

— RAPPORT

Le pouvoir aux communes

**Décentraliser par le principe
de « subsidiarité ascendante »**

Par Raul Magni-Berton, Nelly Darbois et Livia Stahl

LE POUVOIR AUX COMMUNES

Décentraliser par le principe de « subsidiarité ascendante »

Comment rapprocher les citoyens des décisions politiques ? C'est le débat qui agite nos démocraties représentatives, et particulièrement en France où le modèle institutionnel semble être arrivé à bout de souffle. *GenerationLibre* a déjà fait entendre sa voix en proposant, dans une précédente note, de donner aux collectivités locales une réelle autonomie fiscale. Ce rapport reprend cette idée, mais va beaucoup plus loin en proposant de donner la possibilité à chaque échelon local de déterminer lui-même ses compétences.

De nombreuses études montrent que les avantages de la décentralisation dépassent ses quelques défauts. À l'instar de nombreux exemples internationaux, elle favorise l'efficacité économique, la confiance, contribue à réconcilier les citoyens avec la politique, et, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne renforce pas nécessairement les inégalités territoriales.

En France, les différentes vagues de décentralisation n'ont pas conduit à donner aux collectivités territoriales une autonomie effective.

Pilotées par en haut, les premières réformes ont conduit l'État à déterminer à la place des collectivités quelles devaient être leurs compétences. Plus récemment, l'État a réduit le financement propre des collectivités et les a obligées à transférer certaines de leurs compétences vers un autre échelon. La suppression de la taxe d'habitation est le dernier exemple en date de recentralisation, fiscale, qui diminue la capacité effective pour les collectivités de se gouverner par elles-mêmes.

Pour décentraliser efficacement, il faut rompre avec la logique de la réforme imposée « par le haut » et préférer le principe de « subsidiarité ascendante ». Plutôt que de laisser à l'État le soin de répartir lui-même les compétences des différents échelons territoriaux, il convient d'inverser la logique et de partir du bas pour commencer par donner le choix au plus petit échelon : les communes. Elles-mêmes choisiraient quelles compétences elles exercent et lesquelles elles désirent déléguer à l'échelon plus haut.

Pour réaliser le principe de « subsidiarité ascendante », nous proposons de réécrire l'article L.1111-8-1 du Code général des collectivités territoriales plutôt que la Constitution. En effet, le vrai obstacle ne réside pas dans la Constitution, qui est déjà tout à fait compatible avec un fort degré de décentralisation, mais bien dans les textes de loi auxquels elle renvoie continuellement en matière de gouvernance locale.

Notre proposition est un changement minimal pour des effets concrets maximaux. En modifiant le Code général des collectivités territoriales, l'État serait tenu d'accepter les demandes de collectivités souhaitant s'attribuer de nouvelles compétences. Ces dernières pourraient ainsi décider de renforcer leurs compétences et leur pouvoir dans des domaines aussi variés que la gestion de l'enseignement, de l'environnement, du transport ou encore de l'emploi. Ces demandes seraient assorties d'une nouvelle responsabilité financière des collectivités qui pourraient déterminer leur fiscalité.

Cette réforme renouerait avec une tradition française plus respectueuse des territoires et plus adaptée aux défis démocratiques que nous affrontons aujourd'hui. Elle vise à contrecarrer les dysfonctionnements du jacobinisme français en donnant aux collectivités territoriales les moyens légaux pour parvenir à une plus grande autonomie, tout en leur laissant la possibilité d'emprunter ce chemin à leur rythme et selon leur volonté, en respectant les particularités de chaque territoire.

GENERATION LIBRE

www.generationlibre.eu

contact@generationlibre.eu

Communes de France métropolitaine, 25 juin 2008

Pour des raisons graphiques, seule la France métropolitaine est représentée en couverture.

Conception & réalisation : GenerationLibre

Impression : Mailedit

Mars 2020

LE POUVOIR AUX COMMUNES

PAR

RAUL MAGNI-BERTON

Professeur de science politique à
Sciences Po Grenoble,
expert GenerationLibre

NELLY DARBOIS

Membre de l'Institut de recherche
territoire démocratique (IRTD)

LIVIA STAHL

Juriste spécialisée en droit public local

LE MOT DE MAXIME

Un pari sans Paris

Quel maire pour ma commune ? C'est la question posée à chaque citoyen lors de ces municipales. Profitons du rendez-vous électoral pour en avancer une autre : quel pouvoir pour nos maires ? Ils sont les plus populaires de tous nos élus et pourtant la République leur confie le moins de pouvoir.

Les maires sont devenus malgré eux de simples négociateurs de terrain entre préfets, régions, départements et autres intercommunalités. Ils sont quotidiennement confrontés aux absurdités de la passion administrative française. Et si, pour une fois, on confiait à eux plutôt qu'à Paris le dessin de la décentralisation ? Le principe de subsidiarité ascendante offre ici cette logique alternative.

Faisons coup double : laissons s'exprimer les volontés qui fourmillent sur nos territoires, tout en rapprochant les citoyens de la vie démocratique. Comme l'explique Alexis de Tocqueville, « c'est donc en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire ».

Maxime Sbaihi

Directeur général
GenerationLibre



Cordes-sur-Ciel, France.

Se repérer dans le rapport.

01

L'essentiel

p.8

02

Introduction

p.10

03

Partie 1

p.16

Pourquoi décentraliser ?

1. **Effcience des politiques**
2. **Face aux crises économiques**
3. **Satisfaction et confiance**
4. **Inégalités entre territoires**

04

Partie 2

p.30

La difficile décentralisation en France

1. **Mise en perspective : la décentralisation dans le monde**
2. **La décentralisation à la française : une répartition des compétences pilotée par l'État**
 - 2.1 Distinguer les « compétences » et le pouvoir de décision des collectivités
 - 2.2 Les différentes phases de la décentralisation
 - 2.3 Situation actuelle : des obstacles à la décentralisation

05

Partie 3

p.48

Etablir une répartition des compétences « par le bas » : la subsidiarité ascendante

1. Subsidiarité ascendante versus subsidiarité descendante

2. Les formes de subsidiarité ascendante

2.1 Une subsidiarité ascendante gérée par les citoyens

2.2 Une subsidiarité ascendante gérée par les collectivités locales

06

Partie 4

p.58

Passage à l'acte : des propositions concrètes

1. Mérites et limites des changements constitutionnels pour promouvoir l'autonomie locale

2. Ce que nous proposons : modifier l'article L.1111-8-1 du Code général des collectivités territoriales

07

Conclusion

p.72

08

Les auteurs

p.76

09

Le think tank

p.78



Hôtel de ville tricolore dans le Beaujolais, France.

L'ESSENTIEL

Notre idée en un coup d'oeil.

Constat & analyse.

Les débats sur la décentralisation en France se concentrent principalement autour de la répartition des compétences entre les collectivités. Mais ils omettent bien souvent une question essentielle : qui devrait les fixer ? Ce rapport propose une réponse originale au travers d'une décentralisation qui viendrait d'en bas et non d'en haut.

Fondé sur les études académiques les plus récentes, ce rapport montre que la décentralisation est plus efficiente, juste, et ne crée pas nécessairement davantage d'inégalités. Il analyse pourquoi la décentralisation à la française n'en a pas vraiment été une.

À égalité d'efficacité, le principe de subsidiarité pose que les compétences devraient être exercées par l'échelon le plus proche de ceux qui sont touchés par une politique. Dans les faits, c'est une subsidiarité descendante qui a été mise en place. Aujourd'hui, l'État décide des compétences exercées par chaque échelon. Nous devons rompre avec cette approche et insuffler des réformes plus fidèles aux principes de notre Constitution en instaurant une subsidiarité ascendante.

D'après ce dispositif, les collectivités territoriales pourront revendiquer de manière effective de nouvelles compétences et les exercer de façon autonome sans déroger à la Constitution.

Proposition.

Modifier l'article L.1111-8-1 du Code général des collectivités territoriales afin de permettre aux collectivités de choisir elles-mêmes la répartition des compétences.

CHIFFRES-CLÉS

Les 3 chiffres à retenir.

1562

 pages

C'est la taille du Code général des collectivités territoriales qui encadre aujourd'hui la libre administration des collectivités territoriales. ⁽¹⁾

C'est la proportion des Français qui font confiance à leur maire. ⁽²⁾

71%

10,234

 €
milliards

C'est le montant de la baisse de la dotation générale de fonctionnement aux collectivités territoriales entre 2012 et 2018. ⁽³⁾

INTRODUCTION

La crise des gilets jaunes a non seulement constitué le révélateur d'un certain ras-le-bol fiscal mais aussi d'un mécontentement vis-à-vis de la façon dont le pouvoir était exercé en France. Le centralisme excessif français, en faisant du Président de la République une figure qui concentre autant les pouvoirs, suscite des attentes démesurées. L'omniprésence de cette figure et la capacité du gouvernement de décider des choses du quotidien sans que les citoyens puissent s'exprimer génèrent des attentes démocratiques importantes¹. **L'une des réponses au problème de l'éloignement du pouvoir politique des préoccupations quotidiennes des personnes est de redonner du pouvoir au niveau local.**

C'est le pari du présent rapport qui souhaite montrer pourquoi et comment il faudrait davantage décentraliser le système politique français. Il serait cependant exagéré de considérer qu'il est très centralisé. En réalité, il existe un paradoxe visible à la lecture de sa Constitution : d'un côté, la France est constitutionnellement « décentralisée » (art. 1) et les collectivités territoriales ont « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (art. 72). De l'autre côté, sa Constitution souligne également qu'il s'agit d'un État « unitaire » (art. 1) où « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » (art. 34). De fait, face à cette tension, la Cour constitutionnelle a tranché en faveur du deuxième groupe de clauses constitutionnelles.

Cette tension provient vraisemblablement de deux souhaits contradictoires qui ont traversé les cinquante dernières années de notre histoire. D'une part, une volonté de décentraliser pour mieux affronter les défis du monde contemporain au rang desquels on peut citer la complexification des politiques publiques, l'accroissement de la population, l'interconnexion des économies et l'adaptation au fonctionnement de l'Union européenne. **D'autre part, une volonté de**

1. L'un des auteurs du rapport a consacré un ouvrage sur la question du Référendum d'Initiative Citoyenne. Raul MAGNI BERTON, Clara EGGER, *RIC: le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous : au cœur de la démocratie directe*, 2019.

ne pas diluer une souveraineté nationale qui, face à ces mêmes défis, pourrait se fragiliser. L'État-nation est au cœur de la tradition française et la source du droit ne peut qu'être pyramidale.

Aujourd'hui, cette crainte d'une perte de souveraineté nationale contraste avec le succès politique et économique de pays — tels que les États-Unis ou l'Allemagne — qui affichent une unité nationale forte sans pour autant renoncer à un partage de souveraineté entre unités territoriales et État central. Au contraire, ces pays sont à l'abri de revendications indépendantistes ou autonomistes qu'on observe aujourd'hui dans presque tous les pays unitaires, de l'Écosse à la Catalogne, de la Corse à la Lombardie. Par ailleurs, les revendications indépendantistes qui ont émergé dans les pays fédéraux — tels que le Québec au Canada ou la Flandre en Belgique — ont été efficacement combattues par plus de fédéralisme. Autrement dit, le partage de souveraineté peut souder les États au lieu de les diluer.

Pour comprendre ce mécanisme qui peut sembler contre-intuitif à certains, il faut se plonger dans l'ambivalence que peut avoir — aux yeux de certains habitants de régions comme l'Alsace, la Bretagne ou la Savoie — l'appartenance à la nation française. D'un certain point de vue, celle-ci est bienvenue au nom d'une mutualisation des compétences régaliennes et d'une histoire commune. Mais d'un autre côté, ce même transfert de compétences peut produire des abus, en privant de l'autonomie nécessaire pour sauvegarder une identité régionale ou communale. Ces abus font également partie de l'histoire française. Or, fournir la possibilité aux collectivités de se protéger contre ces abus — autrement dit d'être un contre-pouvoir — est la condition pour déléguer les compétences à l'État sans risque. Avoir la main sur les compétences ne signifie pas les garder. Au contraire : cela signifie les déléguer sans craindre de les perdre à jamais.

Cette conception qui a l'air si peu « française » est pourtant au cœur de l'histoire intellectuelle de la France. **C'est Ernest Renan qui imagina la conception française d'une nation comme un « plébiscite de tous les jours ». En opposition à des conceptions fondées sur des peuples préétablis, Renan rappelle qu'une « nation n'a pas plus qu'un roi le droit de dire à une province : "Tu m'appartiens, je te prends". Une province, pour nous, ce sont ses habitants ; si quelqu'un en cette affaire a droit d'être consulté, c'est l'habitant. Une nation n'a jamais**

un véritable intérêt à s'annexer ou à retenir un pays malgré lui. Le vœu des nations est, en définitive, le seul critérium légitime, celui auquel il faut toujours en revenir »¹. Ce texte, enseigné dans les écoles et figurant au programme des examens de la fonction publique française, est devenu l'emblème de la conception française de l'État-nation. Une nation qui repose sur une subsidiarité ascendante.

Les propositions que nous ferons dans ce rapport visent à renouer avec notre tradition intellectuelle et avec notre Constitution. **L'aspect le plus important de la réforme que nous proposons porte sur la capacité de choisir les règles par lesquelles les collectivités s'administrent. Elles correspondent respectivement aux articles 72-1 et 72-2 de la Constitution. Au lieu de traiter les deux aspects par une proposition de réforme constitutionnelle, nous plaiderons pour une réforme du Code des collectivités territoriales qui, comme nous le verrons, constitue l'enjeu fondamental de cette réforme.**

Notre rapport s'organise autour de trois questions et d'une série de propositions.

La première question est : pourquoi décentraliser ? Pour répondre, nous convoquerons un grand nombre d'études qui ont été faites au cours des vingt dernières années afin d'évaluer les effets de différentes répartitions des compétences entre les échelons territoriaux. Ce travail de synthèse de travaux universitaires nous permettra de montrer que les principaux arguments existants en faveur des systèmes centralisés ne sont pas confirmés par les faits. À l'inverse, les arguments plaidant en faveur de la décentralisation sont bien plus solides.

La deuxième est : pourquoi ne parvenons-nous pas à décentraliser ?

Cette partie se fonde également sur un retour d'expériences internationales. Elle met en évidence les difficultés de ce type de réformes et fournit une analyse plus approfondie de la situation française et de l'échec de sa décentralisation.

Au terme de ces parties centrées sur les diagnostics, nous répondons à une troisième question qui est : sur quel principe faudrait-il s'appuyer pour proposer une profonde décentralisation

1. Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation? et autres écrits politiques*, Paris, Imprimerie nationale, coll. « Acteurs de l'histoire », 1996, p.9.

de notre système politique ? Nous proposons une nouvelle vision de la répartition des compétences en France : la subsidiarité ascendante. Notre proposition qui en découle dans la quatrième partie vise un but clair en déléguant une compétence principale aux collectivités : celle de répartir les compétences entre elles-mêmes et l'État central.

Dans la situation actuelle, nous sommes à la fois très proches et très éloignés de ce but. Sous un certain aspect, nous en sommes proches légalement, parce que les réformes nécessaires pour produire cet équilibre des pouvoirs territoriaux sont légères. Elles ne changeraient pas la Vème République telle qu'elle est aujourd'hui ; bien au contraire, elles s'inscriraient dans une certaine continuité. En même temps, nous en sommes toujours très loin philosophiquement.

