La politique territoriale d'Emmanuel Macron : recentralisation budgétaire et accommodement territorial

Éléanor Breton, Patrick Le Lidec

▶ **To cite this version:**

Éléanor Breton, Patrick Le Lidec. La politique territoriale d'Emmanuel Macron : recentralisation budgétaire et accommodement territorial. Bernard Dolez; Julien Fretel; Rémi Lefebvre. L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir, Presses Universitaires de Grenoble, 2022, 9782706151613. hal-03461941

HAL Id: hal-03461941

https://sciencespo.hal.science/hal-03461941

Submitted on 20 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique territoriale d'Emmanuel Macron : recentralisation budgétaire et accommodement territorial[1]

Éléanor Breton, Patrick Le Lidec

L'élection d'E. Macron a été accueillie avec une satisfaction relative mêlée de crainte par le milieu des acteurs territoriaux. Satisfaction relative car celui-ci avait annoncé durant la campagne sa volonté d'entendre nombre de revendications des élus locaux, de faire une pause dans le déferlement quasi ininterrompu des réformes territoriales depuis la crise de 2008 et d'interrompre le mouvement de baisse des concours financiers de l'État aux collectivités engagé par son prédécesseur. En même temps, s'y ajoutait la crainte que sa trajectoire de haut fonctionnaire dépourvu d'expérience de mandat local, ou même de fonction élective, et qu'une socialisation professionnelle de technocrate soutenue par une adhésion manifeste à un certain nombre de thèses radicales – comme la suppression des conseils départementaux sur le territoire des métropoles – ne soient annonciateurs de changements potentiellement brutaux. N'était-il pas le premier d'une longue lignée de présidents de la Ve République à disposer d'une majorité écrasante de députés, pour la première fois largement composée d'élus issus du « monde de l'entreprise » et disposant d'un ancrage territorial nettement plus réduit que leurs prédécesseurs ? Est apparue à l'arrière-plan la possibilité d'un pouvoir exécutif revendiquant une « verticalité jupitérienne », susceptible d'opérer des ruptures d'autant plus nettes qu'il pouvait être envisagé comme un acteur plus libre que ses prédécesseurs vis-à-vis du monde territorial. Opposant volontiers « l'ancien monde » au « nouveau monde », le récit accompagnant la victoire n'était d'ailleurs pas sans rappeler, par certains aspects, la configuration politique et la rhétorique gaulliennes du début des années soixante opposant volontiers le syndicat des anciens aux « forces vives » de la nation (Gaïti, 1999). L'élection de 2017 semblait pouvoir rejouer (par certains aspects) cette partition des débuts de la Ve République : celle d'un chef d'État que l'on pouvait créditer d'une capacité à réformer liée à des engagements programmatiques plus tranchés que ceux de son prédécesseur. E. Macron disposait également d'une large majorité à l'Assemblée nationale, et on pouvait s'attendre à ce qu'elle soit très disciplinée en raison du processus très centralisé et descendant ayant abouti à la distribution des investitures. Enfin, à l'instar du fondateur de la Vème République, E. Macron semblait avoir les mains d'autant plus libres pour réformer les collectivités que sa majorité comptait nettement moins d'élus locaux que les précédentes et qu'il semblait *a priori* fort peu préoccupé des humeurs sénatoriales à raison de la quasi absence du parti présidentiel au Sénat. Le programme du candidat, retranscrit dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022, annonçait ainsi l'ambition d'une réduction forte des dépenses publiques tous secteurs confondus (d'un montant équivalent à 3 % du PIB en 5 ans) – pour aligner la trajectoire française sur les normes européennes – dans le but de gagner en crédibilité sur la scène européenne et d'obtenir, en contrepartie des efforts, la mise en place d'une « union de

[1] in Bernard Dolez, Anne-Cécile Douillet, Julien Fretel, Rémi Lefebvre, (dir.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du quinquennat*, Presses Universitaires de Grenoble, à paraître en 2021.

