



Loi 4D : Oser la liberté et le pragmatisme !

Très attendue, la loi dite « 4D » dont le projet est actuellement soumis à la consultation des acteurs de l'action publique, devrait veiller à ne pas décevoir par timidité ou insuffisance. Il serait contreproductif qu'elle donne le sentiment d'une nouvelle petite loi de décentralisation indéfectiblement marquée, comme les précédentes, par un réflexe centralisateur. Son exposé des motifs et son étude d'impact affirment la haute ambition d'engager « un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire » ; une nouvelle étape de décentralisation se voulant donc placée sous le signe de l'efficacité. Pour ce faire, le texte final devra donc viser à faire évoluer le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, en consacrant le principe de différenciation territoriale. Ce dernier permettant d'adapter l'organisation des compétences des collectivités aux particularités locales, dans le respect de la Constitution.

Abandonner des prétextes obsolètes

Cette belle et nécessaire ambition nécessiterait de ne pas être d'emblée contrariée par des précisions qui fleurent la bonne rhétorique de l'Etat central. Répartition et clarification des compétences, lisibilité de l'action publique, respect du principe d'égalité : ces concepts, toujours invoqués comme prétextes à la réduction des libertés locales -et ayant atteint un paroxysme par la loi dite NOTRe du 7 août 2015- résonnent encore trop au stade du projet.

Interpeller le Parlement

Détenant seul le pouvoir de régir les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, la Constitution confère au Parlement comme responsabilité première de fixer les conditions d'exercice des libertés locales. Ce projet de loi doit être pour lui l'occasion d'incarner pleinement ce rôle, afin que l'esprit de la loi qu'il adoptera réponde avant tout aux nécessités d'une action publique de proximité, tenant compte des particularités locales, plutôt qu'au réflexe d'uniformisation consubstantiel à tout pouvoir central.

L'article « Compétences locales et politiques publiques »¹ du Professeur Jean-Marie Pontier pourra en ce sens être une excellente source d'inspiration pour le Parlement. L'éminent universitaire, avec un sens précieux de la pédagogie et sans choisir lui-même, propose différentes options selon la conception de la décentralisation à laquelle on adhère.

Il y décrit parfaitement la dualité « local-national » qui, inhérente à tout État, implique des relations entre le pouvoir central et les autorités locales afin de bien régler la nécessaire articulation des compétences locales et des politiques publiques nationales. Explicitant clairement ces deux notions dans

¹ Pontier, Jean-Marie. « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, no. 1, 2012, pp. 139-156.

son propos, il souligne combien la dimension locale est nécessaire aux politiques publiques si elles visent à disposer d'un minimum de crédibilité et d'efficacité. Selon ses mots, un État unitaire ne peut, aujourd'hui, se passer d'une certaine décentralisation, dont l'absence mènerait inéluctablement à une apoplexie de l'État.

Pourtant, il relève un encadrement croissant des compétences locales, notamment avec la loi du 16 décembre 2010, dont certains considèrent qu'il s'agit d'un « retour de la centralisation », et dont il choisit plutôt d'étudier les contraintes qu'elle fait peser sur les collectivités territoriales.

Fonder une coopération et un partenariat

Avec pragmatisme, l'universitaire souligne à quel point une politique publique, pour fonctionner et produire de réels effets, doit être comprise et relayée par les autorités de l'échelon local, quel que soit leur statut. Même si certains contestent encore cela, il insiste sur le lien qui existe entre déconcentration et décentralisation, qui, sans s'opposer, doivent se conforter. La mise en œuvre d'une politique publique nécessite, en effet, tant la coopération des collectivités locales que l'intervention des autorités déconcentrées de l'État. Partenariat, coopération et confiance entre ces acteurs -y compris au niveau interministériel- doivent être les indispensables lignes de conduite des politiques publiques.

Choisir l'assouplissement pour l'exercice des compétences

S'agissant de la question du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités, il explique clairement qu'il existe deux principales techniques de répartition, celle de l'énumération et celle de la « clause de compétence générale ».

1. Cesser de chercher à énumérer ces compétences

A titre personnel, et sur la base d'une expérience de plus de trente années, je prends clairement parti contre la première, celle de l'énumération. Celle-ci révèle une logique d'hostilité de principe à l'endroit des libertés locales, certes enjolivée par quelques fenêtres de libertés parcimonieusement autorisées selon des modalités contraignantes et pointillistes. Outre cette logique contraire à l'esprit de notre Constitution, l'énumération entraîne l'inconvénient majeur de fracturer l'action publique qui s'exerce au plus près de nos concitoyens. Cette logique d'énumération a d'ailleurs été sévèrement discréditée par la crise sanitaire. Celle-ci a démontré la nécessité de permettre aux collectivités de réagir au plus vite, pour résoudre des difficultés graves, et de pouvoir le faire sans devoir d'abord en passer par un juridisme paralysant ; sans devoir s'interroger en permanence à l'effet de savoir si la loi autorise une mesure simple et urgente de simple bon sens. Au surplus, ces circonstances inédites ont démontré qu'une énumération se heurte à l'impossibilité de tout prévoir, y compris le pire.

2. Adhérer sereinement à la clause de compétence générale

La seconde technique à laquelle j'adhère totalement est celle que nous appelons en France « clause de compétence générale ». Celle-ci consiste à reconnaître à chaque collectivité une aptitude générale à intervenir dans tous les domaines qui n'ont pas été interdits ou expressément confiés à une autre catégorie spécifique de collectivités.

