

## Jupiter et les territoires : une histoire française

La recentralisation financière ne peut plus être la seule réponse désincarnée face aux mutations accélérées du service public et aux nouvelles fractures territoriales. Les collectivités ont vocation à assumer l'ensemble des responsabilités en matière de politiques non régaliennes territoriales.

Romain Pasquier est directeur de recherche CNRS-Centre de recherche sur l'action politique en Europe (CRAPE/UMR 6051) et titulaire de la Chaire Territoires et mutations de l'action publique TMAP-Sciences-Po Rennes.

**S**uppression de la taxe d'habitation pour les communes, généralisation des 80 km/h sur les routes départementales, fronde des élus locaux, mobilisation inédite des gilets jaunes depuis novembre 2018... La seconde année du quinquennat d'Emmanuel Macron aura été marquée par un nombre inédit de tensions entre l'exécutif gouvernemental et les territoires. Le macronisme serait-il le nouveau visage d'un jacobinisme new-look, jeune et libéral, mais farouchement centripète ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés. Tout d'abord, si la recentralisation financière se poursuit effectivement sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, elle s'inscrit dans une dynamique de longue durée à laquelle les gouvernements précédents, de gauche comme de droite, ont largement contribué. Ensuite, une tentation existe au plus haut sommet de l'État d'accompagner plus fortement les

dynamiques de différenciation territoriale. L'heure ne serait donc plus au grand soir institutionnel mais à un cadre juridique assoupli permettant l'éclosion d'expérimentations ascendantes portées par des coalitions de réforme à l'échelle locale ou régionale.

### **La réalité jacobine : un gouvernement par les finances publiques**

Depuis la crise de 2008, les gouvernements français sont régulièrement sommés par la Commission européenne de réduire un déficit budgétaire situé bien au-dessus des critères fixés par le pacte de stabilité de la zone euro. En contrepartie de délais accordés par la Commission pour réduire son déficit budgétaire, les gouvernements successifs ont dû mettre en place des politiques de contrôle budgétaire de plus en plus strictes, en particulier à partir de 2013-2014. Ceci a eu une double conséquence pour les finances des collectivités territoriales françaises. Tout d'abord, une diminution de la part de la fiscalité locale dans les recettes de ces collectivités, celle-ci étant remplacée par des transferts financiers de parts sur des impôts nationaux ou des dotations de l'État, autant d'instruments financiers sur lesquels les collectivités territoriales ont très peu sinon aucune marge de manœuvre. Cette première entaille dans l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises a notamment eu lieu avec la suppression, en 2010, de la taxe professionnelle pour les entreprises sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Elle a été remplacée par un nouveau panier fiscal, la cotisation économique territoriale (CET), bien moins avantageux pour les collectivités territoriales, en particulier pour les conseils régionaux et départementaux qui ont vu leur autonomie financière chuter à 10 et 25% de l'ensemble de leurs recettes budgétaires.

Après l'élection de François Hollande en 2012, la dégradation des comptes publics et la pression croissante de l'Union européenne à engager des réformes

de structure dans la seconde économie de la zone euro, ont contraint le Président de la République à annoncer, en janvier 2014, la mise en œuvre d'un « pacte de responsabilité » afin de relancer la compétitivité de l'économie française notamment par une baisse de charges aux entreprises. Cette baisse de charges d'environ 30 milliards d'euros a été financée par des économies budgétaires substantielles auxquelles les collectivités territoriales ont contribué à hauteur de 11 milliards jusqu'en 2017. Ainsi, pour la première fois depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, une baisse très nette des dotations d'État aux collectivités territoriales a été engagée sur une base pluriannuelle de 2015 à 2017.