transfert »[2] susceptible de favoriser le maintien des pays du Sud (France comprise) dans la zone euro. Ce scénario « bruxello-bercyen » apparaissait très lourd de menaces pour des collectivités auxquelles étaient annoncées des exigences fortes de désendettement (à hauteur de 13 milliards à l'horizon 2022), une maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et la perspective d'une réduction de leur pouvoir fiscal avec la disparition de la taxe d'habitation pour 80 % des redevables. La configuration du pouvoir, les orientations programmatiques, comme la rhétorique opposant « l'ancien monde » au nouveau pouvaient être lues comme l'annonce d'une rupture (libérale) dans la trajectoire des réformes. Nous voudrions ici questionner la réalité de cette rupture. Nous faisons l'hypothèse que la politique territoriale mise en œuvre durant la mandature Macron s'inscrit plutôt dans le prolongement des orientations tracées par ses deux prédécesseurs dans le rapport aux collectivités territoriales. Elle s'en distingue toutefois sous deux angles[3]. D'un côté, elle est marquée par un durcissement de la politique de resserrement budgétaire et fiscal (antérieurement menée sous les mandatures de N. Sarkozy et F. Hollande), repérable dans le recours à de nouveaux instruments plus contraignants : l'imposition aux grandes collectivités d'une norme de progression de leurs dépenses de fonctionnement (fixée à un niveau inférieur à l'inflation prévisionnelle) et, pour toutes les collectivités, une réduction de leur espace fiscal (dans le cadre d'une réforme de la fiscalité locale provoquée par la suppression de la taxe d'habitation). De l'autre, cette politique se traduit par une mise entre parenthèses des politiques de fusion autoritaire des collectivités (imposées sous les deux mandatures précédentes) et par un assouplissement (plus revendiqué qu'effectif) de certaines contraintes juridiques imposées aux collectivités, au travers d'une accentuation de la différenciation territoriale. Cette double inflexion traduit la recherche d'un nouvel équilibre, la politique d'accommodement territorial étant censée accroître l'acceptabilité politique du durcissement des contraintes budgétaires précité.

Le découplage entre une politique institutionnelle d'accommodement et une politique budgétaire et fiscale plus centralisatrice

Inspirée par la volonté de donner des gages de « sérieux budgétaire » pour regagner du crédit politique sur la scène européenne, la politique territoriale de l'exécutif macronien se traduit d'abord par une politique de resserrement budgétaire et fiscal. Celle-ci se traduit par un changement d'instrument : la stratégie de régulation budgétaire, qui reposait prioritairement sur la baisse des recettes (instrumentée par la contribution pour le redressement des finances publiques), est complétée et durcie par le déploiement d'une politique de maîtrise des dépenses

[2] L'architecture de la zone euro a conduit à une stricte séparation entre politique budgétaire et politique monétaire, la responsabilité de la politique budgétaire étant strictement ancrée au niveau national, ce qui ne permet pas de réaliser des transferts entre Etats membres selon leurs situations économiques respectives. La mise en place d'une « union de transfert » consisterait à créer un embryon de politique budgétaire au niveau européen, qui prendrait davantage en considération les situations économiques des différents Etats membres. A cet égard, la direction du Trésor a défini assez précisément en 2013 ce qu'elle attendait d'une union de transfert, à savoir avant tout la mise en place d'instruments relevant d'une fonction de stabilisation dans la publication suivante : Direction du Trésor, « Un budget pour la zone euro », *Trésor-éco*, n° 120 – Octobre 2013.

[3] Ce chapitre constitue une version résumée et actualisée d'une série d'arguments développés par différents auteurs dans Le Lidec (2020 a).

