



POUR UNE NOUVELLE DÉCENTRALISATION DE LA RÉPUBLIQUE

VINCENT AUBELLE

NICOLAS KADA

PRÉFACE D'ÉRIC KERROUCHE



**PQUR UNE NOUVELLE
DÉCENTRALISATION
DE LA RÉPUBLIQUE**

VINCENT AUBELLE

NICOLAS KADA

PRÉFACE D'ÉRIC KERROUCHE

Série parrainée par le Groupe socialiste et républicain du Sénat.

Vincent Aubelle est professeur associé des universités de droit public au département Génie urbain de l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est - Marne-la-Vallée). Il est membre du comité de rédaction de la revue *Pouvoirs locaux* et du conseil scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation.

Nicolas Kada est professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes. Il est codirecteur du Centre de recherches juridiques au sein de la faculté de droit de Grenoble et du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE-GIS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

Ils ont codirigé le *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation* (Berger-Levrault, 2017) et *Les Grandes Figures de la décentralisation. De l'Ancien régime à nos jours* (Berger-Levrault, 2019).

PRÉFACE

Éric Kerrouche

Que faut-il faire avec la décentralisation ? Que faut-il faire d'une réforme qui a changé la trajectoire de notre pays en bouleversant son architecture institutionnelle ?

On mesure assez mal le chemin fait par la France depuis les textes de 1982. Il est d'ailleurs très probable que, pour la plupart de nos concitoyens, il soit difficile d'imaginer pouvoir revenir au système antérieur tant celui-ci apparaîtrait exotique. Le transfert de l'exécutif au profit d'un élu local, la fin de la tutelle qui acte la redistribution du pouvoir au niveau local, l'attribution de blocs de compétences – et donc la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques locales – font partie de notre vie quotidienne. En d'autres termes, pour reprendre Gaston Defferre, « la décentralisation est devenue la règle de vie¹ », même en France où, selon le ministre de François Mitterrand, elle n'avait pourtant pas droit de cité.

Cette réussite peut se mesurer de multiples façons. On peut la peser en chiffres et rappeler, toujours et encore, que les collectivités locales sont le premier investisseur public (en 2015, elles ont réalisé près de 70 % de l'investissement public civil). Institutionnellement, on peut constater la montée en puissance de chaque palier de collectivité animé

Éric Kerrouche est sénateur des Landes et directeur de recherche au CNRS. Il est notamment l'auteur de *Le Blues des maires* (Fondation Jean-Jaurès, novembre 2018).

1. Discours de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à l'Assemblée nationale le 27 juillet 1981.

par des élus bâtisseurs et progressivement managers et des équipes administratives qui, pendant les vingt premières années, ont porté de multiples initiatives ayant redéfini le fonctionnement territorial. Plus récemment, la montée en puissance du bloc communal a encore amené une nouvelle phase de transformations. Toutes ces entités locales ont généré des investissements, des politiques publiques novatrices, voire des nouveaux services qui ont participé de l'adaptation des territoires quand ils n'ont pas radicalement transformé l'avenir d'un département ou d'une région. Certes, la seule « capacité à faire » donnée localement n'est pas suffisante. Les collectivités seules ne peuvent affronter, encore moins compenser, les mutations du capitalisme qui amènent un effondrement des territoires industriels, pas plus qu'elles ne peuvent seules pallier l'exode de populations qu'a connu une partie de la France au profit des villes et des agglomérations. Mais même dans ces cas difficiles – quand ils ne sont pas extrêmes – ce sont toujours ces autorités locales qui tentent d'agir pour sauver ce qui peut l'être, voire proposer de nouvelles voies de développement.

Pour autant, ces réussites ne sauraient cacher les difficultés qui demeurent. Certaines sont liées aux caractéristiques intrinsèques de l'État en France. Toujours pour reprendre Gaston Defferre, malgré les différents textes votés depuis 1982, « le besoin, la nécessité de décentraliser ressentis par les citoyens comme par leurs représentants » n'ont toujours pas mis fin à « la volonté de tout décider dans la capitale, au gouvernement, dans les administrations centrales² » qui l'emporte encore sur la première aspiration. Certains choix organisationnels génèrent des dysfonctionnements ou, à tout le moins, la persistance de solutions qui sont sous-optimales. La démocratie locale, longtemps préservée des

maux qui touchait sa grande sœur au niveau national, connaît de plus en plus d'écueils, quand il ne s'agit pas de remises en cause parfois radicales. Même les acteurs de la décentralisation sont fatigués. Certains d'entre eux sont prêts à raccrocher l'écharpe à la prochaine échéance comme épuisés par la complexification d'une gouvernance locale dans laquelle ils ne se reconnaissent plus.

Peut-être dans ce contexte difficile faut-il changer la manière d'appréhender la décentralisation. Peut-être faut-il rompre avec les habitudes et le « prêt-à-penser » décentralisateur. Peut-être faut-il admettre que, territorialement, nous sommes en fin de cycle et que des solutions inédites doivent voir le jour. C'est dans cette configuration particulière que s'inscrit la publication de la Fondation Jean-Jaurès dans cette série parrainée par le groupe socialiste et républicain du Sénat de l'essai de Vincent Aubelle et Nicolas Kada. Tous deux sont de très bons connaisseurs des arcanes du gouvernement local à la française. C'est cette connaissance fine qui permet toutes les audaces. Après tout, qui est mieux placé pour proposer un autre système que celui qui en connaît les limites ? Il est important pour les législateurs de disposer de diagnostics et de propositions. C'est encore plus vrai s'agissant des sénatrices et des sénateurs qui, si la plupart du temps ils ont été des acteurs du territoire à la tête d'exécutifs locaux, sont conscients des imperfections qui demeurent et des défis que doivent relever communes, intercommunalités, départements et régions.

Cette préface ne peut être un résumé de l'essai dont l'architecture est la devise républicaine. Il convient cependant d'en relever quelques points. Les deux auteurs soulignent combien la confiance importe, car, en effet, celle-ci s'est abîmée entre les territoires et l'État. Plus fondamentalement, il n'est plus possible de penser les rapports État/collectivités sur le mode de l'unilatéralité et de la tutelle quand bien

2. *Ibid.*

même celle-ci serait invisible. Il faut savoir se départir d'une vision française qui infantilise les territoires alors que, dans le même temps, se dessine une érosion inexorable des moyens consacrés par l'État à ses administrations locales, l'empêchant dès lors de jouer son rôle.

Le développement des auteurs à un autre intérêt : il montre qu'avant de penser en termes de structure, il convient surtout de s'interroger sur la justice du service public à délivrer. C'est ce principe qui doit justifier une nécessaire plasticité des territoires tout autant qu'il débouche sur des perspectives de différenciation.

La définition qu'ils ont des critères du service public est également éclairante. La finalité, celle de la délivrance de « biens publics primaires » qui « conditionnent l'exercice de la liberté pour les générations actuelles et futures », dépasse la question des structures territoriales et d'une égalité formelle qui ne correspond pas à la diversité des réalités locales. Ils attaquent aussi frontalement la question de la péréquation en montrant les limites d'une vision comptable de celle-ci : il est évident que cette vénération du chiffre conduit de fait à une dilution du politique dans l'économique.

En repartant de la notion de service public, en décalant le débat, les deux auteurs proposent une autre perspective à même d'intéresser des citoyens davantage que les débats sur l'organisation institutionnelle du territoire. Enfin, il est important de souligner qu'en abordant la question cruciale de nos systèmes démocratiques en souffrance, de la participation citoyenne, ils dépassent l'aporie entre démocratie représentative et participative, et proposent des outils qui les articulent.

Les propositions auxquelles aboutissent les auteurs, résumées clairement à chaque fin de chapitre, ne seront pas forcément toutes reprises. Certaines donneront lieu à débat. Mais il est important d'en

prendre connaissance pour interroger nos certitudes, remettre en cause une forme de confort intellectuel. C'est du débat, de la confrontation féconde des idées que peuvent jaillir des propositions inédites. Il ne s'agit pas de faire de la disruption pour le plaisir de la disruption, juste de se rendre compte que, territorialement aussi, il convient de dessiner un nouveau chemin. En ce sens, le travail de Vincent Aubelle et Nicolas Kada est roboratif.

INTRODUCTION

L'idée de créer la pièce *La Décentralisation* avait été esquissée dès la Révolution française. De nombreux débats et commentaires la suggérèrent mais l'opposition constante de l'État interdit longtemps de donner à ce projet toute son amplitude. Lorsqu'en mai 1981 François Mitterrand accéda à la présidence de la République, il proposa, dans une mise en scène audacieuse, de faire très rapidement résonner les trois coups inauguraux. Attendu – certaines scènes avaient déjà été répétées les années précédentes –, le texte fut soumis à l'examen du Parlement dès le 27 juillet 1981.

La représentation commença le 2 mars 1982. Elle fut intitulée *Droits et libertés des communes, des départements et des régions*. La rapidité de sa mise en œuvre était un pari. Celui d'un texte conçu comme une rupture – l'État perdait une large partie de ses pouvoirs et de ses compétences – et une ouverture : les fondations devaient être suffisamment solides pour que l'histoire progresse. C'est ce qui se produisit : jusqu'en 1986, plusieurs dizaines de dispositions législatives vinrent compléter l'œuvre inaugurée en 1982.

L'objectif a été atteint : même les esprits les plus critiques lors de l'examen du texte initial se sont accommodés avec célérité des nouveaux pouvoirs et compétences accordés. Bien souvent, ce sont d'ailleurs eux qui, très rapidement, ont voulu que les choses aillent plus loin. Depuis que la scène inaugurale de la décentralisation a été clôturée en 1986,

plusieurs ajouts ont été proposés afin d'enrichir l'histoire. Même si certains les qualifient d'actes – acte II, acte III, voire, sous forme de défi, acte IV¹ –, ils ne parviennent pas à en opérer l'exacte césure. Ce ne sont en réalité que des scènes qui ont donné corps à l'acte I de la décentralisation. L'encouragement à la coopération intercommunale, l'octroi de nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales, la reconnaissance constitutionnelle de la décentralisation, l'encadrement financier des recettes des collectivités locales, de plus en plus étroit, ou bien encore le redécoupage de certains territoires (notamment des établissements publics de coopération intercommunale et des régions) furent les plus marquantes. Près de quarante années plus tard, reconnaissons que l'ambition initiale de la décentralisation – celle qui consistait à offrir de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité afin de faire advenir une nouvelle citoyenneté – a été singulièrement dévoyée. Plusieurs facteurs entremêlés en sont la cause.

Le metteur en scène, l'État, n'a toujours pas compris que le succès d'une représentation dépend certes de la qualité du texte proposé mais aussi, une fois que celle-ci a commencé, de l'interprétation. Tel est le sens de la libre administration reconnue aux conseils élus des collectivités territoriales inscrite dans la Constitution en 2003. Feignant d'ignorer ce principe constitutionnel, l'État n'a cessé et ne cesse encore de vouloir réduire le jeu des acteurs. Si le metteur en scène a toute la légitimité pour intervenir lors des répétitions du texte, tel ne doit plus être le cas une fois que la représentation a commencé : il doit accepter de faire confiance aux acteurs retenus. Or, tel n'est pas le cas : sous la scène principale, nombreux sont les souffleurs – l'administration centrale et les services déconcentrés – qui continuent d'intervenir, et ce, même s'il leur est impossible de prendre la place des acteurs. Ils n'hésitent

alors pas à se montrer inquisiteurs, procéduriers et tatillons, déstabilisant le jeu de ces acteurs.

Même si le metteur en scène l'ignore et ne veut pas en rendre compte – croyant que quelques mots de reconnaissance adressés aux élus suffiront pour obtenir l'apaisement général –, son exigence de performance décourage. La grève des écharpes de ceux qui « sont le visage de la République² » progresse. Une première alerte avait été enregistrée lors du dernier renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2014. Dans certains départements, les représentants de l'État avaient alors dû faire œuvre de persuasion pour s'assurer que chacune des communes françaises disposerait d'élus. L'ampleur des démissions d'élus qui se sont produites depuis est une réalité de la démocratie locale : la scène se vide peu à peu.