Bien que beaucoup d'élus européens, nationaux ou locaux défendent le principe de subsidiarité, bien que les maires soient les élus les plus populaires en France, la « subsidiarité ascendante » bouleverse néanmoins notre conception de la nation. Elle se base sur l'idée qu'il y aurait un dilemme entre unité nationale et reconnaissance des particularismes locaux. Nous montrons, au contraire, que ce dilemme n'existe pas. La subsidiarité ascendante renforce la solidarité, l'unité, et l'identité d'une nation, tout en respectant davantage les particularismes locaux.



Ascarat, France.

PARTIE 1

Pourquoi décentraliser ?

Les arguments ne manquent pas pour défendre ou critiquer la décentralisation. D'un côté, la structure décentralisée rend les politiques plus adaptées aux territoires et les décideurs plus proches des gouvernés. Elle favorise les innovations et les expérimentations. D'un autre côté, elle peut susciter de fortes inégalités entre territoires, créer des problèmes de coordination et susciter une concurrence entre collectivités locales qui peut nuire à la qualité des services publics.

Depuis une bonne vingtaine d'années, un grand nombre d'études portant sur l'ensemble des pays du monde évalue la pertinence de chacun des arguments présentés plus haut en regardant ce qu'il en est dans les faits. Nous verrons que les arguments en faveur de la décentralisation sont plus solides que ceux en faveur de la centralisation quand on les confronte à l'expérience. **Les systèmes plus décentralisés fonctionnent mieux — y compris (et surtout) lorsque la décentralisation est très forte.**

1. Efficience des politiques

Un vieux réflexe dans le débat public consiste à confondre stabilité du gouvernement et stabilité des politiques publiques. Dans le premier cas, un gouvernement monolithique suit un plan clair, dans le deuxième cas, il existe des normes stables et raisonnables constituant un système fiable, non corrompu, et dans lequel il est aisé d'innover ou d'investir.

La même confusion est reproduite à propos de la décentralisation, qui produirait un morcellement des politiques publiques et une absence de plan unique. Cette absence de plan, néanmoins, est précisément la force des systèmes décentralisés, capables de mieux s'adapter aux réalités des territoires et de produire une émulation entre unités administratives qui disposent dès lors d'une plus grande marge pour innover. Les arguments qui soutiennent une plus grande efficience des systèmes décentralisés ne manquent pas.

Le premier argument, qui remonte à Wallace Oates, se fonde sur la proximité des citoyens du pouvoir politique¹. Cette proximité entraîne

1. Wallace E. OATES, *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, coll.« The Harbrace series in business and economics », 1972.

moins de risques de corruption, plus de prédispositions chez le citoyen à payer pour les biens publics du fait qu'il est plus susceptible d'en bénéficier, ainsi qu'une meilleure réactivité des élus par rapport aux demandes sociales d'allocation des ressources – réactivité davantage adaptée au contexte social et économique.

D'autres auteurs mettent en avant **les vertus de la concurrence qui oblige les territoires autonomes à rester attractifs pour les investisseurs en développant le capital humain.**¹

On peut opposer à tous ces arguments l'idée que si l'on soumet l'État central à une forte décentralisation, il perdrait beaucoup de ressources et de pouvoir, et, avec eux, la capacité à fournir une administration efficace sur tout le territoire national. Ses activités ne pourraient pas être compensées par celles des territoires pour deux raisons. D'une part, parce que sans économie d'échelle, les coûts des services sont plus élevés. D'autre part, parce que les territoires peuvent ne pas agir de façon coopérative et laisser aux autres le soin de produire des services². Prenons l'exemple de la politique environnementale : chaque région serait incitée à polluer, car la production favorise uniquement le territoire concerné, mais la pollution est étendue sur d'autres territoires.

Enfin, la concurrence fiscale peut conduire à baisser le taux d'imposition pour attirer les entreprises, ce qui reviendrait à réduire le niveau de redistribution à l'intérieur des territoires trop faibles. Dans la mesure où la paupérisation nuit à l'efficacité, la décentralisation aurait un effet négatif sur celle-ci³.

Lesquels de ces arguments sont les plus justes ? Quel type de système est le plus efficace ? **Pour résumer les études sur la question, on peut dire qu'on sait que la décentralisation est plus efficace que la centralisation, mais on ne sait pas encore quel est le niveau de décentralisation optimale.**

1. Ronald A. EDWARDS, « The structure of authority, federalism, commitment and economic growth », *Economic Theory*, n°25, 2005, p. 629-648.

2. George R. ZODROW et Peter MIESZKOWSKI, « Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods », *Journal of Urban Economics*, vol. 19, n°3, mai 1986, p. 356-370.

3. Robin BOADWAY, Pierre PESTIEAU et David WILDASIN, « Tax-transfer policies and the voluntary provision of public goods », *Journal of Public Economics*, vol. 39, n°2, 1989, p. 157-176.

Pour commencer, la recherche sur le sujet montre clairement qu'il y a généralement un lien positif entre le fédéralisme et la performance économique¹. Plus précisément, **le fédéralisme favorise des finances publiques saines, la qualité des services publics (en particulier dans le secteur de la santé), la satisfaction dans la vie et la conformité fiscale. De plus, elle réduit la corruption et l'économie parallèle.** Néanmoins, ces effets varient suivant le système fédéral mis en place, se réduisent, voire s'inversent, lorsque le niveau de développement économique est faible.

L'efficacité de la décentralisation est moindre lorsque les dépenses et les recettes ne sont pas collectées au même niveau territorial.

Autre aspect relativement établi : l'efficacité de la décentralisation est moindre lorsque les dépenses et les recettes ne sont pas collectées au même niveau territorial. Autrement dit, la décentralisation des recettes fiscales est plus efficace que la décentralisation des dépenses. Cela conduit à critiquer les modèles appelés « fédéralisme coopératif » (comme en Allemagne) où les recettes sont récoltées au niveau central, mais dépensées au niveau local. Cela empêche le binôme recettes/dépenses de fonctionner de manière efficace puisque chaque niveau territorial n'a de contrôle que sur l'un des deux aspects². Les modèles de décentralisation basés sur les transferts de l'État central aux pouvoirs locaux sont donc peu efficaces.

1. Thushyanthan BASKARAN, Lars P. FELD et Jan SCHNELLENBACH, « Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-analysis », *Economic Inquiry*, vol. 54, n°3, 2016, p. 1445-1463 ; Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ, Santiago LAGO-PENÍAS et Agnese SACCHI, « The impact of fiscal decentralization: A survey. », *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, n°4, 2017, p. 1095-1129 ; Gustavo CANAVIRE-BACCARREZA, Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ et Bauyrzhan YEDGENOV, « Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth », *World Development*, vol. 127, 2020, p. 104-742.

2. Hansjörg BLÖCHLIGER et Oguzhan AKGUN, « Fiscal decentralisation and economic growth », in Junghun KIM et Sean DOUGHERTY, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD, 2018, p. 25-47.

L'efficacité dépend aussi de la taille de l'unité territoriale considérée : plus celle-ci est petite, plus la croissance par habitant liée à la décentralisation est forte¹. Une étude faite aux États-Unis apporte des preuves qu'un doublement du nombre de gouvernements de comté dans une région métropolitaine avait augmenté les gains par employé de 17 % au cours de la période 1969 à 2006².

En dépit de ces résultats, la centralisation a également ses avantages. L'argument basé sur les économies d'échelle n'est pas dénué de fondement puisque l'analyse de Blöchliger et Akgun montre que, bien que le transfert des responsabilités augmente l'investissement public global, l'investissement par les régions semble être moins efficace que l'investissement réalisé par l'État³. Un État central bénéficie indéniablement de la concentration des ressources.

En revanche, d'autres arguments pro-centralisation ne résistent pas à l'étude des faits : **les systèmes fédéraux ne produisent pas de paupérisation. Ils tendent à réduire les taxes, mais cela ne se traduit pas par une montée des inégalités individuelles⁴. Au contraire, la décentralisation est associée à une inégalité de revenus inférieure et pourrait donc contribuer à une croissance inclusive⁵.**

2. Face aux crises économiques

Si les systèmes fédéraux sont plus efficaces en temps normal, ils peuvent néanmoins s'avérer plus fragiles lorsqu'ils sont confrontés à d'importantes crises. Face à l'urgence — militaire, mais aussi économique — il est commun de penser qu'un système dirigé par

1. Thushyanthan BASKARAN, Lars P. FELD et Jan SCHNELLENBACH, Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis : fiscal federalism and economic growth », *Economic Inquiry*, vol. 54, n°3, 2016, p. 1445-1463 ; Dean STANSEL, « Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas », *Journal of Urban Economics*, vol. 57, n°1, 2005, p. 55-72.

2. John William HATFIELD et Katrina KOSEC, « Federal competition and economic growth », *Journal of Public Economics*, vol. 97, 2013, p. 144-159.

3. Hansjörg BLÖCHLIGER et Oguzhan AKGUN (2018) *Op.cit.*

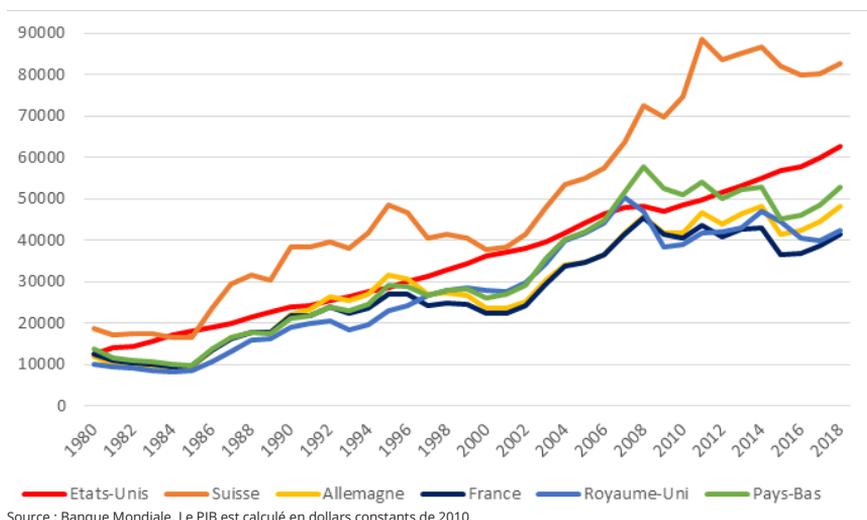
4. Heiko BURRET, Lars P. FELD et Christoph A. SCHALTEGGER, « Fiscal federalism and economic performance - new evidence from Switzerland », *CESifo Working Paper*, n°7250, 2018.

5. Sibylle STOSSBERG et Hansjörg BLÖCHLIGER, « Fiscal Decentralisation and Income Inequality: Empirical Evidence from OECD Countries », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 237, n° 3, 2017, p. 225-273.

le haut s'en sort mieux. Dans les crises militaires, de nombreux pays (dont certains pays fédéraux) prévoient des procédures d'urgence qui centralisent le pouvoir. Cependant, face aux crises économiques, aucun dispositif de ce type n'est prévu. Les systèmes décentralisés sont-ils plus résilients face à ce type de crise ?

Une étude s'est penchée sur la question en analysant la façon dont onze pays fédéraux ont réagi à la crise économique de 2007-2009¹. Tous les pays très décentralisés sont sortis de la crise avec facilité. À l'inverse, les pays qui étaient dans un processus de décentralisation progressive — comme l'Espagne ou l'Italie — ont eu des difficultés à relancer leurs économies efficacement². Ces pays ont payé un prix social important, alors que les pays européens les plus fédéraux, tels que l'Allemagne ou la Suisse, ont réussi à maintenir la protection sociale qui était en place avant la crise. Ces études ont encore une valeur exploratoire, puisque de nombreux facteurs autres que l'organisation institutionnelle peuvent être à l'origine de ces différences. Cependant, on peut d'ores et déjà dire que les pays fédéraux ne sont pas particulièrement plus fragiles que les autres face aux crises économiques.

Figure 1 – PIB par habitant dans un échantillon de six pays plus ou moins décentralisés



1. Dietmar BRAUN et Philipp TREIN, « Federal dynamics in times of economic and financial crisis: Federal dynamics in times of economic and financial crisis », *European Journal of Political Research*, vol. 53, n°4, 2014, p. 803 821.

2. Eloísa DEL PINO et Emmanuele PAVOLINI, « Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis », *European Journal of Social Security*, vol. 17, n°2, 2015, p. 246 270.

La figure 1 simplifie ces résultats et n'a qu'une valeur illustrative. Elle montre l'évolution du produit intérieur brut (PIB) par habitant de 1980 à aujourd'hui. Le lien entre fédéralisme et croissance économique y est visible. Deux pays pratiquent un fédéralisme compétitif : la Suisse et les États-Unis. L'Allemagne est le seul pays à pratiquer un fédéralisme coopératif. Les autres pays — France, Royaume-Uni et Pays-Bas — sont pour l'essentiel centralisés. Les tendances montrent que les pays fédéraux (compétitifs) se démarquent des autres, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne, qui a tout de même tendance à croître davantage que la France et le Royaume-Uni. Ce qui est aisément visible ici correspond à ce que concluent les travaux présentés plus haut, qui se basent sur des techniques statistiques sophistiquées et un grand nombre de pays ou de régions.

3. Satisfaction et confiance

L'efficiency n'est pas qu'une question d'argent. À richesse égale, on peut rendre les citoyens plus heureux ou plus confiants, bref améliorer leur bien-être. Ce critère est le plus souvent mesuré avec des enquêtes d'opinion, où les répondants déclarent eux-mêmes leur satisfaction vis-à-vis de la vie ou de leur système politique. **Une étude portant sur 48 pays montre que plus un pays est décentralisé, plus les citoyens sont satisfaits**¹. C'est particulièrement vrai lorsque les recettes fiscales sont collectées localement et qu'elles sont utilisées pour financer l'essentiel des services publics.

Une autre étude établit que la décentralisation fiscale produit un accroissement de la confiance dans les services publics, dans le Parlement et dans les partis politiques². D'une part, la proximité des décideurs politiques crée plus d'opportunités de contact et d'interaction avec les citoyens. Cette proximité avec des élus qui ont une large marge de manœuvre, mais aussi de fortes responsabilités, conduit les individus à mieux évaluer le travail des représentants en général. D'autre part, les responsables politiques sont généralement plus populaires lorsqu'ils ont moins de pouvoir³.

1. Christian BJØRNSKOV, Axel DREHE et Justina A.V. FISCHER, « On decentralization and life satisfaction », *Economics Letters*, vol. 99, n°1, 2008, p. 147 151.

2. Jenny E. LIGTHART et Peter VAN OUDHEUSDEN, « In government we trust: The role of fiscal decentralization », *European Journal of Political Economy*, vol. 37, 2015, p. 116 128.

3. Voir la partie 3 de ce rapport.

4. Inégalités entre territoires

La question des inégalités régionales est un point important à considérer pour au moins deux raisons. La première est que la question des autonomies territoriales est étroitement liée aux enjeux de solidarité et d'égalité entre unités territoriales. La deuxième est qu'au cours des vingt dernières années, on observe une augmentation des disparités régionales au sein des pays de l'OCDE. Malgré la convergence des PIB par habitant au sein de la zone OCDE sur la même période, les écarts de PIB par habitant entre régions d'un même pays se sont creusés¹.

