

#TerritoiresUnis

Assises des libertés locales



.....

Contribution de Territoires Unis au Grand Débat National

13 mars 2019

À Marseille, le 26 septembre dernier, moins de deux mois avant le début du mouvement des gilets jaunes, les maires, les présidents de départements et les présidents de régions rassemblés au sein de Territoires Unis appelaient solennellement à la relance de la décentralisation en constatant que les pratiques d'un État de plus en plus recentralisateur éloignaient chaque jour un peu plus les citoyens des décisions qui les concernent. L'appel de Marseille invitait l'État à écouter les élus et les citoyens, à tenir compte de leurs avis et à respecter ses engagements vis-à-vis d'eux. Il constatait aussi que tous les leviers de transformation de la France sont aujourd'hui partagés entre l'État et les collectivités locales.

L'État ne peut donc pas réussir seul en décidant seul.

Notre démarche était prémonitoire. Nous ressentions d'une part cet éloignement progressif de l'État, sa difficulté à prendre réellement en compte les avis que nous formulions, et d'autre part, cet appel des territoires à être mieux considérés ainsi que la frustration d'un nombre croissant de nos concitoyens.

Notre démarche n'est pas politique, car nos associations rassemblent tous les courants de pensée, se sont confrontées à des gouvernements de toutes sensibilités et ne limitent pas au seul gouvernement actuel la responsabilité du manque de décentralisation.

Elle n'est pas non plus tournée contre l'État, car si nous sommes attachés à la décentralisation, nous sommes aussi attachés à l'existence d'un État fort, présent dans les territoires pour assumer les missions qui lui reviennent.

La République décentralisée à laquelle nous croyons a besoin de l'État, comme elle a besoin aussi que le respect des libertés locales soit au cœur de son fonctionnement.

Notre démarche n'a pas été entendue par l'exécutif.

Moins de deux mois plus tard, lorsque la crise sociale que traverse notre pays depuis maintenant quatre mois a éclaté, la question de la légitimité de l'action publique a été d'emblée posée avec force.

Derrière les enjeux de pouvoir d'achat qui ont déclenché les premiers mouvements de protestation, et qui pouvaient faire croire à un mouvement social comme les autres, est apparue très vite la crise de la démocratie que recèlent ces événements.

Les citoyens ont exprimé leur refus de voir les décisions publiques qui les concernent s'éloigner chaque jour un peu plus d'eux et être délivrées depuis des bureaux lointains et anonymes, coupés des réalités locales et indifférents aux attentes qui s'expriment.

Ils remettent en cause un fonctionnement des institutions trop déconnecté de ce qu'ils vivent. Même s'ils restent attachés à la fonction présidentielle, ils ne supportent plus la verticalité du pouvoir et sa concentration excessive.

Si ces revendications d'écoute, de proximité et de partage des décisions s'adressent d'abord à l'État, elles ont inévitablement des conséquences sur l'ensemble de la sphère publique dont l'imbrication des différents niveaux de compétences et de responsabilités conduit les citoyens à ne plus chercher à comprendre qui fait quoi mais à juger en bloc l'action qui est conduite.

La confiance dans les responsables publics recule dangereusement. Les citoyens sont de plus en plus nombreux à prendre leurs distances avec les élus eux-mêmes dont le rôle dans le fonctionnement de la démocratie est remis en cause.

C'est pourquoi, dès le lancement du grand débat, l'ensemble des élus, et particulièrement les maires, ont jugé nécessaire d'en faciliter l'organisation pour permettre à chaque citoyen de s'exprimer librement. Sans pour autant partager avec le gouvernement une responsabilité qui n'est pas la leur, ni tenter d'apporter des réponses qu'ils n'ont pas, les maires ont grandement contribué à la réussite de cette initiative.

Après avoir sollicité autant d'avis et suscité l'espoir qu'ils seront entendus, le gouvernement a la tâche complexe d'en faire la synthèse et d'y apporter les réponses adaptées.

Sans prise en compte réelle de ce qui s'est exprimé, la déception sera au rendez-vous. Nous avons l'expérience de l'échec de la Conférence nationale des territoires, qui s'est limitée à des échanges de points de vue, à des constats de désaccord et finalement à la mise en œuvre de décisions arrêtées préalablement. Il ne faut pas que le grand débat reproduise ce modèle si nous voulons que les citoyens gardent confiance dans toute forme de concertation publique.

