	2005	442
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	2005	63
Inventaire général du patrimoine culturel	2005	2
Organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	2006	6
TOS lycées (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	2006	69
Transports en Ile-de-France : STIF + compensation SRU (solidarité et renouvellement urbains - Loi 13 déc. 2000)	2006	382
AFPA	2006	24
TOS lycées	2007-2008	1 300

Source : Direction des études Dexia Crédit Local, à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

## Déconcentration et organisation territoriale de l'Etat

Les notions de « déconcentration » et de « décentralisation », sans être contradictoires, doivent précisément être distinguées.

Alors que la décentralisation désigne le processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes, la déconcentration renvoie à la **délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat**. Selon la formule d'Odilon Barrot, au XIX<sup>ème</sup> siècle, « *c'est toujours le même marteau qui frappe, on en a raccourci le manche* ».

La déconcentration est censée permettre à l'Etat de conserver l'unité de la Nation, tout en donnant la possibilité aux autorités placées sous sa hiérarchie de gérer plus efficacement les affaires étatiques. Les **services déconcentrés de l'Etat** sont ainsi chargés dans une circonscription territoriale délimitée (directions régionales ou départementales), de mettre en œuvre les politiques publiques décidées au niveau national, d'appliquer ou de faire appliquer une réglementation ou de délivrer des prestations aux usagers.

Ces services déconcentrés sont **placés sous l'autorité des préfets** qui représentent localement le gouvernement, et dont le rôle est d'être à la fois négociateur au nom de l'Etat et contrôleur. Ses cinq missions principales consistent dans :

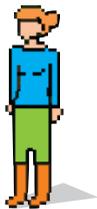
- La coordination, à un niveau territorial donné, de l'action des services déconcentrés.
- Le contrôle administratif ou légal des collectivités locales et des établissements publics.
- L'application de la réglementation et la garantie des libertés publiques.
- La rationalisation de la gestion des ressources et des moyens de l'Etat.
- La garantie de la sécurité.

### Zoom

#### Décentralisation et déconcentration : des processus complémentaires ?

Essentiellement récente, l'histoire de la déconcentration rejoint souvent celle de la décentralisation. Il est en effet généralement admis qu'il n'y a pas de bonne décentralisation sans une déconcentration parallèle des services de l'Etat. Les élus locaux, dotés de nouvelles compétences doivent pouvoir s'adresser au niveau local à un représentant de l'Etat dont les attributions lui permettent d'engager l'Etat sans en référer systématiquement à l'échelon central.







# Entre rupture et continuité

Principes et impacts des réformes actuelles



# La genèse des réformes actuelles



## Le souci d'assainissement des finances publiques

L'un des arguments brandis par le Gouvernement pour justifier sa réforme a été la nécessité d'**endiguer la « spirale » de l'endettement** et de **combler les déficits publics** « abyssaux », en vue de se mettre en conformité avec les contraintes du pacte de stabilité européen, mais aussi d'adresser des signaux rassurants à des marchés financiers ébranlés par une crise qu'ils ont eux-mêmes précipitée.

Ce « régime de vaches maigres » auquel il s'est lui-même astreint, l'Etat a également décidé de

l'imposer aux collectivités territoriales, jugées peu rigoureuses dans l'utilisation des deniers publics et donc éminemment responsables du creusement des déficits publics.

Cette « **idée reçue** » (se reporter à la page 27) largement véhiculée par le Gouvernement a nourri les orientations du projet de loi. Des dispositions telles que l'encadrement des financements croisés ou la diminution du nombre d'élus locaux s'inspirent directement de cette volonté d'« assainissement » des finances publiques.

## Zoom

### Le rapport Attali sur « la libération de la croissance »

Jacques Attali a remis le 23 janvier 2008 à Nicolas Sarkozy et François Fillon le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française. Objectifs : obtenir un point de croissance supplémentaire, ramener le taux de chômage à 5 % et réduire la dette publique.

L'une des ambitions portait sur l'instauration d'une nouvelle gouvernance au service de la croissance, qui supposait une évaluation et une réforme des institutions, afin de « *garantir la solidarité et servir la croissance* ».

A cette fin, le rapport proposait le renforcement des régions et de l'intercommunalité, en faisant disparaître l'échelon départemental dans les dix ans.

## Les rapports préparatoires

Les principales orientations du projet de réforme des collectivités sont inspirées des recommandations de deux travaux préparatoires :

- Le rapport du Comité Balladur sur la réforme

des collectivités territoriales.

- Le rapport de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

### Le rapport Balladur

Edouard BALLADUR a remis le rapport de son Comité pour la réforme des collectivités (« **Il est temps de décider** »<sup>3</sup>), le 5 mars 2009, au Président de la République.

Dans son état des lieux, le Comité BALLADUR s'est accordé sur la nécessité de réformer la structure territoriale, les priorités étant de simplifier l'administration territoriale et de lui permettre de fonctionner dans les meilleures conditions, « *aussi bien en termes de respect des principes démocratiques qu'au regard de l'utilisation de l'argent public* ».

Ainsi, les propositions du rapport tendent vers une **simplification des structures de l'administration territoriale**, considérée comme indispensable à la **clarification des compétences** comme à la **modernisation de la fiscalité locale**.

Le rapport formule **20 préconisations**, parmi lesquelles :

- Favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.
- Favoriser les regroupements volontaires de départements.
- Désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux. Cette élection se faisant au scrutin de liste.
- Rationaliser la carte de l'intercommunalité et des syndicats de communes avant 2014.
- Créer par la loi onze premières métropoles à compter de 2014.
- Confirmer la clause générale de compétence au niveau communal et spécialiser les compétences des départements et des régions.
- Clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et celles de l'Etat.
- Définir au Parlement un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.
- Compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique.

## Zoom

### Réaction des élus locaux

L'Association des Régions de France considère que « *le sujet méritait mieux* » et se dit « *déçue* » par ces propositions, estimant qu'elles ne constituent « *en aucun cas un Acte III de la décentralisation, pourtant indispensable* ». L'Assemblée des Départements de France estime que « *cette réforme, inopportune dans un contexte de crise économique et sociale d'une ampleur jamais égalée, porte en elle la disparition programmée des départements* ».

Autre son de cloche du côté de l'Association des Maires de France, qui « *se réjouit que les propositions reprennent un certain nombre de positions exprimées par le président de l'AMF (maintien de la clause générale de compétence des communes, achèvement de la carte intercommunale, renforcement de la démocratisation des structures intercommunales)* ».

En revanche, l'AMF s'oppose à la création par la loi de métropoles qui « *absorberaient les communes* ». L'Assemblée des Communautés de France se félicite quant à elle de la nouvelle ambition donnée à l'intercommunalité. « *Ce rapport propose une véritable consécration institutionnelle de l'intercommunalité qui répond à nos attentes* ».



<sup>3</sup> Pour consulter ce rapport : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000097/0000.pdf>

## La genèse des réformes actuelles

### Le rapport Belot

Représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le Sénat a mis en place le 15 octobre 2008, une **mission temporaire d'analyse et de réflexion** chargée de faire des propositions sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Cette mission, présidée par Claude BELOT a rendu ses conclusions dans un rapport final<sup>4</sup> remis le 17 juin 2009.

Le rapport émet **90 propositions**, parmi lesquelles :

- La création de métropoles, qui seraient dotées par la loi d'un statut d'EPCI (voir la définition page 30) à fiscalité propre, plus intégré encore que celui des communautés urbaines.
- Le renforcement de la coordination des politiques territoriales, à travers la création d'une instance de coordination nouvelle, le conseil régional des exécutifs, rassemblant des représentants de l'ensemble des échelons territoriaux. Une conférence départementale des exécutifs assurerait la concertation entre les acteurs de terrain sur leurs projets.
- La préservation de la capacité d'initiative des différentes collectivités territoriales sur le fondement de leur intérêt territorial respectif (maintien de la clause générale de compétence).
- La désignation de collectivités « chef de file » (en matière de développement économique, de transport et de formation/recherche pour les Régions ; dans le champ des solidarités sociales pour les Départements ; en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement pour les Communes et les Intercommunalités).
- La préservation du principe de compétences partagées dans les domaines du tourisme, de la culture, de la jeunesse et des sports.
- Face à la suppression de la taxe professionnelle, le maintien d'un impôt économique local, préservant le lien entre collectivités locales et entreprises. Cet impôt économique serait scindé en deux parts, la première, assise sur la valeur foncière – ce qui supposerait la modernisation des valeurs locatives – et la seconde, sur la valeur ajoutée des entreprises.
- Le développement de la péréquation tant verticale (par un renforcement des dotations péréquatrices) qu'horizontale, en appliquant à l'ensemble du territoire, sur des bases régionales, les mécanismes du fonds de solidarité de la région Ile-de-France.

