



N° 451

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017.

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un dialogue territorial,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Damien ABAD, Guillaume PELTIER, Emmanuelle ANTHOINE, Valérie BEAUVAIS, Valérie BOYER, Thibault BAZIN, Valérie BAZIN-MALGRAS, Jean-Yves BONY, Bernard BROCHAND, Fabrice BRUN, Jacques CATTIN, Dino CINIERI, Éric CIOTTI, Pierre CORDIER, Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, Bernard DEFLESSELLES, Rémi DELATTE, Fabien DI FILIPPO, Julien DIVE, Jean-Pierre DOOR, Virginie DUBY-MULLER, Pierre-Henri DUMONT, Daniel FASQUELLE, Jean-Jacques FERRARA, Nicolas FORISSIER, Laurent FURST, Claude de GANAY, Annie GENEVARD, Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Patrick HETZEL, Valérie LACROUTE, Sébastien LECLERC, Gilles LURTON, Jean-Louis MASSON, Frédérique MEUNIER, Maxime MINOT, Bérengère POLETTI, Bernard PERRUT, Robin REDA, Jean-Luc REITZER, Bernard REYNÈS, Vincent ROLLAND, Martial SADDIER, Raphaël SCHELLENBERGER, Jean-Marie SERMIER, Éric STRAUMANN, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Isabelle VALENTIN, Patrice VERCHÈRE, Charles de la VERPILLIÈRE, Michel VIALAY, Jean-Pierre VIGIER, Stéphane VIRY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, Edouard Balladur expliquait que : « *Les Français, aussi attachés soient-ils aux libertés locales, aussi proches de leurs élus, aussi résolus à voir respecter leur liberté d'action, sont conscients des réformes indispensables qu'il convient d'apporter à un système vieilli et qui ne répond plus à leur attente.* »⁽¹⁾

L'organisation territoriale de la France est ancienne, complexe, et construite par strate en fonction des époques.

La tradition centralisatrice a constitué, des siècles durant, une forte spécificité de l'organisation politique et administrative de la France.

Depuis la fin du Moyen Âge, la monarchie française s'était efforcée d'affirmer son autorité sur « un agrégat inconstitué de peuples désunis », selon l'expression de Mirabeau.

En outre, le royaume de France connaissait une forte centralisation sous le règne de Louis XIV. Ce roi absolu et divin a construit son autorité et son pouvoir autour d'un État central.

La Révolution a substitué à la confusion administrative des provinces une organisation territoriale uniforme, avec des circonscriptions identiques dans tout le pays : départements, arrondissements, cantons, communes. Les jacobins rêvaient d'une République idéale, rigide sous un gouvernement fort.

Héritier de cette France révolutionnaire, Bonaparte accentua la centralisation.

Le processus de décentralisation, entamé en 1982, a marqué une véritable rupture. Point de départ, la loi Deferre⁽²⁾ a conduit à la révision constitutionnelle de 2003, qui constitue l'étape d'approfondissement de la décentralisation en France.

(1) Propos introductif d'Edouard Balladur, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République en date du 5 mars 2009.

(2) Le 2 mars 1982, la France adoptait la Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (loi Defferre).

Même si ces différentes lois de décentralisation ont permis des avancées relatives à la reconnaissance de la France des territoires, la République Française est toujours dirigée par un mécanisme jacobin.

Il existe encore et toujours une attente importante. Les collectivités territoriales ont été confrontées à une succession de réformes inspirées par une logique de modération budgétaire, en y associant peu les acteurs de terrain, ce qui est souvent mal vécu dans les territoires.

Il en résulte un sentiment d'exaspération chez les élus locaux, qui contraste avec le discours rassurant des administrations centrales.

Comme le souligne le rapport d'information de M. Éric Doligé et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont ⁽³⁾, « *les collectivités territoriales n'ont guère été associées à la gestation des réformes, si ce n'est tardivement, essentiellement à l'occasion d'un dialogue organisé pour préparer le choix de la spécialisation géographique des services de l'État en région.* »

Dans la plupart des réformes qui les concernent, l'avis et les besoins des collectivités sont en réalité peu pris en compte en amont, comme si l'État demeurerait l'instance surplombante. Les collectivités sont simplement informées de ses initiatives, puis associées à leur mise en œuvre.

En outre, les moyens financiers de l'État ont régressé, et son maillage territorial s'est distendu. Ses leviers sont de plus en plus fragiles.

Les politiques publiques, au niveau territorial, ont de plus en plus besoin d'être conçues et mises en œuvre dans un cadre partenarial associant l'État et les collectivités.

Les collectivités territoriales doivent participer au renouveau démocratique dont la France a besoin. Les élus locaux sont un vivier, un échelon incontournable de compréhension du terrain, car ils sont proches des citoyens. Ils connaissent, comprennent, et sont engagés dans et pour leur territoire.

Cette idée est renforcée par le principe de subsidiarité revenant à prendre les décisions par l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par l'action à mettre en œuvre.

(3) Rapport d'information n° 181 (2016-2017) de M. Éric Doligé et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 6 décembre 2016.

Pour permettre une décentralisation efficace et assumée, il est proposé de changer de logique et d'associer les collectivités locales à toute réforme préalable les concernant. Cela permettrait la mise en œuvre réelle du principe de libre administration des collectivités, prévu par l'article 72 de la Constitution.

S'inspirant des articles L. 1 à L. 3 du code du travail, issues de la loi « dite Larcher » du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, le dispositif de cette proposition de loi vise à consacrer un dialogue territorial.

Ce mécanisme instaure dans la loi un principe d'action du Gouvernement en vue d'une meilleure prise en compte des collectivités locales dans l'élaboration des normes les concernant.

Là où l'article L. 1 du code du travail impose une saisine préalable des partenaires sociaux dans les matières relevant de la négociation collective, la proposition de loi prévoit quant à elle une saisine des collectivités locales préalable à toute réforme les concernant, ce dispositif devenant un passage obligé avant le dépôt d'un texte sur le bureau des assemblées et devant être justifiée auprès des parlementaires.

Plusieurs mises en œuvre de ce principe est imaginable comme par exemple la possibilité pour les élus de locaux de participer à des enquêtes ou des questionnaires permettant de donner leur avis sur l'élaboration des nouvelles normes qui les concernent. Les préfets peuvent également collecter les avis, ou encore permettre des auditions de commissions locales.

La France des territoires est majoritairement perçue comme délaissée par la République. Il y a un sentiment général de désintérêt des pouvoirs publics concernant les collectivités locales et leurs citoyens.

A contrario, cet outil de dialogue territorial permettrait d'associer la France des territoires aux prochaines réformes des collectivités et de lutter contre ces impressions.

Enfin, cet outil de dialogue territorial permettrait également d'adapter au mieux les normes à la France des territoires, arriver à un développement harmonisé et veiller à ce qu'il y ait une équité de traitement dans les politiques publiques.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

« Tout projet de réforme des collectivités locales envisagé par le Gouvernement fait l'objet d'une concertation préalable et d'une réflexion avec les collectivités locales en vue de son adaptation et prévoit, autant que de besoin, les dispositions législatives ou réglementaires nécessaires à cette adaptation. »