locales. L'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDL), timidement introduit par F. Hollande en 2014 sous la forme d'un instrument indicatif, est remplacé par un instrument contraignant, à savoir l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. Si l'effort budgétaire imposé aux collectivités est équivalent en volume (la progression des dépenses étant plafonnée à 1,2 % par an en valeur, soit un peu moins que l'inflation prévisionnelle), l'instrument mis en place est différent. Cet instrument (autrement appelé « contrats de Cahors ») concerne seulement les 322 plus grosses collectivités, dont les dépenses représentent 2/3 des dépenses publiques locales : celles-ci se voient offrir la possibilité de signer un « contrat » par lequel elles s'engagent sur une cible limitant la progression de leurs dépenses de fonctionnement. Fixée en moyenne à 1,2 % par an, cette cible peut théoriquement être modulée selon les caractéristiques des collectivités signataires (en fonction de trois critères[4]) dans une fourchette comprise entre 0,65 %/an et 1,65 %/an. Mais cette modulation est en réalité peu pratiquée car les préfectures qui consentent à signer des taux supérieurs à 1,2 % doivent aussi trouver des collectivités acceptant de signer des taux inférieurs pour que la somme des contrats signés respecte globalement de la norme nationale fixée à 1,2 %. Compte tenu de cette contrainte nationale, les principaux avantages des signataires par rapport aux non-signataires tiennent surtout au fait i) qu'en cas de dépassement de la cible, les signataires se voient appliquer un taux de reprise de 75 % du dépassement (alors que les non-signataires se voient appliquer une baisse de DGF[5] de 100 % du dépassement l'année d'après) ii) qu'ils peuvent aussi bénéficier d'une dotation de soutien à l'investissement et d'un traitement privilégié de la part de la part de la préfecture. Les contraintes liées à l'encadrement des dépenses de fonctionnement s'appliquent donc à toutes les grosses collectivités, la signature des contrats entraînant seulement une modération des contraintes pour les signataires. En offrant aux collectivités un semblant de liberté, ce dispositif permet de concilier l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes publics et le principe, lui aussi constitutionnel, de libre administration. Autre avantage, une fois introduit et légitimé (sur un périmètre limité aux 322 plus grandes collectivités), cet instrument de pilotage peut voir son périmètre étendu (à un plus grand nombre de collectivités) et ses paramètres durcis : il permet une régulation beaucoup plus fine des comportements budgétaires et fiscaux locaux, puisque le contenu du « contrat » peut être enrichi par l'introduction d'une seconde norme visant cette fois le désendettement des collectivités. La LPFP (loi de programmation des finances publiques) affiche à cet égard un second objectif, qui est de contraindre les collectivités à se désendetter massivement durant la seconde partie de la mandature, en dégageant 13 milliards d'euros d'excédent, ce qui représente un taux d'effort imposé aux collectivités égal à celui qui avait prévalu sous la mandature précédente. Mais ce second objectif n'est pas instrumenté, car le gouvernement temporise, au dernier moment, devant le risque de conflit ouvert avec l'Association des Maires de France. Enfin, le resserrement s'effectue aussi sur la partie fiscale, puisque le gouvernement met en œuvre sa promesse de suppression de la taxe d'habitation. Introduite de manière improvisée dans la dernière ligne droite de la campagne présidentielle de 2017, cette suppression visait d'abord à équilibrer le plateau de la balance fiscale et à gagner les suffrages des classes

[4]Croissance démographique et construction de logements entre 2013-2018 ; revenu moyen/habitant et population résidant dans quartiers prioritaires au titre politique de la ville ; évolution dépenses réelles de fonctionnement sur 2014-2016.

[5] Dotation globale de fonctionnement.

moyennes, dans un contexte où la suppression parallèle de l'ISF marquait E. Macron comme le « candidat des riches ». Une fois le cap de l'élection franchi, cette mesure fiscale est saisie par l'exécutif pour faire d'une pierre deux coups : elle est utilisée comme instrument complémentaire pour réduire l'espace fiscal local et limiter indirectement la progression des dépenses locales. L'exécutif ne cache pas sa préférence pour le remplacement de l'autonomie fiscale par une simple autonomie financière locale (entendue comme une liberté de gestion dans le cadre des limites budgétaires fixées par l'État). Si ces orientations s'inscrivent globalement dans le prolongement des politiques de resserrement budgétaire et fiscal menées durant les deux mandatures précédentes (Le Lidec, 2020 b), elles marquent toutefois un durcissement qui traduit le souci d'asseoir la crédibilité de la France sur la scène européenne par une sortie rapide de la procédure pour déficits excessifs et par des gages de maîtrise des dépenses pour l'avenir[6].