## Zoom

### Réaction des élus locaux

« Base de travail intelligente et positive pour aller de l'avant et moderniser le tissu des collectivités » selon l'Association des Régions de France, « travail sérieux (qui) va faire autorité chez les élus et (qui) propose un arsenal de solutions très pratiques » selon l'Association des Départements de France, le rapport Belot a été accueilli favorablement par les principales associations d'élus locaux.

<sup>4</sup> Pour consulter ce rapport : <http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-471.html>

## Les « idées reçues » de la réforme

Le 25 septembre 2008, lors de son discours à Toulon, le chef de l'Etat affirmait que « *le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales, car le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires* ». « *L'année 2009 sera l'année du chantier de l'allègement de la carte territoriale française* ».

### Un millefeuille illisible

Le millefeuille administratif est présenté comme une « exception française ». La France ne compte pourtant en réalité que trois niveaux d'administration infra-étatique (commune, département, région), ce qui la situe **dans la norme européenne**.

En outre, le manque de lisibilité du système et l'enchevêtrement des compétences et des financements semblent être **davantage un problème pour les élus** (qui craignent que leurs contributions ne soient pas reconnues) **que pour les administrés** (qui sont attachés à la pertinence et à la qualité des services publics, plus qu'au montage financier et budgétaire qui a permis de les financer).

Enfin, **l'Etat est pour beaucoup dans l'« illisibilité »** supposée du système. Il a ainsi introduit de la confusion à travers un certain nombre de transferts « insidieux » de compétences. De même, le plus grand organisateur de financements croisés n'est autre que l'Etat lui-même, qui les a institutionnalisés à travers les contrats de plan Etat-Régions.

### Des collectivités dépensières

A l'inverse de l'Etat, les collectivités locales ne présentent pas, dans leur ensemble, de « déficit »

au sens commun du terme, mais seulement un besoin de financement exclusivement dû aux investissements. Les collectivités sont en effet tenues de respecter les **règles de l'équilibre budgétaire**. Leurs dépenses de fonctionnement sont très largement couvertes par leurs ressources courantes, lesquelles permettent en outre d'autofinancer une très large part de leurs dépenses d'investissement. En 2009, les collectivités locales auront investi environ 50 milliards d'euros, dont seulement 7 milliards financés par emprunt.

Le Gouvernement tente pourtant d'entretenir une **confusion entre « progression des dépenses publiques » et « déficit »**. Ces deux notions ne sont pas obligatoirement liées. Ainsi, les dépenses publiques locales ont progressé ces dernières années sous l'effet de la décentralisation d'une part et du développement de services publics nouveaux d'autre part. Pour autant, les collectivités se sont donné les moyens de financer cette augmentation, en procédant à des ajustements réguliers de leur fiscalité.

### Des politiques inefficaces

« Illisibles » et « coûteuses », les politiques conduites par les collectivités territoriales sont en définitive suspectées d'être inefficaces, au regard de critères que l'on cherche encore.

Cette mise en cause de l'efficacité des politiques locales permet surtout à **l'Etat** de se poser en **dépositaire de l'intérêt général**, face aux intérêts particuliers dont les élus locaux sont soupçonnés d'être les porte-parole.



# Enjeux et effets des réformes en cours



## Un enchevêtrement de réformes

Plutôt que de parler de la réforme des collectivités territoriales, il paraît plus approprié de parler des réformes territoriales.

En effet, les trois thèmes centraux de la réforme conçue par le Gouvernement à travers les différents projets de loi déposés au Parlement concernent à la fois l'**architecture territoriale**, la

**démocratie locale** et la **clarification des compétences**.

A ces différents volets de la réforme des collectivités territoriales, viennent en outre se greffer deux autres bouleversements majeurs : la refonte de la **fiscalité locale** et la **révision générale des politiques publiques**.



## Un « compromis » législatif précaire

**21 octobre 2009** : dépôt sur le bureau du Sénat des quatre projets de loi constituant les différents volets de la réforme des collectivités territoriales proposée par le Gouvernement.

**5 février 2010** : adoption par le Sénat en 1<sup>ère</sup> lecture du texte-cadre.

**8 juin 2010** : adoption par l'Assemblée nationale en 1<sup>ère</sup> lecture de ce texte, en y introduisant deux dispositions nouvelles : l'élection des conseillers territoriaux au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, ainsi qu'un article relatif à la clarification des compétences (alors que le projet de loi initial prévoyait de renvoyer cette question à une loi spécifique devant intervenir dans les 12 mois après la promulgation du texte-cadre).

**8 juillet 2010** : le Sénat rejette massivement en 2<sup>ème</sup> lecture les deux dispositions introduites par l'Assemblée nationale.

**28 septembre 2010** : l'Assemblée nationale réintègre en 2<sup>ème</sup> lecture les deux dispositions rejetées par le Sénat.

**3 novembre 2010** : La commission mixte paritaire (CMP) remet un texte « de compromis » qui reprend l'essentiel des dispositions retenues par l'Assemblée nationale, en y apportant toutefois deux amendements importants : les mesures liées à la répartition des compétences ne s'appliqueront qu'à partir de 2015 (et non plus dès 2012) ; un renforcement des sanctions à l'encontre des formations politiques qui ne respectent pas la règle de la parité hommes/femmes pour les candidats aux élections a été décidé.

Le texte de la CMP a été adopté à une très courte majorité par le Sénat (167 voix contre 163) le 9 novembre et a été définitivement entériné par l'Assemblée nationale (258 voix contre 219) le 17 novembre 2010.

## Zoom

### Les quatre projets de loi

déposés au Parlement le 21 octobre 2009 :

- Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (texte-cadre).
- Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale.
- Le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.
- Le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

# Enjeux et effets des réformes en cours

## La réforme de l'architecture territoriale

En matière d'architecture territoriale, la loi est construite autour de 2 ambitions, déclinées en 2 titres propres :

- L'« **adaptation des structures à la diversité des territoires** » (titre II), ce qui inclut les dispositions concernant les métropoles, les pôles métropolitains, les communes nouvelles et le regroupement de départements et de régions ;
- Le « **développement et la simplification de l'intercommunalité** » (titre III), soit notamment les dispositifs relatifs à l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité et à la composition et aux compétences de la commission départementale de la coopération intercommunale.

## Zoom

### Les EPCI, c'est quoi ?

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales.

L'article 30 de la nouvelle loi précise les contours de la notion d'EPCI, qui recouvre désormais les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle, les syndicats de communes et les métropoles.

L'article 30 dispose également que les EPCI figurent dans la catégorie des groupements de collectivités, au même titre que les pôles métropolitains, entre autres.

## Création du statut de métropole

Afin de prendre en compte la montée en puissance du fait urbain qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées, et de répondre à la compétition croissante entre les grandes agglomérations, l'article 12 propose la création du statut de métropole.

La métropole est un **nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave**. Elle est constituée, soit à l'initiative des communes qui se situent dans son périmètre, soit à celle du représentant de l'Etat dans le département siège de la métropole, pour conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de son territoire.

Elle disposera à cet effet de **compétences élargies** en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'urbanisme, d'habitat, de politique de la ville, de transport et d'infrastructures. Certaines de ces compétences seront exercées **de plein droit en lieu et place des communes membres**. D'autres le seront par **transferts des départements et des régions, dans le cadre de conventions** qui précisent l'étendue et les conditions financières du transfert, ainsi que les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux et/ou départementaux correspondants sont transférés à la métropole.

