

« A la verticalité de l'État, doit répondre une méthode de gouvernance propice à la transaction démocratique. »

La décentralisation a un goût d'inachevé que l'actualité de ces derniers mois – des Gilets jaunes à la période covidique – a tout particulièrement révélé. Dans un État jacobin, peut-il en être autrement ? Les territoires y sont-ils autre chose que la déclinaison de l'organisation administrative nationale ? En 1982, le système s'est pourtant hybridé. Fini le contrôle *a priori* du Préfet mais les piliers de la décentralisation sont restés ceux de l'État, à savoir la commune et le département. Le jacobinisme historique s'est mâtiné d'une émancipation des collectivités territoriales que les transferts de compétences ont matérialisée. La décentralisation a été complétée par les lois portant sur la mise en œuvre de l'intercommunalité. La loi du 6 février 1992 n'a pourtant pas sacralisé de nouvelles légitimités. Le refus initial de l'élection au suffrage universel direct des exécutifs intercommunaux a fait des premières communautés de communes et communautés de villes des établissements publics et non des collectivités territoriales, comme si on avait musclé la décentralisation sans que le citoyen en soit l'acteur. En 2003, la réforme constitutionnelle a relancé le processus. Pourtant un an après la modification de l'article 1 de la Constitution affirmant que l'organisation de la France est décentralisée, l'opération du démantèlement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales débute.

Anatomie d'un démantèlement

Sans autonomie fiscale, le destin des collectivités territoriales est entre les mains de l'État. Deux écoles se sont combattues. La première conditionne le sens même de la décentralisation à la nécessaire liaison entre autonomie juridique et autonomie fiscale. La seconde, celle des tenants de l'autonomie financière l'a emporté. L'entreprise de déconstruction s'est accélérée lorsqu'en 1999 la Taxe professionnelle (TP) a été vidée en partie de substance, quand Dominique Strauss-Kahn a sorti les salaires de sa base de calcul, au nom du soutien à l'emploi. En 2000, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation est actée. En février 2009, le président de la République, Nicolas Sarkozy, annonce sa décision

de supprimer la taxe professionnelle. C'est même le Parlement qui a trouvé la substitution en mixant l'imposition de flux (la CVAE) à un impôt de stock (le foncier économique) formant ainsi la contribution économique territoriale (CET). Cette mesure figurera dans la loi de finances pour 2010 au même titre que la suppression de la part départementale de la Taxe d'habitation.

On aurait pu penser qu'à la question : *l'État a-t-il remis en cause l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*, le Conseil constitutionnel ait répondu « oui » dans sa décision du 29 décembre 2009. Tel ne fut pas le cas. Le Conseil a jugé que la réforme de la taxe professionnelle ne remettait pas en cause l'autonomie financière des collectivités, dès lors que les transferts de fiscalité de l'État et les nouvelles ressources affectées aux collectivités sont considérés comme des ressources propres, y compris lorsqu'elles font l'objet de péréquations.

Pour autant, on ne peut nier la disparition progressive – et programmée ! – de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. La fraction des taxes dont elles peuvent fixer le taux a tout simplement disparu. Et l'effondrement continue eu égard à l'actualité de ces deux dernières années, à savoir la suppression de la taxe d'habitation et ses effets collatéraux : l'attribution d'une part de TVA aux départements qui voient disparaître le foncier bâti. Affecter une part de TVA – impôt de flux lié à la consommation – à la collectivité responsable de l'action sociale, est une ineptie.

Dans le même ordre d'idée, face à la dette publique qui résultera de la période covidique, quelles garanties auront les collectivités territoriales d'y faire face sans autonomie fiscale ?

En attendant le grand retournement

Et pourtant, le Président de la République avait annoncé suite au mouvement des Gilets jaunes qu'il allait tenir compte des corps intermédiaires et tout particulièrement des collectivités territoriales et de leurs élus. De même, dans son adresse aux Français, le 14 juin 2020,

par
JEAN-PIERRE
BALLIGAND
Président de l'Institut
de la Gouvernance
Territoriale et de la
Décentralisation

le président n'avait-il pas fait le constat que « les temps imposent de dessiner un nouveau chemin » qui reposerait sur « de nouveaux équilibres dans les pouvoirs et les responsabilités (...) l'organisation de l'État et de notre action doit profondément changer. Tout ne peut pas être décidé si souvent à Paris ».

Que s'est-il passé pour que l'annonce présidentielle d'un grand retournement se soit aussi peu traduite d'effets jusqu'à apparaître comme une posture politicienne ?

Dans le « bon royaume » de France, la souveraineté populaire est incarnée par un Homme, le président de la République. Le rôle du Parlement a été historiquement amenuisé comme, depuis quelques années, le caractère dual de l'exécutif. L'affaire n'est donc pas nouvelle. Nicolas Sarkozy avait tenté de l'initier. Les mandats législatifs et présidentiel ayant la même durée, l'élection législative n'est plus que subséquente à l'élection du président de la République.

Le seul pouvoir représentant la souveraineté populaire, ce sont les élus territoriaux qui en détiennent des fragments. Par conséquent, si l'importance des pouvoirs locaux et de ses édiles avait été comprise, pourquoi continuer à anéantir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ? Qui plus est, dans la période économique et sociale à venir. Peut-on rester crédible lorsque derrière l'autonomie juridique des collectivités territoriales, il n'y a plus les moyens de faire ?

Cette situation ne pose-t-elle pas avec acuité la question de la gouvernance ?

Notre système est pyramidal. Du souverain élu, tout découle. Mais est-ce que l'État lui-même a encore les moyens financiers et humains pour être efficace dans le monde post-covid ? On assiste actuellement à une offensive pour essayer de compenser l'inefficacité de l'État. Tous les jours, l'État réinvente des politiques et des dispositifs (à titre exemple, la mise en place de sous-préfets développeurs) pour continuer d'exister. Après une décentralisation révolutionnaire, une contre-révolution étatique est en marche, grappillant ici et là des autonomies blessées.

Les lois de décentralisation ont bousculé la culture française de l'appareil d'État. Elle a été mise à mal. Dialectiquement, elle a nourri depuis plusieurs décennies une contre-offensive dont le ministère de l'Économie est probablement l'épicentre.

Il est temps de tourner la page

A la verticalité de l'État, doit répondre une méthode de gouvernance propice à la transaction démocratique. Notre pays souffre de l'absence d'une véritable instance de transaction démocratique réunissant État et

collectivités territoriales. L'outil existe (par exemple : la conférence nationale des territoires et en région, la Conférence territoriale de l'action publique) mais seule la volonté conjointe des différents acteurs fait défaut. Celle-ci permettrait une mise en œuvre et une évaluation partagée des politiques publiques.

Dans cet esprit, avant tout nouvel acte de décentralisation, ne peut-on pas imaginer une alliance paritaire avec des droits et obligations des parties ? Ce paritarisme institutionnel doit être construit, non pas de manière accidentelle, mais structurelle. Entrer en paritarisme suppose aussi de reconnaître l'existence d'intérêts à la fois antagonistes et légitimes et à les dépasser pour produire de la norme.

En écho à ce principe, les collectivités territoriales pourraient pleinement justifier leur intervention à parts égales avec l'État grâce à leur connaissance de l'action publique en « circuit court », plus efficace que les structures et procédures de l'État dans bien des politiques publiques.

Les sujets d'aujourd'hui mais encore plus ceux de demain : la santé publique et les politiques de transition énergétique et pour le climat, exigent avec urgence le partage de compétences et le principe d'additionnalité des financements État et collectivités.

J-P. B.