On dénombre trois arguments principaux dans la critique des effets inégalitaires de la décentralisation. Le principal argument économique contre la décentralisation fiscale est qu'elle risque d'augmenter les disparités économiques entre régions en diminuant la redistribution des ressources entre elles². Ce sont donc les transferts horizontaux qui seraient touchés : ceux qui proviennent des collectivités les plus riches vers les plus pauvres. D'après les défenseurs de cette thèse, seules de généreuses subventions pourraient éviter cette inégale redistribution. Cet argument est toutefois critiquable, notamment parce que le caractère redistributif de ces subventions pourrait rester faible à cause de la plus grande influence que les régions riches ont sur la politique redistributive³.

Un autre argument est que dans un pays fiscalement plus décentralisé, la concurrence fiscale fait en sorte que les régions riches aient une assiette fiscale plus large que les juridictions plus pauvres, parce que l'État redistribue moins. Elles perçoivent donc plus d'impôts et fournissent plus de biens publics locaux que les autres puisqu'elles en ont les moyens. Les régions plus riches peuvent également fournir les mêmes quantités et la même qualité de biens publics que les régions plus pauvres, mais à des taux d'imposition moins élevés. Les entreprises et les ménages préfèrent des régions plus riches, ce qui élargit l'assiette

1. David BARTOLINI, Sibylle STOSSBERG et Hansjörg BLÖCHLIGER, *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, vol.1330, 2016.

2. Gabriel RODRÍGUEZ, « The role of the interprovincial transfers in the β -convergence process: Further empirical evidence for Canada », *Journal of Economic Studies*, vol. 33, n°1, 2006, p. 12 29 ; Sorens, J. (2014). Does fiscal federalism promote regional inequality? An empirical analysis of the OECD, 1980–2005. *Regional Studies*, vol. 48, n°2, 239-253.

3. Jason SORENS, « Does Fiscal Federalism Promote Regional Inequality? An Empirical Analysis of the OECD, 1980–2005 », *Regional Studies*, vol. 48, n°2, 2014, p. 239 253.

fiscale et creuse l'écart des revenus entre les régions. D'autre part, la concurrence pour les facteurs de production mobiles est susceptible de conduire à une « course vers le bas » avec des taux d'imposition inefficacement bas, accentuant ainsi l'inégalité des taux d'imposition¹.

Enfin, ceux qui défendent la thèse que la décentralisation produit des inégalités s'appuient souvent sur l'argument des économies d'échelle². En raison de la perte d'économies d'échelle, les échelons infranationaux délivrent moins de services et produits. Cela serait particulièrement vrai en ce qui concerne les produits et services de première nécessité, comme les hôpitaux ou les crèches, car ce sont ceux qui sont produits en plus grande quantité. Leur prix de revient est moins cher quand la production est importante. Les régions les plus pauvres auraient donc beaucoup à perdre, car ce sont elles qui doivent le plus fournir ces produits et services de base. L'écart se creusera donc encore entre les régions.

Pour résumer, la décentralisation produit plus d'inégalité dans les pays pauvres, et plus d'égalité dans les pays riches.

L'ensemble des arguments que nous avons présentés ont été mis à l'épreuve des faits. L'une des premières études sur le sujet, portant sur dix-sept pays en développement dans les années 1990, affirme que les politiques de développement régional ont échoué dans presque tous les pays, tant fédéraux qu'unitaires. Néanmoins, les pays fédéraux réussissent mieux à limiter les inégalités régionales³. Une autre recherche incluant 17 pays de l'OCDE sur la période 1980-2001 montre que la décentralisation fiscale réduit les disparités régionales, quels

1. Rémy PRUD'HOMME, « The dangers of decentralization », *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n°2, 1995, p. 201-220.

2. Andrés RODRIGUEZ-POSE et Roberto EZCURRA, « Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis », *Journal of Economic Geography*, vol. 10, n°5, 2010, p. 619-644.

3. Raja SHANKAR et Anwar SHAH, « Bridging the Economic Divide Within Countries : A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities », *World Development*, vol. 31, n°8, 2003, p. 1421-1441.

que soient les indicateurs utilisés pour la mesurer¹. Les résultats de ces travaux ont été confirmés par trois autres études portant sur des périodes plus récentes².

Les pays ayant un degré élevé de décentralisation fiscale présentent donc de plus faibles disparités régionales et l'accroissement de la décentralisation conduit à une réduction des disparités à l'intérieur des pays. Mais, selon d'autres études, la décentralisation politique et celle des dépenses ne réduisent les disparités régionales que dans les pays à revenu élevé tout en les augmentant considérablement dans les pays à faible revenu³. Pour résumer, la décentralisation produit plus d'inégalité dans les pays pauvres, et plus d'égalité dans les pays riches.

Pourquoi en est-il ainsi ? La raison réside dans la qualité du gouvernement. Pour que la décentralisation produise plus d'égalité territoriale, il faut que l'administration publique territoriale soit solide et non corrompue. Cet équilibre est justement atteint lorsque le niveau de développement et de richesse est élevé⁴. Cependant, d'autres équilibres institutionnels sont importants pour faire en sorte que la décentralisation soit associée à une réduction des disparités régionales. Il est important que le pays soit doté d'une structure budgétaire équilibrée, dans laquelle les dépenses locales sont financées essentiellement par la fiscalité locale⁵.

Finalement, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la concurrence entre territoires crée plus d'égalité pour quatre raisons. Tout d'abord, dans un cadre de concurrence régionale, les régions « en retard » bénéficient naturellement des innovations des régions les plus performantes. L'expérimentation et la diversité des pratiques

1. Christian LESSMANN, « Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-Section and Panel Data », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 41, n°10, 2009, p. 2455-2473.
 2. Lessmann (2009) *op.cit.* ; Sorens (2014) *op.cit.* ; Roberto EZCURRA et Pedro PASCUAL, « Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 40, n°5, 2008, p. 1185-1201.
 3. Rodriguez-Pose & Ezcurra (2009) *op.cit.* ; Christian LESSMANN, « Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 44, n°6, 2012, p. 1363-1388.
 4. Andreas P. KYRIACOU, Leonel MUINELLO-GALLO et Oriol ROCA-SAGALÉS, « Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance », *Papers in Regional Science*, vol. 94, n°1, 2015, p. 89-107.
 5. Bartolini, Stossberg & Blöchliger (2016) *op.cit.*

sont suivies d'une convergence vers les modèles les plus efficaces¹. Deuxièmement, la concurrence favorise parfois les régions plus pauvres, car, lorsqu'elles doivent évoluer avec les mêmes normes et contraintes que les régions les plus riches, elles sont condamnées à perdre, mais lorsqu'elles peuvent créer des règles qui leur sont plus avantageuses, elles peuvent trouver leurs propres moyens de se développer². Troisièmement, alors que les transferts de l'État central aux régions ne sont pas liés à la performance économique, les ressources propres dépendent du dynamisme de l'économie régionale. Les décideurs politiques locaux sont donc fortement incités à utiliser les ressources disponibles et à mettre en place des politiques favorables aux entreprises. La décentralisation fiscale incite donc à une meilleure utilisation des ressources locales et à la mise en œuvre de politiques qui favorisent le développement économique³. Quatrièmement, la concurrence, associée à de nombreuses institutions de négociation et de coopération (comme les conseils régionaux et un sénat des régions) aboutit à des formes de redistribution plus transparentes et verticales que la redistribution d'un agent central, au-dessus des parties, mais qui en réalité subit davantage le lobbying des régions les plus riches⁴.

On peut observer en quoi consiste l'effet positif de la décentralisation sur les inégalités territoriales en comparant simplement le produit intérieur brut (PIB) par habitant des différentes régions en France, en Allemagne et en Suisse. La France (comme le Royaume-Uni) est un état centralisé. L'Allemagne est un pays fédéral où les régions (les Länder) ont une grande autonomie. La Suisse est également fédérale et les cantons ont encore plus d'autonomie qu'en Allemagne. Si on compare les trois pays, le centralisme peut être vu comme bénéfique à l'égalité territoriale, dans la mesure où la France affiche des scores d'inégalité territoriale plus faible que l'Allemagne et la Suisse⁵. Cependant, la principale caractéristique de la France (partagée par le Royaume-Uni) est d'avoir une richesse concentrée dans la capitale. Ainsi, la différence de richesse moyenne entre l'Île-de-France et l'ex-région Rhône-Alpes (qui était la deuxième région la plus riche) est plus importante que la différence

1. Richard BALDWIN et Paul KRUGMAN, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2002.

2. C'est la piste privilégiée par Lessman (2009) et Rodriguez-Pose & Ezcurra (2009).

3. Lessman (2009), *Op.cit.*

4. Yingyi QIAN et Barry R WEINGAST, « Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n°4, 1997, p. 83-92.

5. William GBOHOU, Raphael LAM et Victor LLEDO, « A map of inequality in countries », *IMFBlog*, 2019.

entre Rhône-Alpes et Mayotte, la région la plus pauvre. **En fait, l'île de France produit à elle seule 30 % des richesses de la France. Le tableau 1 montre que l'écart entre la richesse de la région la plus riche et la moyenne de richesse des régions est le plus faible en Allemagne.** Concernant cet écart, la France est comparable à la Suisse, qui, elle, bénéficie de zones avec des paradis fiscaux. A l'inverse, la proportion de revenu entre la région la plus pauvre et la moyenne est comparable en Allemagne et en Suisse, alors qu'en France elle est très faible : la région la plus pauvre (Mayotte) dispose d'un PIB par habitant inférieur à la moitié du PIB par habitant français.

Tableau 1 – PIB par habitant en France et en Allemagne par région

	France	Allemagne	Suisse
PIB par habitant régional moyen (en milliers d'euros)	28	38	72
Écart-type	7,5	8,3	26
Proportion entre la région la plus riche et la moyenne	2,1	1,7	2,2
Proportion entre la région la plus pauvre et la moyenne	0,4	0,7	0,7

5. Bilan

De manière générale, dans toutes les dimensions évoquées dans ce chapitre, les systèmes fédéraux sont plus performants. Comme on l'a vu, cette règle n'est valable que dans les pays avec un haut niveau de développement économique. Le tableau 2 résume les principaux arguments pour la centralisation ou pour la décentralisation.

En termes d'efficacité, les arguments pour et contre ont été mieux explorés empiriquement, et les faits donnent davantage raison aux tenants de la décentralisation. Concernant la solidarité, nous avons vu que, dans les pays riches et contrairement aux principales craintes, accroître la fiscalité et l'autonomie locales ne tend pas à produire des inégalités terri-

toriales (au contraire, cela les réduit) et n'entraîne pas de dysfonctionnements liés à des problèmes de coordination ni une dégradation des services publics. Bien que les systèmes centralisés bénéficient effectivement des avantages offerts par les économies d'échelle, ils ne compensent pas les nombreux problèmes que leur organisation crée.

En termes de légitimité démocratique, la décentralisation peut introduire des droits inégaux parmi les citoyens. En contrepartie, la décentralisation offre plus de proximité avec les décideurs, une plus forte protection des minorités territoriales et une plus grande conformité à l'idée démocratique selon laquelle doivent décider les citoyens qui sont le plus concernés par les décisions qui sont prises¹. S'il est difficile de trancher sur les principes, on peut néanmoins constater que la satisfaction vis-à-vis de la politique est plus forte dans les systèmes décentralisés.

Tableau 2. Résumé des principaux arguments pour ou contre la décentralisation.

	Arguments pour la centralisation	Arguments pour la décentralisation
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> • Plus forte coordination sur l'ensemble du territoire • Capacité à résoudre les externalités négatives • Économies d'échelle • Forte capacité à s'engager sur le plan international 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité à produire et reproduire des expérimentations. • Capacité à produire des décisions plus adaptées et réactives aux particularités locales • Plus forte concurrence législative qui pousse à de meilleures politiques
Solidarité	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une instance supérieure qui redistribue les revenus 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une négociation entre territoires capable de fixer les péréquations
Légitimité démocratique	<ul style="list-style-type: none"> • Égalité de tous en termes de droits • Implication de tous dans les décisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Les citoyens sont plus proches des décideurs • Les décisions sont prises par ceux qui sont les plus concernés • Les minorités sont davantage protégées

1. Voir, pour une discussion de ce principe : Marc FLEURBAEY, *Capitalisme ou démocratie: l'alternative du XXIe siècle*, Paris, Grasset, coll.« Nouveau collège de philosophie », 2006.



PARTIE 2

La difficulté à décentraliser

Si décentraliser est souhaitable, pourquoi tous les pays ne le font-ils pas ? Nous assistons bien à une progressive décentralisation des pays dans le monde¹, mais celle-ci est inégale et dépend de facteurs particuliers. De plus, la façon dont les pays décentralisent leur pouvoir n'est pas toujours la plus efficace. Dans cette partie nous présentons d'abord les facteurs de décentralisation à partir des retours d'expérience dans le monde, puis nous nous concentrerons sur l'expérience française pour montrer de quelle façon la France s'est décentralisée et quelles sont les limites de sa décentralisation.

1. Mise en perspective : la décentralisation dans le monde

La plupart des pays ont connu une décentralisation, sans pour autant devenir fédéraux. La distinction entre les deux repose sur les textes constitutionnels : un régime est fédéral si sa structure constitutionnelle est fédérale (ce qui signifie qu'une partie de la souveraineté émane des régions), alors qu'il est plus ou moins décentralisé en fonction de l'autonomie qui est donnée aux régions par le pouvoir souverain qui reste au niveau national. Or, les pays centralisés tendent à se décentraliser sans pour autant modifier leur Constitution dans un sens plus fédéral. Une exception notable est la Belgique qui devint fédérale dans les années 1970 et qui en 1993 renforça encore l'autonomie des régions.

Pourquoi certains pays décentralisent-ils et pas d'autres ? Une étude, comprenant un échantillon de 105 pays, en arrive à la conclusion que l'un des facteurs déterminants est la taille des pays². Aussi bien la décentralisation que la fédéralisation sont favorisées dans les grands pays. Les petits pays — tels que les pays scandinaves, la Grèce, ou les petits pays d'Amérique centrale, bénéficient déjà d'une proximité avec le pouvoir central. D'autres études confirment l'influence

1. Liesbet HOOGHE, Arjan H. SCHAKEL, Gary MARKS, Sara NIEDZWIECKI, Sandra Chapman OSTERKATZ et Sarah SHAIR-ROSENFELD, *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Volume 1, First edition., Oxford, United Kingdom ; New York, Oxford University Press, coll.« Transformations in governance », 2016.

2. Jerg GUTMANN et Stefan VOIGT, « Why Adopt a Federal Constitution? And why Decentralize? – Determinants Based on a New Dataset », *ILE Working Paper Series*, vol. 6, 2017.