L'article 12 prévoit également un certain nombre de **dispositions financières** en faveur des métropoles, sous forme de dotations de fonctionnement et de compensation versées par les

communes et EPCI inclus dans le périmètre de la métropole, et de transferts de charges et de ressources résultant du transfert de compétences entre la région ou le département et la métropole.

### Instauration des pôles métropolitains

Au-delà du statut de la métropole, qui ne concernera qu'un nombre limité de grandes agglomérations et afin de favoriser une coopération renforcée entre territoires urbains, sur la base du volontariat, la nouvelle loi (article 20) instaure les pôles métropolitains.

Le pôle métropolitain est un **établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale** à fiscalité propre, en vue d'entreprendre

des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures et des services de transport.

**Le pôle métropolitain regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'un d'entre eux doit comporter plus de 150 000 habitants.**

Les organes délibérants de chaque établissement public de coopération intercommunale se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'**intérêt métropolitain des compétences transférées** au pôle métropolitain.

## Zoom sur le « grand Paris » :

### La CRAJEP Ile-de-France s'empare du débat

Loi du Grand Paris, Arc Express, Grand huit, « clusters », SDRIF, Société du Grand Paris, Paris Métropole... Depuis deux ans, le territoire francilien est concerné par des projets spécifiques d'évolution dont on peine à lire les enjeux et à mesurer les impacts.

Les effets d'annonce et le calendrier en mouvement permanent ne permettent pas à la population de prendre la mesure des enjeux pesant sur l'évolution de cette région. L'ouverture officielle d'un débat public ne peut à elle seule lever les freins à l'appropriation par tous d'un débat présenté comme très technique.

Dans ce contexte, les associations de jeunesse et d'éducation populaire, à l'initiative de la Crajep Ile-de-France, ont organisé le 19 novembre 2010 une journée d'échanges et de réflexion afin de favoriser une prise en compte citoyenne des enjeux liés au développement de la population et du territoire franciliens, et à impulser une dynamique régionale plus vaste pour influencer sur le débat.

Cette rencontre a donné lieu à la parution d'un dossier spécial dans le numéro de novembre 2010 du journal de la Crajep « L'éduc'pop'en Île-de-France ».

## Enjeux et effets des réformes en cours



### Création des communes nouvelles

Les articles 21 à 25 instaurent un **nouveau dispositif de fusion de communes**. C'est le dispositif des communes nouvelles qui pourra concerner, **sur une base volontaire**, aussi bien des communes contiguës, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un EPCI, que la transformation d'un EPCI en commune nouvelle.

Ces communes nouvelles sont créées à la demande d'au moins les deux tiers des conseils municipaux des communes d'un même établissement public de coopération intercommunale, à la condition qu'ils représentent plus des deux tiers de la population totale.

### Procédures facilitant le regroupement de départements et de régions sur la base du volontariat

Jusqu'à présent, le code général des collectivités territoriales prévoyait une procédure pour le regroupement des régions, mais pas pour les départements. L'article 26 prétend ainsi combler un vide juridique en instaurant une procédure censée permettre d'offrir un cadre rénové pour les initiatives que souhaiteraient prendre les élus locaux. Le projet de regroupement doit reposer sur le volontariat et sur l'initiative de l'un ou de l'ensemble des conseils généraux intéressés. L'article 28 modifie, en l'assouplissant, la procédure de regroupement de régions, qui devient identique à celle prévue pour le regroupement de départements.

L'article 27 dispose quant à lui qu'un département et deux régions contiguës peuvent demander une **modification des limites régionales** visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe.

Enfin, l'article 29 prévoit qu'une région et les départements qui la composent peuvent demander

à **fusionner en une unique collectivité** territoriale exerçant leurs compétences respectives.

Ces différents projets de regroupement ne seront possibles que **par délibérations concordantes des assemblées concernées et avec l'accord de la population consultée par référendum**.

### Achèvement et rationalisation de l'intercommunalité d'ici au 1<sup>er</sup> juin 2013

La loi dispose que dans chaque département, devra être établi un **schéma départemental de coopération intercommunale** visant à « rationaliser » les intercommunalités déjà existantes et à aboutir à une couverture intégrale du territoire. Ce schéma départemental sera **élaboré par le préfet avant le 31 décembre 2011**, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

S'ouvrira ensuite une période durant lesquelles **les préfets seront dotés de pouvoirs temporaires** pour créer, modifier ou fusionner ces intercommunalités, y compris en imposant leurs décisions aux communes concernées. La commission départementale de la coopération intercommunale dispose toutefois d'un pouvoir d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres. **La déclinaison du schéma devra être achevée au 1<sup>er</sup> juin 2013**.

Le schéma aura pour objectifs d'établir une **couverture intégrale du territoire** par des EPCI à fiscalité propre, de **supprimer les enclaves et discontinuités** et de rationaliser les périmètres, de **réduire le nombre de syndicats** (simplification de la procédure de fusion des EPCI à fiscalité propre et de regroupement des structures de coopération intercommunale) et de tirer les conséquences de **l'abrogation du dispositif des pays**.

L'article 53 **modifie la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale**. La commission sera dorénavant composée de 40 % de représentants des communes (au lieu de 60 %), de 40 % de représentants d'EPCI, de 5 % de représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes, de 10 % de représentants du département et de 5 % de représentants de la région. L'article 54 **étend les cas de consultation obligatoire de la commission départementale de la coopération intercommunale**.

Les articles 62 à 68 précisent quant à eux les règles relatives à la **mise à disposition de services** entre un EPCI et ses communes membres et à la **création de services communs** à un EPCI et à une ou plusieurs de ses communes membres. La loi ouvre également la possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements de **conclure des conventions** ayant pour objet « *la réalisation de prestations de services* » communs.

## Ce qu'il faut retenir

### Une bien confuse clarification !

La loi échoue à « effeuiller » le millefeuille institutionnel : chaque échelon territorial (commune, département, région) est ainsi maintenu, et une nouvelle entité voit même le jour : la métropole et les pôles métropolitains. La loi tend même à ajouter de la complexité et risque en définitive d'aboutir à des « **équations** » **territoriales hétéroclites** : des départements aux périmètres d'intervention différents selon qu'ils comptent ou non sur leur territoire une métropole à laquelle ils auront transféré une partie de leurs compétences ; des intercommunalités renforcées se superposant aux communes ; des régions sans départements : **autant de dispositions qui, en l'état, créent de la confusion plus qu'elles ne clarifient la répartition des responsabilités et des compétences** entre collectivités.

### Vers un développement territorial à deux vitesses ?

La montée en puissance de métropoles et de pôles métropolitains aux compétences élargies, si elle crée de nouvelles possibilités pour l'action publique territoriale, risque cependant d'aboutir à un **creusement des inégalités territoriales** entre les zones rurales et les territoires densément urbanisés, notamment **en matière de développement éducatif, social et culturel**.

La loi se garde bien d'aborder ces questions d'équité territoriale et de rappeler la responsabilité de l'Etat dans la garantie des équilibres territoriaux.

### L'affirmation d'un Etat prescripteur et ordonnateur

Même si elle consacre le principe de « volontariat », la loi crée des « incitations », voire des « injonctions » au regroupement des différentes catégories de collectivités. Cette **tendance à la recentralisation du pouvoir** se manifeste notamment dans les pouvoirs renforcés confiés aux Préfets pour mener à bien le processus de « rationalisation » de l'intercommunalité.



## Enjeux et effets des réformes en cours

### La clarification des compétences et l'encadrement des financements croisés

**Remplacement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015 de la clause générale de compétence des départements et des régions par un principe de compétence d'initiative locale limitée aux domaines d'intervention non prévus par la loi**

L'article 73 dispose que **les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif**, et que les autres catégories de collectivités territoriales ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence.

**Le tourisme, la culture et le sport** échappent à cette règle, et sont reconnus comme des **compétences partagées** entre les communes, les départements et les régions.

La loi prévoit également la possibilité pour une collectivité de déléguer à une collectivité relevant d'une autre catégorie une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée.