En parallèle, les acteurs – communes, structures intercommunales, départements et régions – se sont dotés d'associations pour les représenter. Certaines existaient avant 1982 et le début de l'acte I. La défense des libertés locales, sans que les contours de ce qu'elles recouvrent soient définis avec précision, et, parfois, l'invocation de l'œuvre de la Révolution, dont sont issus les communes et les départements, pour justifier le maintien de celles-ci, sont leurs principaux traits communs. Trop souvent, ces associations se montrent oublieuses du propos de Mirabeau à la tribune de l'Assemblée le 3 novembre 1789 : « C'est à l'administration de se rapprocher des hommes et des choses³. »

La complexité des rapports entre le metteur en scène, les acteurs et les associations nuit à l'intelligibilité du texte. Cette situation résulte des

1. Déclaration de politique générale du Premier ministre Édouard Philippe devant le Sénat, 13 juin 2019.

2. Expression employée dans le texte de projet de loi Engagement et proximité présenté en conseil des ministres en juillet 2019, voir le site internet du gouvernement.

3. Mirabeau, 3 novembre 1789, Plan de division du royaume et un règlement pour son organisation, Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome IX, 796 p., p. 659 sqq.

oppositions qui existent aussi bien entre les différentes catégories d'intervenants qu'au sein de chacune d'entre elles. Ainsi, on aurait tort de croire à une pensée homogène de l'État. En attestent les différences d'approche entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances concernant la décentralisation. Il en va de même pour les associations d'élus, même si leur plus petit dénominateur commun – l'association Territoires unis – est le ferment de leur unité⁴. Et puis la grande famille à laquelle appartiennent les acteurs n'exclut pas les nuances importantes, bien au contraire. Face à l'interventionnisme du metteur en scène, ils se poussent du col, au risque de rejouer la fable de la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf. Ainsi, la loi du 13 août 2004 a pu être interprétée comme la revanche des départements sur les régions, vu l'importance des compétences transférées aux départements qui devait permettre d'intégrer ce niveau de collectivité locale dans le paysage de la décentralisation à titre définitif. En réalité, chacun des actes législatifs concernant la décentralisation (parmi les plus récentes : lois du 16 décembre 2010, du 27 janvier 2014, du 7 août 2015...) a trop souvent été l'occasion d'arrangements avec le metteur en scène : tu me donnes, je te donne. Ils nuisent à l'intelligibilité et à la cohérence du texte.

Certains considèrent que la seule tenue d'élections emporte la légitimité des décisions prises ; et il s'agit parfois de décisions capitales, comme la création de grandes régions décidé en 2015 sur un coin de table. Or, et peut-être aurait-il fallu le rappeler dès le départ, il n'existe pas de représentation sans public. Toutes les scènes, y compris celles qui bénéficient de subventions, sont tôt ou tard confrontées à cette réalité. Le livret de présentation de la mise en scène inaugurée en 1982 indiquait que l'objet principal de la décentralisation rapprocherait le plus possible l'exercice de certaines politiques des centres de décision les

plus appropriés et accroîtrait l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. L'attente était grande ; elle l'est encore.

Or, peu de temps après la fin de la première scène de l'acte I, l'ensemble de ceux qui ont la responsabilité de produire l'œuvre annoncée, à savoir les élus locaux, s'est peu à peu écarté de la visée fondatrice : ils se sont progressivement mis à substituer au texte initial l'exposition de l'incohérence des choix effectués par le metteur en scène, à tenir la chronique de la tension croissante entre les acteurs, à présenter les contraintes techniques rencontrées et, depuis 2014, avec la diminution des concours financiers de l'État apportés aux collectivités locales, à dénoncer l'étroitesse des moyens financiers alloués. Si ces contraintes techniques et cette modestie des moyens financiers sont réelles, le public n'est que peu ou pas concerné par ces considérations en définitive propres à la production.

Il s'est mis à quitter la salle : le taux d'abstention aux élections municipales a doublé entre 1983 et 2014 pour atteindre près de 38%. Ces sorties se doublent de mécontentements : leur étiage progresse. Par paresse intellectuelle, on qualifie d'accès d'humeur les votes aux extrêmes, oubliant que l'extrême n'est que la manifestation de la colère. Les termes mobilisés pour décrire ces mouvements conduisent bien souvent à réduire leur pensée. Les commentaires journalistiques l'attestent : la vision lacrymale qui les inspire ne dure que le temps des soirées électorales et, dans la meilleure des hypothèses, les quelques jours qui suivent. Ils soulignent aussi leur ignorance devant les enjeux inéluctables d'un monde qui n'a plus de frontières et raille la difficulté de leurs esprits engoncés à comprendre le progrès.

Il n'y a pas lieu de se satisfaire de cette situation, qui traduit l'affaiblissement de la citoyenneté issue du siècle des Lumières, époque où l'intérêt collectif transcendait les intérêts particuliers. Le don de soi

4. Voir Territoires unis, « L'Appel de Marseille », 26 septembre 2018.

à la République a cédé la place à un consumérisme étendu, sans que cela n'épuise l'immensité des demandes et espoirs placés en elle. À l'inverse de la communauté imaginée par Rousseau où le point de vue particulier se fondait dans l'ensemble, aujourd'hui le particulier fait valoir sa singularité sans que le lien avec l'ensemble soit envisagé. La démocratie est devenue une suite géométrique de demandes particulières – le « j'ai droit à » –, ce qui explique pour partie le discrédit dont le politique est l'objet.

Toutefois, la lente et longue corrosion que subit l'idéal républicain depuis plusieurs décennies n'est peut-être pas inéluctable. Quelles que soient les préventions qu'il a pu susciter, le grand débat national qui s'est tenu au cours du premier trimestre de l'année 2019 – et dont la « grandeur » n'a d'égale que la rareté – traduit un réel désir de politique : 10134 réunions se sont tenues et 1,9 million de contributions ont été déposées sur le site de la plate-forme créée pour ce grand débat (ce qui n'équivaut pas au nombre de contributeurs, moindre, dans la mesure où une seule personne a pu déposer plusieurs contributions). Le délaissement des préaux pour se réunir n'a pas emporté l'amour pour la politique. La force de cette expression citoyenne apporte un démenti implacable aux hérauts de la société du spectacle qui ont réduit les standards du traitement de l'information à une métrique qui n'excède guère quelques dizaines de secondes. Au-delà de l'importance quantitative de cette participation, ces débats servent de précieux rappels pour le metteur en scène. Si le titre de la pièce – *La Décentralisation* – n'évoque que peu de choses, les contenus qu'elle embrasse sont plébiscités. Il en est ainsi de la santé, des transports, de l'éducation, du logement et de la préservation de l'environnement. Ils sont les principaux exemples de cette aspiration collective.

La bougie du premier acte de cette pièce, celui où la décentralisation est résumée aux seules considérations techniques, est éteinte depuis bien longtemps. Il serait tentant de restreindre notre propos à l'énumération et à l'analyse des dysfonctionnements du premier acte et des différentes scènes qui le composent. Les formations, la littérature et l'ensemble des colloques ont fatigué depuis longtemps cette argumentation. Poursuivre dans cette voie, c'est-à-dire s'interroger sur le nombre pertinent de collectivités locales ou leur taille optimale, questionner les nouvelles compétences qui pourraient être transférées et à quel niveau, s'offusquer de la remise en cause de l'autonomie financière sont autant de balises d'un chemin éprouvé : elles contribuent à assoupir la décentralisation.

Peut-être est-il désormais temps de s'engager dans l'âge adulte, ce temps de l'évolution de l'espèce humaine où l'imputation cesse de valoir et où les responsabilités sont assumées dans leur entièreté. Tel est l'objet de l'acte II de la décentralisation que nous inaugurons : il traduit une réelle progression de l'histoire, celle de la République décentralisée. Conformément aux principes initiaux retenus en 1982, qui ont permis de garantir que la représentation se tienne rapidement, la langue des contraintes techniques sera ici délibérément écartée. La géographie de ce propos est l'exposition d'une pensée qui lie la décentralisation au devenir de l'État. Entrons désormais dans le vif du sujet ! L'histoire pourrait se résumer comme suit. Souffle de nos institutions et de notre système normatif, la liberté, l'égalité et la fraternité sont le fondement de la République : notre devise doit désormais inspirer et innover la décentralisation. Et, même si ces trois termes sont des idées, ayons le courage de parer la décentralisation de l'idéal républicain qu'elles recouvrent.

LA LIBERTÉ

La liberté, premier terme de la devise républicaine, est le fondement de la décentralisation. C'est lorsqu'elle est accordée qu'il est possible d'envisager que la mise en œuvre de certaines actions par les collectivités locales atteigne une efficacité supérieure à celle de l'État. C'est ce qui définit la subsidiarité, qui est au cœur du projet de la décentralisation. Deux conséquences en résultent. D'une part, celui qui accorde cette liberté – en l'espèce, l'État – doit reconnaître la capacité de celui à qui elle a été donnée de l'exercer dans toute sa plénitude. Ce processus de détachement nécessite d'être conduit à son terme : telle est la condition pour faire advenir la liberté des acteurs, au risque, si tel n'est pas le cas, de les étouffer et d'encourager un mouvement de démissions. D'autre part, c'est aux attributaires de la liberté – en l'occurrence, les collectivités territoriales et l'ensemble de leurs groupements et structures afférentes – de lui donner corps. Au vu de cette définition de la liberté décentralisatrice et de ses indispensables compléments, les droits issus de la liberté accordée aux communes, aux départements et aux régions depuis 1982 ont été questionnés, atténués puis appauvris. Les responsabilités sont multiples.

LA DÉCENTRALISATION N'EST PAS LA DÉCONCENTRATION

S'agissant des responsabilités de l'État, l'encadrement accru des recettes des collectivités locales depuis 2009¹, l'obligation pour les collectivités de mieux maîtriser leurs dépenses, condition du versement des dotations, la définition de seuils de population minimaux pour les structures intercommunales depuis 2012 ou bien encore l'obligation pour les collectivités de mettre en œuvre des politiques sans que leurs élus aient eu la possibilité de se prononcer sur celles-ci (par exemple pour le versement des prestations sociales depuis 1982 ou pour la réforme des rythmes scolaires en janvier 2013) sont autant de remises en cause du premier terme de notre devise républicaine : ils restreignent la liberté.

Il n'est pas sûr que l'État accorde à la capacité des acteurs locaux une reconnaissance particulière. En témoigne la confusion qu'il entretient à dessein entre décentralisation et déconcentration. Les maisons France Service proposées par le président Emmanuel Macron lors de son intervention du 25 avril 2019 en sont une illustration. C'est parce que l'État a besoin de se déployer avec plus de finesse sur le territoire que le chef de l'exécutif propose de créer ces structures dans chaque canton et d'y associer les collectivités locales. Sans même s'apercevoir que les maisons de services au public créées depuis une dizaine d'années par les communes ou les structures intercommunales maillent déjà le territoire. Elles sont d'ailleurs l'une des compétences optionnelles des établissements publics de coopération intercommunale. Or, la prise en compte par l'État d'un déficit de fonctionnaires publics pour répondre aux attentes des citoyens relève de son organisation

1. Date de la suppression de la taxe professionnelle qui, *de facto*, réduit l'autonomie en matière de fixation de taux d'imposition.

propre et non des collectivités locales. Cela n'exclut pas que des tangences se produisent. Les organisations régionale et départementale déconcentrées de l'État sont des exemples de ces droites parallèles qui entrent en intersection.

La réduction du déficit public est un autre exemple de la confusion entretenue entre déconcentration et décentralisation. C'est parce que l'État ne parvient pas à agir sur le montant de sa dépense et, plus profondément, à hiérarchiser ses politiques, qu'il réduit substantiellement le montant des dotations aux collectivités. C'est pourquoi, même si depuis 2003 l'organisation décentralisée de la République a été reconnue constitutionnellement, il serait plus juste, compte tenu des conditions de sa mise en œuvre, de parler d'une organisation décentralisée de l'État. L'abus du recours à la synonymie entre l'État et la République ne saurait permettre de confondre décentralisation et déconcentration.

