

LES  
**Assises**  
DE **L'Avenir**

Première Séance

# La décentralisation

Quels sont les écueils de la décentralisation ? Comment définir une décentralisation efficace aujourd'hui ? Que mettre en œuvre pour amorcer le changement ?

Ce compte-rendu de la première séance des Assises de l'Avenir concentre les interventions des experts et élus réunis à cette occasion.

Août 2020

# PREAMBULE

Les Assises de l'avenir ont pour but de créer les conditions de discussions fructueuses afin de relever les enjeux de l'avenir. La France fait face à de nombreux défis dans les domaines de la santé, de la dépendance, de l'organisation de l'Etat, de l'éducation, du logement, de l'innovation ou encore de l'Europe.

Dans la perspective des élections présidentielles de 2022, nous ne souhaitons pas présenter un candidat, mais des idées à même de nourrir un programme. Ces idées susceptibles d'améliorer la vie de nos concitoyens ne peuvent émerger que d'un débat public de haut niveau.

Les Assises de l'Avenir se réuniront périodiquement jusqu'à ces élections pour aborder de vrais sujets. Le premier est celui de la décentralisation. Il nous a paru essentiel d'aborder la décentralisation en ouverture de ces rendez-vous notamment parce que la crise sanitaire vécue au début de l'année 2020 a montré l'importance de l'action des collectivités territoriales, les freins qui leur étaient posés et les nécessaires évolutions en la matière.

La décentralisation ne demande pas une révolution administrative pour permettre son meilleur fonctionnement, mais seulement une meilleure définition des règles d'attribution des compétences des collectivités, une autonomie financière et une adaptation pour chaque projet et chaque territoire en fonction des besoins.

Le panel des premières Assises a réuni des acteurs de la vie publique et privée, pour entamer une discussion riche. Cette note en donne les principaux apports, qui sont amenés à être enrichis par davantage de débats pour lesquels nous nous tenons à disposition.

**Olivier Babeau**, Président de l'Institut Sapiens

**Nicolas Bouzou**, Président des Rencontres de l'avenir, Directeur de la société Asterès

**Grégory Bozonnet**, Directeur de cabinet, Formateur pour l'INET, le CNFPT et Dalloz



# INTRODUCTION

La présente note rend compte de la discussion menée lors des premières Assises de l'avenir qui ont eu lieu le 24 juin 2020, par visioconférence. Cette rencontre a réuni six intervenants spécialistes du sujet :

## **Raul Magni-Berton**

Professeur de science politique à Sciences Po Grenoble. Spécialiste des systèmes démocratiques contemporains. Expert Generation Libre, rédacteur de la note « Le pouvoir aux communes ».

## **Josiane Chevalier**

Préfète de la Région Grand Est, précédemment préfète du Rhône, du Tarn, des Pyrénées-Orientales, de l'Essonne et de Corse. Officier de la Légion d'Honneur et Officier de l'Ordre national du Mérite.

## **David Lisnard**

Maire de Cannes. Président de la Communauté d'agglomération Cannes Pays de Lérins. Président du Comité Régional du Tourisme Côte d'Azur. Porte-parole de l'Association des Maires de France.

## **Agnès Michel**

Essayiste spécialisée dans les sujets de la fiscalité, l'industrie et l'écologie. Membre du comité éditorial de Terra Nova.

## **François-Xavier Priollaud**

Maire de Louviers. Président délégué de l'agglomération Seine-Eure. Membre du comité des Régions de l'Union européenne.

## **Jean Rottner**

Président du Conseil régional du Grand Est. Premier adjoint au Maire de Mulhouse. Président du Conseil de surveillance du Groupe Hospitalier de la Région de Mulhouse et Sud-Alsace.

D'abord, les écueils de la décentralisation ont été mis en lumière lors de la discussion, pour ensuite proposer une définition nouvelle de la décentralisation et enfin amener les changements à effectuer pour aller dans le sens de cette décentralisation efficace.

