



La décentralisation est en marche... mais personne n'y comprend rien ! il y a la modification de la constitution, il y a eu les Assises des libertés locales, il y a les transferts de compétences, il y a des lois en préparation... bref, tout ça peut apparaître bien confus. Cette courte note tente d'y voir plus clair.

La réforme de la décentralisation est entrée dans une nouvelle phase, suite à l'adoption de la révision constitutionnelle par le Congrès (la réunion en une seule assemblée de l'Assemblée nationale et du Sénat) le 17 mars 2003. Désormais, pour mettre en œuvre concrètement les mesures annoncées par le gouvernement, le vote de différentes lois est nécessaire. Tour d'horizon...

1. La décentralisation dans la constitution française

Tout d'abord, pourquoi modifier la constitution pour permettre plus de décentralisation ? cette étape est nécessaire pour respecter la notion juridique de « hiérarchie des normes » : en clair, un texte de droit ne peut pas aller à l'encontre d'un autre texte qui lui est supérieur, au risque d'être contesté et annulé devant les tribunaux. Un règlement doit respecter la loi (votée par le Parlement) qui, elle-même, doit respecter la constitution qui se trouve au sommet de la hiérarchie. Ainsi, pour que le parlement puisse voter des lois donnant plus de pouvoirs aux collectivités locales, il faut que la constitution le permette. C'était l'objet de la révision du 17 mars dernier.

Cette révision constitutionnelle a profondément modifié les relations entre le pouvoir central étatique et les collectivités territoriales, et a développé les possibilités de consultation des habitants.

Ainsi, dès l'article 1, la constitution précise que « l'organisation (de la République) est décentralisée », ce qui ne signifie pas qu'elle n'est plus « une et indivisible ».

Ensuite, l'article 72 consacre la Région comme collectivité locale, ce qui lui confère un statut constitutionnel qu'elle n'avait pas.

De plus, cet article prévoit que la loi peut donner à des collectivités locales le droit de déroger à la loi nationale à titre expérimental. Pour ainsi dire, c'est là que se situe la véritable innovation : désormais, dans des domaines très précis et pour une durée limitée, une collectivité locale pourra mettre en place des règles spéciales, dérogatoires des règles qui s'appliquent ailleurs en France. Par exemple, on peut imaginer qu'une ville puisse attribuer des logements sociaux à une population plus aisée que les barèmes actuels de ressources ne le prévoient. Mais, encore une fois, seule la loi pourra permettre ce type de dérogations.

Enfin, l'article 72-1 de la constitution prévoit la possibilité du « droit de pétition » pour les habitants (c'est à dire, par exemple, que les habitants d'une commune pourront demander à ce qu'une question précise soit inscrite à l'ordre du jour du prochain conseil municipal), et du « référendum local » qui aurait, contrairement à aujourd'hui, pouvoir de décision (mais, seul le conseil municipal et le Maire peuvent organiser un tel référendum, en aucun cas à l'initiative des habitants seuls).

Encore une fois, l'inscription de telles dispositions dans la constitution ne garantit pas leur mise en œuvre : en fait, elle permet seulement à la loi de prévoir ensuite les conditions de leur application, ce qui est en train de se faire...

2. Les premières lois qui s'annoncent

La loi sur le référendum local a été présentée en conseil des Ministres en mai dernier, et adoptée par le Sénat depuis : son adoption par l'assemblée nationale est imminente. Elle devrait permettre aux élus locaux d'organiser plus facilement des consultations de leurs habitants. Ils ne pourront pas organiser ces référendums sur des questions ne relevant pas de leurs compétences (c'est souvent pour cela que les référendums qui sont parfois organisés sont illégaux : ils portent généralement sur des sujets qui ne relèvent pas du pouvoir du Maire, par exemple l'installation d'un aéroport ou la réouverture d'un tunnel frontalier...). Le moins que l'on puisse dire, c'est que les élus ne se précipitent pas pour soutenir ce projet ! la plupart craignent que des habitants contestataires fassent constamment pression pour obtenir l'organisation d'une consultation dont le résultat s'opposerait à la volonté du Maire : il est plus facile en effet d'organiser des référendums contre l'état !

Quant au « droit de pétition », il semble enterré, tant les élus locaux y sont opposés.

La seconde loi soumise au conseil des Ministres concerne le droit à l'expérimentation accordé aux collectivités locales. Ainsi, ces dernières pourront, à leur demande, déroger pour une durée maximale de cinq ans et pour un objet spécifique aux règles nationales. A l'issue de cette période, la loi pourra soit abandonner l'expérimentation (et la collectivité locale concernée perd donc son pouvoir dérogatoire), soit adopter l'expérimentation et la généraliser aux autres collectivités. Ce qui n'est pas encore clair, c'est cette idée de généralisation : est-ce que cela signifie que « toutes » les collectivités se verront attribuer le pouvoir qui avait donné à l'une d'elles à titre expérimental (ce qui signifie que des villes vont avoir des pouvoirs dont elles ne voulaient pas !), ou bien seulement celles qui le demanderont (ce qui veut dire qu'il pourrait y avoir autant de règles que de collectivités !). Ce projet de loi sera discuté lors de la session extraordinaire de l'Assemblée nationale qui s'ouvre ce mois-ci.