L'État n'est pas seul responsable de l'atteinte au principe de liberté. Encore faudrait-il que ceux à qui elle a été accordée l'assument de façon pleine et entière. Or, la pratique de la décentralisation depuis la loi fondatrice du 2 mars 1982 offre à ce sujet une situation pour le moins contrastée. Les élus des collectivités territoriales, tout en défendant jalousement leurs prérogatives – la défense des libertés locales –, ne cessent de se tourner vers l'État dès qu'il s'agit de répondre à une situation particulière. Lorsqu'ils substituent à leur indépendance réelle une indépendance nominale, leur révérence à l'État n'est qu'infériorité. Un exemple parmi quantité d'autres : alors que la fiction entre, d'une part, l'émiettement communal et, d'autre part, la clause générale de compétence² qui leur a été indistinctement attribuée est, dans bien des

2. La clause générale de compétence attribuée à partir de 1884 aux communes ou à d'autres collectivités locales, dès lors que cela concerne les habitants et/ou le territoire de la commune, est ce qui leur permet d'intervenir dans tous les domaines (à l'exception de ce qui relève de l'État, comme la défense nationale ou les affaires étrangères).

cas, une réalité, les élus locaux s'abstiennent d'entreprendre les ajustements nécessaires et attendent que l'État prenne les décisions à leur place. Et quand celles-ci interviennent, ils en contestent le bien-fondé, au nom des libertés qui sont les leurs, ou bien encore dénoncent le caractère aveugle qui inspire la mise en œuvre de ces mesures.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'obligation depuis le 1^{er} janvier 2014 pour chaque commune française d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale et le fait qu'à titre obligatoire des transferts étendus de compétences sont opérés au profit de ces structures. En effet, la politique suivie en matière d'intercommunalité à fiscalité propre depuis 2010 n'a été qu'un substitut à la réforme avortée du tissu communal – réforme qui n'aurait pas consisté, contrairement à ce que certaines associations d'élus ont affirmé, à le supprimer : attiser les peurs est un commerce qui assure la prospérité de certaines d'entre elles. Les communes nouvelles créées depuis 2010, et spécifiquement celles qui ont retenu comme périmètre celui d'une structure intercommunale à fiscalité propre, attestent la solidité de cette hypothèse : lorsque la liberté entre en résonance avec la responsabilité, il est possible de choisir une voie autre que celle proposée, à savoir une intercommunalité moins intégrée en termes de compétences. Les remises en cause réitérées de la liberté conduisent aujourd'hui à plusieurs impasses.

LE DROIT DES EXCEPTIONS REMET EN CAUSE L'UNITÉ DE LA RÉPUBLIQUE

Entretenir le balancement circonspect entre décentralisation et déconcentration et continuer de faire prévaloir l'abstraction du

territoire unifié nie la diversité des intimités et des irrégularités de la géographie. Ces oscillations soulignent les difficultés qu'éprouve l'État à définir une architecture de la décentralisation. L'appétence avec laquelle il s'est adonné au droit des exceptions n'a eu d'autre fondement que d'enraciner durablement la subordination des diversités. L'évolution depuis 1999 (date de la loi Chevènement qui crée la communauté d'agglomération à partir d'un nombre d'habitants au minimum égal à 50000 habitants) des conditions qui doivent être vérifiées pour accéder au statut de communauté d'agglomération est un exemple d'une richesse incomparable pour comprendre les errements de cette approche où l'établissement de la loi devient pour soi. Le législateur, en reprenant certains amendements particuliers dans la loi, ne fait en effet que répondre à des situations particulières. Les multiples conditions dérogatoires qui ont été établies depuis 1999 pour permettre à certains territoires d'appartenir à cette catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont eu d'autre objectif que de maximiser le montant de la dotation d'intercommunalité. À aucun moment le questionnement sur la réalité de la géographie des communautés d'agglomération constituées n'intervient. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019, la communauté d'agglomération la moins peuplée – le Grand Verdun – réunit une population de 29910 habitants, alors que la communauté d'agglomération la plus peuplée – Roissy Pays de France – compte 353 428 habitants.

La différenciation telle qu'elle est mise en œuvre n'est pas très éloignée de la pratique de la loi pour soi, à tout le moins lorsqu'elle se réduit au cas d'espèce. Il y eut en février 2019 le Contrat d'action publique et pacte d'accessibilité pour la Bretagne. Le projet de création de la collectivité européenne d'Alsace par fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est une autre illustration du droit des exceptions que nous venons d'évoquer. Le positionnement géographique

de ces deux départements et l'ancienneté de leur demande suffisent à rendre pertinente la création d'une telle collectivité. Toutefois, la différenciation ne saurait faire du particulier une architecture. Les trois interrogations qui suivent l'expriment.

La première interrogation concerne les compétences supplémentaires qui seront transférées par l'État à cette collectivité européenne d'Alsace, mais aussi l'importance de la richesse économique qu'elle concentre : ces deux aspects questionnent dans un futur très proche le devenir de la région Grand Est et des territoires qui la composent. Même si de nombreuses précautions ont entouré ce projet de collectivité à statut particulier dans son rapport à la région Grand Est, promouvoir cette approche particulière de la différenciation ne saurait dispenser d'une réflexion plus globale sur le devenir de la région concernée et des territoires qui la forment.

La deuxième interrogation concerne la différenciation lorsqu'elle se veut particulière. D'autres territoires départementaux présentent des caractéristiques qui vérifient les mêmes conditions d'éligibilité que celles de la collectivité européenne d'Alsace, et satisfont notamment le critère transfrontalier : le Nord, le Pas-de-Calais, la Savoie, la Haute-Savoie. De même, d'autres départements, sans répondre à ce critère, au vu de leur histoire, pourraient suivre rapidement la même démarche.

La dernière interrogation relève du fondement même de la différenciation proposée par l'État lorsque l'équité recouvre en totalité l'égalité. À partir du moment où l'égalité et son indispensable complément, la fraternité, sont écartés, c'est toute la construction de la nation et celle de la décentralisation de la République qui se trouve ébranlée. Or, si la différenciation traduit un besoin incontestable de revanche du réel sur l'abstrait, rappelons aussi et avec force que la République est avant tout unité : elle ne peut être remise en cause. C'est pourquoi, et pour aller

au vif du sujet, la décentralisation analysée sous le prisme de la liberté nécessite d'une part de refonder l'autorité et, d'autre part, de sortir de l'asymétrie qui caractérise les rapports entre l'État et les collectivités locales. Telle est la trame de l'acte II de la décentralisation.

L'ÉTAT DOIT PENSER LA DÉCENTRALISATION

Fonder l'autorité, c'est lancer le débat qui n'a jamais eu lieu, celui portant sur la définition précise des missions qui incombent à l'État. Pour reprendre la formule énoncée par les auteurs du programme de Nancy en 1865, il ne peut advenir de décentralisation sans briser l'idole. L'introduction de la décentralisation depuis 1982 n'a toujours pas permis d'engager ce processus. Les transferts de compétences effectués au profit des collectivités locales ont reposé sur des motivations qui ont éludé la réflexion sur le devenir de l'État.

La première raison à cela est la volonté d'occulter les motivations purement politiques. L'éclatement entre trois niveaux de collectivités locales (commune, département, région) des établissements d'enseignement rend compte de cette approche. Indépendamment de toute logique fonctionnelle, la motivation essentielle a été d'éviter la prééminence d'un niveau de collectivité sur un autre. C'est ce qui a justifié que les collèges se voient confiés aux départements et les lycées aux régions, les communes étant depuis longtemps responsables des écoles primaires. Puis, d'autres considérations sont venues s'ajouter, notamment d'ordre financier. La seule tentative pour penser la décentralisation a été celle où, face aux contraintes budgétaires issues des critères de Maastricht (le déficit du budget de l'État doit être inférieur à 3% du produit intérieur brut et le taux d'endettement du

secteur public ne doit pas dépasser 60 % du produit intérieur brut), l'État a mis en œuvre à partir de 2007 la révision générale des politiques publiques, poursuivie en 2012 – au-delà de la variation sémantique opérée – par la modernisation de l'action publique. Le dessein a été de rationaliser les coûts afin de parvenir à une meilleure maîtrise de la dépense. Les cabinets de conseil privés mobilisés pour cet exercice ont contribué à faire du chiffre un totem, indépendamment des réalités territoriales. Or, à partir du moment où le prisme retenu a été, en dépit des dénégations, celui du rabotage (un taux de baisse uniforme appliqué à toutes les politiques), la réduction de la dépense publique ou les mutualisations envisagées n'ont pas permis de répondre à la seule question qui vaille : quelles sont les politiques qui doivent relever de l'État et dans quelles conditions doivent-elles être exercées ? Il suffit de prendre en compte la réelle expertise de l'État qui a existé et d'examiner ce qu'il en est advenu aujourd'hui pour comprendre les impasses auxquelles la seule approche budgétaire conduit : l'exemple de ce que sont devenues les sous-préfectures et préfectures illustre ce retrait de l'État et la disparition des compétences dont il disposait en matière d'ingénierie publique, d'expertise financière, etc. Cela explique que, quelques années plus tard, le président de la République envisage de redéployer sur le terrain 125 000 fonctionnaires de l'administration centrale en province (laissant d'ailleurs penser qu'il s'agit de simples stocks qu'il suffit de déplacer)³ ; ou bien encore qu'il annonce en urgence un moratoire de cinq années pour les fermetures d'écoles primaires et d'hôpitaux publics⁴. Cette mesure n'est qu'un garrot pour stopper l'hémorragie de la colère. Elle ne saurait constituer une réponse à la lancinante question de ce que recouvre le juste du contenu de ces politiques.

3. Emmanuel Macron, conférence de presse du 25 avril 2019.

4. *Ibid.*

En réalité, la définition des compétences de l'État, tant au niveau du champ de ses actions que du contenu des politiques qui en découlent, correspond à un impensé. L'histoire des transferts de compétences depuis 1982 n'est que l'incapacité à conduire cette réflexion dans son ensemble. Reconnaissons toutefois qu'en dépit de cette faiblesse originelle, des externalités positives ont été enregistrées. Il suffit d'observer l'ampleur des réalisations mises en œuvre par les collectivités locales depuis les transferts de compétences intervenus à partir de 1982 – entre autres exemples, les collèges, les lycées, les transports régionaux ferroviaires, les routes ou les politiques suivies en matière de petite enfance, de culture – pour mesurer tout l'intérêt de recourir à la décentralisation. N'oublions pas aussi que ce sont elles qui assurent près de 70 % de l'investissement public.

La question ne porte donc pas tant sur la capacité des collectivités locales à porter à son acmé le principe de subsidiarité – elles savent faire usage des libertés accordées. Il s'agit bien plutôt de rompre avec la logique qui consiste à les considérer comme un solde de l'État. Cet exercice consistant pour l'État à repenser ses fonctions ne saurait être uniquement spéculatif : il l'oblige à examiner l'ensemble de ses politiques publiques. Pour chacune d'entre elles, il s'agira de s'accorder sur l'intérêt ou non de la maintenir, tout en précisant les attendus. Prenons l'exemple des représentations diplomatiques. À l'heure où une diplomatie européenne se met en place, la France doit-elle continuer à maintenir son propre réseau ?

Cet exercice concerne toutes les politiques publiques, y compris celles qui ont été transférées depuis le début de la décentralisation aux collectivités locales. L'action sociale, transférée depuis 1982 aux départements, matérialise l'ouverture de l'approche retenue dans l'acte II de la décentralisation : dès lors que la question de la structure devient un

choix de second rang, il ne saurait y avoir de situation acquise. Si la mise en œuvre de la politique d'aide sociale dans un cadre départemental et infradépartemental s'avère pertinente, il ne faudrait pas oublier les difficultés récurrentes auxquelles se heurtent les collectivités départementales. Elles résultent de la mise en œuvre de mesures décidées par le législateur – sans que ces collectivités puissent intervenir sur les contenus – alors que l'évolution de leurs moyens financiers n'épouse pas celle de leurs dépenses. Le caractère structurel de l'impasse budgétaire à laquelle les départements sont confrontés en matière sociale – spécifiquement pour ce qui concerne le revenu de solidarité active – conduit à se demander si ce financement ne devrait pas être assuré à nouveau par l'État, cette compétence relevant par essence de la solidarité nationale. Cela a d'ailleurs déjà été proposé par plusieurs conseils départementaux. Il y va de l'égalité des chances pour chacun.

Une consécration institutionnelle viendra clôturer cet exercice de répartition des compétences, à l'instar de ce qui prévaut en Allemagne dans la Loi fondamentale du 8 mai 1949 : les articles 70 et suivants du titre VII recensent de manière exhaustive les matières qui relèvent de la compétence exclusive de la Fédération. En dépit des critiques dont l'Union européenne fait l'objet, celle-ci a suivi une logique identique à celle exposée ci-avant. Le titre I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne classe en effet les compétences en trois catégories : les compétences exclusives de l'Union européenne, les compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres et les compétences d'appui. Les matières de ces dernières ne permettent l'intervention de l'Union européenne que pour soutenir ou coordonner l'action des États.