# 1. Les écueils de la décentralisation

## a. Une confusion entre décentralisation et délégation de compétences

Les propos liminaires des différents intervenants aux Assises de l'avenir ont pointé du doigt les manquements de la décentralisation actuelle, dont fait partie la confusion entre décentralisation et délégation de compétences. Les collectivités territoriales – régions, départements et communes – ont bénéficié de délégations de compétences dès le premier acte de la décentralisation avec les lois de 1982 et 1983. S'en est suivi un élargissement des compétences déléguées par différentes lois dont la dernière en date est la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Si le nombre de compétences déléguées s'est accru, l'autonomie qui devrait les accompagner n'a pas suivi selon Raul Magni-Berton, professeur en science politique. Ce manque d'autonomie crée des dysfonctionnements car l'organe qui décide n'est alors pas celui qui met en place les politiques publiques, conduisant à un travail complexe pour les élus locaux.

Pour Josiane Chevalier, préfète de la région Grand-Est, il est nécessaire de clarifier les compétences, notamment les compétences croisées qui créent des situations de superposition et complexité dans l'attribution. La clarification peut ainsi passer par la révision des attributions en fonction des niveaux de collectivités. La notion de responsabilité concerne ici non seulement celle de l'Etat qui attribue, mais aussi celle de la collectivité qui doit l'assumer et prendre en charge effectivement les compétences attribuées.

Jean Rottner, président du conseil régional du Grand-Est, a rappelé dans son propos liminaire le trouble qu'a posé la crise sanitaire du Covid-19 et le besoin des administrés d'identifier clairement leurs interlocuteurs en temps de crise. Au quotidien, les collectivités ont été mobilisées et le moment semble donc propice à l'évolution.

« Il faut reconnaître l'intelligence des territoires, qui passe par une clarification des compétences. Il y a trop de compétences croisées, des mille-feuilles un peu partout (...). La décentralisation veut aussi dire responsabilité. Lorsqu'on décentralise une compétence, il faut qu'ensuite l'Etat ne revienne pas par un autre biais sur ce qui a été décentralisé et il faut que les collectivités de leur côté assument ces responsabilités »

Josiane Chevalier

## b. Une subsidiarité « inversée »

Le second écueil évoqué lors des propos liminaires concerne une subsidiarité vidée de son sens, car « inversée ». Cette expression, utilisée par David Lisnard, maire de Cannes, signifie que l'Etat n'assume plus ses missions en défaillant dans ses missions de base, ainsi les collectivités doivent se substituer à lui. Néanmoins, cette subsidiarité « inversée » intervient alors que les collectivités n'ont pas l'autonomie financière ni les pouvoirs juridiques adaptés, en raison de la hiérarchie des normes, pour prendre en charge les missions dévolues.

La véritable subsidiarité, c'est-à-dire laisser au niveau le plus compétent la possibilité d'agir, est actuellement mise à mal. Cette situation demande de s'interroger sur l'organisation de l'Etat pour ce qui relève de ses services régaliens – police, justice, santé, éducation nationale par exemple – pour ensuite laisser la collectivité agir dans ses champs de compétences et rendre des comptes.

« L'Etat doit veiller au respect des règles, contrôler les élus et les administrations de façon forte mais a posteriori. Cela pour mettre fin à la tutelle a priori qui complexifie les dossiers, qui fait perdre du temps et de l'argent »

David Lisnard

## 2. La définition d'une décentralisation efficace

### a. Décentralisation en réseaux

Le propos liminaire de François-Xavier Priollaud, maire de Louviers, a apporté une définition d'une décentralisation plus efficace et cohérente avec les besoins des collectivités et des administrés. Cette définition se divise en trois principes dont le premier consiste à prôner une décentralisation en réseaux. Il s'agit ici d'éviter de réfléchir la décentralisation collectivité par collectivité, menant à se couper des autres.

Un bon exemple de travail en réseaux, mêlant partenaires publics et privés, est celui du programme national « Action cœur de ville »<sup>1</sup>. L'agilité du projet consiste à mettre tous les acteurs autour de la table. La décentralisation se réalise ainsi en réseaux.

