

La décentralisation (1982-2004)

- La décentralisation dans les faits

Il ne s'agit pas ici de dresser un bilan de la décentralisation mais de présenter dans deux secteurs -l'action sociale et les interventions économiques des collectivités locales- comment la décentralisation fonctionne concrètement.

Pour le domaine de la culture, on pourra se reporter utilement au dossier consacré à la politique du patrimoine et notamment à sa partie consacrée à la décentralisation culturelle.

Pour le secteur de l'éducation, on pourra consulter le dossier documentaire réalisé par le ministère de l'Education nationale sur le thème "Décentralisation et enseignement".

- L'action sociale

C'est le domaine de l'aide et de l'action sociale qui a connu la décentralisation la plus poussée en 1983.

La loi du 22 juillet 1983 confie aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Le département est ainsi responsable :

- de l'aide sociale à l'enfance,
- de l'aide aux personnes handicapées adultes (aide à domicile, allocation compensatrice pour tierce personne),
- de l'aide aux personnes âgées,
- de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance,
- de la lutte contre les fléaux sociaux.

Les lois de 1988 et 1992 sur le revenu minimum d'insertion et le logement des personnes les plus démunies ont élargi encore le champ légal d'intervention des départements. Si la gestion de ces nombreuses prestations relève de la compétence du département, la détermination des conditions légales d'accès des bénéficiaires reste fixée par l'Etat qui conserve son pouvoir de réglementation générale et de définition de la politique sociale.

Le bilan couramment dressé de la décentralisation de l'action sociale est positif, il lui est cependant reproché un enchevêtrement des compétences. Les communes n'ont reçu aucune attribution nouvelle en 1983 mais continuent à exercer leurs compétences traditionnelles (prise en charge des indigents, gestion des hospices) mais aussi une mission plus globale de prévention et de développement social à travers les centres communaux d'action sociale (CCAS). La compétence de l'Etat est définie par l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983. Figurent parmi les prestations au titre de l'aide sociale à la charge de l'Etat : les cotisations d'assurance maladie des adultes handicapés, l'allocation différentielle aux adultes handicapés, les mesures d'aide sociale pour les personnes accueillies en CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale). Dans les faits, la mise en oeuvre des compétences partagées s'opère avec difficultés. En réponse aux dysfonctionnements signalés notamment par les élus locaux, la loi relative aux libertés et responsabilités locales transfère de nouvelles compétences aux collectivités locales.

La loi du 13 août 2004 reconnaît au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale. Il revient en effet au département de définir et de mettre en oeuvre la politique d'action sociale : élaboration du schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale, financement et gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté et des fonds de solidarité pour le logement, autorisation et financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC).

De plus, la loi 2003-1200 du 18 décembre 2003 contribue à réduire l'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les départements en confiant à ces derniers le pilotage intégral du RMI.

- Les interventions économiques des collectivités locales

La loi du 2 mars 1982 autorise pour la première fois les collectivités locales à intervenir en faveur des entreprises.

La législation distingue entre

- les "**aides directes**" qui ne peuvent prendre que trois formes définies par la loi : primes régionales à l'emploi (PRE), primes régionales à la création d'entreprise (PRCE), prêts, avances et bonifications. L'octroi par les communes et départements est subordonné à la mise en place préalable de régimes d'aides correspondants par la région.
- les "**aides indirectes**" qui peuvent être attribuées par toutes les collectivités sans considération de ce que font les autres et dont la forme est en principe libre (à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise, des garanties d'emprunt et de prises de participation).

Dans la pratique, de nombreuses aides ont été accordées de façon illégale au regard de ce dispositif complexe. De plus, la réglementation communautaire, en vertu du principe de libre concurrence, interdit la plupart des aides sur fonds publics.