Considérant que la décentralisation est constitutive d'une pensée de l'État, le préambule de l'acte II de la décentralisation s'attachera à définir

les compétences exclusives de cet État (par exemple la justice, la défense, les affaires étrangères) et celles qui seront partagées entre l'État et les collectivités locales (comme la sécurité, l'éducation). Les compétences des collectivités locales seront comprises comme toutes celles qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'État et celles qui font l'objet d'un exercice partagé. La rédaction de ce préambule respectera l'encadrement constitutionnel, à commencer par l'égalité devant la loi et l'indivisibilité de la République. Ce sont ces fondements qui justifieront que l'organisation décentralisée de la République ne puisse être assimilée aux calculs relevant des seuls intérêts particuliers. Ainsi, le préambule définira au sein des compétences exclusives des collectivités locales celles qui doivent être exercées à titre obligatoire. Nul n'imagine que la construction des établissements d'enseignement – écoles primaires, collèges, lycées – puisse relever d'un droit d'option confié au libre arbitre des acteurs locaux.

L'AUTORITÉ EST CONSTITUTIVE DE LA DÉCENTRALISATION

Fonder l'autorité, c'est reconnaître la nécessité de fixer une limite permettant de distinguer un dedans – ce qui relève de l'État – et un dehors. Cette frontière est la condition de l'établissement de l'autorité à partir de laquelle la majesté de la loi est retrouvée. Fonder l'autorité, c'est tenir compte de l'importante évolution du législateur depuis 2017, date à laquelle il a été mis fin à la possibilité pour un élu de cumuler plusieurs fonctions. Le cumul des mandats critiquable et critiqué est pourtant ce qui a permis que tous les parlementaires puissent faire valoir leur avis sur la décentralisation. C'était d'ailleurs bien le seul sujet pour lequel

l'implication du législateur était aussi importante. L'interdiction à partir de 2017 de cumuler des mandats a eu cette conséquence que de nombreux parlementaires ignorent aujourd'hui pour partie la réalité concrète des difficultés rencontrées par les collectivités locales ; soit parce qu'ils n'y sont plus directement confrontés dans leur quotidien, soit parce qu'ils n'ont jamais exercé de mandats locaux – ce qui est le cas de nombre d'entre eux. Ce changement de situation intervenu en 2017 modifie – avant que l'avenir ne l'amplifie – le contenu de l'activité législative. Au lieu des arrangements qui ont scandé l'acte I de la décentralisation jusqu'à lui donner son équilibre, la restauration de l'autorité du législateur fondera l'acte II. Ses missions consisteront à définir :

- les principes de l'architecture de la décentralisation. Ils permettront de déterminer avec précision les compétences exclusives de l'État, celles qui sont partagées et le solde des compétences qui par principe pourra relever des collectivités locales et de leurs structures. Au sein de ces dernières, ces principes fixeront les compétences qui doivent être exercées à titre obligatoire ;
- les attendus de l'organisation décentralisée de la République. Ils pourront être de deux ordres, non exclusifs : des seuils de population et des périmètres géographiques ;
- l'évaluation de la décentralisation.

LA POLITIQUE DOIT L'EMPORTER SUR LA STRUCTURE

Toute l'histoire de la décentralisation a consisté à faire entrer des politiques dans des structures, indépendamment des réalités territoriales. Le droit des exceptions a pris le relais lorsque la contrainte est devenue trop forte. La possibilité de différer l'exercice de certaines

politiques a aussi été retenue. Prenons un seul exemple : la politique de l'eau. Par essence, l'eau obéit à une logique gravitaire et sa politique se définit en termes de bassins versants. Dans un souci de rationalisation, le législateur a considéré que la politique de l'eau devait être l'une des compétences obligatoires d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont le périmètre a été arrêté indépendamment de la logique de bassin que nous venons d'évoquer. Le désajustement entre ces deux périmètres n'a pas manqué de soulever de nombreuses contestations de la part des élus locaux depuis la promulgation de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a transféré ces compétences. Ce sont elles qui ont permis en 2018 que soit institué un moratoire dans la mise en œuvre de la prise de compétence au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : le transfert de la compétence eau doit intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2026. Cet exemple montre les incohérences qui surgissent lorsque la structure est privilégiée au détriment d'une politique donnée. L'ignorance de la géographie – ou, plus exactement, l'accaparement de la géographie par le droit – conduit à renverser l'ordre des priorités dès lors que dans cette acception la structure est considérée comme le critère de premier rang.

Or, il ne peut exister de décentralisation sans géographie, une géographie au pluriel, tant s'agissant des compétences (nombreux sont les périmètres des compétences qui ne se recouvrent pas) que de la diversité territoriale à prendre en compte (rural, périurbain, urbain, par exemple). Réintroduire les géographies dans la décentralisation fait prévaloir la politique sur l'organique, en considérant que, si l'organisation des structures fait partie du réel, la réalité de l'existence des populations la transcende.

LA NÉCESSITÉ D'UN PROCESSUS DÉCENTRALISÉ DE DÉCISION

Il est illusoire de vouloir appréhender l'adéquation des politiques avec les structures (communes, structures intercommunales, départements et régions) au niveau national. Sortir de cette ornière nécessite de déterminer le niveau pertinent auquel cette mise en adéquation sera effectuée : le cadre régional sera privilégié. C'est donc à cette échelle que toutes les compétences qui ne relèvent pas à titre exclusif de l'État seront attribuées.

Retenir le cadre régional ne saurait valoir équivalence d'un exercice des compétences au niveau de la région. À titre d'exemple, dans bon nombre de régions métropolitaines, il serait difficilement imaginable que les écoles maternelles et primaires relèvent des décisions de l'assemblée régionale. Par conséquent, c'est à cette échelle que l'adéquation de l'ensemble des compétences dévolues aux collectivités avec l'ensemble des structures disponibles sera effectuée.

Nous ne pouvons sous-estimer le risque d'assister, pour les compétences transférées, à la substitution d'une centralisation régionale à celle de l'État. Éviter cet écueil est une nécessité. Pour le formuler avec netteté, il n'existe pas de symétrie entre le cadre régional à partir duquel cet exercice sera conduit et la collectivité régionale. C'est pourquoi c'est une commission régionale des libertés et responsabilités locales qui procédera à cette mise en correspondance. La composition de cette commission reflétera la pluralité des autorités devant être prises en compte : État, collectivités locales et autres structures intercommunales.

Afin de favoriser l'expression de chacune des collectivités et structures existantes et compte tenu de la taille des régions depuis le 1^{er} janvier 2016, cette commission régionale des libertés et responsa-

bilités locales décentralisera ses travaux à l'échelle des arrondissements. La composition des commissions au niveau des arrondissements reprendra celle qui existe au niveau régional. Par ailleurs, il reviendra à cette commission d'assurer la mise en cohérence et l'arbitrage des travaux au sein de chacun des arrondissements. Le représentant de l'État qui présidera cette commission sera garant des principes déterminés par le législateur et du calendrier retenu. La neutralité qui s'attache à ses fonctions lui permettra aussi d'être l'intermédiaire susceptible de dépasser les blocages.

La commission régionale des libertés et responsabilités locales ne disposera pas – à l'exception des encadrements *a minima* fixés par la loi, qui pourront être des seuils ou des périmètres – d'un schéma préétabli. Il n'existera donc pas de solution uniforme. Compte tenu des diversités, toutes les configurations sont envisageables – y compris le fait de ne plus recourir à l'une des structures existantes –, aussi bien au sein d'une région qu'entre régions. Prenons l'exemple des collèges. Partant d'un seuil de population à respecter fixé par le législateur, cette compétence pourra relever d'une commune, d'une structure intercommunale, d'un département ou d'une région. Qu'importe en réalité puisque, faut-il le rappeler, l'intérêt de la population ne se porte pas sur le fait de savoir qui, de la région, du département, de la structure intercommunale ou de la commune assume cette compétence mais sur le fait qu'elle soit mise en œuvre. Cette liberté de choix quant à la structure retenue permet de sortir du débat stérile concernant le choix des compétences lorsqu'il ne vise qu'à défendre un niveau de structure.

Assumer les responsabilités qui s'attachent à la liberté nécessite par ailleurs que des choix soient effectués dans un délai imparti. Dans l'acte I de la décentralisation, trop nombreuses ont été les décisions différées. La justification la plus commode a été de lier la durée de la

décision à la qualité de la solution retenue. La raison véritable avait pour nom « procrastination ». Cet évitement de la décision n'est autre que l'angoisse de devoir assumer la responsabilité inhérente à la décision. C'est pourquoi les travaux de l'ensemble des commissions régionales devront être achevés dans un délai de dix-huit mois à compter du premier terme fixé par le législateur. La commission régionale des libertés et responsabilités locales devra, avant de rendre son avis, examiner celui du jury citoyen dont nous proposons plus loin la création⁵.

L'avis de la commission régionale des libertés et responsabilités locales auquel aura été joint celui du jury citoyen sera ensuite soumis à l'assemblée délibérante de la région. C'est uniquement au cas où le conseil régional s'écarterait de l'avis de la commission, et après avoir sollicité un second avis de celle-ci, que le législateur serait conduit à se substituer à ce qui relève de la responsabilité des acteurs locaux.

Enfin, il importe de mentionner que cette mise en adéquation des compétences avec les structures n'a pas vocation à embrasser l'ensemble des politiques. Cela équivaldrait à retomber dans les errements actuels, ceux où l'inconnu et l'imprévu se conjuguent avec tant de difficultés avec le réel. La tempête Xynthia survenue en 2010 ou l'incendie qui a ravagé la flèche de la cathédrale Notre-Dame de Paris en 2019 illustrent les problématiques issues d'un découpage où la seule orthogonalité prévaut. Il est des politiques pour lesquelles la seule solution possible résulte d'interventions multiples. En conséquence, toutes les compétences non attribuées pourront relever de l'exercice de l'ensemble des structures. Si nous reprenons les deux exemples évoqués, la seule question qui vaille est le devoir de faire face à l'inattendu et à l'urgence de la situation.

5. Voir pp. 61-64.

L'ÉVALUATION EST UN PRINCIPE FONDATEUR DE LA LIBERTÉ

La restauration de l'autorité ne peut plus se dispenser de l'évaluation des politiques publiques. C'est d'ailleurs l'une des fonctions essentielles reconnues constitutionnellement au Parlement depuis 2008. Or, il suffit de constater la faiblesse des études d'impact rendues obligatoires depuis 2009⁶, mise en exergue par le Conseil d'État⁷, pour en comprendre les insuffisances. Elles obéissent d'abord et avant tout à une procédure formelle qui, à ce jour, exclut leur dimension substantielle. Il en est ainsi lorsque le fondement de ces études est de justifier un projet de loi et non de présenter plusieurs alternatives. Quant aux évaluations *ex post*, hormis dans le domaine financier, elles sont inexistantes. Ainsi, alors que le redécoupage de la carte des grandes régions institué le 1^{er} janvier 2016 a été présenté comme un moyen de dégager de substantielles économies, il n'existe à ce jour aucun retour permettant de s'assurer que cela a été le cas. Certes, on pourrait invoquer le caractère relativement récent de cette diminution du nombre de régions françaises. Mais il suffit de changer d'objet pour comprendre que c'est l'absence de culture de l'évaluation qui est en cause : les schémas départementaux de coopération intercommunale ou les schémas de mutualisation des personnels du bloc communal institués en 2010⁸ accréditent l'hypothèse de cette absence d'acculturation.

L'acte II de la décentralisation conduisant à redéfinir les rôles de chacun, l'État s'attachera à déterminer les principes de cette organisation

6. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

7. Conseil d'État, *Rapport public 2016. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015*, 26 février 2016, p. 209 *sqq.*

8. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

et à en assurer le contrôle. Cette évaluation peut s'inspirer de ce qui a été mis en place en matière d'aménagement lorsqu'en 2000 le schéma de cohérence territoriale a remplacé le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui prévalait depuis 1967. Ce changement a consacré le principe suivant lequel l'aménagement relève d'une logique évolutive. En effet, la mobilité croissante des populations qui consacre l'espace des réseaux ne permettait plus de se contenter de documents figés sans limite dans le temps. Aujourd'hui, chaque schéma de cohérence territoriale approuvé a une durée de validité de dix ans. Au terme de ce délai, deux options sont envisageables : le maintien en vigueur du schéma ou sa révision complète ou partielle. À défaut de cette délibération, le document devient caduc. La mise en adéquation des politiques publiques avec les structures suivra une logique identique.