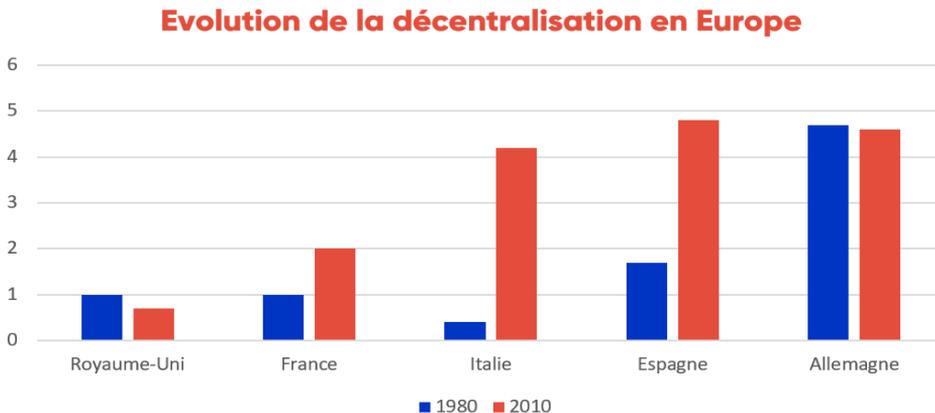
de la taille du pays, et établissent d'autres facteurs favorisant la décentralisation¹ : lorsqu'il y a diversité linguistique, comme en Belgique ou en Suisse, une évolution vers le fédéralisme est plus probable. Le niveau de revenu par habitant, le nombre d'habitants, le niveau de démocratie et la fragmentation linguistique sont aussi des facteurs qui favorisent la décentralisation.

Les études centrées uniquement sur les pays européens parviennent à des conclusions similaires, avec quelques précisions supplémentaires. Outre les facteurs évoqués plus haut, le niveau d'urbanisation accroît la centralisation, alors que la qualité et l'efficacité des services, ainsi que le niveau de redistribution sont associés à la décentralisation, sans pour autant qu'il soit clair s'il s'agit d'une cause ou d'un effet.

Ces résultats peuvent s'illustrer par la figure 2, qui montre le niveau de décentralisation fiscale de cinq grands pays européens, ainsi que leur évolution depuis 1980 jusqu'à 2010. L'Allemagne y figure comme le seul pays fédéral. En 1980, elle constituait une exception, avec un niveau de décentralisation fiscale quatre fois plus élevé que les autres pays. **En 2010, la tendance s'est inversée. L'Espagne et l'Italie ont atteint un niveau de décentralisation fiscale comparable à celui de l'Allemagne (même si elles ne sont pas devenues fédérales). Le Royaume-Uni est resté centralisé — sa centralisation fiscale s'est même légèrement accrue. La France se situe entre les deux. Elle a bien connu un mouvement de décentralisation, mais celui-ci a été très prudent, si bien qu'elle reste plus proche du Royaume-Uni que de l'Allemagne.**

1. Milan JÍLEK, « Factors of Tax Decentralization in OECD-Europe Countries », *European Financial and Accounting Journal*, vol. 10, n°2, 2015, p. 33-49. Lenka MALIČKÁ et Slavomíra MARTINKOVÁ, « Fiscal decentralization determinants: analysis of the eu countries' clustered sample in period 1995-2015 », *E+M Ekonomie a Management*, vol. 21, n°2, 2018, p. 157-171.

Figure 2. Évolution de la décentralisation fiscale dans les principaux pays européens entre 1980 et 2010¹



Source : Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkat, Sandra, Niedzwiecki, Sara, and Shair-Rosenfield, Sarah (2016) Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance. Oxford : Oxford University Press

Ces évolutions globales peuvent s'expliquer par le fait que ces pays sont devenus plus riches et peuvent donc assurer une bonne qualité des services gérés par les territoires. Alors que l'Espagne et l'Italie ont toujours eu des identités régionales fortes, avec des langues locales et un développement économique autonome, la France a non seulement des poussées autonomistes plus faibles, mais elle a aussi concentré une grande partie de son économie dans la capitale. À ce titre, le Royaume-Uni est un cas intéressant à analyser. Bien qu'il soit composé de régions avec une identité très forte, la quasi-totalité de son économie est concentrée à Londres. Comme en France, il n'y a pas de régions qui pourraient concurrencer ou dépasser économiquement la capitale. C'est en revanche le cas en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

Il est difficile d'estimer l'influence de la concentration économique dans la capitale sur la volonté de décentraliser, dans la mesure où la concentration des ressources dans la capitale politique est aussi un

1. Légende : les données sont fournies par le Regional Authority Index (un indicateur construit par un groupe de chercheurs). Le graphique prend en compte dans quelle mesure un gouvernement régional peut taxer sa population de façon indépendante (entre 0 et 4), ainsi que le niveau de codétermination de la répartition des recettes fiscales nationales par les représentants régionaux (entre 0 et 2). Lecture : le Royaume-Uni est aujourd'hui moins décentralisé qu'il y a quarante ans, alors que l'Allemagne reste au même niveau.

effet de la centralisation. **Mais il est probable qu'il y ait une sorte de cercle vicieux de la centralisation qui produit une concentration des ressources dans la capitale et, par conséquent, un affaiblissement des revendications régionalistes.** Celles-ci tiennent un rôle important dans les processus de décentralisation – comme l'illustrent l'Espagne, l'Italie et la Belgique. Ces revendications sont d'autant plus influentes lorsque le système électoral leur permet une représentation au Parlement et lorsqu'elles sont issues de régions riches. Ces deux aspects sont également prédictifs des processus de décentralisation¹.

La France a des caractéristiques favorables pour entreprendre un processus de décentralisation, mais doit aussi faire face à des obstacles importants : son système électoral majoritaire et la pauvreté relative de ses territoires ruraux. Cela se voit dans le processus de décentralisation qui est le sien, qui tend finalement à pénaliser davantage ses territoires.

2. La décentralisation à la française : une répartition des compétences pilotée par l'État

Depuis une cinquantaine d'années, les collectivités territoriales françaises ont connu un véritable bouleversement. Leurs compétences et leurs moyens se sont accrus et en ont fait des acteurs essentiels. Pourtant, leur dimension politique continue d'être reléguée au second plan.

2.1 Distinguer les « compétences » et le pouvoir de décision des collectivités

Pour comprendre cette contradiction, il faut d'abord distinguer les « compétences » d'une collectivité territoriale et sa dimension politique.

Les compétences des collectivités sont les sphères d'action dans lesquelles leurs élus sont habilités à prendre des décisions².

1. Agnese SACCHI et Simone SALOTTI, « The Effects of Fiscal Decentralization on Household Income Inequality: Some Empirical Evidence », *Spatial Economic Analysis*, vol. 9, n°2, 2013, p. 202-222.

2. La compétence d'une autorité territoriale peut être entendue comme une « aptitude juridique à dire le droit, en édictant un acte ayant le caractère d'acte administratif ou juridictionnel ». Jean-Marie PONTIER, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », in Jean-Claude DOUENCE (éd.), *La profondeur du droit local : mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006, p. 372.

Par exemple, les communes disposent de la compétence « écoles primaires », les départements de la compétence « collèges » et les régions de la compétence « lycées ». Mais cette répartition des compétences ne résulte pas d'une entente entre les communes, les départements et les régions. **En effet, les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir de décider quelles sont leurs compétences. Ce pouvoir-là est réservé à l'État souverain. Seul l'État dispose d'une pleine « dimension politique », c'est-à-dire que lui seul décide que telle collectivité est habilitée à exercer telle compétence.** C'est aussi lui qui décide quand elle ne l'est plus : par exemple, la compétence de la gestion de l'eau qui doit obligatoirement être transférée des communes aux communautés de communes depuis le 1er janvier 2017¹. L'État dispose d'un véritable « pouvoir » d'attribution des compétences. Les collectivités territoriales ne disposent que d'une « capacité juridique », celle d'exercer des compétences que l'État leur aura octroyées et dans un cadre légal national décidé par lui. Leur dimension politique s'en trouve atteinte et peine à se définir.

Pourtant, les compétences des collectivités n'ont pas toujours été déterminées par l'État. Il fut un temps où elles pouvaient décider que telle sphère d'action devait bien relever de leur compétence, parce qu'il était dans l'intérêt de leurs habitants qu'il en soit ainsi.

Les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir de décider quelles sont leurs compétences. Ce pouvoir-là est réservé à l'État souverain.

1. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CIL3/tableau_repartition_compences_20180516.pdf

2.2 Les différentes phases de la décentralisation

QUAND L'« INTÉRÊT DES HABITANTS » DÉTERMINAIT LES COMPÉTENCES DES COMMUNES

Au même moment où les habitants des villes et des bourgs se sont dotés d'autorités communales pour assurer la satisfaction de leurs besoins collectifs, ils ont défini quels étaient leurs besoins : voirie, bâtiments municipaux, entretien des églises, de l'eau potable, de l'éclairage public, des marchés, des pâturages communaux dans les campagnes, des cimetières, et, plus tardivement, instruction des enfants, secours aux indigents, évacuation des eaux pluviales et des eaux usées. Ainsi fonctionne l'organisation locale jusqu'à la fin de l'Ancien Régime¹. Lorsque le pouvoir royal accorde le droit à certaines communes de s'administrer elles-mêmes (loi du 14 décembre 1789), il semble bien plus préoccupé par le statut des corps municipaux que par les compétences que ceux-ci devront exercer². Il se contente de mieux définir les attributions traditionnelles qui étaient les leurs depuis le Moyen-Âge : celles qui étaient d'intérêt général pour les habitants de la commune. L'élection des conseils municipaux est l'occasion de rappeler qu'ils peuvent s'occuper « de toutes les matières qui rentrent dans [le cadre de leurs] attributions »³, une tautologie qui se précise avec la loi maîtresse du 5 avril 1884. Elle pose comme principe général : « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune »⁴. Ainsi naît ce que nous appelons aujourd'hui la « clause générale de compétence » : le principe selon lequel il appartient à l'autorité locale de définir les besoins de ses habitants et d'y répondre.

Ce principe n'est pourtant pas absolu. L'État ne s'est pas entièrement retiré des territoires. Sans que le champ des compétences locales soit restreint, le préfet doit approuver certaines délibérations communales dès 1837⁵. **La proclamation de la clause générale de compétence en 1884 entraîne donc une dualité des sources législatives du pouvoir**

1. Francis-Paul Bénoit, « L'évolution des affaires locales, De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences » in Jean-Claude DOUENCE (éd.), *La profondeur du droit local: mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006.

2. En effet, la désorganisation des administrations avait amené le pouvoir central à instaurer une tutelle sur les autorités locales et ainsi procéder à la centralisation de l'État (loi du 28 pluviôse An VIII).

3. Article 24 de la loi sur les conseils municipaux du 21 mars 1831.

4. Article 61 de la loi sur la commune du 5 avril 1884.

5. Article 19 de la loi sur l'administration communale du 18 juillet 1837, JORF du 20 août 1944 page 227.

local dont nous ne parvenons pas à sortir aujourd'hui : le préfet et le conseil municipal. Alors que des textes particuliers énoncent que certaines matières sont gérées localement, la clause générale de compétence n'en énumère aucune, mais donne compétence générale pour définir les matières d'intérêt communal. Cette dualité ne pose pas de problème véritable : les textes particuliers ne font qu'imposer que l'accord du préfet soit nécessaire dans les matières qu'ils énoncent¹. Mais tout change avec l'augmentation substantielle des compétences locales.

L'INTERVENTION CROISSANTE DES COMMUNES DANS UN CERTAIN NOMBRE DE DOMAINES

Dans l'entre-deux-guerres, l'action publique économique se développe au niveau local avec le « socialisme municipal ». Les communes interviennent financièrement dans des entreprises ayant des objets aussi divers que le fonctionnement de services publics, le ravitaillement, le logement, l'assistance aux personnes, l'hygiène, la prévoyance sociale ou même la réalisation d'améliorations urbaines². De nouvelles activités communales sont même apparues dans le domaine des loisirs (construction de terrains de sport, de théâtres, de maisons de la culture, de conservatoires de musique) ou à la suite des progrès de la technique (distribution du gaz et d'électricité, transports en commun).

L'évolution des « affaires locales » a été la même pour les départements et les régions. Les départements, initialement créés pour répartir les impôts, se sont également vu reconnaître la liberté de gérer les affaires de leur territoire grâce à l'utilisation de ces ressources fiscales. Quant aux régions, elles prennent leurs racines dans les « groupements d'intérêt régionaux » de la première planification Clémentel de 1919 et conservent leurs missions économiques, culturelles et sociales lorsque leur est attribué le statut d'établissement public régional en 1972³.

1. L'article 68 de la loi du 5 avril 1884 énumère expressément les affaires pour lesquelles les délibérations locales sont soumises à approbation du préfet : baux de longue durée, aliénations de propriétés communales, acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles, changement d'affectation de biens déjà affectés à un service public, vaine pâture, modifications des rues et des places publiques, établissement des foires et marchés. Ces éléments ne sont toutefois pas nouveaux, ces matières appartenant déjà au champ de compétences des élus locaux se trouvent simplement soumis à approbation.

2. Article 14 du décret du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative. L'intervention des communes dans les activités économiques de leurs territoires reste cependant limitée au respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie, auquel veille le juge comme le législateur.

3. Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

Cette profusion de compétences locales, assez librement déterminées par les autorités territoriales, a conduit à certaines confusions, notamment lorsque deux échelons superposés intervenaient dans le même secteur. De plus, la multiplication des domaines d'intervention a entraîné une mobilisation croissante de masses financières. Fort de ces observations, le législateur de 1982 a voulu mettre de l'ordre dans l'action publique territoriale¹.

LA DÉCENTRALISATION DE 1982 : L'ÉTAT ESSAIE DE TRANSFÉRER LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Au fur et à mesure que les collectivités locales (en particulier les communes) sont intervenues plus activement qu'elles ne le faisaient auparavant, la question du fondement de ces interventions s'est posée à l'État. Qu'est-ce qui peut justifier que telle activité soit exercée par telle collectivité plutôt qu'une autre ? Et qu'en est-il des doublons, les collectivités étant imbriquées les unes dans les autres ? Une méthode de répartition des compétences devait être décidée entre les communes, les départements et les régions, mais aussi vis-à-vis de l'État. La répartition des compétences semble nécessaire et inévitable (et pas seulement en France) : quelle que soit la forme de l'État, la pluralité de personnes publiques agissant en son sein implique de départager quel sera le rôle de chacune.

C'est lors des célèbres lois dites « de décentralisation » qu'est exposée cette méthode de répartition : l'énumération des compétences par la loi. L'article 1er de la loi du 2 mars 1982 dispose : « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État [...] »². Le choix de cette répartition appartient dès lors au législateur. Par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, il pose ensuite les bases des « blocs de compétences » que nous connaissons aujourd'hui³.

1. Pour approfondir la croissance des rapports marchands au XVIIIe siècle, voir Michel Pertué, « Résilience et renouvellement des territoires administratifs », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n°1, 2012, p. 10-19.

2. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

3. Jean-Marie PONTIER, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », in Jean-Claude DOUENCE (2006), *op.cit.*

La logique de blocs de compétences semble *a priori* assez simple. Elle consiste à regrouper les compétences qui semblent apparentées parce qu'elles ressortent du même domaine, puis à remettre le domaine entier à une catégorie de collectivité (ainsi que les moyens financiers qui permettent de les exercer). Des blocs de compétences sont alors attribués soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. Cette répartition doit permettre à chacun de comprendre rapidement quel est son rôle et semble satisfaisante. Mais la pratique démontre toute autre chose.