« La décentralisation est une organisation des pouvoirs, mais on s'attache peut-être trop à organisation qu'à pouvoirs. L'idée est de pouvoir faire, donc d'avoir la meilleure organisation qui permet de faire de façon rapide, agile et efficace. »

François-Xavier Priollaud

### b. Décentralisation des projets et non des fonctions

Le second principe soulevé par François-Xavier Priollaud revient à privilégier le fond plutôt que la forme, en d'autres termes, la décentralisation devrait davantage être celle des projets plutôt que celle des fonctions. La loi NOTRe de 2015 et sa réforme des périmètres des intercommunalités fait valoir une logique de projets de territoires. La décentralisation est alors au service de ces projets, qui ne sont pas uniformes.

---

<sup>1</sup> Ce plan national a été lancé en décembre 2017 avec le double objectif d'améliorer la vie des citoyens et de renforcer le rôle des villes dans le développement du territoire. Déployé dans 222 collectivités, le plan valorise des projets de territoire pour lesquels la commune, l'intercommunalité et des partenaires publics et privés s'engagent et s'investissent.

Une décentralisation basée sur les projets fait preuve de différenciation et doit permettre d'articuler les compétences en action, que ce soit l'Etat ou les collectivités avec leurs acteurs décentralisés ou déconcentrés.

### c. Décentralisation de conviction et de responsabilité

Le dernier principe de la définition posée par François-Xavier Priollaud est de considérer la décentralisation comme un acte de conviction et de responsabilité.

La décentralisation comme acte de conviction revient à penser cette réforme en lien avec l'Histoire politique du pays, ses spécificités, sans chercher à copier un modèle étranger issu d'un cheminement différent. Il s'agit d'un projet sur-mesure.

La décentralisation comme acte de responsabilité correspond à la fois à la responsabilité financière et à celle de la relation vis-à-vis des administrés. Pour ce qui est des finances publiques, la bonne gestion des deniers appelle à ne pas multiplier différents échelons de décentralisation et de dépenses publiques. Concernant la proximité avec les administrés, il s'agit de rapprocher le citoyen de l'échelon de décision. Le maire de Louviers prend sur ce point l'exemple de la région Normandie, qui a repris la gestion des lignes Intercités de la SNCF, dans le cadre d'un accord avec l'Etat et la SNCF. Cette action induit pour la région de reprendre les coûts afférents et la responsabilité auprès des usagers qui peuvent ainsi se référer à un échelon administratif plus proche d'eux. Cet exemple de décentralisation « à la carte » illustre comment des problématiques spécifiques peuvent demander la reprise d'une compétence, qui ne serait pas applicable à toutes les collectivités.

Cette nouvelle définition a pour objectif d'être pragmatique, non pas idéologique, et basée sur de nouveaux couples cohérents, tels que EPCI et région, région et Europe, ou encore Etat et commune.

« Il ne faut pas tout attendre de l'Etat, il faut que nous soyons, nous aussi, pourvoyeurs de solutions. (...) Qu'il y ait un cadre de prise en charge, c'est normal, mais qu'à l'intérieur de ce cadre on vous laisse libre et en capacité d'avoir une forme d'autonomie financière. »

Jean Rottner

### 3. Les moyens du changement

#### a. L'autonomie financière

Afin de pallier aux écueils de la décentralisation, et se diriger vers une définition plus cohérente, le premier changement à mettre en place est celui de l'autonomie financière. Agnès Michel a soulevé dans son propos le fait que s'interroger sur la manière de faire des politiques au niveau territorial revient à se demander qui décide et donc, qui paie. L'autonomie financière, aujourd'hui quasi inexistante, s'illustre dans les jaunes budgétaires, annexés au projet de loi de finances et dont les décisions votés au niveau national s'appliquent aux budgets des collectivités territoriales. Les collectivités, et en particulier les communes, ont de faibles marges de manœuvre surtout sur la fiscalité. En effet, les collectivités territoriales ont bien une marge de manœuvre concernant la variation des taux de taxes directes mais dans des limites restreintes afin de garantir une égalité de traitement des contribuables.

L'application du principe de « décideur-payeur » permettrait au représentant d'une collectivité disposant d'une autonomie, maire ou président de conseil régional, de fixer le niveau de fiscalité qui concerne l'ensemble des citoyens de la collectivité et ensuite promouvoir des politiques locales liées à ce financement. Ainsi, fiscalité et politique locale se répondraient pour plus de cohérence.