Ainsi, l'organisation de la décentralisation arrêtée par le législateur ne peut plus être figée dès lors que les différents niveaux de collectivités territoriales ne sont plus considérés comme relevant d'une politique de patrimonialisation au sein de laquelle le maintien de la fragmentation communale issue de la Révolution française est un puissant agent de ségrégation. Pour le dire autrement, dans le choix proposé de privilégier l'approche matérielle par rapport à l'approche organique, les politiques deviennent la condition de premier rang, les collectivités et les structures sont une conséquence de ce choix. Il ne s'agit plus de défendre le bâtiment de l'école mais de s'assurer de l'existence d'un système d'enseignement primaire de qualité sur l'ensemble du territoire. La dimension multiscale des politiques d'aménagement s'applique aussi à l'organisation des collectivités territoriales. L'évaluation de cette organisation par le législateur doit être considérée comme le préalable à toute évolution législative.

La responsabilité, c'est assumer l'étendue des prérogatives attribuées, sans se retourner constamment vers celui qui accorde cette liberté. La responsabilité, c'est s'engager pour et non contre, ce qui traduit l'acceptation d'un risque. L'acte II de la décentralisation est celui où la liberté entre en résonance avec la responsabilité.

Synthèse

- L'État ne peut faire l'économie de penser la décentralisation.
 - Les compétences relevant à titre exclusif de l'État seront inscrites dans la Constitution ; il en sera de même pour les compétences partagées.
 - Les compétences relevant des collectivités territoriales pourront être un exercice obligatoire ; à ce titre, elles seront inscrites dans la Constitution.
 - L'ensemble des compétences exercées localement sera du ressort de la région : une commission régionale des libertés et responsabilités locales sera chargée de veiller à l'adéquation des compétences des collectivités territoriales avec les structures existantes.
 - Toute liberté locale doit être régulièrement évaluée.
-

L'ÉGALITÉ

Clé de voûte de la devise républicaine, l'égalité est ce qui permet d'assurer l'équilibre entre les aspirations individuelles issues de la liberté et les aspirations collectives, que la fraternité recouvre : elle est la condition à satisfaire pour que chacun puisse jouir de sa liberté. Toutefois, elle doit être précisée dans son historicité, celle de la Révolution française. L'égalité accordée à tous est d'abord et avant tout une abstraction, elle s'impose au réel, et son essence est une fiction. Mise en tension avec la décentralisation, l'égalité est celle du semblable, de l'uniformité, de l'unicité : elle s'impose au divers.

Il en est ainsi des structures proposées pour lesquelles l'organisation retenue est un trompe-l'œil : le tableau obtenu à partir de celles-ci est une surface plane qui occulte les reliefs et les différences qui sont pourtant constitutifs de la géographie. Ce constat épouse les propos tenus par Mirabeau devant l'Assemblée le 3 novembre 1789. Face au projet de découpage du royaume, il déclarait : « Je voudrais une division matérielle et de fait, propre aux localités, aux circonstances, et non point une division mathématique, presque idéale, et dont l'exécution paraît impraticable¹. » L'égalité réduite au semblable ne laisse place qu'aux découpages mathématiques. C'est ce à quoi renvoie l'expression empruntée au prêt-à-porter « XXL », employée pour qualifier les intercommunalités à fiscalité propre. Mirabeau, dans le discours que nous

1. Archives parlementaires, tome IX, Intervention de Mirabeau, 3 novembre 1789, p. 659.

venons d'évoquer, affirmait : « L'étendue n'est rien et la population est tout². » Renoncer à un travail de haute couture, lequel suppose de disposer de petites mains, contribue à faire prévaloir la logique de la superficie. Il est assez curieux d'observer, quelques mois plus tard, l'étonnement de recourir à une coupe standardisée qui ne permet pas à chacun de bien porter l'habit proposé. Et de voir ceux qui ont défendu ce choix vestimentaire, feignant de le reconsidérer, proposer comme seul remède de reprendre l'habit : ils ne veulent pas s'interroger sur la fonction de celui-ci. Tel est le sens des propositions contenues dans le projet de loi Engagement et proximité présenté en conseil des ministres en juillet 2019 : elles ne visent qu'à corriger et réparer certaines des dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République promulguée en août 2015.

Cet aveuglement du gouvernement n'a pas concerné que les structures ; il a atteint la pratique décentralisatrice. Les acteurs investis de sa mise en œuvre sont mus par un obscur désir mimétique, celui du semblable, devenu leur septentrion. Il y avait eu les salles polyvalentes ; aujourd'hui, que serait un territoire intercommunal qui ne disposerait pas d'une piscine, et ce, même si tous ses voisins en disposent ? Ce tropisme de l'identique, qui exclut le travail de hiérarchisation et témoigne de l'absence de vision interterritoriale entre les différentes politiques, recouvre à bien des égards les contours du consumérisme des populations et l'effet d'imitation qui le caractérise.

Le désir mimétique est aussi ce qui fonde la relation de dépendance des collectivités envers l'État. En atteste l'antienne des inégalités concernant l'attribution des dotations, en particulier la dotation globale de fonctionnement, lorsqu'il s'agit de faire bénéficier chacune des

collectivités d'un montant par habitant identique. En défendant cette approche comme base de calcul, aussi séduisante soit-elle, on occulte deux éléments. D'une part, il existe en France une importante redistribution de la richesse des régions les plus productives vers celles qui le sont moins. D'autre part, s'agissant de la cartographie de la pauvreté, privilégier l'égalité territoriale peut conduire à amplifier l'inégalité sociale. C'est ce que montre l'étude publiée en avril 2019 par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France. Elle met en exergue la spirale infernale de la « paupérisation absolue de secteurs urbains entiers³ » dans cette région.

L'acte II de la décentralisation rompt avec la synonymie établie jusqu'ici par l'État entre l'égalité et l'uniformité. Cela implique de s'accorder sur les objets auxquels l'égalité s'applique (l'accès aux soins est l'un d'eux ; ce n'est peut-être pas le cas de la création de ministades), mais aussi sur la nature des attendus concernant ces objets (avec pour conséquence un travail de définition des minimaux à atteindre). Pour chacun d'entre eux, le législateur devra donner une définition précise de ces attendus. Ainsi, en matière de santé, il conviendra de déterminer le temps d'accès minimal pour bénéficier de soins relevant de la médecine générale, qui ne sera pas le même concernant un service d'urgence.

L'ÉGALITÉ VISE LES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans ce qui est traditionnellement présenté comme l'acte I de la décentralisation, les structures ont été confondues avec les compétences que l'État leur a accordées. Ainsi, la région est synonyme de développement

2. *Ibid.*, p. 660.

3. *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France. Évolutions 2001-2015*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, avril 2019, p. 79.

économique, le département, d'aide sociale, les communes, de plan local d'urbanisme. L'attribution indistincte de compétences aux structures est ce qui a valu comme principe d'une égalité indifférenciée. Mais, si la justesse de ce choix était avérée, il n'y aurait pas eu d'exclusion territoriale, l'homogénéité des structures devant mécaniquement y remédier. Tel n'est pas et ne pourra jamais être le cas, ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas d'homogénéité au sein des sous-ensembles constitués par chacune des structures. Il suffit de comparer les moyens humains et financiers du maire d'une commune regroupant une population importante avec ceux d'une commune où la population est moindre pour comprendre ce que revêt cette réalité. Dans la première commune, le maire disposera de services et d'expertises qui seront absents dans la seconde. De surcroît, l'égalité ne présente d'intérêt qu'à partir du moment où elle permet d'engager la discussion sur ce qui relève du juste, qui n'est pas celui des structures mais, avant tout, celui des populations.

L'égalité concerne les biens publics, lesquels présentent deux caractéristiques liées à leur caractère public. La première est qu'ils sont destinés au plus grand nombre, ce qui justifie qu'une intervention publique se substitue pour tout ou partie à celle du marché. La seconde caractéristique du bien public est son indivisibilité. Par ailleurs, sa consommation ne connaît pas d'exclusive et entretient une relation pour partie indépendante de la solvabilité du consommateur de ce bien.

Il existe plusieurs types de biens publics. Par exemple, ceux pour lesquels la population reçoit une quantité égale. La défense nationale est cet exemple d'une indivisibilité pure : elle s'adresse à tous. Un autre type de biens publics est ceux pour lesquels une partie du financement est corrélée à l'utilisation du service. Les transports publics en sont un exemple, la participation demandée à l'utilisateur ne couvrant pas l'ensemble des coûts de production du service. Il en est de même pour

les droits d'inscription à l'université. De façon synthétique, les biens publics sont l'ensemble de ces biens qui fondent les droits-créances, le droit de disposer à.

LES BIENS PUBLICS PRIMAIRES AU CŒUR DE L'ÉGALITÉ

L'étendue actuelle des biens publics interroge : lorsque l'échelle du temps est prise en compte, les attentes formulées par le public à l'égard de la décentralisation ne cessent de croître. L'épaisseur de celles-ci se mesure aussi bien dans leur verticalité (il suffit, pour s'en convaincre, de constater le raffinement croissant des structures de garde d'enfants depuis plus de deux décennies ; dans bien des cas, c'est le raffinement étendu de l'offre qui seul autorisera l'octroi de nouvelles subventions, contribuant de la sorte à l'extension permanente de l'offre de structures proposées) que dans leur horizontalité au regard de l'étendue des attentes exprimées par le public à l'égard des acteurs de la décentralisation. La demande incessante de normes pour les équipements publics ou l'intégration croissante du changement climatique dans la conception des politiques publiques sont à cet égard évocatrices. Cette réalité prend trop rarement en compte la solidité de la scène sur laquelle se joue la décentralisation, ce qui n'est pas sans danger. L'endettement ou la baisse de qualité du service public en sont parmi les manifestations les plus visibles.

Ainsi la décentralisation doit-elle disposer de fondations solides. Cela implique de confronter la nature des biens publics au juste, c'est-à-dire de porter l'interrogation sur ceux qui, en satisfaisant à l'égalité, doivent être produits. Ils sont à l'intersection de la liberté et de l'égalité. Quels sont les biens soumis au principe d'égalité ? La littérature sur cette question est abondante. Nous retiendrons l'approche développée par

l'économiste et philosophe Amartya Sen dans *L'Idée de justice*, qui a introduit le concept de *capabilité*⁴. La capabilité est l'égalité que l'État et les collectivités locales doivent promouvoir afin que chacun puisse faire usage de sa liberté. Loin de s'attacher au juste des dispositifs, cette conception délaisse la question des moyens (comme les revenus, la fortune, le pouvoir) pour se concentrer sur l'existence des personnes. La question de la santé individuelle permet de bien circonscrire la problématique posée. Si le fait de disposer de revenus importants offre au bénéficiaire une aisance indéniable, sa liberté n'est pas pour autant épurée. L'altération de la santé aboutit à une privation de liberté plus importante que l'insuffisance des revenus. Parce que les biens et services concernés sont offerts de façon identique à tous, la capabilité est ce qui doit rendre possible la liberté pour chacun : le socle des biens publics primaires est ce qui permet de faire advenir la liberté. Il n'est pas question ici de nier le problème de la répartition des richesses : la correction des inégalités de revenus contribue sans doute aucun à l'affermissement du lien entre l'égalité et la liberté. Mais le juste des biens essentiels se situe en amont de cette question.

Sans que la discussion soit forclosée, la santé, le logement, la mobilité, l'éducation, la culture et la préservation de l'environnement sont des biens publics primaires qui entrent en résonance quasi parfaite avec la capabilité, puisque leur production conditionne l'exercice de la liberté, aussi bien pour les générations actuelles que futures. En conséquence, l'égalité de la décentralisation est celle qui offrira la capabilité à l'ensemble de la population, et non celle qui promouvra l'égalité des structures, laquelle, compte tenu du morcellement des pouvoirs et de l'éclatement des échelles, produit de la ségrégation.

L'ESPACE DU JUSTE

La justice de l'égalité des biens publics primaires ne saurait s'exonérer de considérations relatives à la fois à la qualité du service proposé et à ses coûts de mise en œuvre. Nous donnerons deux exemples.

Le premier concerne l'enseignement primaire. L'ouverture ou la fermeture d'une classe est corrélée au nombre d'élèves. L'ignorer – même si personne ne contestera que le maintien d'une école dans une commune est un des éléments constitutifs de la vie sociale – conduit à trois écueils qui se conjuguent entre eux. Le premier est une inflation des coûts. Il ne faut pas oublier que la myopie face à la fermeture de classes ou d'écoles invalide de fait le choix d'investissements effectués antérieurement. Ils ont engendré des coûts qui, dans une perspective historique, se traduisent *in fine* par une mauvaise allocation des moyens ; en outre, les conditions d'exercice de la profession – il existe des classes isolées avec plusieurs niveaux – et la qualité de l'enseignement ne sont pas sans lien avec l'effectif d'un établissement. Enfin, dernier écueil, la question de l'école n'est pas qu'une question de bâtiments. L'école doit d'abord et avant tout être centrée sur les élèves.