C'est parce que nous croyons à la nécessité d'un débat public permanent, sincère et créateur de transformations de notre pays que nous avons décidé d'apporter une contribution de Territoires Unis sur la question de la décentralisation, dans la continuité des revendications que nous portons, pour que la parole des élus trouve sa place dans un débat qui veut permettre à la Nation tout entière de s'exprimer.

La dynamique des territoires est une composante essentielle de la compétitivité de la France, de son attractivité et de sa croissance économique. Par leur dynamisme, leur capacité d'innovation, leur variété, les territoires sont à la base des créations d'emplois, sont les moteurs de la transition écologique et portent une grande part des réponses sociales.

C'est de ce mouvement que peut venir la réponse à la crise des gilets jaunes, qui est une crise du pouvoir d'achat, une crise de l'emploi et une crise de la considération démocratique.

En « libérant » ses territoires d'une centralisation étouffante, la France se donnerait les moyens de répondre aux préoccupations de nos concitoyens.

C'est pourquoi nous considérons qu'un acte III de la décentralisation marquant une évolution forte dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales est la condition préalable nécessaire à toute amélioration structurelle de la situation économique et sociale du pays.

Nous plaidons pour une République décentralisée, où les élus du peuple à l'échelon le plus pertinent, de façon claire et responsable, élaborent les politiques publiques avec leurs concitoyens, et libèrent ainsi la formidable énergie qu'il y a dans chacun de nos territoires.

Cette République décentralisée créerait de la valeur à même de répondre aux enjeux de pouvoir d'achat et d'emploi, répondrait aux besoins de mobilité, mettrait la proximité au cœur de l'action publique, et donnerait au pays les moyens d'affronter la transition écologique et numérique, dans l'objectif de redonner de la cohésion à notre société.

Notre contribution vise donc à faire évoluer l'organisation des institutions de la République en clarifiant les relations entre l'État et les collectivités territoriales pour répondre efficacement à ces défis sociaux, économiques et environnementaux.

-0-

L'ambition initiale de la République décentralisée d'améliorer l'efficacité de l'action publique en rapprochant les centres de décision des citoyens est aujourd'hui contredite par une réalité faite de périmètres de compétences qui se chevauchent, de financements qui se croisent et s'étiolent, et de politiques publiques en gestion partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

La décentralisation est devenue illisible pour une grande partie de la population. Certaines de ses règles, notamment financières, sont devenues si complexes que les effets de leurs modifications sont difficiles à anticiper, ce qui justifie parfois qu'elles demeurent inchangées malgré leurs défauts.

Sous l'effet de la généralisation de la contractualisation, le principe initial qui voulait que la décentralisation repose sur une clarification des compétences, organisées en blocs homogènes, s'est rapidement brouillé pour laisser la place à un système d'interdépendances entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales qui déresponsabilise l'ensemble du système et génère de la lenteur dans la prise de décision.

En outre, cette contractualisation est profondément déséquilibrée puisque l'État en fixe seul les règles, s'affranchit sans conséquences de ne pas tenir ses engagements et peut en revanche sanctionner les collectivités qui ne respecteraient pas les leurs.

Cette confusion résulte du fait que l'État n'a jamais accepté d'aller au terme de la logique de la décentralisation qui consiste à organiser et respecter le principe de libre administration des collectivités. Placé dans la situation ambiguë où il est à la fois celui qui définit les règles pour tous et l'un des acteurs publics locaux auxquels elles s'appliquent, il a transféré certaines de ses compétences en définissant lui-même comment et avec quelles ressources elles devaient continuer d'être exercées. Il n'a jamais fait pleinement confiance aux collectivités territoriales et à leurs élus. L'administration centrale s'est surtout livrée à un combat d'arrière-garde et de résistance à chaque nouvel élan politique décentralisateur.

L'ambition d'un acte III de la décentralisation doit être pour nous de reposer ces questions essentielles de la relation et des compétences de l'État et des collectivités territoriales sous l'angle du principe de subsidiarité.