Ce resserrement budgétaire et fiscal contraste avec la politique institutionnelle conduite par l'exécutif, qui s'efforce davantage de lâcher du lest sur ce terrain, dans le but de bâtir un compromis acceptable pour les élus locaux. La stratégie privilégiée consiste ici à tirer parti de l'épuisement du monde territorial face aux vagues de réorganisation qui n'ont cessé de déferler depuis 2008 pour proposer une pause, assortie d'un desserrement des contraintes juridiques (dont des économies peuvent être aussi attendues). Cette tentative fait l'objet d'un habillage astucieux au travers d'un narratif proposé sous le terme de « pacte girondin ». Sur fond de politique de stabilité institutionnelle, l'approche privilégiée pour donner corps à ce « pacte » consiste notamment à assumer de manière plus explicite la trajectoire de différenciation institutionnelle déjà engagée sous la mandature Hollande (avec la création d'une collectivité territoriale unique en Corse, des métropoles relevant de modèles très différents), à l'amplifier (en Corse, en Alsace, en Bretagne) et à l'utiliser comme étendard pour en faire un argument de vente à l'égard des élus locaux. Ces libertés institutionnelles ont alors vocation à servir de compensation à la potion amère que constituent, pour les élus locaux, les mesures budgétaires et fiscales adoptées. En contrepartie de tels efforts, l'approche du pouvoir macronien consiste à mettre de côté la logique de réforme *top-down,* adoptée sous la mandature Hollande pour imposer les fusions des régions et d'intercommunalités*,* au profit d'un accompagnement des initiatives *bottom-up*, sous réserve, *a minima,* que ces dernières n'aggravent pas les dépenses. Cette approche reflète bien la transformation du faisceau des contraintes et opportunités qui pèsent sur la fabrication de la politique territoriale macronienne : d'un côté, E. Macron bénéficie (dès son élection) des efforts de consolidation budgétaire pratiqués par son prédécesseur et n'a plus besoin de recourir aux grandes mesures de fusion qui, dans le registre de la politique symbolique, avaient vocation, par leur caractère spectaculaire, à marquer les esprits et à envoyer un signal positif sur la volonté d'engager des réformes de structure, bien que le coût de telles mesures puisse être en réalité très élevé. De surcroît, les orientations libérales affichées en termes de baisse des dépenses sont, par elles-mêmes, davantage de nature à rassurer les plus « frugaux » parmi ses partenaires européens et le dispensent d'utiliser la

[6] Pour atteindre ces objectifs, le pouvoir macronien s'efforce de pousser les collectivités à réduire leurs coûts de fonctionnement : s'il a finalement renoncé à introduire une différenciation dans le point d'indice de la fonction publique, il a par exemple (avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019), imposé aux collectivités de respecter un temps de travail minimum fixé à 35 heures, entraînant ainsi une abrogation des nombreux accords locaux antérieurs à 2001 (qui fixaient un temps de travail inférieur).

politique territoriale comme vecteur emblématique pour asseoir la crédibilité de la France sur la scène européenne (pratique de son prédécesseur). D'un autre côté, cette rupture avec les politiques de fusion *top-down* est aussi une figure imposée pour E. Macron car, à la différence de son prédécesseur, en l'absence de relais territoriaux (dans les associations d'élus comme au Sénat), le lancement de telles réformes n'en serait que plus périlleux. Si le registre de la rationalisation par fusion est encore utilisé par l'exécutif macronien dans le but de diminuer les dépenses, il se déplace aux marges du monde territorial[7] et concerne avant tout la protection sociale avec l'annonce d'une réforme des retraites visant l'instauration d'un régime « universel ».

Procès en déconnexion territoriale et recherche de nouvelles alliances : priorité aux accommodements territoriaux

La politique de recentralisation budgétaire et fiscale conduite par l'exécutif suscite cependant des réactions de protestation d'autant plus vives que l'ancrage territorial de LREM est faible. Le président de la République et son Premier ministre font rapidement le constat que le recours à des personnalités-ressources comme J. Gourault ou O. Dussopt pour occuper des postes gouvernementaux ne suffit pas pour éteindre les protestations qui montent des trois principales associations d'élus locaux (Association des Maires de France – AMF, Assemblée des départements de France – ADF, Régions de France).

Avant même la survenance de la « crise des Gilets jaunes », l'exécutif macronien est confronté à un procès en « déconnexion territoriale » instruit par les oppositions partisanes coalisées au sein de ces trois associations d'élus. Les critiques et protestations de ces trois associations d'élus sont d'autant plus fortes qu'elles sont cogérées par des élus de « l'ancien monde », issus des rangs des partis d'opposition à droite (Les Républicains) ou à gauche (le Parti socialiste) non ralliés au macronisme. Alors que les normes de dépenses imposées à partir de 2018 impliquent globalement pour les collectivités un effort budgétaire équivalent à celui qui leur était demandé sous la mandature précédente (bien qu'avec des instruments à moyen terme potentiellement plus contraignants), ces associations d'élus s'en prennent vigoureusement à la politique gouvernementale, décident de boycotter les instances de concertation entre l'État et les collectivités (la Conférence nationale des territoires créée en juillet 2017) et se liguent contre l'exécutif. Elles se fédèrent sous l'égide d'un rassemblement inédit intitulé « Territoires unis », qui lance un « appel solennel pour les Libertés locales » à Marseille, le 28 septembre 2018. Cette « union des territoires » contre l'exécutif révèle la faiblesse de l'ancrage territorial de LREM et son incapacité à influencer les positions des trois principales associations d'élus[8],