A noter enfin qu'**avant la fin de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de cet article**, un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations compétentes de l'Etat et présidé par un représentant élu des collectivités procède à **l'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions**, en vue de préciser et d'adapter le dispositif législatif de répartition des compétences entre collectivités territoriales.

## Zoom

### Un « bidouillage » législatif ?

Dans le projet de loi initial, la clarification des compétences et les modalités d'encadrement des cofinancements étaient renvoyées à une loi spécifique devant intervenir dans les 12 mois après la promulgation du texte-cadre.

Les députés ont toutefois souhaité accélérer ce processus en introduisant en 1<sup>ère</sup> lecture un article sur la clarification des compétences, qui prévoyait la disparition dès 2012 de la clause générale de compétence des départements et des régions ainsi qu'un encadrement strict des financements croisés.

Mise en pièce par le Sénat en 2<sup>ème</sup> lecture, cette disposition a toutefois été réintroduite par les députés.

Face à ces dissensions, la commission mixte paritaire est parvenue à un « compromis », en reportant à 2015 la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements. Cette nouvelle disposition a été définitivement approuvée par le Parlement le 17 novembre 2010.

### Possibilité pour la région et les départements qui la composent d'adopter à partir de 2014 un schéma conjoint d'organisation des compétences et de mutualisation des services

Afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire et d'encourager la mutualisation des services départementaux et régionaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un **projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services** (article 75). Chaque métropole constituée sur le territoire de la région sera consultée de plein droit sur ce schéma d'organisation.

**Ce schéma devra prévoir les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région et organiser en conséquence leurs interventions financières respectives.** Si ce schéma peut concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements, la loi précise toutefois qu'il doit porter « *au moins* » sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales.

### Limitation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 des financements entre collectivités territoriales

La loi (article 76) impose aux collectivités maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement d'assurer une **participation minimale** au

financement de ce projet, à hauteur de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

Par dérogation, les projets auxquels contribue l'Etat se voient exemptés de cette contrainte.

### Limitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 du cumul de subventions départementales et régionales sur un même projet local

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à défaut de l'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants (article 77).

Ces dispositions ne sont pas applicables aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme, qui relèvent de compétences partagées.

Par dérogation, les opérations figurant dans les contrats de projet État-région ou dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État échappent également à cette règle.



## Enjeux et effets des réformes en cours

### Ce qu'il faut retenir

#### Vers une détérioration des services publics locaux

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions risque d'aboutir à la fragilisation ou à la dégradation de compétences et de missions (et donc de services publics) peu ou mal assurées par l'Etat. **Les politiques de jeunesse et d'éducation populaire, qui ne sont pas explicitement attribuées à une ou plusieurs collectivités, risquent d'être « oubliées » et pénalisées par cette limitation de la capacité d'initiative des exécutifs locaux.**

#### Des collectivités « réparatrices »

L'Etat apparaît comme le grand gagnant de cette clarification extrême des compétences des collectivités : non seulement il s'arroge le monopole de l'intérêt général, mais surtout il continue ainsi à « normer » bon nombre de politiques dont il n'assure plus la mise en œuvre. Ces évolutions placent les **collectivités dans un rôle de réparatrices et de « boucliers » face au désengagement de l'Etat.**

#### Des collectivités « prestataires »

La loi ouvre la voie à une spécialisation des régions et des départements, qui ne pourront désormais intervenir que sur une liste de compétences limitativement énumérées. Supprimer à une assemblée démocratiquement élue le droit de mener à bien les politiques qu'elle décide sur son territoire revient à **en faire un établissement public** géré par un conseil d'administration (ou à une « agence », pour reprendre la terminologie anglo-saxonne).

#### La mise sous tutelle du partenariat entre collectivités

La loi encadre de manière stricte les financements croisés entre collectivités. Ces derniers présentent pourtant de multiples avantages : ils permettent de mener des projets d'envergure qui n'auraient pu être conduits par une collectivité isolée, ils génèrent une réallocation de ressources visant à la péréquation sur un territoire plus large que celui du maître d'ouvrage, et ils favorisent un enrichissement des projets par le partenariat et la co-construction de l'intérêt général. **Les associations de jeunesse et d'éducation populaire, dont les projets se situent au carrefour de ces financements croisés, seront durement impactées par ces nouvelles règles.** Comble de jacobinisme : à travers l'encadrement des financements croisés, les collectivités se voient imposer par l'Etat des contraintes dont il s'exonère lui-même !

## La réforme de la démocratie locale

La nouvelle loi compte un titre relatif à la « rénovation de l'exercice de la démocratie locale », qui comporte notamment les dispositions relatives aux conseillers territoriaux (chapitre 1<sup>er</sup>) et aux conseils communautaires (chapitre II).

### Création et mode d'élection du conseiller territorial

Le chapitre 1<sup>er</sup> (articles 1 à 7) acte la **création du conseiller territorial**, qui siègera à la fois au sein du conseil général de son département d'élection et au sein du conseil régional.

La loi fixe à **3 485 conseillers territoriaux** (14 sièges ont été ajoutés en commission mixte paritaire) le nombre de conseillers territoriaux, selon une répartition stricte par région et par département (explicitée en annexe du texte de loi). **Ils succéderont aux 5 660 conseillers généraux et régionaux actuels.**

Les conseillers territoriaux seront **élus en 2014 au scrutin uninominal majoritaire à deux**

**tours, avec un seuil de qualification fixé à 12,5 % des inscrits.**

Les conseillers territoriaux seront **renouvelés intégralement tous les 6 ans.**

A noter que la commission mixte paritaire a renforcé les sanctions financières en cas de non respect de la parité parmi les candidats.

### Election et composition des conseils communautaires

L'article 8 de la nouvelle loi institue l'**élection au suffrage universel direct des délégués des communes au sein des conseils communautaires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.**

L'article 9 établit quant à lui des **règles qui encadrent la composition des conseils communautaires**, afin d'améliorer l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur **poids démographique.**

## Zoom

### Le principe de concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux entériné

La loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a été adoptée par le Sénat le 16 décembre 2009 et par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2010.

Cette loi entérine la **réduction de la durée des mandats** des conseillers régionaux élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011 **afin de les faire expirer simultanément en mars 2014.** L'adoption de cette loi constituait un préalable à l'institution des « conseillers territoriaux ».

## Enjeux et effets des réformes en cours

### Ce qu'il faut retenir

#### Une confusion des genres ?

Les conseillers territoriaux, membres uniques de deux assemblées distinctes, sont censés être porteurs à la fois d'une vision de proximité liée à leur ancrage territorial et d'une vision stratégique liée aux missions des régions. Cette évolution risque pourtant de se faire **au détriment d'une approche régionalisée de l'action publique**, la somme des intérêts particuliers n'aboutissant pas nécessairement à l'intérêt général.

La création du conseiller territorial interroge en outre directement le **lien entre élus et citoyens**, et ne contribue pas à clarifier le mandat que les seconds confient aux premiers.

#### Un mode de scrutin discriminatoire

L'un des principaux nœuds de la discorde portait sur le mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux. Des députés UMP avaient souhaité empêcher les triangulaires. Les centristes demandaient pour leur part une dose de proportionnelle. Un arrangement a donc été trouvé : le mode de scrutin uninominal majoritaire sera assorti d'un seuil de qualification pour le 2<sup>ème</sup> tour fixé à 12,5 %.

Nous qui promovons et agissons au service de la citoyenneté active des jeunes et de la prise de responsabilité par le plus grand nombre ne pouvons que nous inquiéter d'un **choix qui va entraîner une régression dans le renouvellement générationnel, la parité et la diversité des élus territoriaux**.

#### Quelle place pour les acteurs associatifs ?

La loi ne propose aucune évolution majeure quant à la place et au rôle des citoyens et de la société civile dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques locales. Ainsi, **rien n'est dit sur la manière d'associer plus étroitement les citoyens et les associations à la co-construction de l'intérêt général, à tous les échelons du territoire**.

#### La mort des « pays »

L'abrogation du dispositif des « pays » **met fin au seul cadre de concertation qui associait les élus et les acteurs de la société civile locale**, et qui constituait ainsi un espace privilégié de co-construction de l'action publique. Ce dispositif avait le mérite de penser la cohérence du développement territorial au-delà des cadres institutionnels existants, et de renforcer les dynamiques sociales et citoyennes.



