

DÉBAT DÉCENTRALISATION : DÉCLIN OU AUDACE ? • MERCREDI 21 NOVEMBRE 2018

Les élus souhaitent un nouvel acte de décentralisation

Très critiques vis-à-vis d'un État irrespectueux des élus, ils demandent que la différenciation territoriale soit inscrite dans la Constitution.

Animateurs :

- 1 François Baroin, président de l'AMF, maire de Troyes (10)
- 2 André Laignel, premier vice-président délégué de l'AMF, maire d'Issoudun (36)
- 3 Philippe Laurent, secrétaire général de l'AMF, maire de Sceaux (92)



« L'État a oublié les bonnes manières dans ses relations avec les collectivités. Une décentralisation réussie suppose d'abord un réel respect des élus locaux. » Dès l'ouverture du débat sur la décentralisation, le 21 novembre, Gérard Larcher, président du Sénat, a donné le ton. Exhortant à une « reconnaissance » des maires, « remparts de la République », il a vigoureusement plaidé pour une nouvelle étape de la décentralisation. « Passons aux actes rapidement », a-t-il même lancé à plusieurs reprises. Très sévère à l'égard du gouvernement, le président de l'AMF a dénoncé « les efforts constants et puissants demandés aux collectivités depuis des années ». Selon François Baroin, les menaces sur la décentralisation se multiplient : « 11 milliards d'euros d'économies imposés aux collectivités sur la période 2014-2017, puis 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022, forte baisse à venir de la production de logements sociaux, réduction drastique des financements pour les emplois aidés, retrait de la compétence eau et assainissement – mais pourquoi donc en priver les maires ? »... Autant de raisons qui ont conduit, a-t-il expliqué, à « la démarche de regroupement de l'AMF avec les départements et les régions au sein de Territoires unis » pour défendre les libertés locales et proposer une nouvelle étape de la décentralisation (lire dans ce numéro p. 26-29).

Durant le débat, le volet fiscal et financier a cristallisé beaucoup de récriminations contre

l'État. Gérard Larcher comme François Baroin ont souligné que « l'autonomie financière et fiscale fait partie des conditions indispensables d'une relance de la décentralisation ». André Laignel, premier vice-président délégué de l'AMF, a qualifié une nouvelle fois de « léonine » la contractualisation financière de l'État avec les 322 collectivités qui « touchent en réalité toutes les communes, via notamment la restriction des aides des départements et des régions ». À ses yeux, cette contractualisation est « la négation même de la décentralisation de 1982 dont le cœur juridique était la suppression de la tutelle a priori de l'État » sur les collectivités. André Laignel a dénoncé une politique de « recentralisation » qui se traduit par la « nationalisation de l'impôt local, la fermeture de services publics de proximité et, peut-être le pire, la morgue de l'État et de la haute administration ».

Défiance de l'État vis-à-vis des élus locaux

Sur le même registre, Philippe Laurent, secrétaire général de l'AMF, s'est insurgé contre « la méfiance de la haute fonction publique d'État, plutôt jeune et donc n'ayant rien connu d'autre, envers les gestionnaires locaux. Elle a été formée avec l'idée que seul l'État est détenteur de l'intérêt général. Cette culture très enracinée est difficile à contrer », a-t-il déploré. D'où la nécessité, selon le

maire de Sceaux (92), de la stratégie de combat des trois associations d'élus dans « Territoires unis », lancée fin septembre lors de « l'appel de Marseille ». « Cet appel s'explique aussi par l'absence de concertation du gouvernement », a souligné Martine Vassal, présidente du département des Bouches-du-Rhône et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. « Le contexte actuel est inacceptable, a-t-elle dénoncé. La chaîne de responsabilité ne fonctionne pas car l'État et son administration centrale ne nous écoutent pas et empêchent les élus locaux d'agir. Il faut vraiment changer cela car nous voulons faire ensemble et pas contre, dans une opposition systématique. » Et d'enfoncer le clou : « Sans les territoires, la France n'a pas d'avenir. »

Moins sévère dans son diagnostic, Carole Delga, présidente de la région Occitanie, a rappelé qu'à « l'exemple de l'Aude, département récemment touché par de graves inondations, nos collectivités ont montré combien elles savent travailler ensemble. Bien souvent, nous travaillons en bonne intelligence avec l'État dans nos territoires ». Mais elle a ajouté aussitôt que « le problème, ce sont les relations entre l'État central et les collectivités : nous devons cesser d'être infantilisés et instrumentalisés ». De la même façon, Nathalie Le Yondre, maire d'Audenge (33), a fustigé « un discours bien-pensant qui estime que localement nous ne savons pas bien décider pour notre territoire ! Arrêtons, nous sommes des

adultes. Trop fréquemment, les administrations déconcentrées font fi de nos positions ». Elle a souhaité de leur part un « changement de comportement avec une attitude d'échanges et d'écoutes envers les élus comme cela était le cas auparavant ». « Il faut nous respecter ! », a-t-elle insisté, à l'unisson de nombreux maires.