De ce point de vue, Emmanuel Macron, secrétaire général adjoint du cabinet de François Hollande de 2012 à 2014, puis ministre de l'Économie de 2014 à 2016, poursuit une politique de recentralisation financière avec la suppression annoncée de la taxe d'habitation perçue par les communes à l'horizon 2020 et une réduction de 13 milliards d'euros des dépenses locales sur l'ensemble du quinquennat. Ce contrôle des dépenses locales

se déploie sous la forme de contrats financiers fixés par l'État aux principales collectivités territoriales représentant 80 % de la dépense publique locale. Le dispositif, prévu par

la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, concerne 322 collectivités, et vise à encadrer l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement (avec un objectif contraignant d'une hausse maximale de 1,2%), et de leur dette. Avec ce dispositif sans précédent dans l'histoire de la décentralisation, l'exécutif a pris le risque de braquer les principales associations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux. Ainsi, l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF) et l'association des régions de France (ARF) ont décidé

***Pour la première fois depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, une baisse très nette des dotations d'État aux collectivités territoriales a été engagée.***

en juillet 2018 de boycotter la 3<sup>ème</sup> conférence nationale des territoires censée incarner le renouveau du dialogue entre le gouvernement et les principales collectivités territoriales. Au congrès des régions de France, le 26 septembre 2018, un « appel de Marseille pour les libertés locales » signé par 1 200 élus (dont les principaux maires, présidents de départements et régions de France), interpellait le Premier ministre en clamant : « *Nous ne sommes pas des opérateurs de l'État mais des élus du suffrage universel. Tous les leviers de la France reposent sur des compétences partagées État-collectivités. Nous demandons un agenda partagé de réformes* ». Ni la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires, ni le remplacement du transparent ministre, Jacques Mézard, par Jacqueline Gourrault n'ont semblé apaiser la défiance généralisée du monde des territoires, en particulier du monde rural et des petites villes et moyennes vis-à-vis de l'exécutif et de son hyper-président.

### **La tentation girondine : vers un droit à la différenciation ?**

Et pourtant... En dépit de cette réalité jacobine, le macronisme porte en lui un rêve girondin : celui du droit à la différenciation. Alors que ses prédécesseurs s'étaient lancés à corps perdus dans des réformes territoriales tout aussi frénétiques qu'inefficaces, le président Macron est le premier à avoir autant insisté sur la nécessité de traiter différemment les territoires en fonction de leurs besoins. Dans son discours du 17 juillet 2017, il y annonce une relance de l'expérimentation, celle qui permet de nouveaux transferts de compétences (article 37-1 de la Constitution, depuis 2003) aux collectivités qui le demandent. Le tabou de l'expérimentation *ad hoc* semble donc en passe d'être levé, y compris celui de la révision constitutionnelle pour y parvenir.

N'oublions pas que le récit territorial jacobin puis républicain a traditionnellement combattu la diversité

territoriale. La construction de la France moderne s'est en effet réalisée en grande partie contre les particularismes et les différences territoriales. Or, un siècle plus tard, l'effet croisé de la décentralisation, de l'intégration européenne et de la mondialisation économique met en exergue les difficultés de l'organisation territoriale républicaine à adapter ses valeurs et ses modes d'organisation à une gouvernance multi-niveaux toujours plus polycentrique. D'autant que la décentralisation s'est refusée à choisir entre les divers niveaux territoriaux donnant à chaque collectivité et/ou établissement

public la possibilité d'agir, mais sous le contrôle d'un État central qui conserve l'essentiel du pouvoir normatif. Il en résulte un enchevêtrement des systèmes d'acteurs locaux et une dilution des responsabilités contribuant au sentiment de « recul » du service public sur le territoire. Comme l'illustrent des secteurs aussi différents que l'emploi, la formation professionnelle, l'environnement ou le tourisme, l'énergie des acteurs territoriaux est aujourd'hui concentrée sur des dispositifs de coordination et de mutualisation censés améliorer la performance publique, alors qu'ils génèrent plutôt des coûts de transaction considérables (temps, déplacements, ressources humaines).