## La refonte de la fiscalité locale

### La suppression de la taxe professionnelle et ses mécanismes de compensation

Promesse du candidat Nicolas SARKOZY lors de la campagne présidentielle de 2007, la suppression de la taxe professionnelle (TP) est **effective depuis début 2010**.

Créée en 1975, la TP était un **impôt fixé par les collectivités** et payé par les entreprises et les professions libérales. Il s'agissait d'un **impôt « dynamique »**, car assis sur l'activité économique. Le montant de la taxe était calculé à partir d'une **base fiscale constituée de deux principaux éléments** : la part foncière sur les locaux de la société (17 % du produit de la taxe), et la part investissement sur la valeur de ses équipements (80 %). C'est cette dernière part de la taxe professionnelle qui a été supprimée en 2010.

Les produits de la taxe professionnelle étaient redistribués aux collectivités où les entreprises étaient domiciliées. En 2009, les collectivités

ont ainsi perçu **30,2 milliards d'euros** au titre de la TP : 17,4 milliards sont allés au secteur communal, 9,6 milliards aux départements et 3,2 milliards aux régions. Le dispositif constituait ainsi près de la **moitié de leur fiscalité directe**.

Des mécanismes ont été prévus dans la loi de finances pour 2010 afin de compenser les pertes liées à la suppression de cette taxe professionnelle. Dans un premier temps, l'Etat a décidé, à compter de 2011, de **transférer un certain nombre des impôts** qu'il perçoit aux collectivités territoriales et d'**en créer de nouveaux** à leur profit (cf. schéma ci-dessous).

Ces transferts ou créations d'impôts ne suffisant pas à combler les pertes de recettes, il est prévu un **deuxième dispositif de compensation** via une dotation de compensation versée par l'Etat, à hauteur de 2,5 milliards d'euros, et d'un fonds national de garantie individuelle des ressources.



#### Taxe professionnelle : 1 impôt, 3 assiettes

##### Part « Foncière »

Assise sur les valeurs locatives des immobilisations passibles de taxes foncières

**Environ 5,1 Mds€**

##### Part « Investissement »

Assise sur les équipements et biens mobiliers

**Environ 24,2 Mds€**

##### Part « Recettes »

Assise sur les recettes, à hauteur de 6 %, et ne concerne que les professionnels libéraux relevant de la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC) et employant moins de cinq salariés

**Environ 0,9 Mds€**



#### Contribution économique territoriale : 2 impôts, 2 assiettes

##### Cotisation foncière des entreprises (CFE)

Assise sur les valeurs locatives des immobilisations passibles de taxes foncières / **Environ 6 Mds€**

##### Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise / **Environ 15 Mds€**

#### I.F.E.R : 1 impôt, 7 Assiettes

Création de l'**Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau**, assise sur les réseaux d'énergie (éolien, photovoltaïque etc.), de télécommunication (antennes relais etc.) et de transports (trains etc.) / **Environ 1,3 Mds€**

#### Transfert d'impôts d'Etat

**Taxe sur les conventions spéciales d'assurance 2,8 Mds€**

**Taxe sur les surfaces commerciales 600 M€**

**Droits de mutations à titre onéreux 700 M€**

**Réduction des frais de gestion de la fiscalité locale 2 Mds€**

## Enjeux et effets des réformes en cours

### La 2<sup>ème</sup> conférence du déficit

A l'issue de la 2<sup>ème</sup> conférence du déficit qui s'est tenue le 20 mai 2010, le Président de la République a procédé à plusieurs annonces relatives aux finances locales :

- Le **gel des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales**, hors FCTVA. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit leur stabilisation pour la période 2011-2013. L'enveloppe des dotations d'Etat aux collectivités locales devrait donc être figée à 50,4 milliards d'euros jusqu'en 2013.
- Les **normes réglementaires** imposées aux collectivités locales, génératrices de surcoûts, seront davantage **encadrées**.
- D'autres mesures viseront à contraindre davantage **les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses** : en particulier, des outils de comparaison et d'étalonnage des dépenses et des coûts entre collectivités devraient être mis en place.

## Ce qu'il faut retenir

### Une remise en cause de l'autonomie fiscale et financière des collectivités

Parce qu'elle prévoit un encadrement strict des taux de fiscalité locale et accroît la part des dotations d'Etat et des transferts d'impôts dont les collectivités territoriales ne peuvent fixer le taux, la réforme portant suppression de la taxe professionnelle ampute le pouvoir fiscal des élus locaux, et crée de ce fait **une insécurité et une imprévisibilité** pour les collectivités territoriales. Le gel des dotations de l'Etat dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques 2011/2014 illustre les incertitudes pesant sur la capacité financière des collectivités. **Les associations de jeunesse et d'éducation populaire, dont les projets sont fortement soutenus par les collectivités territoriales, risquent de payer un lourd tribut de l'asphyxie financière de ces dernières.**

### La libre administration des collectivités mise à mal

Cette perte d'autonomie fiscale témoigne d'une **détérioration des relations entre l'Etat et les collectivités**, la légitimité et l'efficacité de gestion de ces dernières se voyant directement contestées. Le levier fiscal est en effet une reconnaissance de la capacité des assemblées locales élues au suffrage universel à définir et à mettre en œuvre l'intérêt général. Il est « *une condition absolument nécessaire des libertés locales, de la libre administration, en même temps qu'un formidable outil de responsabilisation quant au niveau des dépenses publiques : celui qui décide de la dépense doit aussi porter la responsabilité de la recette* »<sup>5</sup>.

### Vers une détérioration des services publics locaux

L'étranglement de la capacité fiscale et financière des collectivités les contraindra à des choix difficiles : réduire les investissements publics locaux (avec un recentrage sur les seules compétences exclusives), faire exploser la dette, ou augmenter les autres ressources sur lesquelles il restera un pouvoir fiscal, c'est-à-dire les impôts sur les ménages. Cette réforme risque en définitive de conduire à un **recul des services publics de proximité au profit d'une marchandisation qui menace directement la continuité et la spécificité des projets et des démarches portés par nos associations**, et avec elles la qualité et l'accessibilité des services proposés à la population.

<sup>5</sup> Philippe LAURENT, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues* (2009)

## La révision générale des politiques publiques

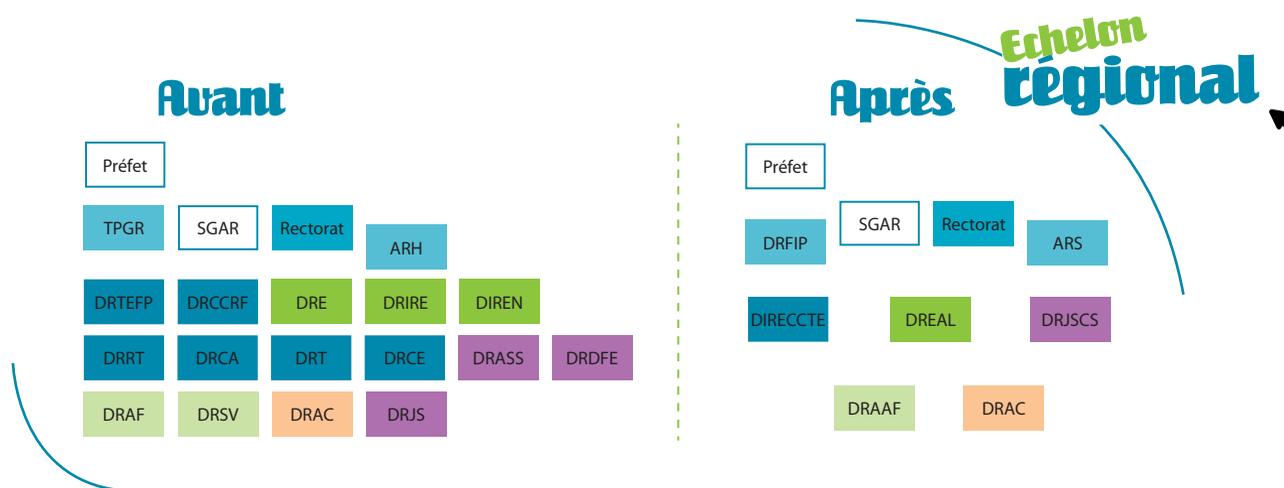
Le Président de la République et son Gouvernement ont engagé dès juillet 2007 un diagnostic pour **redéfinir les périmètres des politiques publiques et réorganiser les services de l'Etat, notamment au niveau déconcentré**. L'objectif proclamé de cette réforme, baptisée RGPP, est de maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques.