• • • • •

Le premier objectif de l'acte III de la décentralisation est de réformer les principes organisant les relations entre l'État et les collectivités locales pour garantir la libre administration des collectivités.

La République décentralisée est fondée sur le principe de subsidiarité selon lequel une compétence doit être exercée au niveau le plus proche de ceux qu'elle concerne tant que l'échelon supérieur n'est pas plus efficace pour le faire. Ce principe a été mis en œuvre dans la décentralisation en transférant aux collectivités des compétences exercées par l'État. C'est une subsidiarité descendante.

La décentralisation de 1982 a bien confié aux collectivités de nouvelles compétences, mais il ne s'agit que de compétences d'attribution. Dès 1982, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat* », marquant la marge étroite laissée à la libre administration des collectivités, contraintes par un pouvoir réglementaire limité et subsidiaire à celui du gouvernement, et qui peuvent, par exemple et paradoxalement, se voir imposer dans le même temps des dépenses obligatoires et une contrainte sur la progression de ces dépenses.

Nous proposons de refonder la décentralisation sur une autre lecture de la subsidiarité. Nous proposons 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'État.

Par exemple, est-il certain que la rénovation des quartiers soit une mission exercée plus efficacement par une agence centralisée de l'État que par les collectivités directement concernées ?

Nous appelons à définir un périmètre propre des missions régaliennes de l'État à partir d'un examen des missions que les collectivités sont en situation de remplir plus efficacement que lui.

Il s'agit de rompre avec un modèle qui décentralise partiellement certaines compétences tout en maintenant une compétence déconcentrée de l'État sur le même champ. L'État déconcentré a vocation pour nous à exercer des missions relevant exclusivement du champ de ses compétences propres. L'État moderne doit être un État recentré sur ses missions régaliennes, stratégiques et de cohésion nationale qui doivent être définies dans la Constitution.

Et pour rendre ce principe opérationnel, nous proposons de confier aux collectivités locales, dans les domaines de compétences dont elles ont la charge, un pouvoir réglementaire d'application des lois se substituant à celui du Premier ministre.

Nous revendiquons également l'inscription d'un principe de différenciation dans la Constitution, pour permettre d'adapter les interventions des collectivités locales aux spécificités de leurs territoires et à la volonté de leurs habitants. Mais pour que ce principe ne soit pas un jeu de dupe, cette inscription doit s'accompagner d'une garantie que les collectivités locales sont associées à l'élaboration et à la rédaction des lois organiques prises en application de ce principe.

Enfin, afin d'assurer le bon fonctionnement de cet ensemble, nous demandons l'inscription dans la Constitution d'une conférence nationale de la décentralisation composée des représentants des trois niveaux de collectivités locales répertoriées dans la Constitution, des membres du gouvernement concernés ainsi que des parlementaires appartenant aux délégations aux collectivités locales du Sénat et de l'Assemblée nationale. Cette conférence serait le lieu de la co-construction des politiques publiques.

Le deuxième objectif de l'acte III de la décentralisation est d'assurer réellement l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

Nous considérons qu'il ne peut y avoir de libertés locales sans respect du principe d'autonomie financière et fiscale des collectivités. Celle-ci est aujourd'hui susceptible d'être remise en cause chaque année par une loi ordinaire, la loi de finances, privant ainsi les collectivités de toute visibilité, dans la durée, sur les ressources dont elles peuvent disposer pour mettre en œuvre leurs projets. C'est pourquoi nous souhaitons que la Constitution et la loi organique soient modifiées pour permettre de consolider le socle de ressources propres dont chaque collectivité peut être assurée de disposer, de préserver une nécessaire liberté de vote des taux, et pour ce qui concerne les régions, que ces textes sanctuarisent le principe et le taux de partage de la TVA avec l'État. Il est indispensable que les Départements conservent leur autonomie fiscale. Quant aux communes, leurs ressources en termes de dotations de fonctionnement doivent être garanties (impôts locaux, nationaux, dotations d'État ou de péréquation) car elles assurent les services essentiels à la population.