« La réussite de notre pays passe, chaque élu en est convaincu, par l'expérience de terrain, par un dialogue de confiance entre l'État et les collectivités, a complété Carole Delga. La France est victime d'un déficit de confiance. » La présidente de la région Occitanie a estimé que « nous devons jouer plus collectif et travailler ensemble pour répondre aux défis du quotidien et aux enjeux de demain pour faciliter la vie de nos concitoyens ». Mais rien de possible sans un profond changement de comportement de l'État. « Le temps des directives uniformes qui s'imposent partout, de façon identique, est révolu », a estimé Carole Delga.

La décentralisation dévoyée

Il n'y a pas que les élus qui jugent sévèrement l'État. « La philosophie qui sous-tend la décentralisation en France se limite au transfert de la gestion de certaines compétences de l'État aux collectivités », a décrit Géraldine Chavrier, professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. « Pour l'État, les collectivités sont en réalité considérées comme des subordonnées », a-t-elle analysé. La révision constitutionnelle de 2003, en posant le principe de subsidiarité et l'expérimentation, a changé la donne. « On reconnaissait le fait local qui s'imposait à l'État, tout cela en passant d'une décentralisation octroyée à une décentralisation concertée », a précisé la juriste, en regrettant que cette réforme n'ait pas réussi à inverser la tendance. « Immédiatement, l'élan est tombé. Bercy a « flingué » le principe d'autonomie financière. Et depuis, tout s'est aggravé. La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 n'est plus de la décentralisation mais de la réforme de l'État avec des jeux de mécano institutionnel », a estimé Géraldine Chavrier. Un constat partagé par Philippe Laurent, jugeant que le tournant a eu lieu au milieu des années 2000, avec « la volonté de l'État de mettre sur le dos des collectivités une grande partie des difficultés économiques et budgétaires du pays ». Le secrétaire général de l'AMF a demandé « le retour à une vraie décentralisation qui ne soit pas juste une organisation administrative mais aussi un vrai projet de société,

Gérard Larcher, président du Sénat

« L'UNITÉ DE LA RÉPUBLIQUE NE SIGNIFIE PAS UNIFORMITÉ »



Nous sommes favorables à l'idée de différenciation territoriale pour mieux prendre en compte les réalités locales, les aspirations des élus, les innovations qui peuvent se faire jour sur le terrain et qui permettent aux élus locaux de porter leur territoire. Le Sénat en est même la source pour les Outre-mer. Le président de notre délégation aux Outre-mer, Michel Magras, a souvent porté cette idée de la différenciation territoriale et de l'adaptation des normes aux réalités ultramarines.

« Nous voulons une décentralisation qui mise sur la proximité et la subsidiarité, une décentralisation qui redonne du sens au mandat municipal, clé de voûte de notre démocratie locale. Nous voulons aussi une décentralisation qui favorise l'exercice des libertés locales et l'adaptation aux contraintes des territoires, tout en respectant l'unité de la République – essentielle pour moi !

C'est une nécessité pour le développement de nos territoires d'Outre-mer mais aussi en métropole, car tous les schémas administratifs ne sont pas applicables de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.

L'unité de la République à laquelle je tiens tant, ce n'est pas une uniformité synonyme d'étouffoir ! »

indispensable pour s'en sortir comme l'ont fait les autres pays développés ! À défaut de cela, nous irons dans le mur. »

Pragmatique, Dominique Schmitt, ancien préfet de région et ancien directeur général des collectivités locales, a plaidé vigoureusement pour « une nouvelle méthode de contractualisation avec le respect des contractants et particulièrement des élus locaux ». Avec un impératif : « Bercy doit cesser de tout arbitrer ». « Suite aux différents transferts de compétences, plus personne n'a, seul, la réponse à une politique publique », a-t-il rappelé, en estimant que la contractualisation doit exister à tous les niveaux : national – « car il faut un minimum de concertation sur les grands objectifs » – régional, départemental et communal. Pour sa part, Géraldine Chavrier s'est voulue « optimiste » car « l'État ne peut plus aujourd'hui tout se permettre : les collectivités, et leurs associations nationales, pèsent de plus en plus, prouvant une réelle maturité de la décentralisation. »