Au niveau de l'administration territoriale de l'Etat, l'objectif est de réduire le nombre de structures, de simplifier l'organisation et de regrouper les services en fonction des missions.

**De nouveaux schémas régional et départemental ont ainsi été tracés et mis en place début 2009.**

### Echelon régional

Le périmètre « Jeunesse et Education populaire », jusqu'alors rattaché à des directions départementales et régionales de la jeunesse et des sports (DRDJS), se retrouve désormais intégré au sein de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, qui regroupent, sous l'autorité du préfet de région, l'ensemble des missions et des services traitant des politiques sociales, ainsi que de la jeunesse, des sports et de la vie associative.



### Echelon départemental

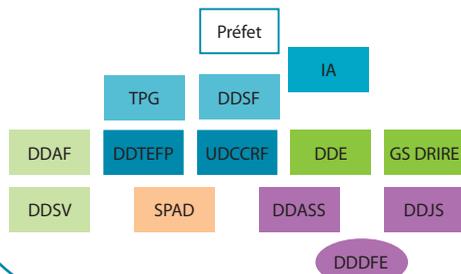
Le schéma de base de l'organisation de l'État dans le département reposera sur les deux structures suivantes :

- La direction départementale des territoires (DDT)
- La direction départementale de la population et de la cohésion sociale (DDPCS), laquelle assumera également les fonctions relevant de la cohésion sociale.

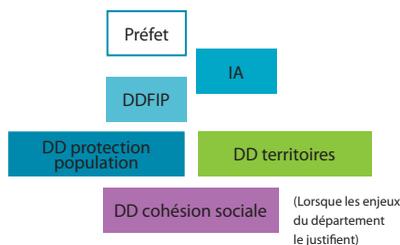
Dans les départements dont l'importance démographique ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifieront, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) sera constituée. Cette direction départementale de la cohésion sociale regroupera la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS) et le Service des Droits des Femmes (SDFE) ainsi que les fonctions sociales des DDASS et des DDE (hébergement d'urgence et logement dans sa fonction sociale) et les services de la préfecture correspondants.

## Enjeux et effets des réformes en cours

### Avant



### Après



## Echelon départemental

## Ce qu'il faut retenir

### Deux réformes déconnectées ?

Afin d'articuler au mieux l'ensemble des interventions publiques sur les territoires, la restructuration des services déconcentrés de l'Etat et la réforme des collectivités auraient gagné à être menées conjointement. Or, l'Etat a d'abord conduit sa RGPP avant de s'attaquer aux collectivités, sans que le lien entre ces deux chantiers n'apparaisse clairement.

Si certains traits communs ressortent (réduction des moyens de fonctionnement, évaporation de l'échelon départemental, etc.), **la loi n'explique à aucun moment la clarification des compétences entre collectivités et services déconcentrés. Pire, en exonérant l'Etat des contraintes relatives aux financements croisés, la loi crée l'exception, et avec elle la confusion.**

### Vers une dilution du champ « jeunesse et éducation populaire »

En actant le rattachement de la jeunesse et des sports à une direction élargie aux questions de cohésion sociale, la RGPP marque une **lente disparition des politiques afférentes à la jeunesse et à l'éducation populaire, au profit d'une approche basée sur le traitement social des questions de jeunesse.**

### Une précarisation des moyens

L'objectif de maîtrise des dépenses publiques qui sous-tend le déploiement de la révision générale des politiques publiques aboutit en définitive à une **réduction brutale des moyens alloués aux associations de jeunesse et d'éducation populaire** dans le cadre de leur partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat. En 2011, ce sont 2 500 associations locales (et plus encore de projets) qui cesseront d'être soutenues. **La jeunesse et l'éducation populaire ont tous les traits de « compétences insidieuses » dont l'Etat se serait déchargé** sans les transférer explicitement aux collectivités, et sans reverser à ces dernières les moyens correspondants.

### L'initiative associative menacée

A cette précarisation des moyens s'ajoute une **fragilisation des relations contractuelles**. La RGPP s'est en effet accompagnée d'une **affirmation de la logique de commande publique**, avec un développement du recours aux appels d'offre et de la mise en concurrence **qui porte en lui le risque de la banalisation et de l'instrumentalisation des associations.**



Pour **une réforme**  
de **l'action publique**

**cohérente et ambitieuse**

**pour la jeunesse**



# pour une **vision renouvelée** **de l'action publique**



La réforme des collectivités territoriales et le contexte dans lequel elle intervient interrogent très directement le **devenir des politiques de jeunesse**.

- D'un côté, **l'Etat se retire** peu à peu de la conduite et de l'animation d'un certain nombre de politiques publiques **et recentre son action** sur un traitement social des questions de jeunesse à destination des publics les plus vulnérables. Le périmètre « jeunesse et éducation populaire » est durement impacté par cette reconfiguration de l'action publique de l'Etat.
- De l'autre, **les collectivités territoriales**, qui avaient hérité (dans le cadre des transferts formels ou insidieux des compétences abandonnées par l'Etat) de responsabilités accrues

en matière de politiques jeunesse, **voient aujourd'hui leur marge d'action restreinte** par la fragilisation de leur pouvoir politique, fiscal et financier.

Face à cet environnement en mutation et aux nombreuses incertitudes qu'il génère, le Cnajep invite l'ensemble des élus et des décideurs publics, au niveau national et comme à l'échelon local, à **s'engager en faveur d'une vision renouvelée de l'action publique territorialisée** qui repose sur une triple ambition :

- **Donner un nouvel élan à la décentralisation.**
- **Placer la jeunesse au cœur des priorités.**
- **Renforcer et dynamiser la démocratie locale.**



# Une ambition institutionnelle donner un nouvel élan à la décentralisation

Les évolutions actuelles marquent une **rupture dans le mouvement de décentralisation** et un **dévoiement des principes et de la « philosophie »** qui ont nourri le processus de territorialisation des politiques publiques.

La nouvelle loi marque en effet **une régression** dans la reconnaissance du principe de libre administration des collectivités. Répartition stricte des compétences, limitation de la capacité d'initiative des collectivités, fragilisation de leur autonomie fiscale et financière, pouvoirs renforcés des Préfets dans le processus de « rationalisation » de l'intercommunalité : autant de dispositions qui témoignent d'une **tendance « recentralisatrice »** et d'une crispation de l'Etat sur son pouvoir de contrôle et d'ordonnance-ment des institutions et des politiques publiques.

Les collectivités territoriales voient ainsi leur **capacité d'intervention encadrée et limitée** par la tutelle croissante de l'Etat, alors qu'elles doivent faire face à une **demande sociale grandissante** liée à la fois à la dégradation du contexte socio-économique et au retrait progressif de l'Etat d'un certain nombre de politiques publiques.

Il importe par conséquent d'**insuffler un nouvel élan à la décentralisation, en renforçant la capacité d'initiative des collectivités et en garantissant leur libre administration.**

Déconstruire la **conception « jacobine »** de l'action publique, qui considère l'Etat comme le dépositaire exclusif de l'intérêt général.