Dans le même objectif, nous souhaitons que soit inscrite dans la Constitution la mise en place d'une loi d'orientation pluriannuelle des finances locales déclinée chaque année dans une loi de finances spécifique aux collectivités qui regroupera les dispositions financières, budgétaires et fiscales les concernant.

Le troisième objectif de l'acte III de la décentralisation est de mettre la commune au centre de la démocratie de proximité.

Le dispositif institutionnel local a besoin de stabilité. Il est clairement organisé autour de trois niveaux de responsabilité : la commune, le département et la région. La commune en est le pivot. Elle est l'échelon décisif de la proximité et stabilise tout l'édifice institutionnel des territoires.

La commune est une collectivité moderne autour de laquelle s'organise la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques des autres collectivités et de l'État. Sa modernité tient à son rôle unique d'acteur public de proximité, à l'universalité de son champ d'action que lui confère sa clause générale de compétence et à sa particularité d'être à la fois une institution locale et pour certaines missions, un agent de l'État porteur de l'intérêt général.

C'est pourquoi nous proposons que la commune figure dans l'article 72 de la Constitution au titre de sa compétence générale, de ses missions d'intérêt général et de celles qui lui sont confiées par la loi, afin de consolider sa place dans l'organisation décentralisée de la République.

Nous partageons la conception fondatrice de l'intercommunalité comme outil de coopération et de mutualisation entre communes, en assurant au sein de celles-ci une double représentation des citoyens (via le fléchage) et des communes (par une conférence des maires) et ce y compris pour les métropoles.

Pour répondre au besoin de taille critique ressenti par certaines communes, nous souhaitons encourager, sur la base du volontariat, la création de communes nouvelles en permettant, le cas échéant, à ces communes nouvelles d'exercer les compétences d'un EPCI lorsqu'elles sont créées à partir de toutes les communes qui en étaient membres. Ce serait une vraie incitation à la création de communes nouvelles et au renforcement de leur capacité à agir sans perdre la proximité propre aux communes. L'intercommunalité ne doit pas imposer ses vues aux communes et les déposséder de leurs compétences et de leur dynamisme. L'intercommunalité doit redevenir une intercommunalité choisie, ce qu'elle n'est plus dans les EPCI de très grande taille. Assouplir la loi Notre, revoir le partage des compétences et améliorer la gouvernance intercommunale sont plus que jamais nécessaires.

Le quatrième objectif de l'acte III de la décentralisation consiste à renforcer le rôle des collectivités dans les politiques publiques assurant la cohésion sociale et territoriale de la Nation.

Les départements et les régions sont les acteurs centraux des politiques publiques de cohésion des territoires. La confusion des responsabilités avec l'État comme l'imprévisibilité des financements fragilisent leur action.

Une dynamique nouvelle est indispensable pour que les citoyens perçoivent les efforts faits à leur service. Dans la logique d'une subsidiarité renouvelée que nous appelons de nos vœux, il nous paraît nécessaire de remettre à plat l'ensemble des politiques de cohésion pour offrir un cadre d'action qui soit clair pour les citoyens et efficace dans sa mise en œuvre.

Les départements apparaissent aujourd'hui comme les seuls en capacité d'assurer la coordination locale des politiques et des acteurs de la solidarité sociale sur des problématiques dont l'importance va croissante pour les citoyens, comme le vieillissement, la dépendance, le handicap, l'insertion, l'enfance ou la famille.

En unifiant le pilotage de ces politiques, par le biais d'agences départementales des solidarités, en facilitant l'accès des citoyens aux dispositifs par un dossier social unique ou une allocation unique de solidarité, les départements sont en mesure de renouveler le pacte social au quotidien au bénéfice de l'utilisateur. Ils sont également à même de mettre en œuvre des services publics départementaux pour assurer la solidarité territoriale en organisant la coordination des réseaux d'offre des opérateurs locaux (SEM, SPL, établissements publics, etc.).

De même, les compétences des régions touchent aussi aux principales fragilités et attentes de la société : les mobilités, le développement économique, l'emploi, l'éducation et la formation, la transition écologique, la solidarité des territoires.

Et elles représentent un échelon d'action publique plus proche des réalités du terrain tout en gardant une dimension qui permet de garantir une forme de solidarité et de vision stratégique.

