

DOSSIER : La loi 3DS au scanner

Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/725798/une-decentralisation-a-la-carte-pour-des-elus-divises/>

DÉCENTRALISATION

« Une décentralisation à la carte pour des élus divisés »

Jean-Baptiste Forray | A la une | Dossiers d'actualité | France | Publié le 12/03/2021

Grand ordonnateur, cet automne, d'un livre sur « Emmanuel Macron et les réformes territoriales », le politologue Patrick Le Lidec décrypte les dessous du projet de loi 4D.



D'où vient le projet de loi 4D, comme différenciation, déconcentration, décentralisation et décomplexification ?

Ce texte a une triple paternité. D'un côté, Emmanuel Macron a souhaité apporter une réponse à la crise des gilets jaunes et aux demandes de davantage de décentralisation émanant des élus rencontrés durant le « grand débat ». De l'autre, il y avait, depuis longtemps, chez un certain nombre d'acteurs qui avaient vécu « l'acte II de la décentralisation », une volonté de reprendre le fil d'un processus qui avait été interrompu et d'aller au bout de certains transferts. C'était le cas du directeur de cabinet d'Edouard Philippe, Benoît Ribadeau-Dumas, qui, dans une vie antérieure, a occupé les fonctions de conseiller « décentralisation » à Matignon de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2005. Benoît Ribadeau-Dumas a ensuite trouvé, à l'automne 2018, une alliée naturelle en la personne de la ministre des relations avec les Collectivités territoriales et de la Cohésion des Territoires, Jacqueline Gourault, qui s'est énormément investie dans ce dossier.

En quoi Jacqueline Gourault a-t-elle la fibre décentralisatrice ?

On peut difficilement être plus en phase avec les élus locaux que Jacqueline Gourault : maire pendant un quart de

siècle, elle a aussi été, pendant de nombreuses années, vice-présidente de l'Association des maires de France, présidente de la commission intercommunalités de l'AMF, vice-présidente du Sénat et, surtout, présidente de la délégation aux collectivités du Sénat. « Faire confiance à l'intelligence territoriale », titre d'un rapport sénatorial, c'était elle. Le Président ne l'a pas choisie par hasard.

Quelle est sa mission profonde ?

Elle a été nommée pour pacifier les relations de la majorité avec le monde territorial, qui avait peu goûté d'être traité « d'ancien monde ». C'est un choix d'apaisement. Elle a une approche très pragmatique. Elle a pris en compte la demande de stabilité institutionnelle formulée de manière dominante par les élus, après une décennie de bouleversements incessants et, en même temps, essayé d'assouplir pour éviter des crispations, dont témoigne son traitement du cas alsacien (à la demande des élus, Jacqueline Gourault a créé la collectivité européenne d'Alsace ^[1], fruit de la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, NDLR). Elle se situe aux antipodes d'une logique d'affrontement.

- Jacqueline Gourault : « Du cousu main, plutôt qu'un big bang » ^[2]

Quelle est la philosophie de son projet de loi 4D ?

Le texte repose sur une conception de la décentralisation à la carte. Il multiplie les dispositifs pour gérer l'hétérogénéité des demandes émanant des élus eux-mêmes, avec le recours à des expérimentations. On imagine parfois que les élus locaux veulent tous la même chose, mais c'est rarement le cas. Ils sont divisés.

L'exemple type, c'est la possibilité, pour les départements et les régions, de prendre dans leur giron les routes nationales et d'établir une écotaxe. C'est une demande qui émane de la nouvelle collectivité européenne d'Alsace. Celle-ci veut mettre en place un péage sur l'axe structurant emprunté par les poids lourds qui, aujourd'hui, empruntent un itinéraire alsacien pour éviter les péages allemands. Les demandes de l'Alsace, région frontalière, sont aux antipodes des demandes de la Bretagne, en situation de péninsule, qui ne veut surtout pas de taxation des autoroutes ou des voies rapides. On l'a vu avec les bonnets rouges.

- Patrick Le Lidec : « Les collectivités ne forment pas un monde à part » ^[3]

Ce texte ne manque-t-il cependant pas un peu d'ambition ?

On peut toujours rêver du grand soir, au risque de se réveiller avec des lendemains qui déchantent. Les appels à des politiques de décentralisation toujours plus ambitieuses font partie des discours habituels des oppositions politiques. On l'observe régulièrement, en France comme à l'étranger. Les partis politiques adoptent volontiers un discours du « plus décentralisateur que moi tu meurs », lorsqu'ils sont dans l'opposition, avant d'en rabattre sur de telles ambitions lorsqu'ils accèdent aux responsabilités nationales.

Quand, précisément, avez-vous pu observer un hiatus de ce genre ?

Souvenez-vous des appels à un acte III de la décentralisation promis durant la campagne de 2011 : celui-ci a été suivi d'effets limités, puisque le seul grand transfert concernait la gestion des fonds structurels. Le gouvernement de l'époque a considéré que l'urgence n'était plus tellement la décentralisation, mais plutôt la réorganisation, la France étant par ailleurs pressée d'agir en ce sens par ses partenaires européens.

- D comme déception ^[4]

Pourquoi la décentralisation est-elle devenue une cause perdue ?