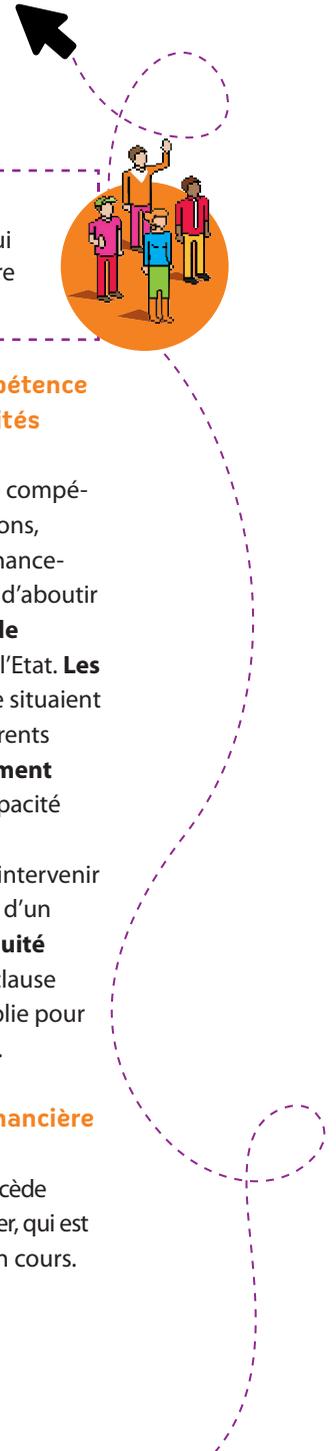
## Rétablir la clause générale de compétence pour chaque catégorie de collectivités territoriales

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, conjuguée à l'encadrement strict des financements croisés entre collectivités, risque d'aboutir à la **détérioration ou à la disparition de compétences** peu ou mal assurées par l'Etat. **Les actions en matière de jeunesse**, qui se situaient au carrefour des interventions des différents niveaux de collectivités, **seront lourdement pénalisées** par cette limitation de la capacité d'initiative des exécutifs locaux.

Parce qu'elle permet aux collectivités d'intervenir dans l'ensemble des domaines relevant d'un **intérêt local** et d'assurer ainsi la **continuité des services publics de proximité**, la clause générale de compétence doit être rétablie pour l'ensemble des collectivités territoriales.

## Restaurer l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales

La capacité d'initiative des collectivités procède également de leur pouvoir fiscal et financier, qui est directement fragilisé par les réformes en cours.



Un **nouveau dispositif fiscal et financier** doit donc voir le jour, autour de quatre principes structurants :

- Abroger les règles qui encadrent les financements croisés entre collectivités territoriales, afin de **consacrer la liberté et la responsabilité des élus locaux** dans le choix de leurs investissements.
- Renforcer le pouvoir des collectivités de **jouer sur le levier fiscal** afin de financer toutes politiques relevant de l'intérêt local.
- Garantir une **compensation intégrale et évolutive des compétences** transférées aux collectivités.
- Mettre en place des **instruments de péroréation** afin de combler les inégalités territoriales et d'asseoir l'autonomie financière des collectivités les moins riches. **L'Etat a un rôle déterminant** à jouer afin de garantir les équilibres territoriaux.

## Une ambition politique placer la jeunesse au cœur des priorités de l'action publique

La situation des jeunes générations est plus que jamais critique. Aux difficultés structurelles en matière de formation, d'emploi, de logement, d'autonomie financière, etc., sont venus se greffer les effets de la crise économique et sociale, qui a aggravé les phénomènes de paupérisation, de précarisation et d'exclusion des jeunes. Cette **dégradation continue de la condition des jeunes** doit être endiguée par la mobilisation de tous les acteurs en faveur d'une politique ambitieuse et transversale pour la jeunesse.

La transversalité implique d'**activer l'ensemble des leviers favorisant l'autonomie et l'émancipation des jeunes** (emploi, formation,

logement, citoyenneté, éducation, culture, loisirs, etc.), afin d'encourager le décloisonnement et la complémentarité des politiques mises en œuvre.

La transversalité suppose également de **renforcer la coopération et la mise en cohérence des différents acteurs** concourant aux politiques de jeunesse. Cette exigence est largement entravée par la tendance actuelle à la spécialisation des compétences et à la limitation des interventions croisées des collectivités.

Pour parvenir à cette transversalité, il importe de **placer la jeunesse au cœur des prérogatives de l'action publique**.

Dépasser le **dogme des « marges restreintes »**, qui incite les pouvoirs publics à privilégier le soutien aux projets d'infrastructures et à reléguer le développement social, éducatif et culturel au rang de variable d'ajustement. Ce « dogme » est à relier au **culte de l'« immédiateté »**, qui pousse les élus à mener des actions dont les résultats sont instantanément visibles et aisément quantifiables.



### Elaborer un schéma d'organisation de l'action publique en matière de jeunesse

La compétence « jeunesse », qui a jusqu'à présent fait l'objet d'une intervention volontariste des collectivités mais qui n'a pas été consacrée par la loi comme une compétence exclusive ou partagée, risque d'être parmi les premières victimes du processus de resserrement des compétences et de fragilisation des finances locales. Les compétences non identifiées et non fléchées vers une ou plusieurs collectivités sont en effet fortement exposées aux aléas politiques et budgétaires, et sont soumises de ce fait à de **fortes disparités** dans le temps (absence de continuité) et dans l'espace (déséquilibres territoriaux). La jeunesse doit donc être reconnue comme une **compétence partagée entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales**. En outre, afin d'assurer la transversalité et la cohérence de l'action publique en matière de jeunesse et de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun, il apparaît nécessaire

de définir un **schéma directeur pour la jeunesse** et d'en confier le pilotage à **une collectivité chef de file** chargée de coordonner l'ensemble des actions développées en direction des jeunes.

### Consolider le partenariat entre les collectivités et les associations de jeunesse et d'éducation populaire

Parce qu'elles agissent avec et pour les jeunes et qu'elles promeuvent une approche transversale des problématiques jeunesse, les associations de jeunesse et d'éducation populaire constituent une **ressource essentielle pour les pouvoirs publics** dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques jeunesse à tous les niveaux du territoire.

Cette **contribution spécifique** doit être reconnue et valorisée dans le cadre de relations contractuelles sécurisées et respectueuses du projet social et non-lucratif dont sont porteuses nos associations.

Rompres avec la **culture du « tout marchand »**, qui a abouti au développement du recours aux appels d'offre qui porte en lui le risque de marchandisation des services et qui place les associations dans une position de prestataires plutôt que de partenaires des pouvoirs publics.

## Une ambition démocratique renforcer et dynamiser la démocratie locale

Espaces d'expression et d'engagement, les associations de jeunesse et d'éducation populaire promeuvent une **démarche participative** qui s'appuie sur l'initiative citoyenne et l'implication des populations dans la conduite des projets. Les associations de jeunesse et d'éducation

populaire considèrent en effet la participation à la vie de la cité comme un **levier essentiel dans le parcours des individus vers l'autonomie et l'émancipation**, et comme une **ressource primordiale dans l'élaboration des politiques publiques**.

Territoire de vie et de projet, le « **local** » offre un **cadre privilégié** pour l'implication des citoyens et la participation de la société civile à la co-construction de l'action publique. Pourtant, à l'exception des dispositions relatives aux conseillers territoriaux et aux conseillers communautaires, la réforme des collectivités qui vient d'être votée fait l'impasse sur la question démocratique et sur la place des citoyens dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques locales.

Il importe par conséquent d'**agir par l'éducation populaire pour renforcer et dynamiser la démocratie locale.**

#### **Favoriser le renouvellement de la démocratie représentative locale**

Afin d'encourager la prise de responsabilité et l'accès du plus grand nombre à des mandats électifs locaux, il apparaît nécessaire de redéfinir un certain nombre de dispositions régissant la démocratie représentative locale.

La question du **mode de scrutin** nous semble cruciale pour contribuer **au renouvellement générationnel, à la parité et à la diversité des élus territoriaux**. A ce titre, le scrutin à la proportionnelle est le système permettant d'assurer au mieux la représentation de cette diversité. La régénération de la démocratie locale passe

également par l'instauration de règles strictes en matière de **non cumul des mandats dans le temps et dans l'espace.**

#### **Instituer des instances de concertation sur les politiques de jeunesse**

Afin de renforcer la démocratie locale et le lien entre décideurs publics et acteurs de la société civile en matière de politiques de jeunesse, nous proposons que soient créées à tous les échelons du territoire des instances de concertation dédiées à ces questions.

