

# Décentralisons *autrement*

## Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

[www.decentralisonsautrement.fr](http://www.decentralisonsautrement.fr)

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

### NOTE N° 92 : Information et commentaire critique de l'avant-projet de loi « de décentralisation et de réforme de l'action publique ».

#### Titre IV : Approfondissement de la décentralisation Chapitre XVI : Compensation des transferts de compétences.

##### ► Le contexte

Dès l'acte I de la décentralisation, le problème des « *transferts de charge* » a commencé à se poser. La première des lois de décentralisation, celle du 2 mars 1982, a posé le principe d'une « *compensation immédiate et intégrale* », autrement dit le jour même où une collectivité territoriale exerce une nouvelle compétence que l'État lui transfère, elle reçoit simultanément une compensation financière ou fiscale correspondant, au centime près, « *à ce que l'État consacrait antérieurement à la compétence transférée* », soit sous forme de dotation, soit sous forme de transfert de fiscalité. Le Sénat a immédiatement obtenu une « *commission consultative d'évaluation des charges* » pour vérifier les calculs, preuve du manque de confiance existant entre les élus et le gouvernement. Il faut dire qu'à cette époque, c'est la gauche qui mène la réforme décentralisatrice et que le Sénat est à droite. À la bataille technique, très complexe, se mêle bien entendu une bataille politicienne.

Dès le début de multiples contestations ont vu le jour. Le calcul de ce que l'État consacrait antérieurement et financièrement à la compétence transférée doit-il se faire uniquement à partir du dernier compte administratif (année n-1) ? Au moment du transfert, ce compte n'est d'ailleurs pas forcément arrêté et il faut verser des douzièmes provisionnels et liquider quand le compte est connu. D'autre part, il suffit que l'État ait baissé son engagement la dernière année avant transfert, pour que celui-ci s'effectue sur une somme sous-évaluée. Ce n'est pas un cas d'école. Cela s'est vu ! Les élus ont donc commencé à revendiquer pour que le calcul se fasse avec la moyenne des trois (cinq) dernières années avant transfert.

Mais bien d'autres problèmes sont apparus. Ils se sont exacerbés au moment du transfert des bâtiments des collèges aux départements et de bâtiments des lycées aux régions. Dans quel état se trouvent les bâtiments et les services transférés par l'État ? Le Sénat exige et obtient que des commissions d'état des lieux visitent les 7 300 établissements scolaires du second degré que l'État transfère. Sans contestation possible, on constate que l'État est un très mauvais propriétaire et que beaucoup de travaux de première nécessité et d'entretien courant n'ont pas été réalisés dans les bâtiments scolaires. Certains bâtiments sont particulièrement vétustes et même à la limite de l'insalubrité. On estime à plus de 4 milliards de francs de l'époque, le financement nécessaire pour simplement « *mettre les bâtiments en état correct de*

---

Pour plus d'informations sur la Plateforme « Décentralisons autrement », contactez Stéphane Loukianoff (Unadel - 01 45 75 91 55 - 06 71 71 57 17 [sloukianoff.unadel@orange.fr](mailto:sloukianoff.unadel@orange.fr)) ou Olivier Noël (Collectif des Associations Citoyennes

[olivier@associations-citoyennes.net](mailto:olivier@associations-citoyennes.net) – 07 70 98 78 56

*fonctionnement* » : étanchéité des toitures et des façades, chaufferies, peintures... Les élus exigent la création d'une dotation exceptionnelle « *de rattrapage* », qu'ils n'obtiendront jamais. Ils devront voter sur leurs propres budgets des sommes considérables pour rénover les collèges et les lycées. Ils ne toucheront qu'un milliard, débloqué par Jacques Chirac, avec une nette visée électoraliste. Mais ce qui est dit ici pour les bâtiments scolaires, peut être démontré pour bien d'autres compétences transférées. Dans quel état sont les routes nationales transférées aux départements ? Dans quel état sont les bâtiments et les services sociaux ? etc... Les associations d'élus sont allés jusqu'à dire que l'État, qu'il soit de gauche ou de droite d'ailleurs, avait tendance à transférer des secteurs dans lesquels il s'était déjà largement désengagé, qu'il ne voulait plus ou qu'il ne pouvait plus gérer. En 1983, les élus refusent le transfert de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) et un député (de gauche !) s'écrie lors du débat : « *Votre ruine, vous pouvez vous la garder !* ».

Mais l'aspect le plus grave est encore ailleurs. L'exercice d'une compétence correspond souvent à un besoin social : héberger les personnes âgées qui ne peuvent plus être maintenues à domicile, et particulièrement les personnes âgées dépendantes qui ont besoin d'établissements médicalisés, prendre en charge les personnes les plus démunies par une allocation de solidarité (le RMI, puis le RMA), par exemple. Quand l'État transfère la charge à une collectivité locale et qu'il fait le calcul de la compensation sur le nombre d'allocataires au moment du transfert, il ne tient pas compte de l'évolution future du nombre d'ayant-droits. Autrement dit, quand on est en présence d'un besoin social croissant (et même souvent fortement croissant en période de crise) l'écart se creuse d'année en année entre la dépense obligatoire pour couvrir le droit social et la recette résultant du transfert initial de l'État. Se pose alors le très difficile problème de l'actualisation ou de l'indexation de la compensation qui n'a jamais été vraiment totalement réglé. Les élus locaux évoquent souvent « *cette fourchette infernale* » dans laquelle ils sont pris, entre la croissance de la dépense, à laquelle ils ne peuvent pas échapper, et la recette qui ne peut pas suivre le même rythme. Plusieurs fois, les départements, qui sont en première ligne de ce point de vue, ont sonné l'alarme, avec des budgets qui sont souvent à la limite du déséquilibre. Comment assurer aux collectivités locales une recette évolutive qui leur permette de « *suivre* » les évolutions du coût des compétences qui leur sont transférées ? C'est une question qui interfère avec celle de la refonte totale de la fiscalité locale qui nous est promise.