Le second exemple est celui de la santé qui permet de caractériser que le juste est lié dans son intime à l'espace. Ainsi, dans l'absolu, chacun défendra une offre de santé de proximité. Concrètement, c'est-à-dire lorsque la personne est interrogée dans sa chair ou celle de ses proches sur l'offre de soins, elle privilégie toujours l'excellence afin d'assurer la pérennité du capital dont elle est dotée. En témoigne la parution des classements annuels des établissements par spécialité médicale et la mise en adéquation de ceux-ci avec le besoin individuel.

4. Amartya Sen, *L'Idée de justice*, Paris, Flammarion, 2010.

La vie est une suite d'arbitrages qui dépendent de l'âge ou du contexte. Il n'existe donc pas d'absolu du juste. Ce dernier sera atteint lorsque les biens publics primaires seront rendus accessibles à tous : le juste des biens publics primaires requiert l'absence de conditionnalité d'accès. C'est pourquoi, avant même d'examiner les conditions d'une répartition satisfaisante, la définition d'une métrique du temps d'accès égal pour tous (le rapport distance/temps d'accès) encadrera ces politiques. C'est ce dernier critère qui vaudra habilitation d'une infrastructure afin que celle-ci permette de faire rayonner les droits-créances auprès de chacun des membres constitutifs de la population. Revenons à la santé. Le maintien du plateau technique d'un établissement hospitalier dépend, entre autres facteurs, du nombre d'actes pratiqués. C'est l'insuffisance de ces derniers qui est souvent mise en avant pour expliquer la fermeture de certaines maternités. Rompre avec le décalage entre cette réalité technique et un accès égal pour tous nécessite de développer les moyens de transport appropriés aux différentes situations géographiques rencontrées afin que chacun puisse bénéficier du juste. C'est à la collectivité qu'incombent les coûts du juste.

L'ÉGALITÉ PEUT CONDUIRE À ENCADRER LA LIBERTÉ

L'approche libertarienne ignore, par construction, le collectif au profit de la seule promotion des libertés individuelles. Depuis le début de la décentralisation, c'est ce biais qui est privilégié. L'analyse de l'objet social qui préside à la constitution de certaines associations rend compte de cette approche : les maires ruraux, les petites villes, les villes, les élus de montagne, les élus du littoral, les maires et présidents d'intercommunalités, la France urbaine, les communautés de France, les départements,

les régions. Sans lancer le débat entre celles qui font prévaloir le sujet (c'est le cas des maires) et celles qui promeuvent l'objet (telles les communautés), soulignons que le fondement constitutif de ces associations est la prise en compte d'intérêts particuliers (sans que cela remette en cause la légitimité de ceux-ci). La valorisation qu'elles défendent, aussi large en soit le spectre (par exemple, les maires de France et présidents d'intercommunalités), considère l'approche systémique, celle qui encourage la globalité de la construction, comme une effraction vis-à-vis du capital sur lequel ces associations prospèrent. À partir de ce postulat, l'objet social de chacune des associations constituées vaut équivalence d'un droit de propriété. À titre d'exemple, il est inenvisageable que l'Assemblée des départements de France ou l'Association des régions de France interviennent sur l'objet de la coopération intercommunale (alors qu'il existe un lien évident avec l'architecture d'ensemble des collectivités). La seule exception concerne le cas où il est envisagé qu'une compétence transférée à un niveau de collectivités puisse l'être à un autre niveau (ainsi, la compétence du transport des scolaires, qui relevait depuis les premières lois de décentralisation des départements, a été attribuée en 2015 aux régions).

Les associations défendent un commun, celui que la théorie économique – l'école du *Public Choice*⁵ – assimile au fonctionnement d'un club. Trois principes le constituent :

- l'identité des préférences entre les membres : c'est parce que cette identité est partagée qu'ils se réunissent. Ainsi, l'association France urbaine regroupe les maires des villes les plus peuplées, les présidents de vingt-deux métropoles et de treize communautés d'agglomération.

5. L'école du *Public Choice* est issue des travaux de James M. Buchanan (lauréat du prix Nobel d'économie en 1986) et Gordon Tullock. Ils recourent à la microéconomie pour expliquer les politiques. Dans cette théorie, le comportement des fonctionnaires et hommes politiques est identique à celui des consommateurs et des producteurs.

L'Association des maires ruraux de France, à l'inverse, réunit les maires des communes de moins de 3500 habitants afin de défendre l'identité de celles-ci ;

- l'appartenance, qui repose avant toute autre considération sur la maximisation de l'intérêt de chacun des membres : le commun se fonde sur une logique privée de production d'un bien pour laquelle l'utilité du particulier surdétermine l'appréhension des politiques publiques dans leur dimension globale et systémique ;
- enfin, les conditions d'admission de nouveaux membres, qui ne doivent pas avoir pour conséquence de remettre en cause le coût marginal du bien produit, élément essentiel de la constitution du club. Le club est un commun qui, par essence, exclut : la résonance du commun avec la totalité n'intervient qu'à l'aune de la défense des intérêts de chacun des membres du club ainsi constitué.

L'acte I de la décentralisation s'est écarté de l'égalité pour deux raisons. La décentralisation est une géographie où la maximisation des intérêts particuliers ne permet pas de définir l'intérêt général, que celui-ci relève de la satisfaction des demandes ou des coûts engendrés par ce fractionnement (construire des équipements sans prendre en compte les effets de débordement induit ce résultat). Or, rappelons à toutes fins utiles, et quel que soit l'objet social constitutif de ces associations, que les attendus exprimés par les populations ignorent la segmentation opérée. Ainsi, la prévalence de la mobilité, même si les solutions techniques sont différentes, concerne aussi bien les secteurs appelés ruraux que ceux qualifiés d'urbains.

Par ailleurs, la devise républicaine n'est pas une intermittence de la pensée qui résumerait la liberté, l'égalité, la fraternité à des droites parallèles. La liberté, l'égalité et la fraternité sont un montage en série : c'est de l'intensité de l'interpénétration et de la polyphonie née de ces

trois termes que résulte la grandeur de cette devise. L'acte II de la décentralisation répond à cette préoccupation.

Il incombe au Parlement d'en définir les principes. Il n'entre pas dans l'ambition de cet essai de détailler l'exact agencement qui devra être retenu entre l'égalité et la liberté. Toutefois, les trois exemples développés ci-après permettent de rendre compte de la visée de l'exercice qui doit être conduit.

La question des établissements scolaires a déjà été évoquée. En continuant de faire rouler le dé de la discussion autour de cet objet, il est intéressant d'observer le déni des associations qui défendent les communes, lorsqu'elles occultent qu'une corrélation existe entre le taux de natalité de la population et l'effectif d'une classe. Si la défense de l'émiettement communal au nom de l'histoire de la spécificité d'une organisation est tout à fait respectable, cela ne saurait évacuer l'argument suivant lequel la prise en compte d'exemples à l'étranger est une source d'enrichissement : quelles que soient les configurations historiques et géographiques, la pérennité d'un établissement scolaire obéit à des contraintes semblables. Seule la spécificité de leur traitement différencie les approches. Ainsi, le critère de la population pour assurer la pérennité des écoles primaires fut celui retenu par le Japon sous l'ère Meiji lors de la grande fusion des communes en 1890, avec un seuil fixé à 5000 habitants. Plus tard, la grande fusion des communes de l'ère Showa mise en œuvre entre 1953 et 1956 se fonda sur la corrélation entre la population de la commune et celle requise pour le collège. La Suède a réformé son organisation communale dans les années 1960 à partir du même principe concernant le collège. C'est le seuil de 8 000 habitants qui a été fixé. Enfin, n'oublions pas que le seuil de population retenu par la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) pour les municipalités de canton était de 5000 habitants. À ce stade, la question ne

porte pas sur la définition précise de chacun des seuils de population. Il s'agit plutôt de souligner que l'effet d'éviction qui résulte de l'invocation des spécificités de la géographie de la France pour renoncer à ce débat n'est qu'une illusion.

Le deuxième exemple est celui des politiques, pour lesquelles la convocation du droit par la géographie doit être renversée. Les métropoles créées au cours des années 2010 à 2015 sont des objets juridiques – aussi novateur soit l'exemple de la métropole de Lyon – dont le périmètre n'a pas été mis en correspondance avec les réalités géographiques, notamment celle de leur aire urbaine. La confusion entretenue entre la métropole géographique et la métropole juridique conduit à une fragmentation de l'espace et accélère la montée des communautarismes. Le vote aux élections européennes de mai 2019 est une excellente illustration de ce à quoi la fracture territoriale conduit lorsque les métropoles sont dissociées de l'aire urbaine dans laquelle elles s'inscrivent : elle disqualifie les tenants de la théorie du ruissellement appliquée à ces métropoles.

Troisième exemple, celui des mobilités en région parisienne. En 2016, le conseil municipal de Paris a décidé, dans le cadre de la politique qu'il a définie pour mieux répondre aux enjeux environnementaux et de la lutte contre la pollution de l'air, de restreindre ou d'interdire aux véhicules individuels l'accès à certains axes routiers. Or, dès lors que les mobilités de la ville de Paris s'inscrivent en symbiose avec l'ensemble plus vaste de celles qui existent au sein de la région Île-de-France et que les axes de communication convergent vers Paris, l'échelle de résolution de cette question doit être précisée d'une manière autre que celle qui a été retenue à ce jour.

C'est pourquoi, et indépendamment des seuils de population, le législateur pourra être conduit à préciser le périmètre qui devra être

a minima respecté dans l'exercice de certaines politiques ; celles pour lesquelles une mise en adéquation de la réalité géographique avec le territoire politique est nécessaire. Dans bien des cas, ce territoire sera celui de l'aire urbaine.

Les restrictions apportées à la liberté – lorsque le législateur en donne – concourent à l'égalité. Libre aux acteurs de tirer les conséquences de cet encadrement. Pour revenir à la question des écoles, les élus d'une commune pourront décider de ne pas satisfaire au critère de population retenu par le législateur, ce qui équivaudra *a minima* à intercommunaliser la compétence. À l'inverse, les élus de certaines communes pourront décider de s'engager dans la création d'une commune nouvelle qui satisfasse le critère de population retenu par le législateur, au risque de se voir appliquer une conclusion identique à celle du cas précédent (ce qui ne remet nullement en cause l'intérêt de créer la commune nouvelle) ; libre également aux acteurs d'aller au-delà en créant une commune nouvelle dont la population dépasse le seuil minimal retenu pour une école.

L'encadrement de la liberté par l'égalité ne saurait concerner l'ensemble des politiques relevant des collectivités territoriales ; seulement celles qui auront été définies par le législateur comme obligatoires ou relevant des biens publics primaires. Il s'agit donc d'un exercice d'établissement des limites. À l'opposé de l'approche technocratique, c'est un véritable exercice politique, en ce qu'il suppose de procéder à des choix.

Synthèse

- L'égalité est ce qui rend possible la liberté.
 - L'égalité de tous concerne les biens publics primaires.
 - Tout bien public primaire doit être accessible sans condition.
 - L'égalité des biens publics primaires sera corrélée à un encadrement des libertés.
-

LA FRATERNITÉ

Avant la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 (décision n° 2018-717/718), la fraternité avait longtemps été le parent pauvre du triptyque de la devise nationale. Elle était cantonnée à sa dimension philosophico-politique, sans qu'une véritable effectivité juridique lui soit conférée. Pourtant, la fraternité fut ce principe qui, à la Révolution française, permit de réunir tous ceux qui luttaient pour l'égalité et la liberté, en incluant une dimension universelle. La Constitution de 1791 institue ainsi le principe de fêtes nationales pour entretenir la fraternité entre les citoyens et les attacher à la Constitution, à la patrie et aux lois, puis celle de 1848 fait de la fraternité un principe. Depuis 1946, celle-ci est l'un des trois termes qui forment la devise nationale.

La décentralisation de la République ne peut être tenue à l'écart de ce principe : elle doit contribuer à lui donner tout son éclat. La fraternité est l'arche qui se dresse sur la scène afin que la liberté et l'égalité se rejoignent : elle assure les noces de la République. Cet idéal n'exclut pas de tendre vers le réel.