D'abord, la loi indique qu'une telle répartition doit se faire « *dans la mesure du possible* »¹. N'y étant pas contrainte, la clarté des blocs de compétence en souffre. Mais surtout, une telle répartition apparaît rapidement irréalisable au vu du nombre croissant de compétences exercées par les collectivités et de la complexité de leur enchevêtrement. Imposer du jour au lendemain une nouvelle répartition des compétences aurait été catastrophique pour la gestion des affaires locales courantes. **Pour assurer le tuilage entre la réalité de terrain et la logique de « blocs » voulue par l'État, ce dernier maintient l'existence de la clause générale de compétence. Ainsi, il permet aux autorités locales de continuer à intervenir sur leurs territoires dans les domaines qui n'auraient pas été prévus par les blocs de compétences.**

Si la répartition des compétences est toujours réputée faite pour satisfaire au mieux les besoins des habitants, cette satisfaction n'est plus déterminée par les autorités locales (pourtant au plus proche de leur population), mais par l'État.

1. Article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Cette formulation est déjà un aveu de son impuissance à encadrer brutalement les compétences des collectivités territoriales. Mais cette logique législative qui consiste d'abord à laisser le choix permet d'imposer une rationalisation des compétences sur le temps long, comme le montrent les derniers volets de décentralisation, notamment la loi NOTRe en 2015, éminemment plus directive.

Lorsque les communes se sont dotées d'autorités chargées d'assurer les besoins collectifs immédiats de la population, elles ont en même temps défini les compétences d'intérêt communal. Ces compétences, nous l'avons évoqué, changent peu du Moyen-Âge à l'Ancien Régime. Elles restent déterminées par les besoins de la population locale. Que le législateur ait voulu les définir plus précisément lors de la centralisation des autorités locales ou que les domaines d'intervention locale se soient élargis à l'époque du socialisme municipal, les « affaires » de la commune restent « ce qui intéresse l'ensemble de ses habitants ».

Les lois de décentralisation de 1982-1983 n'ont, *a priori*, pas vocation à modifier ce critère de répartition des compétences. Le fondement de la mise en ordre des compétences reste globalement la prise en compte des intérêts des habitants. Pourtant, **la clarification des compétences par la loi traduit une idée sous-jacente : elles doivent s'intégrer dans la vision nationale de l'administration et de l'aménagement du territoire.** En réalité, si la répartition des compétences est toujours réputée satisfaisante au mieux les besoins des habitants, le niveau de satisfaction n'est plus déterminé par les autorités locales (pourtant au plus proches de leur population), mais par l'État. Dans certains cas, et dans un souci de mise en ordre, l'État définit autoritairement certaines compétences (en témoigne la multiplication des dispositions législatives particulières en 1982-1983). Par exemple, la compétence des lycées, qui intéresserait en réalité le cadre départemental, est octroyée aux régions dans le but de leur confier un service concret¹.

Alors qu'il tente de mettre en ordre l'administration des territoires, l'État centralise au niveau national le pouvoir de décider ce qui est dans l'intérêt ou non de la population d'une collectivité.

L'OFFICIALISATION DE 2003 : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ÉTAT/COLLECTIVITÉS SE FAIT DANS L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT

C'est avec la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 que se concrétise véritablement un tournant : la reprise en main de l'administration des territoires par l'Etat.

1. Francis-Paul BENOIT (2006), *op.cit.*

L'article premier de la Constitution, qui concerne la République française, est ainsi complété : « *Son organisation est décentralisée* ». De quoi parle-t-on ? Les autorités locales ont terminé leur processus de décentralisation depuis 1982 avec la consécration du principe de libre administration¹. Leurs compétences locales quant à elles, n'ont jamais été centralisées : l'État a tout au plus reconnu leur existence qui datait du Moyen-Âge. Elles ne peuvent donc pas être « dé-centralisées », c'est-à-dire passer de la main de l'État à celles des collectivités. En réalité, cette disposition constitutionnelle témoigne d'une intention autre de l'État : procéder à une décentralisation de compétences qui, jusqu'ici, lui étaient propres.

C'est une nouvelle étape de la décentralisation, celle des compétences étatiques vers ses collectivités territoriales. Ici, la finalité, ou devrait-on dire le critère de répartition, est inversée : **la décentralisation de 2003 ne se fait plus dans une logique de négociation, mais bien dans l'intérêt de l'État qui souhaite se « décharger » de certaines de ses compétences propres. Compétences qui, on l'aura compris, ne sont pas d'intérêt local pour la simple raison qu'elles n'ont jamais été définies comme telles par les autorités territoriales. Si les élus locaux ne se les sont jamais attribuées via la clause générale de compétence, c'est qu'ils n'en ont tout simplement pas ressenti le besoin. En 2003, la clef de répartition des compétences entre l'État et les collectivités passe officiellement de l'« intérêt des habitants » à l'« intérêt de l'État ».**

UN ÉTAT QUI CONSERVE LA MAIN SUR LA FISCALITÉ LOCALE

Astreintes à exercer des compétences qui ne relèvent pas d'un intérêt strictement local, les collectivités sont de surcroît limitées dans leur autonomie financière.

La loi organique du 29 juillet 2004 consacre la liberté de gestion et de perception des finances par les collectivités. Elle leur permet de percevoir directement une partie des impôts locaux, l'autre étant récoltée par l'État qui leur en reverse ensuite une part, moyennant quelques ajustements. Ces ajustements ont pour objectif de lutter contre les inégalités de richesse entre les collectivités. **Mais depuis une**

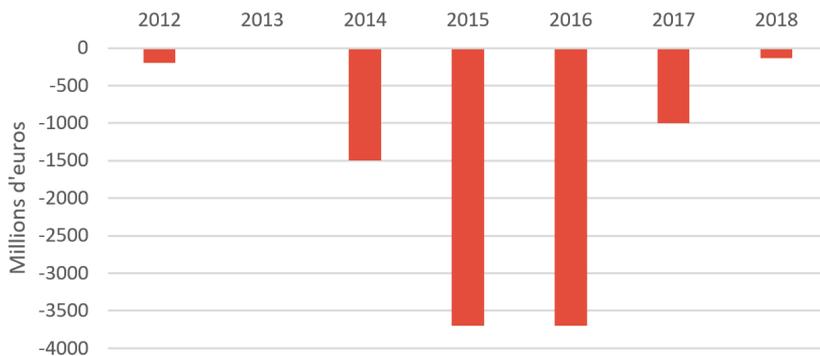
1. Voir au Titre I, Chapitre II, Section II, § 1, A), p. 48-49.

dizaine d'années, l'État reprend le contrôle sur les finances locales en modifiant le régime de certains impôts.

Il peut par exemple fragmenter une taxe locale que touchait une collectivité, laisser la collectivité continuer d'en prélever directement une partie et s'octroyer l'autre partie pour la redistribuer ensuite de façon inégale sur les territoires pour corriger leurs inégalités économiques. Ce fut le cas de la taxe professionnelle, qui représentait 50 % de la fiscalité directe des collectivités en 2008 : 17 milliards aux communes, 8,5 milliards aux départements et 2,7 milliards aux régions¹. En 2010, l'État lui donne le nom de contribution économique territoriale (CET) et la fragmente en une contribution foncière des entreprises (CFE), qu'il laisse aux collectivités, et une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la plus grande part, qu'il s'octroie et redistribue en partie.

En outre, la plupart des redistributions de l'État aux collectivités (deux tiers) se font par le biais de la dotation générale de fonctionnement (DGF). Aux mains de l'État, la DGF varie d'une collectivité à l'autre, mais surtout, **en 2011, elle est « gelée » par l'État : elle n'augmente plus avec l'inflation et représente donc une perte sèche pour les collectivités. Puis, elle décroît d'année en année**, comme le montre la figure 3. De nombreuses communes ne perçoivent plus du tout la DGF et certaines doivent même reverser une part de leurs recettes à l'État (« DGF négative »).

Figure 3. Baisse de la dotation générale de fonctionnement par année



Source : Émilie Denêtre, « Baisse des dotations : une si longue histoire... », La Gazette des communes, 19 août 2016, consulté le 11 novembre 2019, lagazettedescommunes.com.

1. « La taxe professionnelle, désormais contribution économique territoriale », tacotax.fr

Les conséquences sont une baisse drastique des investissements locaux, mais aussi des dépenses de fonctionnement. **L'équilibre budgétaire des collectivités étant plus sain que celui de l'État (leur budget doit toujours être voté en équilibre), il repose sur ces dépenses pour s'alléger d'une partie de sa dette.** Ce faisant, il limite leur autonomie financière, et contrôle par ce biais l'exercice des compétences locales par lesquelles elles interviennent¹.

L'augmentation parallèle des services et personnels que les collectivités ont dû mettre en place pour assurer leurs nouvelles compétences n'aide pas en ce sens. **Les collectivités territoriales pourraient se retrouver à n'exercer comme compétences que celles qui leur sont autoritairement attribuées par la loi et ne plus être en mesure d'intervenir selon l'intérêt des habitants de leur territoire.** De là à dire qu'elles assurent la gestion de certaines politiques publiques pour le compte de l'État et non plus pour leur population, il n'y a qu'un pas formel. **Le dernier exemple en date de cette tendance est la suppression de la taxe d'habitation.** C'est ce qui a fait dire au président de l'Association des maires de France, François Baroin, s'adressant au Président de la République : « vous avez décidé de supprimer un impôt qui ne vous appartient pas »².

D'une main, l'État retire aux collectivités les impôts locaux directs et leur attribue des compétences supplémentaires à exercer et, de l'autre, il baisse les dotations censées compenser ce retrait d'impôts locaux. Avec la décentralisation, les collectivités subissent un changement profond de leur nature politique : elles deviennent gestionnaires de compétences pour le compte de l'État.

2.3 Situation actuelle : identifier les obstacles à la décentralisation

Une collectivité territoriale est aujourd'hui une unité administrative, et non politique. Cela signifie que son objectif est avant tout de mettre en place ce que lui dit la réglementation nationale, plutôt que de produire sa propre réglementation. Cette dimension administrative se décline à

1. Messaoud SAOUDI, *Ressources et budgets locaux*, Mémoire de master 1 de Droit public, Université Lumière Lyon II, Lyon, 2014.

2. Public Sénat, « Baroin, devant Macron : "Vous avez décidé de supprimer un impôt qui ne vous appartient pas" », 19 novembre 2019, publicsenat.fr.

travers deux aspects : le territoire comme périmètre de gestion et le rôle du préfet.

LES ÉLUS LOCAUX NE REPRÉSENTENT PLUS UN TERRITOIRE POLITIQUE, MAIS PRINCIPALEMENT UN PÉRIMÈTRE DE GESTION.

Le territoire est un élément constitutif déterminant de la notion de collectivité puisqu'il en constitue l'assise géographique. La « distribution » du territoire français en circonscriptions remonte à la Constitution de 1791, mais ce n'est qu'avec celle de 1946 qu'elle a été associée à l'existence de collectivités territoriales¹. La Constitution ne protège pas les limites territoriales des collectivités qui sont par conséquent définies par la loi. En modifiant leurs périmètres, les réformes de l'administration territoriale entraînent des conséquences importantes pour l'organisation de la collectivité. En effet, c'est par le territoire qu'est identifié le corps électoral qui désigne le conseil élu et participe aux éventuels référendums locaux, mais il définit également la sphère d'intervention géographique pour laquelle les décisions de la collectivité s'appliquent (la compétence dite *ratione loci* des autorités locales)².

Les territoires des départements et des régions voient leur identité remise en cause par l'Acte III de la décentralisation entamé en 2013.

Le premier volet de l'Acte III, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») du 27 janvier 2014³, met les territoires des départements en danger au regard de celui des groupements intercommunaux. En effet, outre les dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la loi prévoit l'amputation d'une partie du territoire du département du Rhône au profit de la métropole⁴. La communauté urbaine de Lyon, devenue par cette loi la métropole de Lyon, est passée du statut d'établissement public de coopération intercommunale à celui de collectivité territoriale de plein exercice. Un mois après l'adoption de la réforme, Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la Fonction publique, annonçait déjà la mise en place d'une étude d'impact visant à déterminer l'opportunité de supprimer les départements de

1. Jean-Claude Douence, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales », in *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Introduction — Section I — §1, Dalloz, 2005 (actualisation 2014), point 28.

2. *Ibid.*

3. Legifrance, LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *legifrance.fr*.

4. Voir Annexe 1, p. 120

la petite couronne pour en confier les compétences à la Métropole du Grand Paris¹.

Le deuxième volet de l'Acte III adopté le 16 janvier 2015 redéfinit les territoires des régions sans consultation de leur population. Intitulé « loi relative à la délimitation des régions », il prévoit d'en faire passer le nombre de 22 à 13, adaptant par la suite ses services déconcentrés de la même manière. Sept « préfets préfigurateurs » ont été nommés par le Premier ministre Manuel Valls pour élaborer et coordonner le projet d'organisation régionale dans les sept nouvelles régions fusionnées, mais aussi pour en établir le chef-lieu². Les nouvelles régions sont ainsi de taille à faire concurrence aux autres grandes régions européennes, notamment celles d'Allemagne (16 Länder), d'Espagne (17 Communautés autonomes) ou d'Italie (20 régions, dont 5 ont une autonomie élargie). Les deux premiers volets de l'Acte III semblent ainsi appuyer la perception étatique purement fonctionnelle des territoires, des départements et des régions, déterminés uniquement en fonction des politiques publiques voulues par l'État et au périmètre modulé selon l'échelle jugée la plus pertinente pour l'application de ces politiques.

À la différence des départements et des régions, la commune est considérée comme collectivité historique intouchable puisqu'elle constitue « *le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité* »³. Plus que les départements et les régions, les communes ont une dimension politique particulière en ce qu'elles sont à l'origine formées par les « relations locales ». Des trois collectivités locales traditionnelles, la commune est celle dont le territoire ne serait a priori pas menacé par les réformes de l'administration territoriale. La loi NOTRe en fait également la seule à pouvoir encore bénéficier de la clause générale de compétence ; elle est donc la seule à pouvoir estimer de son propre chef quels sont les besoins de sa population à satisfaire, pour ensuite décider des compétences qui doivent être mises en œuvre pour y parvenir. Les compétences des départements et des régions ne

1. Action publique, Marylise Lebranchu précise le processus visant à déterminer l'opportunité d'une suppression des départements de la petite couronne, *action-publique.gouv.fr*, 27 janvier 2014.

2. Voir Annexe 2, p. 121.

3. Issu de l'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement [...] ».

sont plus définies que par les dispositions législatives qui les énumèrent et procèdent ainsi d'une logique d'adéquation descendante¹.

Il serait séduisant de penser que la loi NOTRe redore le blason de l'échelon de base de la décentralisation qu'est la commune. En développant l'intercommunalité, la loi NOTRe produit l'inverse. Les communes voient aujourd'hui leur périmètre dépassé : le fondement de la commune — les relations locales — est toujours le même, mais la nature et l'échelle de ces relations locales ont changé. **La philosophie du dernier volet de l'Acte III de la décentralisation « tourne systématiquement le dos à la démocratie de proximité »². La montée en puissance de l'intercommunalité, notamment via les transferts toujours plus importants de compétences qu'elle implique, a pour effet de vider la commune de sa substance.** Mais si les intercommunalités se retrouvent à gérer de nombreuses compétences, elles restent des établissements publics, créés par des collectivités territoriales (les communes), et dont les représentants ne sont pas directement élus par la population qu'ils administrent.