Mais pour agir, elles ont besoin d'un cadre institutionnel profondément rénové qui va au bout de la logique de République décentralisée, qui clarifie la répartition des rôles entre les différents échelons de l'action publique pour que l'exercice démocratique soit compréhensible par chaque citoyen, qui valorise la participation et la co-construction des politiques publiques et qui repose sur un système fiscal rénové et transparent.

Les régions ont une taille suffisante pour que leur soient confiées la responsabilité de la cohésion des territoires, la gestion des fonds structurels et de la politique de cohésion européenne, ainsi que le second pilier de la politique agricole commune (hors régimes de solidarité type calamités), la compétence du service public de l'emploi et des politiques d'insertion par l'économique, en lien avec les départements ainsi que le pilotage des pôles de compétitivité et le financement des projets qu'ils portent.

Et plus généralement, les régions dont les territoires ruraux ou urbains sont le reflet de la diversité du pays, et qui partagent du fait de leur taille cette caractéristique avec l'État, doivent pouvoir figurer aux côtés de ce dernier dans une instance de co-décision reconnue par la Constitution, lieu d'élaboration et de co-construction des grandes politiques concourant à l'équilibre du territoire national.

Enfin, nous ne pouvons que déplorer la place qu'ont prise dans la décision publique des agences nationales qui finissent par s'autonomiser et qui conduisent à la situation absurde que, ni l'État, ni les collectivités ne peuvent plus mettre en oeuvre de façon cohérente et rapide les politiques publiques appelées par les situations de nos territoires.

Le cinquième objectif de l'acte III de la décentralisation vise à établir une nouvelle répartition des compétences concernant certaines politiques publiques de proximité.

Certaines politiques publiques conduites sous la responsabilité prépondérante de l'État sont constituées d'actions de proximité, avec une forte dimension de territorialité et un effort financier conséquent des collectivités ou d'autres acteurs publics que l'État.

C'est le cas, par exemple de la politique du logement et de la politique de rénovation urbaine, de la politique du sport pour tous ou de la politique en faveur de la culture. On peut également citer la politique territoriale de la santé, la politique de la cohésion des territoires, ou les politiques concourant au triptyque insertion-emploi-formation.

Nous proposons que pour les politiques publiques ayant ces caractéristiques, une revue des transferts de compétences possibles soient étudiés avec l'État pour une meilleure prise en compte de la dimension de proximité.



L'acte III de la décentralisation doit marquer la fin de la dépendance des collectivités à l'égard de l'État.

Il faut passer à une pratique de la décentralisation dans laquelle les collectivités ne sont plus les exécutants de l'État mais agissent librement dans leur champ de compétence défini avec précision. L'État ne peut plus décentraliser la mise en œuvre de ses politiques et conserver le contrôle des modalités de celles-ci.

C'est pourquoi, de notre point de vue, la déconcentration, mise en avant depuis quelques mois par l'exécutif, ne peut pas consister à renforcer certains services de l'État pour mieux accompagner des missions qui ne sont plus ou ne doivent plus être les siennes.

En outre, la déconcentration ainsi conçue se heurte à un principe de réalité : l'administration de l'État a déserté et continue de désertier les territoires pour se regrouper dans des entités à vocation de pilotage stratégique qui ne sont plus en capacité, faute de compétences appropriées, d'exercer des missions opérationnelles.

Enfin, la déconcentration, si elle vise comme la décentralisation un objectif de proximité, s'en distingue par le fait que l'action publique qu'elle met en œuvre reste décidée loin du terrain et de l'action citoyenne de proximité permise par la décentralisation.

Le citoyen juge de la réussite d'une politique publique à la qualité de sa mise en œuvre, qui dépend du fait que sa conception s'est faite au plus près des besoins individuels du quotidien. Il est donc dans l'intérêt de l'État lui-même de donner plus de capacité aux collectivités de mettre en œuvre les politiques publiques de proximité pour que leur résultat ait plus de chance d'être perçu positivement par les citoyens.

Pour réussir l'acte III de la décentralisation, il faut renouer avec une confiance partagée entre l'État et les collectivités territoriales sans laquelle aucune République décentralisée n'est possible.