LA PÉRÉQUATION AU PRISME DE LA FRATERNITÉ

La péréquation, ce mécanisme de redistribution qui permet de corriger les écarts de richesse afin de résorber les inégalités, est l'une des expressions de la fraternité. Depuis le milieu des années 1970, dans le

cadre de la politique des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales, des fonds de péréquation ont été mis en place : d'abord en 1975 le fonds départemental de péréquation¹ puis, une décennie plus tard, la dotation de solidarité rurale² et la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale³. D'autres fonds de péréquation ont suivi.

Quels que soient l'origine et le fondement de chacun de ces transferts (nous n'oublions pas que certains se sont substitués à une autre fiscalité que percevaient les collectivités territoriales), ils ne sont qu'une part maudite. Ils matérialisent en effet l'asservissement des collectivités territoriales à l'État, caractéristique d'une relation infantile lorsque le processus de détachement n'a pas été conduit à son terme.

En témoigne le débat autour de chacun de ces fonds de péréquation depuis leur création. Il concerne deux aspects : d'une part, l'évolution négative ou positive de l'enveloppe totale des crédits alloués par l'État ; d'autre part, les montants perçus par chaque collectivité territoriale. La justesse des arguments exposés n'a pas épuisé et n'épuisera jamais le débat. Une seule certitude : à force d'être abandonnée depuis si longtemps à la haute fonction publique, la fraternité est enserrée dans des calculs aussi innombrables que complexes ; ceux de la gouvernance par les nombres⁴, où le sujet se résume à un chiffre.

De péréquation il n'y a pas lorsque le seul objet de ce débat – celui du chiffre – ne conduit qu'à une dilution du politique dans l'économie, puisque la seule question qui vaille est de savoir combien chacune des

collectivités pourra obtenir indépendamment des autres. Cette obsession du chiffre – celle d'une péréquation devenue autoréférentielle – est le linceul de nos désirs de politique.

Plusieurs facteurs expliquent cette pratique obsessionnelle du chiffre. Le premier concerne l'égalité assignée à la péréquation. L'inanité de l'atteinte d'un tel objectif, compte tenu de la disparité des situations entre les collectivités, conduit à substituer, de fait, la solidarité à l'égalité : la péréquation est une politique de redistribution des collectivités les plus riches vers les collectivités les plus pauvres. Le second tient à la conception organique de la politique de péréquation : les critères objectifs et rationnels auxquels la jurisprudence du Conseil constitutionnel est attachée recouvrent des données aussi hétérogènes que, entre autres, la population, la densité de population au kilomètre carré, le taux d'urbanisation, le potentiel fiscal⁵, le potentiel financier⁶. Au total, il existe 76 critères. Lorsque la péréquation concerne les seules collectivités territoriales – celles où triomphe l'approche organique –, jamais on ne s'est interrogé sur les effets de cette politique : la liberté d'emploi des sommes attribuées, indépendamment de l'égalité qu'elles doivent promouvoir, suffit. De même, aveuglés par les flux financiers, jamais le metteur en scène ni les acteurs ne s'interrogent sur leurs effets : les inégalités de richesses restent plus prononcées dans les métropoles que dans les autres parties du territoire. S'excitant sur un mot – la péréquation – dont ils ont atrophié le sens, ils en oublient la pensée de la fraternité. Que recouvrent le rural et l'urbain au prisme des politiques qui doivent rendre possible la communauté des hommes ? L'exemple de l'alignement des prestations sociales mis en œuvre au lendemain de la

1. Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975.

2. Loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

3. Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

4. Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015.

5. Le potentiel fiscal est un indicateur qui permet de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités.

6. Le potentiel financier est un indicateur qui permet de comparer la richesse potentielle des collectivités (potentiel fiscal majoré du montant de la dotation globale de fonctionnement).

Seconde Guerre mondiale à la Réunion nous invite à imaginer une nouvelle forme de péréquation : il fut mis à profit non pour augmenter les prestations perçues individuellement mais pour constituer un fonds dont l'objet a rendu possible l'égalité d'accès aux équipements de santé sur l'ensemble du territoire.

Pendant ce temps, la péréquation réduite à sa conception organique indiffère le public : jamais aucune nervosité n'a été enregistrée à ce sujet. La population est soucieuse de bénéficier de politiques indépendamment des considérations financières relatives à la répartition des crédits mis en jeu au titre de la péréquation entre les collectivités. Certains y voient peut-être le signe d'une démocratie devenue consumériste. Il est temps de revenir à une fraternité où la dimension matérielle serait substituée à la dimension organique. Cela scande l'acte II de la décentralisation.

DE L'ÉGALITÉ À LA FRATERNITÉ

La fraternité dans sa dimension matérielle est celle qui se rapproche le plus de la définition de la fraternité donnée en 1791 : quand elle consacre l'égalité de chacun, la fraternité autorise qu'une liberté coruscante soit envisagée. C'est parce que la fraternité doit concerner tous les citoyens que la décentralisation se justifie. Dans cette acception, de quoi l'égalité porte-t-elle le nom ? L'égalité est une question de justice, pour laquelle nous avons retenu l'accessibilité pour tous aux biens publics primaires : ce sont ceux qui contribuent à rendre la liberté possible. La fraternité de la République décentralisée est celle qui fera scintiller le principe suivant lequel un socle d'égalité fondé sur toute l'étendue des biens publics primaires est assuré pour chacun. Aucun

amollissement ne saurait être autorisé, et c'est parce que cette possibilité est écartée qu'une péréquation comprise dans sa dimension matérielle sera mise en œuvre.

Plusieurs facteurs doivent permettre de délimiter les contours de la fraternité. Parmi ceux-ci, deux réflexions. La première concerne l'accessibilité : cette dernière exprime le rapport entre la distance et le temps pour la parcourir. Chaque bien public primaire dispose de sa métrique afin que, au nom de l'égalité, l'accès soit assuré pour tous. Ainsi, la métrique de l'école, dans la mesure où son usage est quotidien, sera différente de celle des services d'urgence. C'est parce qu'il ne saurait exister d'exclusivité quant à leur consommation que ces biens sont qualifiés de publics. La particularité des géographies de la France justifie que la fraternité soit déployée sur toute l'étendue du territoire. Et c'est parce que ces biens sont indivisibles qu'il s'agit de financer ces politiques collectivement, afin de déployer la fraternité sur toute l'étendue du territoire et des diversités qui le caractérise.

La seconde réflexion concerne l'économie des biens publics primaires. Chacun souhaite pouvoir disposer de l'ensemble des biens et des politiques afférentes sur le territoire où il vit. Le recours à l'argument de la proximité traduit cette aspiration. Toutefois, dans bien des cas, l'imprécision de ce terme (la proximité est la jonction de deux coordonnées : celle d'une fréquence et d'un temps d'accès) tend à en occulter l'économie. Or, le bien public primaire doit répondre à deux contraintes : la qualité du service offert – ainsi, l'égalité en matière d'éducation ne saurait se résumer à la question des bâtiments – et le coût induit. Éluder cette réalité au nom d'une construction imaginaire de la proximité conduit *in fine* à une mauvaise allocation des ressources. L'égalité associée à la fraternité ne peut opérer un tel déni. En conséquence, les biens publics primaires, ou du moins certains d'entre eux, pourront être

définis par l'atteinte d'un seuil de population et par des critères qualitatifs auxquels il faudra satisfaire. L'accessibilité et l'économie des biens publics primaires ne sont pas exclusives l'une de l'autre ; cela nécessite de ne pas corrélérer ces deux notions de manière systématique.

L'acte II de la République décentralisée confiera au législateur le soin de définir avec précision ces deux notions. Dans la mesure où il représente la nation et où il est désormais détaché et donc oublieux des situations particulières, il lui incombe, pour chaque bien public primaire, d'établir, d'une part, les critères relatifs à l'accessibilité et à l'économie, d'autre part, les combinaisons entre ces deux paramètres : cette base est celle de la péréquation issue de la fraternité dans sa dimension matérielle, qui s'adresse à chacun des membres de la communauté. Les libertés accordées peuvent alors rimer avec responsabilité.

LA FRATERNITÉ RESPONSABLE

La France, ce sont des plaines, des montagnes, des plages, des falaises. La représentation de ces reliefs est indispensable pour la mise en cartes des biens publics primaires. Ce travail de haute couture nécessite de rompre avec la pratique du législateur qui a jusque-là prétendu y parvenir en multipliant le recours au droit des exceptions. Dès lors que les attendus du législateur sont ceux des principes, c'est au niveau de chacune des treize régions que cet exercice sera mené à bien. C'est à cette échelle que la connaissance intime des particularités se conjugue avec la hauteur de vue nécessaire. Dès lors que ce cadre est retenu, il est de la responsabilité de la commission régionale des libertés et responsabilités locales d'établir avec netteté la répartition des compétences à partir des critères ou périmètres retenus par le législateur.

La liberté est constitutive de l'acte II de la décentralisation. Cela explique que l'établissement de ces cartes puisse prévoir la possibilité de s'écarter des principes retenus par le législateur. Dans cette hypothèse, et à partir du moment où la responsabilité est constitutive de la liberté, la fraternité dans son acception financière relèvera du seul niveau régional. Et, en cas de besoin, l'inscription de ces dépenses dans le budget de la collectivité pourra être imposée : la fraternité telle que définie à partir des biens publics primaires n'a pas d'autre objectif que d'assurer l'égalité.

Il peut paraître surprenant que nous ayons jusqu'ici traité de l'acte II de la décentralisation sans que le rapport avec le public soit envisagé. Il est pourtant ce qui justifie de faire progresser la décentralisation, laquelle, rappelons-le, devait permettre d'établir une nouvelle citoyenneté. Au cours de l'acte I, plusieurs initiatives furent proposées. Elles sont regroupées sous le terme composite de « démocratie locale ». Parmi celles-ci, les référendums locaux, les réunions publiques, les commissions locales des usagers, les budgets participatifs. La dimension procédurale de ces différents outils n'a pas permis de faire advenir une démocratie : dans les scènes où ils sont mobilisés, ce sont les intérêts particuliers qui s'expriment. Il en résulte deux conséquences qui viennent tempérer la démocratie comprise dans sa dimension substantielle. La première concerne la discordance entre la demande et le besoin. La demande est l'expression individuelle face à une question posée. La jouissance de l'instant – celui qui dit oui, celui qui dit non – et l'illimité qui le caractérise – qui ne voudrait pas la lune ? – ne permettent pas, collectivement, d'engendrer un processus créateur. Le besoin doit être appréhendé à la fois dans l'étendue de la problématique à laquelle il se rattache (exemple : la création d'une ligne de tramway au sein d'une politique des transports publics) et dans l'ensemble des politiques qui relèvent d'une collectivité territoriale. Ainsi, la politique des mobilités a

partie liée avec une politique de l'habitat qui elle-même s'inscrit dans un cadre budgétaire donné. Loin d'être circonscrite à une question d'ingénieurs, la question des déplacements nécessite d'être placée à la bonne échelle, tant s'agissant de l'interdépendance de cette politique avec d'autres politiques que de la collectivité territoriale qui en a la responsabilité. Aussi, continuer de restreindre la démocratie locale à l'expression de demandes individuelles n'est qu'une habilité superficielle qui altère la fraternité.

La seconde conséquence est liée à la distinction entre expression et engagement. L'expression intervient lorsque les affects prennent le pas sur toute considération. Cela conduit à des échanges qui soit ne sont qu'antagonismes, soit se réduisent aux acquêts : l'étroitesse de la question posée vise trop souvent à légitimer un choix déjà acté. Expressions sans conséquences, à l'inverse de l'engagement, dont la notion d'implication est constitutive. La démocratie, fût-elle locale, est bien autre chose qu'un enchaînement de procédures. Elle est l'expression d'une pensée qui nécessite de s'extraire des contingences individuelles. Tel est le sens de l'engagement. La démocratie fraternelle est celle qui requiert l'engagement de s'inscrire dans un processus de création, par opposition à la contestation.

LA FRATERNITÉ ET L'INVISIBLE

La démocratie n'est pas un en-soi. Les contractions rapprochées qu'elle connaît le rappellent. Citons ces dernières années, même s'ils ne sont pas équivalents, le mouvement d'opposition à la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le mouvement des « bonnets rouges » (2013), Nuit debout (2016), le mouvement des « gilets jaunes » (depuis

2018). Les élections de 2019 pour élire les députés européens n'échappent pas à cette analyse : pas moins de 34 listes qui, pour nombre d'entre elles, ne privilégient que le particulier, ont été déposées, ce qui n'est pas sans entretenir un lien avec la perversité polymorphe.