LE POUVOIR DÉCISIONNEL DES ÉLUS LOCAUX RESTE ENCADRÉ PAR LA LOI

Les élus locaux ont le pouvoir d'édicter des décisions administratives. Les actes administratifs locaux, définis formellement, peuvent être unilatéraux ou contractuels. Matériellement, l'acte administratif unilatéral peut être un acte individuel (il ne concerne qu'un sujet de droit) ou un acte réglementaire (il a une portée générale pour l'ensemble de la collectivité). Malgré la décentralisation des autorités locales, leurs décisions sont contrôlées par un « nouveau pouvoir de tutelle » déguisé. Elles se prennent parfois de concert avec un agent de l'État déconcentré, ce qui restreint davantage la liberté d'action des élus locaux.

Dans bien des cas, on ne peut pas réellement parler de décentralisation pour la simple raison que les autorités de l'État

1. Toutefois, les lois MAPTAM et NOTRe prévoient des expérimentations et des procédures d'appel à compétences pour ces catégories de collectivités, laissant supposer une certaine marge de manœuvre locale dans le réajustement des compétences de chacune.

2. Association des maires de France, « Projet de loi NOTRe : un compromis, des avancées, mais la vigilance demeure totale pour l'AMF », Communiqué de Presse, *amf.asso.fr*, Paris, le 10 juillet 2015.

sont régulièrement chargées de neutraliser les décisions des élus locaux.

En voici deux exemples. D'abord, la loi du 6 février 1992 octroie un large pouvoir au préfet concernant la définition du périmètre des EPCI. Il peut la refuser pour des motifs d'intérêt général, voire prendre l'initiative de définir lui-même le périmètre¹, après avoir consulté l'avis de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)². Cet arrêté préfectoral est bien sûr soumis au contrôle du juge, mais ce contrôle est restreint³. Ensuite, la suppression du pouvoir de tutelle du préfet par la loi du 2 mars 1982 a cantonné son droit de regard sur les actes des collectivités territoriales à un contrôle de légalité. Dans les textes, le préfet se borne à vérifier que l'acte qui lui est soumis n'est pas illégal. Dans les faits pourtant, il ne procédera pas à son annulation sans avertir au préalable l'autorité locale de ses doutes quant à sa régularité. Cette négociation entre le préfet et l'élu fait économiser à chacun du temps et de l'énergie. Mais elle risque également d'être employée à l'avantage du préfet, l'élu ne sachant pas vraiment si sa demande est fondée sur des motifs de légalité ou d'appréciation.

Les réformes de décentralisation qui ont été votées depuis une quarantaine d'années sont particulières puisque, pilotées par l'État, elles n'ont pas réellement renforcé le pouvoir des collectivités locales. Elles ont suivi un modèle de subsidiarité descendante : l'État fixe par en haut les compétences des collectivités locales. Nous proposons un autre principe d'organisation territoriale pour la France : la subsidiarité ascendante. Ce principe est celui qu'il est nécessaire d'appliquer pour bénéficier des effets positifs d'un système réellement décentralisé.

1. Article L.5211-5 du CGCT : « [...] Le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être fixé par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département [...] »

2. Voir la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *Legifrance.fr*.

3. Voir aussi le dossier du site du Gouvernement « Les règles de modification statutaire », *collectivites-locales.gouv.fr*.

PARTIE 3

Établir une répartition des compétences « par le bas » : la subsidiarité ascendante

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (Constitution française, 2e alinéa de l'article 72)

L'objectif de cette partie est d'offrir une série de principes fondamentaux qui permettent d'envisager une transition vers une réelle décentralisation, conforme à ce qui est écrit dans l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agit pas de formuler des propositions concrètes, mais de comprendre l'esprit des propositions formulées dans la partie suivante.

1. Subsidiarité ascendante versus subsidiarité descendante

Dans le traité de Lisbonne, actuellement en vigueur à l'échelon européen, le principe de subsidiarité fait partie, avec les principes d'attribution et de responsabilité, des trois principes fondamentaux de l'Union européenne qui régissent les relations entre différents échelons territoriaux. En vertu de son article 5 (voir encadré ci-dessous), ce principe ne concerne que les domaines où il n'y a pas de compétence exclusive, c'est-à-dire lorsque plusieurs échelons territoriaux peuvent revendiquer des compétences similaires. Dans un tel cas, le principe de subsidiarité établit que l'échelon territorial le plus bas a la priorité pour exercer ses compétences sauf si les objectifs de la politique envisagée sont mieux remplis lorsqu'ils sont traités par une entité territoriale supérieure. Autrement dit, une politique doit être avant tout efficace et, à égalité d'efficacité, elle doit être prise au plus près possible des citoyens.

Potentiellement, toutes les compétences peuvent être partagées. Dans le cas de l'Union européenne, de nombreuses compétences sont partagées avec les États, de l'environnement aux transports, de l'énergie à la

protection du consommateur¹. Elles sont bien plus nombreuses que les six compétences exclusives de l'Union européenne².

Article 5 du Traité de Lisbonne

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du **principe d'attribution**, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.
3. En vertu du **principe de subsidiarité**, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Concernant l'État français, la situation est plus ambiguë. **D'un côté, la Constitution française semble être bien plus radicale que le traité de Lisbonne, puisque l'article 72-2 dit que « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »**. Cela signifie que si une décision est plus efficace lorsqu'elle est prise au niveau d'une collectivité territoriale, alors elle doit être prise par cette collectivité. Compte tenu du fait qu'il n'y a aucune limite mentionnée par l'article 72 de la Constitution (contrairement au traité de Lisbonne), toutes les compétences sont, en principe, partagées

1. L'article 4 du traité de Lisbonne liste les 13 compétences partagées.

2. L'article 3 du traité de Lisbonne est dédié aux 6 compétences exclusives.

et le principe de subsidiarité régit seul quel échelon exerce quelle compétence. Par exemple, l'armée, la collecte d'impôts, les tribunaux et la diplomatie — pour ne citer que des compétences régaliennes — pourraient être délégués aux communes s'il s'avérait que cet échelon n'était pas moins efficient. Naturellement, il ne s'agit pas ici de défendre ce scénario, mais plutôt de souligner à quel point le principe de subsidiarité est entré au cœur de notre Constitution au point qu'il a la primauté face aux autres principes (attribution et proportionnalité) qui régissent le fonctionnement territorial de l'Union européenne. Cela signifie que **le système politique français, en dépit du fait qu'il soit l'un des plus centralisés parmi les grands pays européens, a un fort potentiel décentralisateur.**

Qu'est-ce qui le rend centralisé, alors ? Le principe de subsidiarité suppose une mesure de l'efficacité d'une politique selon le niveau territorial qui l'administre. Il faut choisir une politique à l'échelon le plus petit seulement si sa gouvernance est au moins aussi efficace. Or, qui détermine l'efficacité d'une politique ?

Le modèle français — de façon bien plus accentuée que l'Union européenne¹ — repose sur la subsidiarité descendante : c'est l'échelon supérieur qui détermine s'il est plus efficace de garder une compétence ou de l'attribuer à un échelon de gouvernance local. Ceci conduit à un niveau de décentralisation très faible, et très encadré par la réglementation nationale (cf. partie II).

Le système politique français, en dépit du fait qu'il soit l'un des plus centralisés parmi les grands pays européens, a un fort potentiel décentralisateur.

1. Selon le « protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », bien que les institutions européennes aient l'initiative sur l'interprétation du principe de subsidiarité, les États gardent un droit de regard sur la question et peuvent contester cette interprétation.

Pour avoir une idée de l'ampleur de la réglementation actuelle qui pèse sur les collectivités territoriales, il suffit de consulter le Code général des collectivités territoriales qui inclut l'ensemble de lois fixant les limites du principe de subsidiarité. Ce code est composé de 1562 pages, hors annexes. Ce foisonnement de lois et règlements montre à quel point, en dépit du fait que notre Constitution semble donner une autonomie relativement forte aux collectivités territoriales, dans les faits celles-ci sont soumises à des contraintes multiples et complexes.

La conséquence de cette inflation législative, en termes d'organisation territoriale, est que la France reste extrêmement centralisée. Les indicateurs internationaux tels que le *Regional Authority Index*, montrent que la France est l'une des grandes démocraties au monde qui a le plus échoué dans son processus de décentralisation (cf. partie 2).

D'un autre côté, les élus locaux font état des difficultés occasionnées par ces nombreuses contraintes législatives et réglementaires. En particulier, l'enquête du CEVIPOF auprès des maires de novembre 2018 témoigne d'un fort malaise face à ces contraintes législatives. **Trois maires sur quatre considèrent que les transferts de compétences des communes aux intercommunalités ont des conséquences négatives. De plus, à peine un quart d'entre eux pense que leur commune a une influence sur l'intercommunalité**¹. Ces affirmations sont cohérentes avec le fait que, sur la période 2014-2018 qui correspond aux quatre premières années de leur mandat, 1021 maires ont démissionné. Ce chiffre, qui constitue un record historique, est presque deux fois plus élevé que lors de la mandature précédente au même moment.

La subsidiarité descendante domine encore plus dans le domaine de la fiscalité. Ce domaine est pour l'essentiel contrôlé au niveau national, en large part via le prélèvement direct, mais aussi par des réglementations strictes concernant les prélèvements à l'initiative des collectivités territoriales. Dès lors, toute compétence transférée à une collectivité territoriale doit être compensée par un transfert de ressources de l'État central aux collectivités, en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution selon lequel « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de

1. Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo, « Les maires de France : entre résignation et incertitude », novembre 2018.

l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. » Compte tenu de cet article, l'État a non seulement la liberté de transférer ou étendre des compétences aux collectivités territoriales (en vertu de la subsidiarité descendante), mais également d'autres marges de manœuvre qui peuvent avoir des effets sur l'efficacité du système.

Concernant le transfert des compétences, les ressources sont clairement établies dans la Constitution (elles doivent être « équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »). Cependant plusieurs problèmes se posent. Prenons par exemple le transfert aux EPCI de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, qui a eu lieu le 1er janvier 2018. Nous savons que le réchauffement climatique va entraîner une hausse importante des inondations¹. Il est donc probable que le budget actuel ne suffise pas à couvrir les besoins futurs, si bien que les communes, surtout sur certains territoires, auront besoin d'une extension du budget qui restera à l'appréciation de l'État. Comme avec la création ou l'extension de compétences, la hausse des budgets pour gérer et prévenir les inondations est dépendant d'une loi qui doit tenir compte de plusieurs contraintes au niveau national.

Dans ces cas de figure, la commune doit donc parfois faire face à des budgets insuffisants (comme aussi parfois à des budgets excessivement généreux) sans pouvoir gérer librement ces différentes lignes budgétaires. Cela a pour conséquence une inefficacité chronique. Cette déresponsabilisation de l'État est couplée à une déresponsabilisation des communes qui, n'étant pas responsables de la fiscalité, ont tout intérêt à demander à l'État le financement le plus élevé possible. Enfin, cela donne lieu à une complexification des normes, exigeant un temps considérable pour les assimiler et les mettre en place.

1. Anthony Cortes, « Inondations et réchauffement climatique : pourquoi le sud de la France est loin d'en avoir fini avec les catastrophes », 17 septembre 2018, *Marianne.net*.

2. Les autres formes de subsidiarité

Imaginons que l'interprétation de l'efficacité d'une politique était laissée à l'appréciation d'experts indépendants. Nous partons du principe que la parole de ces experts va être contrainte par les études scientifiques disponibles sur une question donnée, dont une bonne partie est fournie dans le chapitre 1. Si donc ces experts avaient à évaluer l'efficacité respective de différentes échelles territoriales sur plusieurs types de politiques publiques, ils concluraient soit qu'une décentralisation très forte du système français serait plus efficace, soit que les connaissances disponibles ne permettent pas de trancher avec suffisamment d'assurance. Dans les deux cas, beaucoup de compétences seraient attribuées au niveau local. En effet, la subsidiarité nécessite que, pour attribuer des compétences au niveau supérieur, il faille apporter les preuves que ces compétences seront mieux gérées par ce niveau.

La subsidiarité ascendante, elle, consiste à permettre aux niveaux territoriaux les plus petits de déterminer quel niveau est le plus efficace pour exercer une compétence. Nous en analysons deux formes.

2.1 Une subsidiarité ascendante gérée par les citoyens

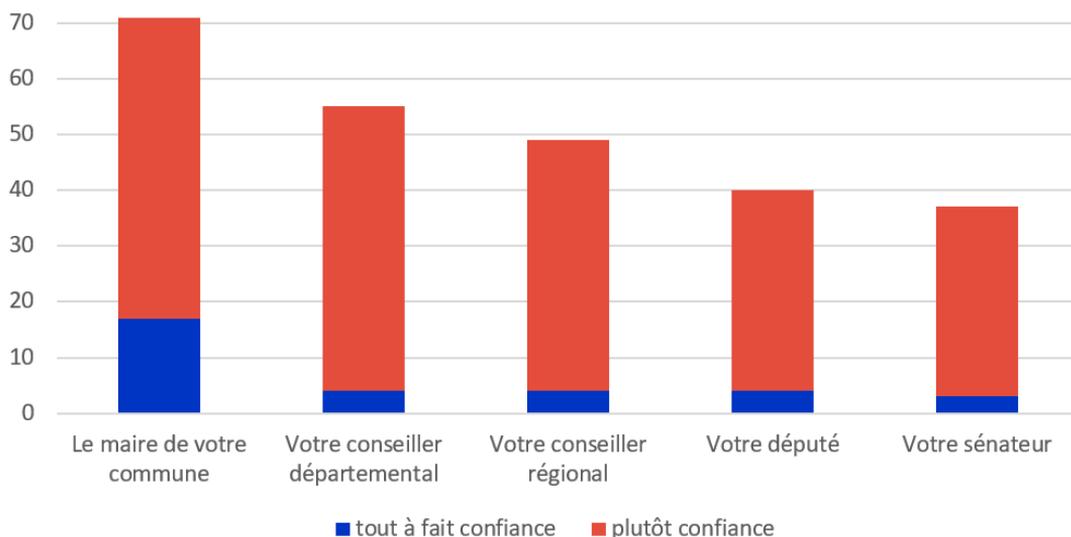
Une façon de mettre en œuvre l'idée de subsidiarité ascendante consisterait à donner aux citoyens la possibilité d'arbitrer la question de l'attribution des compétences. Contrairement aux autres instances (État, experts, communes), l'arbitrage par les citoyens ne permet pas d'anticiper facilement le niveau de décentralisation que la France pourrait connaître.

L'interprétation de l'article 72-2 que les citoyens pourraient faire reste peu prévisible pour deux raisons. Premièrement, les opinions des citoyens sont beaucoup moins homogènes que ne peuvent l'être celles des experts (qui sont tenus par les résultats des études scientifiques) ou celles des représentants de l'État ou des communes (qui sont tenus par l'intérêt de l'échelon territorial qu'ils représentent). Cette hétérogénéité

des opinions entraîne une plus grande difficulté à prédire quelle opinion l'emportera.