Enfin, la législation bouge sans cesse. Bien des mesures de telle ou telle loi créent ou étendent des dépenses obligées nouvelles pour les collectivités territoriales. Il faut veiller constamment à ce qu'elles soient compensées.

Mais le transfert de charges concerne aussi les personnels. La loi du 2 mars 1982 avait adopté le principe selon lequel les services et les personnels de l'État gérant les compétences transférées aux collectivités territoriales seraient eux-mêmes transférés. Une loi de 1984 réglait les problèmes de statuts et de transition. Une loi et des décrets organisaient les conditions du transfert de personnel, sous l'œil vigilant des syndicats, à une époque où les départements et les régions avaient enfin la possibilité de se doter de leur propre administration. Dans ce domaine aussi, les élus locaux ont eu l'impression d'être grugés. De très nombreuses monographies, portant par exemple sur la partition des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), service extérieur de l'État pour constituer les services départementaux d'action sociale, ou le démantèlement des Directions Départementales de l'Équipement et de leurs parcs de matériel d'entretien des routes, démontrent que l'État a très mal joué le jeu. L'État se débarrassait volontiers du « *petit*

*personnel* », mais montrait beaucoup plus de réticence en ce qui concerne les cadres moyens et supérieurs, sans parler des services centraux des ministères. Les collectivités locales ont dû beaucoup recruter de fonctionnaires territoriaux, et souvent du personnel coûteux d'encadrement ou d'expertise, sur leur propre budget, parce que l'État s'arrangeait, de diverses manières, plus ou moins hypocrites, pour ne pas transférer les siens. C'est ainsi que, pendant longtemps, les effectifs de la fonction publique territoriale se sont beaucoup accrus, tandis que ceux de la fonction publique d'État ne se dégonflaient pas.

L'absence de confiance entre l'État et les collectivités locales n'a cessé de croître au cours de années, jusqu'à faire oublier parfois, les acquis fortement positifs de la décentralisation.

C'est Jean-Pierre Raffarin qui, avec l'acte II de la décentralisation, a tenté de résoudre durablement le problème. Il a d'abord fait inscrire dans la Constitution les principes de la compensation. Voici le texte de la Constitution sur ce point : « **Tout transfert de compétences entre l'État 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 compétence, ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi** ». La formule est brève et laisse encore la place à bien des incertitudes, mais la vigilance des élus et de leurs associations est grande. La constitutionnalisation du principe constitue tout de même une sauvegarde.

**La loi du 13 août 2004**, « *relative aux libertés et responsabilités locales* » que l'on doit également à Jean-Pierre Raffarin, est plus explicite. Son Titre V est entièrement consacré à la mise à disposition et aux transferts des services et des agents pour accompagner les transferts de compétences. Son titre VI détaille les compensations financières et fiscales qui accompagnent ces transferts.

Cet effort important n'a pas suffi au rétablissement de la confiance. Les élus de droite hurlent à la malhonnêteté de l'État quand la gauche est au pouvoir. Les élus de gauche hurlent à la malhonnêteté de l'État quand la droite est au pouvoir. Mais, en général, tous les élus protestent quelle que soit la couleur du gouvernement. Peut-on espérer rétablir cette confiance que le président de la République appelait de ses vœux lors des États Généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat, à l'automne dernier ?

### ► **Ce que dit l'avant-projet de loi** (article 50).

« *Le transfert aux collectivités territoriales des services de l'État en charge des compétences transférées par la présente loi s'organisent selon les modalités prévues au titre V de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* (de plus quelques restrictions qui existaient dans une portion d'article sont supprimées). « *Les compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales par la présente loi sont compensées dans les conditions prévues par le titre VI de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les dispositions du présent titre entre en vigueur au* (laissé en blanc dans l'avant-projet), *sous réserve de l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances* ».

Remarque : En définitive, cet article n'a comme intérêt que de rappeler des obligations existant déjà.

Georges GONTCHAROFF, 11 janvier 2013.

---

Pour plus d'informations sur la Plateforme « Décentralisons autrement », contactez Stéphane Loukianoff (Unadel - 01 45 75 91 55 - 06 71 71 57 17 [sloukianoff.unadel@orange.fr](mailto:sloukianoff.unadel@orange.fr)) ou Olivier Noël (Collectif des Associations Citoyennes

[olivier@associations-citoyennes.net](mailto:olivier@associations-citoyennes.net) – 07 70 98 78 56