La violence qui sourd parfois de ces contractions ne peut nous autoriser à écarter un élément essentiel : même si elles ne sont qu'instantes, ces coagulations issues des profondeurs, tant au niveau des espaces que du temps, consacrent l'émergence des invisibles. La symbolique de la rencontre sur les ronds-points, cette figure géométrique où l'on ne peut que tourner en rond, oblige la fraternité à déterminer le sens et la durée. Et c'est bien pourquoi la fraternité est l'une des justifications les plus profondes de la pièce. Elle doit être conservée et promue car elle matérialise *in fine* la volonté générale. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'accélération du temps, qui a partie liée avec l'évolution des techniques. Elle rend possibles *urbi et orbi* l'accès à l'information et l'établissement entre chacune des chaînes et chacun des nuages de rencontres qui ne sont autres que des artefacts utilitaristes. C'est toute la territorialisation de la scène attribuée aux disputes qui est questionnée. Pour autant, ce constat n'exclut pas qu'advienne le meilleur : à l'issue de la crise sociale de 2019, lors du grand débat national, 16 337 communes ont ouvert des cahiers citoyens qui ont permis de recueillir plusieurs centaines de milliers de doléances.

DÉCLINER LA FRATERNITÉ CONCRÈTEMENT AU SEIN DE LA DÉCENTRALISATION

La contraction du temps mise en perspective avec la complexité des enjeux interroge la démocratie dans ses fondements. Sans remettre en

cause le système de la représentation, il est désormais temps de s'interroger sur sa substance : la démocratie ne devrait plus être une figure imposée, superficielle.

Deux voies méritent d'être explorées. La première concerne le droit d'amendement. Dans l'acception commune, il est compris comme le mode privilégié pour répondre à des situations particulières ; l'examen attentif de celles-ci ne permet pas d'invalider en totalité cette hypothèse. Revenons toutefois à la définition du terme « amendement ». Il désigne ce qui améliore. Dans l'organisation actuelle des collectivités territoriales, il n'existe aucune possibilité en ce sens puisque c'est l'exécutif qui fixe l'ordre du jour de l'assemblée délibérante et que c'est à lui qu'incombe l'ensemble des éléments transmis aux membres du conseil. L'introduction du droit d'amendement consisterait à autoriser l'examen par l'assemblée délibérante de propositions alternatives. Dans la mesure où cette ouverture ne saurait contribuer à remettre en cause la représentation qui prévaut dans notre système électif, le droit d'amendement ne pourrait intervenir qu'à partir du moment où, d'une part, un nombre minimum de citoyens cosignerait l'amendement concerné et, d'autre part, le nombre de signatures autorisées par électeur serait limité au cours d'une année civile. Par ailleurs, des cahiers de doléances seraient systématiquement ouverts.

La seconde voie est celle du jury populaire. De nombreux pays étrangers y ont recours, notamment en Irlande ou en Islande. La notion de jury populaire se retrouve également dans le monde judiciaire, où il désigne ces femmes et ces hommes qui, après avoir été tirés au sort, et dès lors qu'ils ne sont pas récusés par l'une des parties, participent, avec le concours des magistrats, au délibéré qui aboutira au jugement d'un individu. Depuis le 1^{er} janvier 2001, il est possible d'interjeter appel, ce qui repousse le jugement définitif. Rappeler brièvement ce processus

renseigne utilement sur ce qui pourrait être mis en place. Premier élément, la qualité du juré n'intervient que pendant une session d'assises. Deuxième élément : aucune formation n'est requise pour devenir juré d'assises. C'est l'égalité des citoyens – fondement de la fraternité – qui rend possible cette disposition. Troisième élément, si la composition du jury d'assises laisse une large place aux jurés, ceux-ci se trouvent assistés de trois magistrats. Quatrième élément, la possibilité d'un appel est prévue. S'il ne s'agit pas de transposer cette organisation à l'identique – les finalités ne sont pas les mêmes –, elle pourrait inspirer le jury populaire de la fraternité qui doit être institué dans la décentralisation.

Pour que ces jurys populaires soient opérationnels, plusieurs compléments doivent être apportés. Le jury citoyen sera tiré au sort chaque année parmi les électeurs inscrits sur les listes électorales. Il sera complété, d'une part, par des représentants des forces socioéconomiques et, d'autre part, par des personnalités qualifiées dont la désignation devra être approuvée par les trois quarts des membres de l'assemblée délibérante. Il est entendu que le nombre de jurés tirés au sort représente 70% de l'effectif total du jury citoyen, les représentants des forces socioéconomiques, 30%. Chaque membre du jury citoyen recevra une formation sur l'objet du sujet soumis à sa délibération. Comme dans le cas du jury d'assises, les jurés auront droit à un défraiement. Par ailleurs, le jury citoyen ne saurait s'ériger en contre-pouvoir de la démocratie représentative. Pour contourner cet écueil, il est nécessaire, d'une part, de préciser le cadre des saisines. Certaines relèveront du droit commun : les travaux de la commission régionale des libertés et responsabilités locales sont un exemple. Cela n'exclut pas les auto-saisines⁷, dont le nombre doit toutefois être limité, au risque que l'on assiste à la mise en place d'un contre-pouvoir permanent face aux

7. Le jury pourrait se saisir lui-même de certaines questions.

représentants élus. D'autre part, et c'est la principale différence avec l'actuelle démocratie locale, la décision du jury citoyen doit être dotée d'une effectivité réelle qui, à défaut d'être étendue, sera partielle. Cette effectivité s'inscrit dans une logique d'engagement. Afin que cet engagement soit réalisé, l'effectivité de la délibération de la collectivité territoriale ne sera possible qu'à partir du moment où le jury citoyen aura rendu son avis. Cet avis devra intervenir dans un délai maximum de trois mois à compter de la notification de la délibération au représentant de l'État.

L'avis qui sera rendu pourra prendre trois formes : l'approbation pleine et entière du projet, l'approbation du projet avec demande de prise en compte de corrections par l'assemblée délibérante, le vote négatif. Dans ces deux dernières hypothèses, l'assemblée de la collectivité sera de nouveau appelée à délibérer en adjoignant au projet de délibération l'avis du jury citoyen. Un représentant du jury citoyen viendra exposer devant l'assemblée délibérante l'avis rendu par ce jury. Et, si la délibération n'est pas conforme à cet avis, l'assemblée délibérante devra motiver sa décision.

La fraternité est un idéal qui n'est pas dénué d'effectivité lorsqu'il est mis en tension avec l'organisation décentralisée de la République. Qu'il s'agisse de la mise en cartes des biens primaires qui doivent être accessibles à tous, de l'introduction du droit d'amendement ou de la possibilité de recourir au jury citoyen, la fraternité opère la jonction entre la liberté et l'égalité. Elle ne peut s'épanouir qu'à partir du moment où la mise en jeu de la responsabilité intervient. Tel est le choix retenu pour l'acte II de la décentralisation.

Synthèse

- La péréquation limitée à des transferts financiers néglige des pans entiers de l'exigence de fraternité.
 - La fraternité doit permettre l'accès aux biens publics primaires pour chacun.
 - Le législateur définira les critères qui encadrent les biens publics primaires retenus.
 - La commission régionale des libertés et responsabilités locales procédera à la mise en cartes du principe de fraternité.
 - La démocratie locale se fonde sur un engagement.
 - Afin de conforter le système représentatif des assemblées délibérantes, le droit d'amendement et le recours à un jury citoyen seront autorisés.
-

CONCLUSION

On a longtemps attendu une nouvelle mise en scène de la décentralisation inaugurée en 1982. Le volontarisme de ceux qui la conçurent, François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre, permit de dépasser les oppositions. Les possibilités offertes par cet abandon du contrôle étroit de l'ensemble des actes des collectivités territoriales eurent raison de ceux qui combattirent cette réforme tout en contribuant à une meilleure mise en œuvre des compétences transférées. Mais, malgré ces avancées, le metteur en scène, l'État, a tenté en permanence d'intervenir dans le jeu des acteurs. Il leur disait ce qu'il fallait faire ou restreignait leurs moyens financiers, expliquant qu'il n'avait pas d'autre choix. Étrange spectacle, où l'on tenta de nous faire croire que de nouveaux actes intervenaient : ils entretiennent le foyer de l'illusion porté à son incandescence.

Nombreux sont aujourd'hui les élus qui se demandent s'ils vont continuer à faire palpiter au quotidien le cœur de la République. À l'ingratitude de l'État et aux colères des citoyens à leur égard s'ajoute la désertion d'un nombre sans cesse croissant de citoyens qui quittent la scène démocratique. Les longueurs et les multiples ratés du texte de l'acte I de la décentralisation expriment la situation dans laquelle nous nous trouvons : une mise en scène hésitante qui, lorsqu'elle ratiocine, conduit dans certaines situations à l'aveuglement. Quant aux acteurs qui ont fait le choix de rester, ils finissent, au mépris des

libertés et des responsabilités qui se rattachent à ces libertés, par lantiponner sur les errements du législateur.

La progression de l'histoire de la décentralisation s'impose. Tel est l'objet de l'acte II. Expression d'une pensée mobile, celle qui s'écarte des commentaires aussi nombreux que savants, que l'impossible apaise. L'universel de notre devise est notre dessein, l'indissoluble de notre République. L'entrelacs des intimités propres à chacun des trois termes qui la composent ne peut se réduire à l'obscurité qui hante les ténèbres. Point de décentralisation sans liberté, point de liberté sans égalité, point de fraternité sans à la fois égalité et liberté : tel est le sillon que nous empruntons, celui de Jean Jaurès dans son discours à la jeunesse prononcé en 1903 lorsqu'il déclarait : « Le courage, c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel ; c'est d'agir et de se donner aux grandes causes sans savoir quelle récompense réserve à notre effort l'univers profond¹. »

L'acte II de la décentralisation est cette tentative. Celle de faire vivre une pensée politique de la décentralisation de la République à laquelle l'idéal de la devise républicaine oblige. Une décentralisation qui commence par celle de l'État, lorsque l'ensemble de ses missions auront été définies avec précision, au lieu qu'il transfère son impuissance aux acteurs locaux. Une pensée politique de la décentralisation qui s'écarte fortement de l'approche organique qui a prévalu jusqu'à ce jour. La décentralisation n'a d'autre finalité que de proposer et de mettre en œuvre des politiques publiques. Une pensée politique où la République décentralisée se déploie avec maturité lorsque la liberté rime avec la responsabilité.

Dans l'acte II, le jeu des acteurs est restauré : au-delà des principes et de l'évaluation de leur mise en œuvre par le législateur, il n'existe plus

de cadres préétablis. Ce sont les acteurs qui devront choisir, dans un temps limité ; aussi bien pour ce qui relève des structures appropriées que des compétences non obligatoires qu'ils exerceront. Et ce n'est que s'ils ne parviennent pas à faire usage de leur liberté et des responsabilités qui s'y rattachent que l'État se substituera à eux. Enfin, un acte II de la décentralisation, tout en réitérant l'importance de la représentation électorale, ouvre la possibilité pour les citoyens d'intervenir sous réserve d'un engagement effectif de leur part. Sous forme d'ouverture, ce mot de Danton : « De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace, et la France est sauvée² » et peut avancer, car cette pièce est bien celle du miroir de notre réalité.

1. Jean Jaurès, discours à la jeunesse à Albi en 1903.

2. Danton, séance du 2 septembre 1792, Archives parlementaires, tome 49, p. 209.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Introduction	11
La liberté	19
L'égalité	39
La fraternité	53
Conclusion	67

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-125-7

© ÉDITIONS FONDATION JEAN-JAURÈS
12, CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETS GRAPHICS
Imprimé en France par ATROIS
SEPTEMBRE 2019

VINCENT AUBELLE
NICOLAS KADA
PRÉFACE D'ÉRIC KERROUCHE

POUR UNE NOUVELLE DÉCENTRALISATION DE LA RÉPUBLIQUE

La raison technicienne et la révérence faite aux chiffres ont envahi depuis de nombreuses années la décentralisation. Ceci a fatigué la démocratie locale : les électeurs désertent les urnes et les vocations d'élus se font de plus en plus rares.

Dans cet essai, les deux auteurs plaident pour un abandon de l'approche étriquée qui caractérise la décentralisation aujourd'hui. En revenant à l'idéal de la devise républicaine, ils proposent de retrouver une pensée politique qui dessine, enfin, une véritable République décentralisée.

Vincent Aubelle est professeur associé des universités de droit public au département Génie urbain de l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est - Marne-la-Vallée).
Nicolas Kada est professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes.

ISBN : ISBN : 978-2-36244-125-7



9 782362 441257

6 €

Série parrainée par



Fondation
Jean Jaurès

www.jean-jaures.org