Deuxièmement, compte tenu du nombre de citoyens présents en France, une procédure d'agrégation de leurs préférences sera nécessaire. Il est beaucoup question aujourd'hui de référendums ou d'assemblées tirées au sort, mais d'autres procédures peuvent être envisagées. La procédure choisie va influencer le résultat. Malgré tout, il est vraisemblable que l'arbitrage des citoyens se fasse en partie par le niveau de confiance qu'ils placent dans leurs élus. **L'enquête produite par le CEVIPOF en juillet 2019¹ montre que la confiance dans les maires est aujourd'hui presque deux fois plus élevée que celles portées aux élus nationaux (députés et sénateurs).** Cela permet de penser que leur arbitrage serait plutôt en faveur d'une décentralisation accrue, quoiqu'elle resterait moins accentuée que celle qui résulterait d'une interprétation de la subsidiarité produite par les communes ou les experts.

Figure 4. Confiance dans les représentants selon l'échelon territorial qu'ils représentent



Source : Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo, « Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction », juillet 2019.

1. Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo, « Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction », juillet 2019.

2.2 Une subsidiarité ascendante gérée par les collectivités locales

Une deuxième forme de subsidiarité ascendante serait d'imaginer ce qui adviendrait si les communes, et non l'État central, avaient la responsabilité de déterminer quelles compétences devraient être gardées au niveau communal ou, au contraire, transférées à des échelons supérieurs. L'efficacité du niveau territorial des politiques publiques serait alors estimée par le niveau le plus bas, les communes. Cela équivaldrait à ce que nous avons appelé jusqu'ici le fédéralisme compétitif (modèle suisse).

Le premier effet attendu est que les communes — exactement comme l'État actuellement — auront tendance à surestimer leur propre capacité à être efficaces. Au contraire de l'État, cependant, cette tendance coïnciderait bien plus avec l'avis des experts qui, comme nous l'avons vu, ne pourraient pas défendre l'idée que le niveau local est moins efficace pour un grand nombre de politiques, y compris la collecte de l'impôt.

Un deuxième effet attendu est un manque de coordination des communes, compte tenu de leur nombre en France. Si chaque commune délègue des compétences à des échelons différents — et parfois les garde pour elle —, cela peut conduire d'une part à des échecs dans la construction d'économies d'échelle, mais aussi à des phénomènes de passager clandestin (on veut profiter d'un service sans en payer le coût).

De tels problèmes sont en partie inhérents au fédéralisme compétitif. Mais ils ne doivent pas être surestimés. Par exemple, les Pays basques en Espagne ont la compétence de collecter l'ensemble de l'impôt, ce qui n'est pas le cas de la Catalogne ou l'Andalousie. Cela ne produit pas de dysfonctionnements fiscaux, car, du moment que ces engagements sont suffisamment stables dans la durée, leurs avantages dépassent leurs désavantages.

Une telle procédure parviendrait à terme à un équilibre de compétences beaucoup plus favorable aux communes et aux territoires, mais nécessiterait un changement profond de l'esprit de notre régime politique.

Sur les quatre configurations offertes dans ce chapitre – la subsidiarité par l'État, par les experts, par les citoyens et par les collectivités territoriales - seule la première ne parvient pas à produire une décentralisation poussée. **Nous proposons de nous appuyer sur une subsidiarité assise sur les collectivités territoriales pour formuler notre proposition.**



Chamonix, France.

PARTIE 4

Passage à l'acte : des propositions concrètes

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. » (Constitution française, 1er alinéa de l'article 1)

Après les nombreux diagnostics et orientations générales, il sera question ici de faire des propositions concrètes pour mettre en œuvre le principe de subsidiarité ascendante dans la législation, de façon à permettre une décentralisation plus forte et plus conforme à l'article 1 de notre Constitution. La France est organisée selon un principe de décentralisation (article 1), selon lequel les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (article 72). Malgré ces principes constitutionnels, le principe de subsidiarité reste à l'heure actuelle un objectif général, n'ayant pas d'effet concret sur l'organisation territoriale de notre pays, de l'aveu même du Conseil constitutionnel.

Ce décalage est lié à la façon dont la loi encadre les principes constitutionnels. En effet, **si les articles 72, 72-1 et 72-2 de notre Constitution accordent une grande liberté aux collectivités territoriales, ils ne font pas moins de 14 fois référence à la nécessité de se référer aux conditions prévues par la loi, soit plus de 20 % des références à la loi dans la Constitution dans son ensemble.** Les encadrés ci-dessous offrent de longs extraits des trois articles constitutionnels, en surlignant en gras les références à la loi.

En particulier, l'article 72-2 est fondamental, car il crée les conditions d'une fiscalité locale qui est elle-même la condition matérielle pour permettre aux collectivités de s'administrer librement. **Bien que les collectivités puissent théoriquement disposer de leurs ressources**

« librement » et lever l'impôt (aussi bien en fixant le taux que l'assiette), ces possibilités sont aujourd'hui fortement limitées par la loi. La tendance récente est même allée dans le sens inverse avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation qui concerne déjà 80 % des foyers fiscaux depuis le vote du projet de loi de Finances de 2020 et qui s'échelonne jusqu'à 2023¹. Cette suppression privera ainsi les communes et les EPCI de 36 % de leurs recettes². Cette mesure fera l'objet d'une compensation, mais de fait, elle prive les collectivités d'un prélèvement pour lequel elles avaient une relative liberté dans la fixation des taux. Cela va très concrètement faire reculer le niveau d'autonomie fiscale des collectivités territoriales qui dépendent encore majoritairement de ressources externes³, en plus de contredire massivement la volonté affirmée de décentraliser par les compétences, qui implique aussi de décentraliser l'impôt.

En plus de l'article 72 (cf. encadré ci-contre), l'importance de la loi est explicitée dans l'article 34 de la Constitution qui prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Cela signifie que c'est le Parlement qui, à travers la loi, détermine à quel échelon chaque compétence peut « le mieux être mise en œuvre ». Cette conclusion a bien été soulignée par le Conseil constitutionnel, pour qui l'interprétation du principe de subsidiarité « ne signifie pas que les communes, départements et régions disposent d'une clause de compétence générale (...) alors même qu'aucun texte particulier ne leur confie la compétence en cause. En effet, le Conseil constitutionnel a explicitement écarté l'existence d'une telle clause constitutionnelle de compétence générale des collectivités territoriales »⁴.

1. Voir la loi de finances 2020 du 28 décembre 2019, *vie-publique.fr*.

2. Vie Publique, « Six questions sur la réforme de la fiscalité locale », 20 janvier 2020.

3. Assemblée Nationale, « Mission « flash » » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales », Communication de Messieurs Christophe Jerretie et Charles de Courson, députés, mercredi 9 mai 2018, p. 29-31.

4. Conseil constitutionnel, « Le rôle des collectivités territoriales de droit commun ». Voir aussi les décisions n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 et n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016.

Encadré 1 : le rôle de la loi dans l'article 72 et suivants de la Constitution.

Art. 72. Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale **est créée par la loi**, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. (...)

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, **lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu**, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, **la loi peut autoriser** l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. (...)

Art. 72-1. La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une

collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, **il peut être décidé par la loi** de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs **dans les conditions prévues par la loi**.

Art 72-2. Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement **dans les conditions fixées par la loi**.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. **La loi peut les autoriser** à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. **La loi organique fixe les conditions** dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources **déterminées par la loi**. **La loi** prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Bien qu'ouverte à la décentralisation, la Constitution laisse une ample marge à la loi pour déterminer le niveau d'autonomie fiscale et réglementaire des collectivités territoriales. **Ce rôle central de la loi correspond à une interprétation descendante du principe de subsidiarité dans la mesure où c'est le Parlement qui encadre les compétences des collectivités. En cela, notre Constitution n'est pas fédérale, mais résolument unitaire. Mais en dépit de cette philosophie générale, elle reste compatible avec un niveau extrêmement fort de décentralisation.**

1. Mérites et limites des changements constitutionnels pour promouvoir l'autonomie fiscale

Face à la difficulté de réellement décentraliser, la tentation de modifier la Constitution est forte. Pourtant, nous avons souligné que le problème n'est pas tant dans la Constitution elle-même, que dans les lois qui en appliquent les principes. Avant de développer notre propre proposition, nous souhaitons montrer en quoi les changements constitutionnels qui ont été proposés récemment sont voués à manquer leur cible, dans la mesure où ils permettent de pousser les principes généraux de la décentralisation plus loin, sans que leur mise en pratique ne soit sensiblement améliorée.

L'orientation actuelle de notre gouvernement concernant le processus de décentralisation est bien résumée dans le projet de loi constitutionnelle appelé « pour un renouveau de la vie démocratique » et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019¹. Celui-ci se décline autour de trois axes, dont le deuxième est « la proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation » et vise à « offrir plus de responsabilités et de liberté à nos territoires ».

Une première proposition consiste à introduire dans la Constitution un droit à la différenciation entre collectivités territoriales (dans l'article

1. Voir la loi n° 2203, projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, *assemblee-nationale.fr*.

72). L'objectif est qu'une collectivité puisse exercer des compétences qui ne sont pas exercées par les autres collectivités, afin que les spécificités de cette collectivité territoriale puissent être prises en compte. Dans le même temps, « le projet de révision ouvre aussi 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 l'exercice de leurs compétences. Cette dérogation pourra intervenir, le cas échéant, après une phase d'expérimentation qu'autorise déjà aujourd'hui l'article 72 de la Constitution, mais qui pourra désormais conduire, non à une généralisation de la mesure, mais à une « différenciation pérenne »¹.

Les principes de différenciation et de dérogation sont également au cœur de notre proposition. En réalité, l'introduction de deux nouveaux alinéas dans la Constitution serait certainement un progrès sur le plan des principes généraux, mais non sur la mise en place concrète d'un principe de dérogation et de différenciation, notamment à cause de la complexité de la procédure de délégation des compétences, pour l'essentiel décrite par l'article de loi L.1111-8-1 que nous présenterons à la section suivante. **Le vrai obstacle pour affirmer ces principes ne se situe pas dans notre Constitution, mais dans la loi à laquelle notre Constitution se réfère continuellement en matière de gouvernance locale.**

En effet, le principe de dérogation (et par là même de différenciation) est déjà énoncé dans l'article 72, sous une forme expérimentale et pour un objet et une durée limités. L'objet et la durée devant être explicités dans une loi ou un règlement, il est possible, comme nous l'avons montré, d'avoir une marge de manœuvre importante pour que les objets d'expérimentations soient potentiellement importants et leur durée substantielle et renouvelable à la suite d'une évaluation.

De plus, la réforme actuellement proposée ne permet pas de faciliter la mise en place de la subsidiarité ascendante mentionnée au second alinéa de l'article 72. Celle-ci pourtant est la condition première de la responsabilité et la liberté des territoires. Sans un droit des territoires

1. Nous ne discuterons pas ici les révisions proposées pour l'article 73, concernant uniquement les départements et les régions d'outre-mer. Celles-ci bénéficient davantage de liberté que les autres territoires, mais cette liberté serait également sensiblement accrue avec la modification de l'article L.1111-8-1 que nous proposons.

à exercer les compétences qu'ils estiment pouvoir exercer, l'obtention de nouvelles compétences sera toujours, en dernière instance, décidée par l'État, le seul à rester réellement libre et responsable.

D'autres rapports plus ambitieux ont précédé ce projet gouvernemental, comme celui produit par les députés Christophe Jerretie et Charles de Courson en 2018¹. Ce dernier s'attaque aux articles 34 et 72-2 de la Constitution pour introduire à côté du principe d'autonomie financière – dans lequel les ressources sont transférées par l'État aux collectivités territoriales — un droit des collectivités à une certaine autonomie fiscale — sur la base d'impôts locaux dont les collectivités fixent le taux, l'assiette et le tarif. À l'instar de la loi précédente, la portée symbolique de cette proposition est significative, mais sa portée concrète est faible. L'article 72-2 autorise déjà les collectivités territoriales à « recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et « à en fixer l'assiette et le taux ». Fondamentalement, cela ne permet donc pas de penser qu'un appel supplémentaire à l'autonomie fiscale puisse être suivi de fait. L'autonomie est réelle, uniquement dans les limites que la loi détermine. C'est cette loi qu'il faut donc remettre en question, plutôt que les textes fondamentaux qu'elle doit mettre en œuvre.

2. Ce que nous proposons : modifier l'article L.111-8-1 du Code général des collectivités territoriales

Notre proposition a pour objectif d'être à la fois plus prudente, plus ambitieuse et plus économe que les révisions constitutionnelles évoquées ci-dessus.

Elle est plus prudente pour deux raisons. D'abord, parce qu'elle ne fait que proposer un changement de la loi ordinaire, plutôt qu'une modification de la Constitution. **Elle évite ainsi d'inscrire dans le marbre son fonctionnement, afin qu'on puisse en évaluer l'impact après quelques années et, le cas échéant, l'amender**

1. Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Communication de Messieurs Christophe Jerretie et Charles de Courson, députés, 9 mai 2018.

sans devoir lancer un processus constitutionnel. Ensuite, parce que les modifications proposées ne produiront pas un changement sensible dans l’immédiat, dans la mesure où beaucoup de collectivités territoriales ne sont aujourd’hui pas prêtes à assumer un grand nombre de compétences supplémentaires, notamment en matière fiscale. Notre proposition d’amendement souhaite produire une évolution incrémentale des pratiques qui permette de rendre nos collectivités territoriales progressivement plus autonomes, selon un chemin qui s’adaptera aux réalités de chaque territoire.

D’un autre côté, notre proposition est plus ambitieuse, car elle met en place une réelle subsidiarité ascendante, en apportant une application concrète au second alinéa de l’article 72 de notre Constitution qui n’en a pas actuellement. Elle permet ainsi à chaque territoire de revendiquer, de manière effective, une forte autonomie, y compris fiscale. **Les modifications législatives que nous allons proposer ne changeront pas le principe selon lequel la loi est l’ultime instrument de régulation des collectivités territoriales, mais pourraient, de fait, réduire — voire éliminer — la mainmise nationale sur les territoires.**

Enfin, la proposition est plus économe parce qu’en plus de ne pas toucher à la Constitution, elle ne vise pas non plus à bouleverser le Code des collectivités territoriales. Nous souhaitons simplement en identifier les verrous stratégiques qui permettent aux collectivités d’obtenir plus d’autonomie à leur initiative. Autrement dit, qui leur permettent de déroger à ce code lorsqu’elles souhaitent exercer de nouvelles compétences dont elles ne disposent pas aujourd’hui.

L’article qui nous concerne est le L.1111-8-1 introduit par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 — art. 1. Il porte sur les conditions qui régissent la délégation de compétences entre l’État et les collectivités territoriales.

La principale révision consiste à transformer le caractère facultatif de l’attribution de compétences par l’État en caractère obligatoire. Ainsi, l’État doit (et non peut) déléguer une compétence à une collectivité qui lui en fait la demande. Cette modification est essentielle, car, dès lors, c’est la collectivité territoriale qui a la possibilité de choisir quelles compétences elle va exercer.

Deuxièmement, nous souhaitons que les collectivités puissent être habilitées à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement lorsqu'elles obtiennent une délégation des compétences. Sans cette deuxième condition, cette délégation de compétence se bornerait à une gestion administrative et ne permettrait pas aux collectivités d'innover et d'expérimenter comme la Constitution les encourage à le faire¹.