Nathalie Le Yonde a suggéré de « revenir à la base ». « Ma vie politique a démarré avec la décentralisation. Nous devons revenir à ses fondements », a-t-elle insisté. « Il faut pouvoir construire son territoire et contractualiser avec l'État pour cela, a poursuivi Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15). Chacun assumera ainsi ses responsabilités avec un soutien plus ou moins fort de l'État selon les spécificités des territoires. » Refusant les nombreux appels à projets qualifiés « d'usines à gaz qui coûtent très cher », le président de la commission urbanisme et aménagement de l'AMF, a demandé à l'État « d'arrêter de se défaire de nombre de ses responsabilités sur les collectivités en ayant, en outre, les mêmes exigences, quels que soient leurs moyens ». Favorable à la future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), « pour éviter la rupture entre l'urbain et le rural », il a conditionné son succès à l'attribution « de nouveaux moyens de l'État en ingénierie et pas juste à l'addition de finance-



Intervenants : 4 Carole Delga, présidente du conseil régional d'Occitanie 5 Martine Vassal, présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, présidente de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (13) 6 Nathalie Le Yondre, maire d'Audenge (33), première vice-présidente de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord (COBAN Atlantique) 7 Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour, président de Saint-Flour communauté (15)

ments déjà existants ». Autre impératif selon lui : « Bien fléchir son action sur les territoires les plus en difficulté. »

Sur ce sujet, François Baroin a rappelé la position initiale de l'AMF : « Nous avons demandé l'équivalent de l'Anru [Agence nationale pour la rénovation urbaine] pour la ruralité. Avec les mêmes moyens, un euro pour la ville doit signifier un euro pour le rural. L'agence qui se profile ne s'inscrit pas tout à fait dans ce sens et doit être recadrée. De plus, elle ne doit pas se consacrer uniquement à l'ingénierie. »

Autre critique récurrente à l'égard de l'État : la surproduction de normes. Les élus demandent à minima de la stabiliser. « Il faut appliquer le principe de proportionnalité du droit, a estimé Géraldine Chavrier. C'est aux services de l'État de supprimer des dispositions trop précises puis aux autorités locales de prendre le relais », a-t-elle souligné en jugeant « très utile » le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Membre du CNEN, Nathalie Le Yondre a rappelé

que cette instance a examiné pas moins de 3 000 textes (projets de lois, de décrets et d'arrêtés) depuis sa création il y a dix ans, dont près de 350 en 2017. « Le coût total pour les collectivités de la production normative est estimé à 14 milliards d'euros, indique-t-elle. Nous travaillons sur le flux de normes mais aussi sur le stock de normes existantes. Plutôt que d'imposer une norme mieux vaudrait imposer une obligation de résultat. »

Le Parlement à l'écoute des élus

Jean-René Cazeneuve, président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, s'est fait l'avocat de l'action du gouvernement. « Si l'État ne peut pas travailler et réussir sans les collectivités, l'inverse est également vrai », a-t-il lancé tout d'abord dans un souci d'apaisement. « Je veux être optimiste car il existe une énergie formidable dans les territoires. » Le député du Gers a rappelé l'an-

nonce du président de la République d'un prochain toilettage du volet « intercommunalité » de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui continue de susciter la grogne de nombreux maires. « Tout est sur la table. Avec le Sénat, nous allons voir ce qu'il y a de possible », a-t-il déclaré tout en restant prudent sur le sort qui pourrait être donné à la proposition de loi, adoptée au Sénat en juin dernier (1), qui vise justement à revenir sur certaines dispositions de la loi NOTRe.

Son homologue au Sénat, Jean-Marie Bockel s'est alarmé de « la grave crise des vocations qui touche les maires ». Rappelant qu'un élu sur deux ne compte pas se représenter en 2020, selon l'enquête Cevipof-AMF rendue publique lors du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, le président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a estimé que « l'une des réponses passe par l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux qui ne sont pas satisfaisantes ». Déjà abordé lors du



Intervenants : 8 Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou (49), président de la communauté de communes Baugeois-Vallée 9 Jean-René Cazeneuve, député du Gers, président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'Assemblée nationale 10 Jean-Marie Bockel, président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sénateur du Haut-Rhin 11 Dominique Schmitt, ancien préfet de région, ancien DGCL

congrès en 2017, ce sujet a fait l'objet d'un long travail de la Délégation, en partenariat avec l'AMF, sur la base d'un questionnaire ayant obtenu 17 000 réponses. Formalisé dans un rapport présenté en octobre, « ce travail transpolitique de la délégation, mené en lien avec toutes les associations d'élus, a été fructueux. Nos 43 propositions sont là, concrètes, réalistes, finançables. Il suffit à présent à l'exécutif de s'en saisir », a lancé le sénateur du Haut-Rhin.