En 2002, le dispositif a été réformé afin de le simplifier et de le rendre conforme au droit européen. L'article 102 de la loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité modifie sur plusieurs points le régime juridique des aides directes. Désormais, c'est la région qui détermine et met en oeuvre les régimes des aides directes. Il s'agit des subventions, des avances remboursables, des prêts et des bonifications d'intérêts. Les catégories d'aides directes sont déterminées par délibération du conseil régional (les aides ne sont plus limitées aux régimes de la PRE et de la PRCE).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confirme cette compétence et l'étend aux prestations de services. De plus, la loi confie aux régions la coordination des actions conduites par les autres collectivités territoriales et leurs groupements, sous réserve des missions de l'Etat.

La politique du patrimoine jusqu'en 2003

- La décentralisation culturelle

La décentralisation dans le secteur de la culture est très restreinte. Concernant le patrimoine, la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques attribue à l'Etat, et à lui seul, les compétences nécessaires pour en assurer la protection si bien que la protection du patrimoine est souvent dénoncée comme le dernier bastion du centralisme.

Seules quelques avancées ponctuelles ont été réalisées dans le sens d'une association des collectivités aux décisions.

Ainsi, la loi du 7 janvier 1983, dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme, définit une organisation spécifique au domaine de l'architecture et du patrimoine en prévoyant la création des **zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU)**. Ce texte associe les conseils municipaux à l'élaboration de documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques, mais il n'attente cependant pas aux prérogatives de l'Etat en matière de protection du patrimoine. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 112, ouvre la possibilité de **recours contre les avis des architectes des bâtiments de France** et crée une instance spécifique des recours au sein de la Commission régionale du patrimoine et des sites.

Cependant, les décrets d'application nécessaires à la mise en oeuvre de ces dispositions ne sont pas parus. Par ailleurs, l'Etat a tenté de promouvoir un nouveau partage des compétences et c'est dans cette perspective qu'ont été engagées des expérimentations dans le cadre des **protocoles de décentralisation culturelle**. Onze protocoles ont ainsi été mis en place en 2001 mais aucun ne prévoit de transferts de compétences. Enfin, le **champ de l'expérimentation a été élargi par l'article 111 de la loi du 27 février 2002**. Les collectivités territoriales sont autorisées à exercer, à titre d'expérimentation et pour une durée maximale de trois ans, les compétences de l'Etat en matière d'inscription à l'Inventaire supplémentaire, de financement des travaux sur les monuments inscrits mais également d'autorisation de ces travaux. Les modalités de l'expérimentation et notamment la compensation financière des charges transférées doivent être définies par une convention conclue entre l'Etat et la collectivité intéressée. Est donc ouverte la possibilité d'une décentralisation de la protection des monuments inscrits. Cependant, fin 2002, aucune convention n'a été mise en place.

Dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi de programme, le ministre de la Culture et de de la Communication a commandé un rapport déterminant les "conditions d'évolution de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités locales, les associations et les propriétaires, publics ou privés". Ce rapport, remis par **Jean-Pierre Bady**, conserve à l'Etat tous ses pouvoirs à l'exception de l'Inventaire général du patrimoine confié aux régions. En revanche, le sénateur **Yann Gaillard**, dans son rapport "51 mesures pour le patrimoine monumental", propose la réorganisation des services, le renforcement des prérogatives des propriétaires publics et privés en leur qualité de maîtres d'ouvrage, ainsi qu'une évolution inéluctable vers plus de décentralisation.

Fort des recommandations de ces rapports, des constats effectués à l'occasion de ses déplacements en région et des expérimentations conduites en Midi-Pyrénées et Lorraine, le ministre de la Culture annonce, le 26 mai 2003, les principales mesures en faveur de l'action territoriale, et notamment ses propositions concernant la nouvelle répartition des rôles et la définition des compétences des collectivités publiques dans le domaine du patrimoine.

- Décentralisation et enseignement

- Cf doc .pdf : **decentralisation_enseignement.pdf**
<http://media.education.gouv.fr/file/40/4/1404.pdf>

- Décentralisation et système de Santé

- Cf doc .pdf
Décentralisation des systèmes de santé
Quelques réflexions à partir d'expériences étrangères
Dominique Polton
Bulletin d'information en économie de la santé n° 72 - Octobre 2003
<http://www.irdes.fr/Publications/Bulletins/QuestEco/pdf/qesnum72.pdf>