Cependant, il faut déterminer des limites aux compétences qu'une collectivité territoriale peut revendiquer. Nous estimons que la Constitution protège déjà parfaitement les compétences régaliennes.

Les limites par lesquelles ces sujets peuvent ou non être délégués aux collectivités territoriales doivent être déterminées par le Conseil constitutionnel, qui en appréciant la conformité avec la Constitution, arbitrera ce processus.

De plus, puisque la Constitution requiert que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », les limites constitutionnelles imposent aux collectivités territoriales de fournir dans leurs demandes de transfert de compétences une réorganisation de la fiscalité pouvant toucher à une part du budget de l'État ou à une capacité à fixer elles-mêmes le taux et l'assiette de certains impôts comme la Constitution les y autorise.

Il faut noter que cette modification (voir ci-contre) de l'article L.1111-8-1 doit conduire également à une réécriture partielle des articles qui s'y réfèrent. Ainsi, le changement de procédure nécessite le remaniement partiel du décret R.1111-1-1, en ce qui concerne sa partie ².

Au cas où la revendication d'une collectivité particulière entre en conflit avec la revendication d'une autre, par exemple, si une région et une commune revendiquent la gestion des transports, un principe de subsidiarité est mentionné au troisième alinéa qui précise que l'échelon le plus petit aurait toujours la priorité.

1. Ce droit de dérogation, affranchirait en outre les collectivités d'un excessif contrôle du préfet.

2. Le remaniement n'est pas un enjeu fondamental, s'agissant simplement de préciser la procédure déjà encadrée par la loi. Il faut également noter que les articles L. 1111-8-2 et L. 1111-9-1, qui font aussi référence à l'article que nous avons modifié, n'ont pas besoin d'être modifiés à leur tour.

Proposition de modification de l'article L.1111-8-1

« Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État ~~peut~~ **doit** déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences.

Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Elles ne peuvent habiliter les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte **des dispositions constitutionnellement garanties**. Les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements. **En cas de conflit de compétences, l'échelon territorial le plus petit est privilégié.**

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.

Lorsque ~~La~~ demande de délégation est acceptée **inclut** un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande **au Conseil Constitutionnel et au Conseil d'État.**

La délégation est ~~décidée~~ **ratifiée** par décret. La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État **dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.** »

Cependant, cette question pourrait être aussi tranchée au cas par cas. En effet, l'article L-1111-9-1 institue les conférences territoriales de l'action publique qui sont amenées à fournir un avis sur chaque demande de délégation des compétences. Composé par les représentants élus des collectivités, cette conférence serait alors à même de résoudre - et le cas échéant trancher - les conflits. Ce qui n'empêchait pas l'une des parties de saisir le Conseil Constitutionnel, qui pourrait alors prendre en compte une série complexe de paramètres à partir des éléments que la constitution lui met à disposition, parmi lesquels l'interprétation du principe de subsidiarité énoncé dans l'article 72.

3. Conséquences concrètes

Notre proposition est profondément différente des autres réformes qui ont été menées dans le passé (cf. partie 2). Elle ne répartit pas les compétences entre les collectivités, elle n'oblige pas certains échelons de collectivités à exercer des compétences, mais elle laisse à chacune d'entre elles la possibilité de choisir ses compétences.

Ceci signifie que les collectivités qui voudraient garder la répartition des compétences telle qu'elle existe aujourd'hui pourraient faire ce choix. En revanche, les collectivités qui voudraient se doter de nouvelles compétences, ou s'associer avec d'autres pour les exercer, pourraient le faire.

Quelles compétences pourraient ainsi être transférées à différents échelons des collectivités territoriales ? Certainement toutes les compétences qui ne sont pas inscrites dans la Constitution, comme par exemple le développement durable, les transports, la sécurité. En outre, dans la mesure où les collectivités territoriales seraient alors habilitées à déroger à des règles relevant du domaine de la loi, **on peut présumer (sous réserve des décisions du Conseil constitutionnel) que les collectivités pourront aller au-delà et revendiquer, à titre d'exemple, la gestion de l'enseignement, de la préservation de l'environnement, du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale (dont la loi détermine les principes fondamentaux).** Nous proposons plusieurs exemples dans le tableau ci-après.

Tableau 4. Exemples de nouvelles compétences que des collectivités pourraient exercer grâce à notre proposition

Collectivité	Compétence	Responsable actuel de la compétence	Situation possible après notre réforme
Ville de Grenoble (Isère)	Université	État	La ville de Grenoble pourrait gérer cet établissement public, fixer ses règles, etc.
Département du Var	Catastrophes naturelles (inondations)	État (principalement)	Le département pourrait déterminer des mesures pour prévenir les inondations et lever des impôts spéciaux pour faire face aux problèmes locaux.
Ville de Versailles	Patrimoine	État	Le Château de Versailles pourrait être géré par la municipalité. Les décisions concernant les horaires d'ouvertures ou l'aménagement des parkings tiendraient compte des préoccupations des versaillais.
Conseil Régional des Hauts de France	Emploi	État	Le Conseil Régional des Hauts de France gèrerait les agences de Pôle Emploi en s'adaptant aux circonstances particulières de la région pour les demandeurs d'emploi et les entreprises ¹ .
Ville de Saint-Affrique (Aveyron)	Démocratie locale (référendums locaux)	Communes (mais uniquement consultatif)	Les communes qui le souhaitent pourraient mettre en place des référendums dont le résultat dépassera le cadre consultatif.

1. Le Président du Conseil Régional en a par ailleurs fait la demande. Cf. Olivier DUCUING, « Xavier Bertrand redemande le pilotage régional de Pôle emploi », *Les Echos*, 8 octobre 2019.

Ainsi, supposons que le département de l'Isère souhaite obtenir la compétence de la gestion des universités. Il devra produire une demande écrite dans laquelle apparaîtront ses objectifs, ses nouvelles compétences, ainsi que les ressources qui vont avec. Il pourra demander des ressources de l'État « équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » — en obtenant plus d'autonomie financière — mais il pourra aussi décider de demander la possibilité de collecter directement un impôt, en obtenant plus d'autonomie fiscale. Le Conseil constitutionnel, à qui cette demande de la collectivité sera transmise, en évaluera la conformité avec les principes constitutionnels et, si conformité il y a, la transmettra au Conseil d'État qui la ratifiera par décret. La même procédure peut être reproduite dans le cas des autres exemples mentionnés dans le tableau.

La liberté, pour les collectivités, de déterminer elles-mêmes de nouveaux prélèvements

donne la possibilité de déterminer quels types d'impôts choisir pour établir leur budget. Dans le système actuel, certaines taxes sont facultatives comme la taxe sur le prélèvement des ordures, la taxe de trottoirs, etc. On peut très bien imaginer que demain, d'autres taxes adaptées aux situations locales soient décidées au niveau local. Il est également important que les collectivités aient aussi la liberté de fixer le taux des différents impôts (il existe des plafonds aujourd'hui)¹.



Plutôt que d'entrer dans un débat sur l'efficacité économique de chaque type de prélèvements², il convient de rester dans l'esprit de subsidiarité ascendante en laissant aux collectivités locales le soin de choisir l'équilibre entre la taxation des individus, des entreprises, l'utilisation de certains services ou de certaines activités (ex : taxe sur la congestion en centre-ville).

1. GenerationLibre, *Oser le « pacte girardin »*. Pour une autonomie fiscale des collectivités territoriales, Note, novembre 2017.

2. C'est le cas d'un rapport détaillé de l'agence française de développement. Bernard DAFFLON et Thierry MADIES, « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », *Agence Française de développement*, n° 42, 2008, p. 43 61.

Cette autonomie accrue serait logiquement accompagnée d'une progressive disparition des dotations de l'État pour les collectivités territoriales, avec, par exemple, une baisse de la TVA au niveau national. Cette baisse, cependant, pourrait être compensée par une part de la TVA qui serait fixée au niveau local et lui serait destinée, comme cela arrive dans plusieurs pays fédéraux (par exemple le Canada).

Aujourd'hui, il existe un très grand nombre de prélèvements opérés au niveau local et qui font souvent l'objet d'un chevauchement entre plusieurs échelons (ce qu'on appelle des « impôts partagés »). Il est impératif de laisser les collectivités souveraines déterminer si et dans quelle mesure elles perçoivent chaque type d'impôt, afin de mettre en œuvre le principe de responsabilité des collectivités. Chacune d'entre elles prélève son impôt, ou choisit de s'associer avec une autre, et rend compte devant les électeurs de l'usage qui en est fait.

Pour faciliter la capacité des communautés de petite taille de pouvoir exercer leur liberté en matière de fiscalité, on pourrait imaginer que la collecte de l'impôt reste dans les mains d'une seule agence de recouvrement de l'État qui assurerait ce service (comme c'était le cas avec la taxe d'habitation).

Enfin, le corollaire de l'autonomie fiscale est la responsabilisation des élus locaux en matière de finances publiques. Il faut assumer le fait que son introduction créerait de la concurrence fiscale. Contrairement aux idées reçues, celle-ci ne crée pas plus d'inégalités (cf. partie 1). En revanche, elle stimule la créativité des élus locaux et les responsabilise vis-à-vis de leurs électeurs. Aujourd'hui, une collectivité qui gère mal les deniers publics ne peut faire faillite, l'État renflouant ses dettes. À terme, l'autonomie fiscale introduirait la possibilité de rendre les élus responsables de faillites avec des mécanismes de sanctions financières personnelles ou d'inéligibilité. Toutes ces considérations ont déjà été développées dans une note précédente de GenerationLibre¹.

Cette nouvelle organisation territoriale se situe dans la continuité des réformes faites ces dernières années. Elle ne touche qu'à un article introduit récemment, et élargit sa portée.

1. GenerationLibre, *Oser le « pacte girondin », op.cit.*

———— CONCLUSION

Ce rapport donne de nombreux arguments en faveur d'une décentralisation accrue de notre système politique. Il montre à quel point il a été difficile d'atteindre cette voie pourtant empruntée par de nombreux pays dans le monde. Le problème en cause, c'est le principe de subsidiarité descendante qui a guidé les différents projets de réforme de notre système politique ces quarante dernières années. **Plutôt que de laisser aux collectivités le soin de désigner leurs compétences et de gérer leurs budgets (comme ce fut le cas pour les communes autrefois), les réformes ont été largement pilotées par l'État qui a jugé qu'il était plus à même de déterminer quel échelon était le plus efficace par domaine de politiques publiques.**

Nous privilégions à l'inverse un principe de subsidiarité ascendante où la décentralisation serait pilotée par les collectivités territoriales, notamment les communes. Pour rendre ce principe effectif et obtenir des changements importants, le rapport propose un changement minimal pour des effets maximaux : la réécriture d'un article du Code général des collectivités.

Ce rapport a présenté des faits et des arguments qui contredisent une certaine tradition française d'État-nation centralisateur. Cette tradition pourrait être vue par certains comme un modèle culturel français qui ne pourrait pas être bouleversé du fait qu'il est précisément adapté à un contexte particulier qui s'est construit petit à petit et a façonné, avec un certain succès, la façon de vivre à la française. Mais cette vision d'une France centralisatrice contraste fortement avec la conception de la nation héritée d'Ernest Renan, ainsi que de ce que dit la Constitution. **Notre tradition est bien moins univoque qu'on ne le pense parfois, et cette ambiguïté peut nous permettre aujourd'hui de conduire des réformes qui renouent avec une tradition plus respectueuse des territoires et plus adaptée aux défis que nous affrontons aujourd'hui.**

Lorsqu'un pays innove et connaît des succès grâce à cette innovation, il s'identifie à celle-ci et s'y accroche même lorsqu'elle devient obsolète. Nous l'avons vu, dans un contexte de faibles ressources mais également après les guerres — le centralisme était certainement plus efficace.

Il crée une administration forte qui permet de réduire la corruption et les dysfonctionnements. Seulement, au-delà d'un certain niveau de développement, la tendance s'inverse. **Une forte décentralisation crée plus de souplesse, d'adaptation au contexte où les habitants vivent. Notre modèle culturel centraliste — qui a été l'une des causes de notre exemplarité — doit-il être nécessairement l'une des causes de notre déclin ?**

Nous préférons voir l'identité culturelle française dans sa capacité d'adaptation et de changement. Parmi les anciennes démocraties, nous sommes celle qui a connu le plus de changements de constitution. Nous avons connu des bouleversements, et systématiquement cherché la meilleure façon de s'adapter aux défis que chaque époque nous a présentés.

Nous avons donné les contours d'un tel changement. Mais nous avons veillé également à ne pas produire de changements trop abrupts, afin d'assurer leur mise en œuvre dans le consensus et la progressivité. Nos propositions de modifications de la loi visent à donner aux collectivités territoriales les moyens légaux pour parvenir à une plus grande autonomie, tout en leur laissant la possibilité d'emprunter ce chemin progressivement.



Bormes-les-Mimosas, France.

LES AUTEURS

Raul Magni-Berton

BIOGRAPHIE

Professeur de science politique

Raul Magni-Berton est professeur de science politique à Sciences Po Grenoble. Il a également enseigné à Paris, Montréal et Bordeaux. Spécialiste des systèmes démocratiques contemporains, il a notamment écrit plusieurs livres et articles scientifiques, dont récemment *Le Choix des armes* (Presses de Sciences Po 2020 avec S. Panel) et *Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous* (FYP éditions, 2019, avec C. Egger). Il a également dirigé une équipe d'experts pour mettre en place un référendum d'initiative populaire à Grenoble, un guide au RIC local et a pris part à plusieurs initiatives pour la promotion de la démocratie directe et du fédéralisme. Il est notamment co-fondateur du mouvement pour un Dauphiné Démocratique qui vise à promouvoir ces deux principes institutionnels à l'échelle locale.



REMERCIEMENTS

Kevin Brookes, Julien Martins, Baptiste Gauthey et Judith Kravitzch pour leurs relectures attentives.

LES AUTEURS

Nelly Darbois

BIOGRAPHIE

Nelly Darbois est membre de l'Institut de recherche territoire démocratique (IRTD). Elle est également rédactrice scientifique sur des sujets en lien avec les sciences et la santé.



Livia Stahl

BIOGRAPHIE

Livia Stahl est juriste spécialisée en droit public local et en coopération des collectivités territoriales en Europe. Elle est également rédactrice et reportrice au Journal des Maires, un journal d'information et d'analyse juridiques à destination des élus communaux et intercommunaux. Après avoir étudié les mutations territoriales qu'a fait naître l'Acte III de la décentralisation, elle s'est positionnée en faveur d'un pouvoir local ascendant et d'une plus juste répartition des richesses et des services dans les territoires.



La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Brisier les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos dernières publications.

- « Pour une "consultation budgétaire citoyenne". Renforcer le consentement à l'impôt », janvier 2020 ;
- « Aux data, citoyens ! Pour une patrimonialité des données personnelles », septembre 2019 ;
- « EUROPA, dépasser le nationalisme », mai 2019 ;
- « Supprimer la réserve héréditaire », mars 2019 ;
- « Pour une GPA responsable en France », octobre 2018.

— NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
43, rue de Richelieu
75001 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu