

Décentralisation : les raisons d'un recul

Face au mécontentement des élus, le gouvernement a préféré repousser l'examen d'une partie du projet de loi

Il est lourd, complexe, parfois incompréhensible. L'avant-projet de loi de décentralisation transmis en mars au Conseil d'Etat est un énorme pavé de près de 175 pages et de plus de 120 articles que Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, vient de se faire retoquer par le premier ministre, Jean-Marc Ayrault.

C'est mardi 2 avril, face aux sénateurs du groupe socialiste, que l'ancien professeur d'allemand a fait connaître son appréciation sur la copie de sa ministre. Malgré dix mois de travail et des centaines d'heures de consultation, M^{me} Lebranchu voit son texte débité en trois parties dont l'examen sera étalé, au mieux, sur l'année 2013. M. Ayrault accorde toutefois aux membres de son exécutif des circonstances atténuantes, « compte tenu de la lourdeur, de la complexité, lorsqu'on s'attaque au grand chantier des collectivités ».

« Pour éviter au gouvernement le camouflet d'un nouveau projet de loi repoussé par sa majorité, il a été décidé d'aller moins vite »

Françoise Cartron
sénatrice (PS) de la Gironde

Une réforme de la décentralisation était l'un des engagements du candidat Hollande en 2012. Mais, en quelques mois, l'acte trois de la décentralisation annoncé par le président Hollande a muté en une vague réaffirmation des charges des collectivités. Pour parachever la confusion, le texte dessine une décentralisation à la carte : il est prévu que la coordination de l'ensemble des actions publiques se fasse au sein de Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) où les responsabilités pourront être redistribuées en fonction des compétences de chacun. La CTAP est censée permettre d'accorder les intérêts souvent divergents des représentants de l'ensemble des exécutifs locaux - régions, départements, métropoles, agglomérations -, ainsi que des délégués de maires et de communautés de communes, et de l'Etat.

« Il s'agit d'un texte flou », reconnaît la sénatrice socialiste de Paris

Les points de friction de la loi de décentralisation

Les régions, qui espéraient obtenir d'exercer seules les compétences économiques, s'exaspèrent de la rivalité des métropoles, dans la dernière mouture de l'avant-projet de loi. Une concurrence qui conduirait, selon elles, à un émiettement des compétences des collectivités au profit d'un pouvoir central renforcé.

Les maires, jaloux de leurs prérogatives locales, s'inquiètent de la montée en puissance de l'intercommunalité, qui conduirait à un glissement progressif de leurs compétences vers ce nouvel échelon. Ils dénoncent également une mise sous tutelle de leurs actions économiques par les régions.

Les départements, qui conservent la gestion et la construction des collèges ainsi que l'action sociale, et, à l'avenir, l'aménagement numérique des territoires, s'inquiètent de voir leurs charges gonfler année après année. Le texte ne prévoit pas de trouver de nouveaux financements, et l'exécutif renvoie les présidents de conseil général au prochain projet de loi de finances pour demander des ressources adaptées.



L'hôtel de l'agglomération de Montpellier, le conseil régional de Languedoc-Roussillon, le conseil général de l'Hérault et la mairie de Montpellier. ALAIN TENDERO/DIVERGENCE POUR « LE MONDE »

Marie-Noëlle Lienemann. « Un texte complexe », préfère Jean-Pierre Sueur, sénateur socialiste du Loiret. « Une usine à gaz », tranche Vanik Berberian, président de l'association des maires ruraux. Marylise Lebranchu avait pourtant promis, en janvier, de rechercher « un juste équilibre » entre communes, régions, départements. Mais en traitant la réforme de l'ensemble des collectivités dans un seul texte, le gouvernement a pris le risque de multiplier les oppositions.

« A vouloir contenter tout le monde, le texte n'a donné satisfaction à personne », illustre Alain Rousset, président de l'Association des régions de France et député socialiste de la Gironde. Là vague de mécontentement des

élus territoriaux, qui sont également les grands électeurs des sénateurs, a été parfaitement ressentie au Palais du Luxembourg : « A force de négocier, l'acte de décentralisation promis s'est réduit au plus petit dénominateur commun. Un objet législatif qui va un peu dans tous les sens, accordant des compétences à géométrie variable », assassine M. Sueur. Et sans l'accord du Sénat, le texte est mort-né.

« L'Elysée, Matignon, les sénateurs socialistes, chacun s'est rendu compte, lors des dernières semaines, qu'il n'était pas possible d'intégrer toutes les dispositions prévues par l'avant-projet dans une seule loi », explique Michel Delebarre, sénateur socialiste du Nord. « Il y a eu, ces dernières semaines, de nombreux échanges entre Matignon et

le Sénat », souligne encore M. Sueur. « Le texte risquait de ne pas être voté », explique Françoise Cartron, sénatrice socialiste de la Gironde. Dans ces conditions, soit

« A vouloir contenter tout le monde, le texte n'a donné satisfaction à personne »

Alain Rousset
président (PS) de l'Association des régions de France

on fonce dans le mur en klaxonnant, soit on appuie fort sur le frein. Pour éviter au gouvernement Ayrault le camouflet d'un nouveau projet de loi repoussé par sa majorité, il a été décidé d'aller moins vite. »

Pour prendre un peu plus de temps et surtout sectionner les oppositions, le texte, qui sera intégralement présenté le 10 avril au conseil des ministres, est réaménagé en trois parties. « La première sera consacrée à Paris, Lyon, Marseille, mais aussi aux autres grandes métropoles de province et aux grandes villes », a détaillé M. Ayrault mardi. « La deuxième partie aux régions (...) et un troisième texte se consacrera aux solidarités territoriales qui concernent notamment l'avenir des départements, l'avenir des communes et des intercommunalités », a précisé le premier ministre.