Ces projets de lois n'en sont qu'aux stades préliminaires de leur adoption : celle ci ne devrait être effective qu'à l'automne.

3. Les transferts de compétences

C'est l'aspect qui, concrètement, est le plus important, même si il s'agit d'un point marginal quant aux principes. En effet, des transferts de compétences peuvent avoir lieu sans pour autant recourir à toute la panoplie juridique décrite dans les points 1 et 2 ci-dessus : il ne s'agit ici que de marchandages.

Les Assises des libertés locales, qui se sont tenues un peu partout en France au cours de l'hiver dernier avaient pour objectif affiché de recueillir les souhaits des régions (et des autres collectivités locales) pour récupérer des compétences exercées jusqu'à maintenant par l'état. Présentées comme véritables forums démocratiques, on sait à quelles mascarades ces Assises ont donné lieu ! quoi qu'il en soit, une loi précisant, thème par thème, quelles compétences seront définitivement transférées aux collectivités locales, sera déposée à l'automne à l'Assemblée nationale. On peut prévoir de longues discussions à cette occasion...

Il est un peu tôt pour dire quelles seront précisément ces compétences, mais le Premier Ministre a donné quelques indications à la clôture des Assises des libertés locales le 28 février 2003 à Rouen. « Aux régions, les politiques d'orientation des hommes et des territoires : la formation des jeunes adultes, leur orientation vers les métiers de demain, l'appui aux universités, les interventions économiques, la formation tout au long de la vie, la participation à la définition de l'offre de soins, les schémas d'aménagement et de transport qui structurent les territoires. Aux départements, en subsidiarité avec les grosses agglomérations, les politiques de solidarité (bloc social dans son ensemble : enfance, exclus, personnes âgées, handicapés) et les équipements de proximité (collèges, logement, transports, eau). Aux communes et aux agglomérations, les services de proximité et le lien citoyen ». C'est encore un peu vague, rendez-vous cet automne à l'Assemblée nationale !

Voici donc un rapide tour d'horizon du chantier de la décentralisation, qui, il faut bien le noter, ne tient plus le haut de l'affiche, tant la volonté du Premier ministre est compensé par l'indifférence du Président.

Cela dit, un autre monde change aussi : l'Europe...

4. L'Europe se transforme

Les Etats européens avaient décidé de la création d'une Convention pour réfléchir et proposer une Constitution européenne qui prenne notamment en compte l'élargissement à 25 membres. En effet, cet élargissement rendait impossible le maintien du mode de fonctionnement actuel, et une vision politique de l'Europe semblait nécessaire à inscrire noir sur blanc afin de renforcer la citoyenneté européenne.

C'est l'antédiluvien VGE qui en a présidé les débats et qui, faisant mentir les sceptiques, a remis un projet aux chefs d'états réunis en Conseil européen à Thessalonique le 20 juin 2003. Ce projet de constitution sera sans doute modifié à la marge, puis soumis à sa ratification par chaque état membre, parfois par la voie du référendum : un seul NON, et ce serait l'échec complet.

Rapide tour d'horizon des dispositions prévues...

Il faut rappeler qu'une Constitution est, certes, nécessaire « pour rapprocher l'Europe du citoyen », mais qu'elle l'est surtout pour permettre à l'Union de fonctionner à 25 membres, puis davantage. Comment permettre à chaque état d'être représenté sans paralyser les institutions ?

Tout d'abord, la règle de l'unanimité au sein du conseil des ministres européens est supprimée, et devient l'exception. Désormais, les décisions seront prises à la majorité qualifiée, sauf en matière de fiscalité et de politique étrangère. Par ailleurs, un poste de Ministre européen des Affaires étrangères serait créé, afin de mieux positionner l'Europe dans les grands débats diplomatiques internationaux.

Ensuite, abandonnant le principe actuel de la présidence tournante de six mois, la Convention propose une présidence de deux ans et demi, renouvelable une fois. Il pourrait donc y avoir un président européen pour cinq ans, donnant plus de poids politique à l'Europe. Cela dit, celui-ci se trouvera rapidement en concurrence avec le président de la commission européenne, qui sera indépendant des chefs d'états puisqu'élu par le Parlement européen.

Enfin, la Commission européenne serait remaniée : quinze commissaires seraient nommés (contre vingt actuellement), choisis par rotation parmi les états membres afin de garantir à chacun d'entre eux un représentant à tour de rôle.

Il faudra revenir sur ce sujet cet automne, lorsque les débats entre les chefs d'états auront permis de clarifier le projet, avant de le soumettre à ratification dans l'ensemble de la nouvelle Europe. Affaire à suivre donc...

2 juillet 2003.