« A partir du moment où les collectivités ne sont pas maîtresses de leur budget, on pourra lancer les politiques que l'on veut, ce ne seront pas des politiques territoriales, ce seront des politiques nationales. »

Agnès Michel



## b. Une différenciation dans l'attribution des compétences par collectivité

L'autonomie fiscale, essentielle pour une décentralisation plus efficace, s'accompagne d'une possibilité de se différencier dans l'attribution des compétences. La décentralisation doit se réaliser à partir des collectivités territoriales, qui sont les premières conscientes de leurs besoins en matière de compétences.

L'enjeu est de freiner la volonté de donner les mêmes compétences à tous les acteurs répartis à différents échelons, parce que les problématiques ne sont pas les mêmes en fonction des collectivités. Un cadre semble donc nécessaire, afin de s'assurer du respect de l'équité et des normes qui s'appliquent à tous. Pour autant, des marges de manœuvre données aux collectivités et aux préfets sont essentielles. François-Xavier Priollaud a donné sur ce point l'exemple des dotations de soutien à l'investissement, pour lesquels certains projets ne peuvent bénéficier de certains leviers ou financements car leur champ sort du cadre prévu. Une marge de manœuvre plus étendue permettrait alors de se baser pour partie sur des règles nationales, et pour une autre sur l'appréciation du préfet afin de déterminer si une décision est cohérente vis-à-vis du projet de territoire.

Tant que l'Etat sera décisionnaire de l'attribution des compétences, les équilibres entre territoires seront instables selon Raul Magni-Berton, professeur de science politique. Dans cette perspective, on introduit le principe de « subsidiarité ascendante » consistant à faire en sorte que l'attribution des compétences et l'autonomie fiscale viennent du bas.

Expert de Generation Libre, Raul Magni-Berton a rédigé un rapport sur ce thème avec Nelly Darbois et Livia Stahl<sup>2</sup>. La proposition principale du rapport consiste à modifier l'article L. 1111-8 issu de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, portant sur les conditions régissant la délégation de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. La modification consisterait à attribuer un caractère obligatoire – et non plus facultatif – à l'attribution des compétences par l'Etat. Les collectivités pourraient ainsi choisir les compétences à exercer. Par ailleurs, les collectivités doivent pouvoir déroger aux règles relevant du domaine de la loi ou du règlement lorsque la délégation de compétences est avérée. Ces modifications auraient pour limitations la protection par la Constitution des compétences régaliennes, dont les modalités de délégation sont arbitrées par le Conseil constitutionnel. Enfin, la modification légale présentée par le rapport de

---

<sup>2</sup> « Le pouvoir aux communes. Décentraliser par le principe de « subsidiarité ascendante » », Raul Magni-Berton, Nelly Darbois, Livia Stahl, Generation Libre, mars 2020. URL : <https://www.generationlibre.eu/le-pouvoir-aux-communes/> [consulté le 25/06/2020]

Generation Libre implique de réécrire partiellement les articles qui se réfèrent à la loi en question.

Ces éléments reviennent à créer une décentralisation flexible, une « flexi-décentralisation », encadrée mais partant du projet de territoire et des compétences nécessaires pour le mener à bien.

Pour David Lisnard, le contrôle de l'Etat doit pouvoir intervenir a posteriori, afin de laisser une marge de manœuvre aux collectivités tout en veillant au respect des règles par les élus et les administrations avec des sanctions fortes et rapides.

« La « subsidiarité ascendante » est l'idée que l'attribution des compétences et l'autonomie fiscale doivent venir du bas. (...) Je suis optimiste d'un point de vue législatif parce qu'il suffit de changer quelques virgules et quelques mots. Il faut simplement rééquilibrer le pouvoir de l'Etat par rapport aux collectivités. »

Raul Magni-Berton

« La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. (...) »

Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort ; pour se défendre avec succès, il faut qu'elles aient pris tous leurs développements et qu'elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales.

Ainsi, tant que la liberté communale n'est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu'après avoir long-temps subsisté dans les lois. »

Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Volume I, Chapitre V.