La différenciation pour s'adapter localement

À l'instar des autres intervenants, Carole Delga a estimé qu'« aux spécificités territoriales doivent répondre des approches différenciées, travaillées en concertation avec les élus. Pour ma part, j'y suis prête ». Géraldine Chavrier a expliqué que le principe de différenciation territoriale, inscrit dans le projet de loi de révision constitutionnelle qui sera discuté l'an prochain, présente pour les collectivités territoriales « beaucoup d'intérêt » avec un réel effet levier pour relancer la décentralisation. Selon la professeure agrégée de droit public, « il s'agirait de donner aux territoires la possibilité de s'adapter localement selon des réalités particulières ». Enthousiaste sur ce nouvel outil juridique, elle a même pronostiqué qu'il pourrait constituer « l'avenir de la gestion publique » tout en reconnaissant que les préfets y seront réticents.

La différenciation territoriale intéresse en tout cas beaucoup les élus. Co-président du groupe de travail communes nouvelles de l'AMF, Philippe Chalopin y voit ainsi une réponse possible au casse-tête de la sous-représentation des élus dans les communes nouvelles après les élections municipales de 2020.

« Le modèle de la commune nouvelle a besoin de sécurité juridique et financière, a-t-il indiqué. Pour encourager le mouvement, il faut un pacte clair et stable. » Dans un souci d'adaptation, il défend la création de la « commune-communauté », contenue dans la proposition de loi Gatel : « il nous faut de la souplesse et laisser le choix aux élus. Cette disposition permettrait à une commune nouvelle de choisir d'adhérer ou non à une intercommunalité, selon la nécessité ou non d'exercice des compétences ». Une solution jugée très intéressante par le président du Sénat qui considère que « le gouvernement devrait surmonter ici ses propres réticences ». Martine Vassal voit dans la différenciation terri-

Géraldine Chavrier suggère un « changement de mentalités »



« Il faut réviser la Constitution, notamment pour y inscrire la différenciation territoriale qui permettra de s'adapter aux territoires, mais il faut avant tout changer les mentalités. » Géraldine Chavrier, professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, a donc suggéré aux élus de

se mobiliser pour proposer l'expérimentation ou l'adaptation des compétences. Elle a souligné cependant que la Constitution autorise déjà beaucoup de choses qui ne sont pas appliquées. « Depuis 2002, le Conseil constitutionnel permet au législateur de renvoyer au pouvoir réglementaire des collectivités pour fixer certaines modalités d'application des lois, a-t-elle expliqué. Cela n'a jamais été fait et on pense même que ce n'est pas possible ! » Elle a cité aussi l'expérimentation pour laquelle la jurisprudence constitutionnelle autorise de traiter différemment les territoires. Selon Géraldine Chavrier, la différenciation territoriale permettrait, par exemple, d'assouplir l'obligation de construction de logements sociaux pour une commune disposant de beaucoup de logements qu'elle pourrait rénover. De même, les communes nouvelles, « ne pouvant pas toutes fonctionner de la même façon, pourraient différencier l'exercice des compétences ».

toriale le moyen de gérer différemment la métropole Aix-Marseille-Provence qui nécessite, à ses yeux, « un échelon intermédiaire ». « Dans le cadre du projet de fusion métropole/département, je propose au gouvernement de pouvoir

Le projet de loi sur la réforme de la fiscalité locale et celui sur la révision de la Constitution seront décisifs

rendre certaines compétences de proximité, comme la voirie, aux maires qui le souhaitent, a-t-elle expliqué. Il y aurait ainsi des différences de fonctionnement selon les territoires de la métropole. » Pour faciliter l'exercice des compétences de proximité par les plus petites communes, l'élue a suggéré qu'elles se regroupent « en syndicats ou en communes nouvelles pour permettre une bonne articulation avec la métropole ».

Le projet de loi à venir sur la réforme de la fiscalité locale comme le projet de révision constitutionnelle seront déterminants pour « l'avenir de la décentralisation », a insisté François Baroin.

Le président de l'AMF a souhaité qu'un « acte de la décentralisation s'appuie en partie sur la différenciation territoriale ». Jean-René Cazeneuve a partagé la même analyse en voyant là le levier pour « adapter la loi et les normes à la réalité de

chaque territoire ». Géraldine Chavrier ne dit pas autre chose en défendant, elle aussi, le principe de différenciation territoriale (lire ci-dessus). Elle soutient aussi la demande de l'AMF d'inscrire

dans la Constitution la clause de compétence générale des communes. « J'ai évolué sur le sujet, a-t-elle reconnu. Les communes étant le repère psycho-affectif des Français, il serait sain d'inscrire leur vocation particulière dans la Constitution même si elles sont déjà constitutionnalisées. L'année 2019 pourrait donc être une année décisive pour la relance de la décentralisation.

Philippe POTTIÉE-SPERI

(1) Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale. www.senat.fr/dossier-legislatif/pp17-466.html