Ces espaces de dialogue doivent **associer étroitement les jeunes** eux-mêmes, qui disposent d'une « expertise d'usage » qui leur confèrent de fait une légitimité dans la réflexion, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de jeunesse. Ces instances doivent également **s'appuyer sur les associations de jeunesse et d'éducation populaire**, qui sont un relais privilégié entre les jeunes et les institutions et qui favorisent de ce fait l'émergence de projets qui repose sur une culture partagée de la jeunesse.

Afin de consolider ces espaces de concertation, il est nécessaire de **créer les conditions nécessaires au développement des associations** agissant avec et pour les jeunes. Cela passe par **un appui et un accompagnement des collectivités** dans la structuration du tissu associatif local.



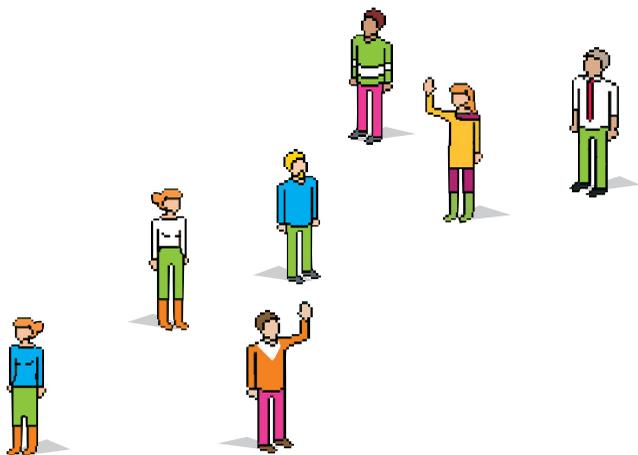
Surmonter la méfiance des décideurs envers les jeunes et les associations, considérés comme des « **contre-pouvoirs** » qui mettent en péril le bon fonctionnement de la démocratie.



# Conclusion

Une autre réforme est possible !





**Oui : une autre réforme des collectivités territoriales est possible !** Chacun a pu comprendre, à la lecture de cet ouvrage, que la réforme engagée aujourd'hui comporte une grande part de risques, notamment en hypothéquant pour les collectivités territoriales leur capacité fiscale et de libre administration.

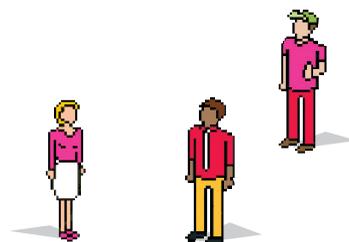
Dans les faits, c'est bien une inflexion majeure qui vient d'être donnée, **inflexion à un processus de décentralisation** qui, bien qu'imparfait et parfois insuffisamment efficace, a pourtant eu le mérite de développer l'action publique au cœur des territoires, voire de faire naître une véritable « intelligence des territoires » ! Ce processus lent peut bien sûr être critiqué, trop de confusions existent encore et la prise en compte de l'avis du citoyen reste, de notre point de vue associatif, encore bien trop faible ! Ce qui est certain en revanche, c'est que **les lois votées en cette rentrée 2010 infirment le mouvement de décentralisation et stoppent son amélioration.**

Nous avons été privés de débat quant à ces évolutions... Il est pourtant **encore temps de provoquer l'échange et la réflexion.** C'est à cela que le Cnajep et ses membres veulent maintenant s'attacher.

Les **prochaines échéances électorales**, cantonales en 2011, présidentielle et législatives en 2012, constituent des **rendez-vous à ne pas manquer.** Il nous faut donc dès maintenant interroger les élus de toutes les sensibilités républicaines sur nos analyses et sur nos propositions. L'avenir du service public, l'organisation de l'action publique et la bonne articulation entre les interventions de l'Etat et celles des collectivités territoriales, renvoient à des **questions essentielles pour l'avenir de notre pays et pour notre « vivre ensemble »**, auxquelles les réformes actuelles ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire, soucieuses de préserver et de promouvoir une véritable ambition pour la jeunesse, se doivent d'être mobilisées et d'interroger les acteurs publics, l'Etat en premier lieu.

Gageons qu'ensemble, à partir de cet ouvrage, elles porteront le débat dans leurs propres réseaux bien sûr, mais aussi dans l'ensemble de la vie associative et plus largement encore dans l'ensemble de la société !



# Pour poursuivre le débat

## Ressources bibliographiques

- **Philippe LAURENT**, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues !* (Lextenso - LGDJ)
- **Maryvonne BONNARD (dir.)**, *Les collectivités territoriales* (La Documentation française)

## Quelques exemples d'initiatives menées par les associations de jeunesse et d'éducation populaire

- **Cnajep : Espace Internet dédié à la réforme des collectivités**  
<http://www.cnajep.asso.fr/territoires/reforme-des-collectivites-territoriales/>
- **Crajep Ile-de-France : 6<sup>ème</sup> numéro du journal « L'éduc' pop' en Île-de-France »**  
<http://www.crajep-idf.org/>
- **Crajep Languedoc-Roussillon : « Education populaire et réforme territoriale »**  
<http://www.cnajep.asso.fr/doc/region/Crajep%20Lettre%209-2%20VF.pdf>
- **Crajep Pays de La Loire : « Les associations de jeunesse et d'éducation populaire appellent à la vigilance ! »**  
[http://www.cnajep.asso.fr/doc/region/Reforme\\_collectivites\\_territoriales\\_CRAJEP\\_pdl\\_juin10.pdf](http://www.cnajep.asso.fr/doc/region/Reforme_collectivites_territoriales_CRAJEP_pdl_juin10.pdf)
- **Crajep Picardie : « Réforme des collectivités territoriales : Les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire picards en état d'alerte ! »**  
[http://www.cnajep.asso.fr/doc/region/communique%20de%20presse%20CRAJEP\\_Picardie.pdf](http://www.cnajep.asso.fr/doc/region/communique%20de%20presse%20CRAJEP_Picardie.pdf)
- **ANACEJ : « Compétence Jeunesse ? J'ai besoin d'y voir clair »**  
<http://www.competencejeunesse.fr/>
- **Fédération des Centres Sociaux : « La réforme des collectivités locales : Espace ressources pour les acteurs du réseau »**  
<http://reforme-collectivites.centres-sociaux.fr/>
- **La Ligue de l'Enseignement : « Quels territoires pour demain ? »**  
<http://laligue.org/assets/Uploads/PDF/10.bis.Collectivites.pdf>



# Une autre réforme est possible !

La réforme des collectivités vient d'être approuvée par le Parlement, mais **le débat n'est pas clos** pour autant. Cette réforme a en effet suscité une levée de boucliers de l'opposition et de la plupart des associations d'élus locaux, et a semé la discorde jusque dans les rangs de la majorité.

Ces dissensions laissent à penser qu'**un nouveau modèle de décentralisation reste à construire et à inventer**. C'est en tout cas le pari que nous faisons, et l'ambition que nous fixons à l'ensemble des acteurs qui concourent aux politiques locales de jeunesse et d'éducation populaire.

C'est dans cette perspective que nous publions ce « Livre blanc », qui est **l'aboutissement d'un an de veille, de réflexions et d'analyses collectives** sur les enjeux et les impacts des réformes en cours sur le devenir des politiques de jeunesse et d'éducation populaire.

Fortes de leur ancrage territorial et de leur participation active aux politiques publiques territoriales, les associations de jeunesse et d'éducation populaire souhaitent ainsi **relancer et nourrir un débat** auquel elles n'ont pas été conviées !



## Le CNAJEP

Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire, le CNAJEP est une coordination qui réunit plus de 70 mouvements nationaux de jeunesse et d'éducation populaire.

Il constitue un espace de dialogue, de concertation et de représentation auprès des Pouvoirs Publics sur les questions concernant la Jeunesse et l'Éducation Populaire.

Pour plus d'infos : <http://www.cnajep.asso.fr>

## Les CRAJEP

Le CNAJEP participe à l'animation territoriale à travers un réseau de coordinations régionales (les CRAJEP) implantées sur l'ensemble du territoire.

Les CRAJEP sont partenaires des collectivités dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques locales relevant du champ Jeunesse et Éducation Populaire.