Selon Matignon, le texte métropole pourrait être voté dès l'été. La partie consacrée aux régions serait soumise au vote à l'automne. La

dernière, qui concerne les départements et les communes, est planifiée pour la fin 2013. « Il n'y a pas d'urgence », dit M^{me} Lienemann.

Un point de vue que ne partagent pas tous les élus. « Nous avons tous les pouvoirs pour construire cette loi au mieux de l'intérêt général. Mais ce n'est pas ce qui a primé. Communes, régions, départements, Etat, il y a eu de l'intégrisme dans tous les camps et nous nous sommes montrés incapables de trouver un compromis », regrette Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France et président socialiste du conseil général des Côtes-d'Armor. « Cette reculade du gouvernement est un échec collectif pour la gauche », assure-t-il. ■

ERIC NUNÈS

Le découpage du texte, un coup dur pour le soldat Lebranchu

« DÉPITÉE », « écoeurée » : c'est ainsi que plusieurs socialistes dépeignent Marylise Lebranchu après l'avoir entendue au bureau national du parti, mardi 2 avril.

Ni le moment ni le détail de l'annonce du report d'une grande partie du projet de loi sur une nouvelle organisation des collectivités locales après 2014 n'ont été le choix initial de la ministre de la décentralisation. « L'exécutif lui a imposé un séquençage dont elle ne voulait pas au départ, qui risque de tuer le projet, alors qu'elle avait proposé un autre découpage pour le sauver », résume un secrétaire national du PS.

M^{me} Lebranchu se veut solidaire de l'arbitrage de l'exécutif. « J'avais initié, dès le début, avec le président de la République et le premier ministre, la possibilité de couper le texte en deux, confie-t-elle au Monde. Ayrault avait dit non. Finalement, une fois le constat établi qu'il y aurait une pluie d'amendements au Sénat qui risquait d'empêcher l'adoption du texte avant les municipales, le premier ministre a choisi de le couper en trois. Je lui sais gré de m'avoir mise dans la boucle. »

Mais elle n'est pas dupe. « Elle sait que la décision a été prise par



Marylise Lebranchu, le 20 novembre 2012. KENZO TRIBOUILLARD/AFP

le gouvernement de reporter ce qui fâche après les municipales par crainte de mécontenter les maires ruraux et de perdre par voie de conséquence les sénatoriales », décrypte un responsable national du PS. En optant pour « une vente à la découpe » du texte, selon un élu PS, l'exécutif « a décidé de ne rien faire ».

Certes, le « recul » non assumé du gouvernement a été d'autant plus facile à opérer que les critiques de la majorité n'ont pas manqué sur le texte. M^{me} Lebranchu,

selon un socialiste, a commis « des maladresses » qui ont rendu le texte peu « enthousiasmant » pour les élus. « Elle a été dépassée par son sujet », assure-t-on dans l'entourage d'un sénateur PS. « Lebranchu a été victime de son prisme breton, pense un cadre du parti. Elle a pensé que ce qui marche en Bretagne fonctionnerait ailleurs. Or, beaucoup d'élus redoutent d'être les dindons de la farce des conférences territoriales prévues par le projet de loi et qu'elle a beaucoup défendues. »

Marylise Lebranchu s'est trouvée davantage encore « démonétisée » aux yeux d'une partie des élus quand l'Elysée et surtout Matignon ont rendu les derniers arbitrages à sa place. « On n'a plus le stylo », confiait-on dans son cabinet il y a quelques semaines. La huitième et dernière version du texte, transmise au Conseil d'Etat, a échappé à la ministre sur plusieurs points. Amendé par l'exécutif, le texte final avait « des arêtes plus fortes », se félicite Alain Fontanel, secrétaire national du PS.

« Ne pas humilier Marylise »

C'est alors que François Hollande, alerté par Jean-Pierre Bel, le président du Sénat, et par François Rebsamen, le patron des sénateurs PS, a pressenti le blocage dans cette Chambre, notamment à cause du transfert d'une partie des pouvoirs des édiles en matière d'urbanisme vers les intercommunalités. Mais pour autant, à ce moment, « rien n'a été arbitré sur le découpage du texte », déplore Didier Guillaume, sénateur (PS) de la Drôme. « Il ne fallait pas humilier Marylise », tente d'expliquer l'entourage d'un sénateur.

Finalement, c'est in extremis que Jean-Marc Ayrault a pris la décision la semaine dernière de découper le texte pour éviter un tir de barrage des bancs de la majorité sénatoriale. Prétendant à la présidence de la puissante Association des maires de France, dominée par les maires ruraux, André Laignel, maire (PS) d'Issoudun s'est félicité, mardi, du report après les municipales des articles portant sur l'intercommunalité. Seul le projet consacré à Paris, Lyon, Marseille et aux grandes métropoles de province sera examiné avant 2014. Pourtant, un autre élu s'inquiète que cette réforme soit encore jugée par certains trop favorable aux métropoles, et rencontre à nouveau des résistances.

« Le texte ne sera pas dénature », promet M^{me} Lebranchu. Pour défendre la réforme, « il fallait quelqu'un qui ait un peu de bouteille, qui n'ait rien à perdre et le cuir un peu dur », ajoute-t-elle. En bon petit soldat du gouvernement, elle se refuse à croire que les 1 000 heures de réunions consacrées à élaborer son projet l'auront été en pure perte. ■

BÉATRICE JÉRÔME