*L'effet croisé de la décentralisation, de l'intégration européenne et de la mondialisation économique met en exergue les difficultés de l'organisation territoriale républicaine.*

Confrontés aux enjeux d'une action publique toujours plus complexe, les systèmes d'acteurs se différencient dans leurs stratégies territoriales. Or, le service public territorial de demain a besoin de clarté organisationnelle et de responsabilité politique accrue. Un droit à la différenciation élargi, en particulier à l'échelle régionale, peut donc constituer une voie intéressante pour la modernisation du service public et une redéfinition de la frontière entre les politiques régaliennes et non régaliennes. Les collectivités territoriales ayant vocation à assu-

mer dans l'avenir l'ensemble des responsabilités en matière de politiques non régaliennes territoriales. Dans son discours du 17 juillet 2017, Emmanuel Macron le reconnaît explicitement et amorce peut-être ici une petite révolution : « *Je crois profondément que dans la très grande majorité des cas, les territoires, en réalité, savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin (...) qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée* ». Un an plus tard, à Quimper, le 23 juin 2018, il indique qu'il est favorable à une « *décentralisation de projets* » et à une « *différenciation territoriale pour s'appuyer sur les projets locaux et développer les solidarités entre collectivités* ».

Or, le droit à l'expérimentation tel qu'il est défini dans la Constitution n'autorise pas une expérimentation à géométrie variable. Si elle est jugée réussie elle doit être généralisée au bout de cinq années ou s'arrêter. Ce droit à l'expérimentation est un droit à la généralisation en réalité. Mais désormais, au plus haut sommet de l'État, l'expérimentation semble possible. Ainsi, l'article 15 du projet de révision constitutionnelle portée par Emmanuel Macron devrait permettre que « *certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne dispose pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie* ». Il sera parallèlement ouvert la possibilité « *pour les collectivités territoriales et leurs groupements de déroger, lorsque la loi ou le règlement l'ont prévu, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent leurs compétences* ».

Après la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la collectivité unique de Corse, l'annonce, le 29 octobre 2018, de la création de la collectivité européenne d'Alsace (CEA) au 1<sup>er</sup> janvier 2021, suite à la fusion annoncée des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, constitue sans doute une nouvelle étape dans la construction d'une France à géométrie variable.

D'autant que cette nouvelle collectivité d'Alsace, un temps disparue dans le trou noir du Grand Est, exercera des compétences particulières en matière d'action transfrontalière (infrastructures, santé, mobilité, formation professionnelle). L'Agence de développement d'Alsace (Adira) se verra confier de nouveaux blocs de compétence, pas simplement l'attractivité ou le marketing territorial mais aussi l'insertion par l'activité économique, la solidarité territoriale ou l'accès aux services départementaux. Dans la même veine, le nouveau contrat d'action publique signé entre l'Etat et la Région Bretagne, le 8 février 2019, semble anticiper cette différenciation avec une Région qui va gagner en autonomie dans des domaines variés tels que la gestion de l'eau, la politique du logement avec un dispositif Pinel mieux réparti sur l'ensemble du territoire régional et un soutien accru aux langues régionales.

***La création de la collectivité unique de Corse et de la collectivité européenne d'Alsace constitue sans doute une nouvelle étape dans la construction d'une France à géométrie variable.***

Pour sortir d'un face-à-face délétère entre des citoyens mécontents mais impuissants et un pouvoir présidentiel hyper-centralisé et personnalisé, la démocratie territoriale doit jouer un rôle nouveau pour créer du dialogue et intégrer les citoyens dans la fabrique de l'action publique. Cela implique de changer la culture politique hexagonale. Des pistes existent à l'échelle locale avec par exemple le développement des budgets participatifs dans les grandes villes françaises depuis quelques années. En tout cas, la recentralisation financière assumée ne peut plus être la seule réponse désincarnée face aux mutations accélérées du service public et aux nouvelles fractures territoriales. Seul un nouvel équilibre des pouvoirs entre Etat central et collectivités territoriales pourra à moyen terme créer les conditions d'un nouveau vivre ensemble. La France doit inventer son fédéralisme...