Il serait souhaitable que la future loi 4D rétablisse cette clause, qui a déjà fait l'objet de revirements législatifs peu honorables qui méritent d'être clôturés par un rétablissement ferme et, espérons-le, définitif. Ce rétablissement confirmerait l'interprétation faite de l'article 61 de la loi 5 avril 1884 sur les communes qui dispose -dans une formule qui étendue en 1982 par le législateur aux départements et aux régions- que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». C'est en effet de cette formule qu'il a été tiré l'habilitation générale intitulée « clause générale de compétence ».

3. Renoncer à la théorie des blocs de compétences

La théorie des blocs de compétences, comme celle d'une clarification, sont des approches « d'en haut », depuis un échelon central qui imagine notre Pays comme un jardin à la Française, composé d'ensembles uniformes produisant des biens et services publics uniformes dans une diversité de territoires et de populations, étant de ce fait priés de s'uniformiser.

Confrontée au réel de nos concitoyens, cette approche vole évidemment en éclat. La crise sanitaire l'a bien révélé. Cependant, cette vision demeure profondément ancrée dans les croyances et la culture de notre appareil d'Etat. D'où la nécessité pour la représentation nationale, issue de tous les points de nos territoires, de marquer une grande vigilance. Pour avoir à tort, dans un rapport en 2007, cédé moi-même à cette irrépressible pression étatique, je mesure combien il est prudent que le législateur se forge une opinion solide avant d'écrire la loi.

Enchevêtrement : Passer de la contrainte au contrat

S'agissant de la clarification et d'un éventuel désenchevêtrement des compétences, il serait préférable que le législateur privilégie une liberté des collectivités leur permettant de régir entre elles ce partage de compétences, et de n'imposer des dispositions obligatoires qu'en cas de mésententes. L'intelligence et la concorde territoriales auront toujours de meilleures effets locaux qu'une règle uniforme et intangible supposée par avance résoudre tous les problèmes qui pourraient se poser au niveau local.

Passer d'un mode hiérarchique à un mode relationnel

S'agissant des compétences exercées conjointement par l'état et les collectivités, il serait sage d'énoncer clairement l'adoption d'un nouveau paradigme, et de concevoir le droit qui régit ces compétences, en particulier celles transférées, dans une dimension consensuelle. Au lieu d'être unilatérale et verticale, cette relation serait partenariale et basée sur la confiance, sans pour autant remettre en cause le principe du contrôle de l'Etat. Elle devrait s'harmoniser tant avec le principe de subsidiarité qu'avec celui de libre administration et constituerait ainsi une réponse satisfaisante, autant au regard de l'Etat unitaire que de l'organisation décentralisée de la République. Et cette dimension consensuelle et partenariale aurait dans les faits une portée bien plus conséquente que tous les actes de décentralisation réunis.

Reconnaitre une valeur équivalente aux principes de décentralisation, d'unité et d'égalité

S'agissant de la difficulté dans notre Pays à concilier unité, diversité, proximité et égalité, il serait utile que le législateur prenne enfin acte dans la loi que la révision constitutionnelle de 2003 a placé en son article premier la décentralisation au même niveau d'exigence que l'unité et l'égalité. Dès lors, invoquer ces derniers principes pour réduire les effets du premier n'a pas de sens. Il revient au législateur de démontrer la cohérence du Constituant en coordonnant ces principes pour qu'ils se renforcent mutuellement, plutôt que de les opposer. Et ce, en posant par exemple le principe de diversité comme élément constitutif de l'unité, et la proximité comme constitutive de l'égalité. Et enfin, en admettant solennellement que l'adaptation de l'action publique à la réalité locale rend indétachables ces principes d'unité, d'égalité et d'organisation décentralisée de la République.

Rétablir l'esprit fondateur du principe d'égalité

S'agissant enfin du principe d'égalité, le moment est venu de sortir de l'obscurantisme dans lequel le respect totémique de ce principe nous a conduit à une culture d'uniformité totalement étrangère à l'esprit

de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Les conditions sont réunies pour le faire. La jurisprudence constante tant du Conseil d'Etat que du Conseil Constitutionnel le permet. Il convient simplement d'affirmer sans ambiguïté que l'égalité devant la loi doit cesser de n'être qu'une égalité formelle, envisagée abstraitement, sans prendre en compte les discriminations territoriales réelles résultant de l'histoire, de la géographie ou de circonstances naturelles. Et qu'il convient de faire exception à l'égalité devant la loi en recourant à l'égalité par la loi, afin de rétablir une égalité réelle. Cette rupture de l'égalité de traitement se justifiant par le rétablissement de l'égalité des situations ; l'égalité de fait justifiant un dépassement de l'égalité de droit.

Établir un vrai nouvel acte de décentralisation fondé sur la confiance

Pour atteindre les objectifs que cette future loi 4D se fixe, il lui faut oser la liberté et le pragmatisme. Oser la liberté c'est affirmer, conformément à l'article V de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que pour la libre administration des collectivités territoriales, « tout ce qui n'est pas interdit est supposé autorisé ». Oser la liberté, c'est reconnaître qu'hors domaine régalién aucun principe hiérarchique entre l'Etat et les collectivités ne peut être revendiqué. Oser le pragmatisme, c'est croire qu'un pacte de confiance mutuelle entre l'Etat et ses collectivités produira toujours de meilleurs effets qu'un catalogue de contraintes et de contrôles, dissimulé sous forme de normes aux détails abondants. Oser le pragmatisme, c'est oser croire en « l'éthos de confiance », une disposition d'esprit partagée bousculant les tabous traditionnels et favorisant l'innovation, la mobilité, l'initiative rationnelle et responsable de chacun des acteurs.

C'est à ces conditions que cette loi pourra véritablement incarner une nouvelle étape de décentralisation.

Alain Lambert
ancien Ministre
Président du CNEN²

² Conseil National d'Evaluation des Normes