Un nouvel acte de décentralisation – oui, mais lequel ?

ANALYSE

Il y a presque un an, le 26 septembre 2018, les présidents de l'Association des maires de France (AMF), François Baroin, de l'Assemblée des départements de France (ADF), Dominique Bussereau, et de Régions de France, Hervé Morin, soutenus par le président du Sénat, Gérard Larcher, lançaient l'« appel de Marseille pour les libertés locales ». Les signataires se prononçaient en faveur d'une *« nouvelle étape de décentralisation »*.

« Notre démarche était prémonitoire », écrivaient-ils six mois plus tard, en rendant leur contribution au grand débat national. Le mouvement des « gilets jaunes » était passé par là ; ils voulaient y voir la confirmation du refus des citoyens *« de voir les décisions publiques qui les concernent s'éloigner chaque jour un peu plus d'eux »*. *« Un acte III de la décentralisation »*, insistaient-ils, *« est la condition préalable nécessaire à toute amélioration structurelle de la situation économique et sociale du pays »*, qui passe à leurs yeux par *« la fin de la dépendance des collectivités à l'égard de l'Etat »*. Le ton était ferme, déterminé, catégorique : une décentralisation, sinon rien.

« UNE VRAIE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE, CE SONT DES COMPÉTENCES CLAIRES QUE L'ON TRANSFÈRE TOTALEMENT EN SUPPRIMANT LES DOUBLONS »

EMMANUEL MACRON

Dimanche 1er septembre, les mêmes acteurs se retrouveront à Epreville-en-Lieuvin, dans l'Eure, fief du président de la région Normandie, Hervé Morin. Au menu de cette rencontre, une table ronde sur le thème « La décentralisation est-elle la bonne réponse à la crise ? ». Le glissement sémantique n'est pas anodin : de la forme affirmative, les « trois mousquetaires » – qui, comme leurs illustres prédécesseurs, sont quatre – ont préféré opter pour une prudente formule interrogative.

A l'issue du grand débat national, Emmanuel Macron a semblé reconnaître que la décentralisation, sous sa forme actuelle, *« manque de cohérence »*. *« On a souvent transféré des bouts de compétences avec une partie des financements qui allaient avec,* soulignait-il lors de sa conférence de presse du 25 avril. *L'Etat a gardé une partie de ses compétences, ce qui crée un imbroglio, mais surtout on n'a jamais transféré la responsabilité démocratique qui va avec. Une vraie République décentralisée, ce sont des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons, on transfère les financements et on transfère la responsabilité qui va avec. »* Dit autrement : vous voulez plus de compétences, d'accord, mais assumez-les jusqu'au bout.

Le chef de l'Etat a fixé une échéance : *« Cette réforme, cet acte de décentralisation, devra aboutir pour le premier trimestre 2020. »* Pour autant, plus l'horizon se rapproche, moins il s'éclaircit. Qu'attendent les protagonistes de cet « acte de décentralisation » ? Il n'est pas sûr qu'ils le sachent eux-mêmes. Dans leur contribution du 13 mars, l'AMF, l'ADF et Régions de France, rassemblées dans Territoires unis, proposaient de *« refonder la décentralisation sur une autre lecture de la subsidiarité »*, principe selon lequel une compétence est exercée au niveau le plus proche de ceux qu'elle concerne tant que l'échelon supérieur n'est pas plus efficace pour le faire. C'est au nom de ce principe qu'à partir de 1982, avec la loi Defferre, puis, dans un deuxième temps, avec les lois Raffarin, dont la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'Etat a progressivement accordé de nouvelles compétences aux collectivités.

Un triptyque exigeant

Mais il s'agit là d'une subsidiarité « descendante » : le pouvoir réglementaire des collectivités est limité, l'Etat garde une mainmise de fait en ayant le pouvoir de décider d'imposer des dépenses contraintes aux collectivités, tout en limitant les ressources financières dont elles disposent pour y faire face. *« La culture décentralisatrice n'est pas en France solidement établie. C'est particulièrement vrai pour l'Etat, qui appréhende encore trop souvent les collectivités comme une variable d'ajustement »*, jugent Vincent Aubelle et Nicolas Kada dans la volumineuse somme consacrée aux *Grandes figure de la décentralisation*, publiée sous leur direction (Berger-Levrault, 824 p., 49 euros).

Ainsi, Territoires unis proposent-ils de *« remplacer la subsidiarité descendante par la subsidiarité ascendante, en examinant d'abord quelles sont les missions qui doivent être exercées au niveau local et par quelle collectivité, puis de définir les missions qui, à l'évidence, ne peuvent être exercées que par l'Etat »*. Dans cette situation, les collectivités se verraient confier, dans les compétences dont elles auraient la charge, *« un pouvoir réglementaire d'application des lois se substituant à celui du premier ministre »*. L'objectif est ambitieux mais sa formulation reste délibérément floue et générale : rien ne dit, en effet, que les différents niveaux de collectivités soient d'accord entre eux sur les compétences à exercer par chacun.

« Repenser la subsidiarité entre l'Europe, l'Etat et les différents niveaux de collectivité » : c'est aussi ce que préconise l'Assemblée des communautés de France (AdCF) dans sa contribution pour « un nouvel acte de décentralisation » remise en juillet. Cependant, sa lecture diverge dans la mesure où, plutôt que de nouveaux transferts (ou *« défausses »*) de compétences, elle plaide pour *« une gouvernance multiniveaux »*. *« Il importe de bien établir le rôle d'autorité organisatrice des politiques publiques locales et de distinguer, entre les collectivités, les fonctions de coordination et celles de maître d'ouvrage »*, insiste l'AdCF.

Reste que la légitimité de la décentralisation repose sur un triptyque exigeant : renforcement de la démocratie locale, respect des identités culturelles et efficacité de la gestion publique. Tout nouvel acte de décentralisation devra nécessairement s'en inspirer, sous peine d'échouer. ■

PATRICK ROGER
(SERVICE POLITIQUE)