Peut-être parce que l'Etat n'a plus grand-chose à transférer, sauf à engager des débats sur des sujets qui risqueraient d'être hautement inflammables, comme le transfert de compétences telle l'éducation : souvenez-vous des autodafés des ouvrages de Luc Ferry, en 2003, lorsqu'il avait tenté d'avancer sur le sujet du transfert aux collectivités de personnels relevant du ministère de l'éducation nationale.

Quels sujets suscitent encore des tirages ?

C'est le cas des métropoles – en particulier du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence – que le candidat Macron s'était engagé à réformer durant la campagne, et que le Président a dû mettre de côté en raison d'une incapacité à fabriquer des solutions susceptibles de faire consensus. Le choix de l'exécutif, à compter du remaniement de l'automne 2018, a clairement été de jouer l'apaisement avec les associations d'élus, avec le Sénat, avec un monde territorial dans lequel LREM compte trop peu de relais. C'est ce que j'ai qualifié de stratégie d'accommodement territorial dans un ouvrage récent (« Emmanuel Macron et les réformes territoriales » aux éditions Berger Levrault, NDLR).

- Patrick Le Lidec : « Emmanuel Macron n'a pas d'états d'âme avec les élus locaux » [5]

Quels bénéfices le pouvoir espère-t-il tirer du projet de loi 4D ?

On peut formuler plusieurs types d'hypothèses. Si l'on se cantonne au terrain politique, on peut penser qu'en satisfaisant les revendications d'un certain nombre d'élus, l'exécutif peut espérer élargir sa majorité. Après tout, on a vu qu'un certain nombre d'élus territoriaux appartenant encore il y a peu au PS, comme Olivier Dussopt, ou au parti LR, comme Brigitte Klinkert, ont rejoint la majorité. Le traitement des questions territoriales peut favoriser de tels rapprochements. On peut aussi faire de cette loi une lecture un peu plus défensive...

Quelle serait-elle ?

L'une des missions qui a été confiée à la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, est d'incarner cette cohérence girondine et de faire la démonstration que le procès en centralisation intenté contre le pouvoir est sans objet, que les associations d'élus rassemblées sous la bannière de Territoires unis ⁽¹⁾ [6] ne sont que les caisses d'enregistrement des oppositions unies.

- Patrick Le Lidec : « L'émiettement des pouvoirs locaux favorise la ségrégation » [7]

Cela voudrait-il dire que certains édiles ne veulent finalement pas davantage de décentralisation ?

Les élus, les plus proches de la population, en particulier les maires, ne souhaitent pas forcément disposer de davantage de pouvoir réglementaire, car l'exercice du pouvoir de police n'est pas toujours une source de popularité. En pratique, l'exercice d'un pouvoir réglementaire risque d'exposer les maires à des arbitrages délicats et à des décisions impopulaires, car ils sont en première ligne.

On voit d'ailleurs qu'il y a des débats au sein de l'AMF, avec des maires qui se demandent si ce pouvoir réglementaire ne risque pas d'être davantage un handicap qu'un atout, surtout dans les plus petites communes. Cela rappelle des débats que l'on a eu avec les premières lois de décentralisation, avec le transfert du pouvoir d'urbanisme, qui a donné lieu à de nombreuses hésitations. Beaucoup semblent préférer que les membres du

corps préfectoral continuent de prendre des décisions impopulaires, quitte à en influencer le contenu par les jeux de rôle classiques auxquels donne lieu la déconcentration.

Cette approche vaut-elle aussi pour la gestion de la crise sanitaire ?

Je ne suis pas certain que tous les élus locaux souhaiteraient prendre la place des préfets dans les décisions de confinement : beaucoup d'élus ne sont pas mécontents que l'Etat tranche in fine car les populations ont souvent des attentes hétérogènes. Certains élus ont en tête la maxime que l'on prête au Cardinal de Retz : « On ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment »...

Ces réticences en matière de délégation du pouvoir réglementaire reflètent surtout les maires des petites communes, et sans doute moins la position des présidents de conseil régional ou départemental, qui sont moins en prise avec les protestations de la population.

Le Premier ministre, Jean Castex, ne semble lui-même pas forcément très allant sur ce projet de loi 4D, concentrant son propos sur les grandes régions jugées artificielles...

Cette critique de la carte régionale est surtout une façon de faire un clin d'œil appuyé aux Alsaciens, qui sont nombreux à avoir mal compris la fusion XXL qui leur a été imposée en 2015, et de tirer les bénéfices politiques de la création d'une collectivité Alsace, dont nous avons analysé la genèse dans le livre publié l'an dernier.

Plus généralement, Jean Castex reprend une idée assez partagée, en disant tout haut ce que beaucoup d'acteurs territoriaux pensent tout bas... En dehors, bien sûr, des présidents de région concernés qui, pour certains, semblent satisfaits d'avoir été portés à la tête de petits empires dont ils avaient beaucoup critiqué antérieurement le dessein...

- « L'effet de la limitation du cumul des mandats est pour le moment négligeable » [8]

POUR ALLER PLUS LOIN

- Françoise Gatel : « L'Etat ne sait pas agir jusqu'au dernier kilomètre »
- Projet de loi 4D : décryptage article par article du texte transmis au Conseil d'Etat