[7] On pense à la fusion des offices HLM impulsée par la loi ELAN et à la loi PACTE visant à rationaliser le tissu des chambres de commerce et d'industrie et à fusionner les chambres de métiers et de l'artisanat sur une base régionale.

[8] Ce climat de confrontation contraste alors avec les bonnes relations entretenues par l'exécutif avec d'autres associations d'élus représentant des segments territoriaux plus spécifiques (comme France urbaine ou Villes de France), dirigées par des élus proches ou en voie de ralliement à la majorité LREM.

dont la mobilisation conduit à réactiver le clivage centre-périphérie sur le registre de la dénonciation.

L'appel des libertés locales réclame un puissant mouvement de décentralisation « au moment où les peuples grondent, partout en Europe, contre leurs classes dirigeantes, où la capacité du Gouvernement à réformer le pays est mise en doute par les Français ». Jouant d'une rhétorique classique opposant la France d'en bas, celle des territoires, aux élites urbaines coupées des réalités, cet appel proclame par exemple : « Notre pays meurt à petit feu de son ultra centralisation… nous ne pouvons plus accepter la prise de pouvoir et le mépris de plus en plus flagrant d'une technocratie, enfermée dans ses certitudes et coupée de nos territoires et de nos vies. L'avenir de la France ne peut se résumer à quelques métropoles ». Cette mobilisation des élus locaux prend pour cible la technocratie d'État, « l'ultra-concentration parisienne », la centralisation ou encore un gouvernement ignorant « les réalités de la France périphérique ». Les élus du parti Les Républicains font campagne contre la limitation à 80 km/h sur le réseau secondaire et contre la hausse programmée de la fiscalité des carburants qu'ils interprètent comme autant de mesures de discrimination territoriale à l'encontre des territoires ruraux reflétant un biais pro-métropolitain ou parisien d'élites gouvernementales coupées des réalités territoriales.

Ce procès en déconnexion territoriale est pris très au sérieux par l'exécutif, à un moment où le président de la République enregistre un fort décrochage dans les enquêtes d'opinion. Cette inquiétude conduit l'exécutif à infléchir les réformes. Premièrement, le président remanie le gouvernement pour élargir la majorité au centre droit et au centre gauche et y accroître le poids des centristes. Pour clore le « procès persistant en parisianisme » intenté à un gouvernement accusé de s'appuyer sur les élites métropolitaines et « d'ignorer les réalités de la France périphérique », le président s'efforce d'apaiser les relations avec le Sénat, l'Association des Maires de France et l'Assemblée des Départements de France, par la promotion gouvernementale de personnalités qui incarnent ces institutions : J. Gourault à la tête d'un « grand ministère des territoires » et S. Lecornu comme ministre chargé des Collectivités territoriales. Ayant fait amende honorable sur sa mésentente passée avec les associations d'élus et affichant sa volonté d'organiser un « *reset* »[9]dans ses relations avec les associations d'élus, E. Macron rend ainsi un hommage appuyé aux maires, « premiers porteurs de la République au quotidien ». Cette ouverture se traduit par une inflexion de la ligne gouvernementale sur l'intercommunalité (avec l'idée d'apaiser certains mécontentements nés de la loi NOTRe votée en 2015, en assouplissant son cadre) et sur les conseils départementaux : alors qu'il avait fait campagne sur sa volonté de fusionner les métropoles et les conseils départementaux pour former des métropoles-départements inspirées du modèle lyonnais, E. Macron décide d'ajourner cette réforme (qui suscitait de fortes protestations du côté de l'ADF et du Sénat), et de relancer la politique d'accommodement institutionnel en accélérant notamment l'adoption d'une série de mesures spécifiques pour certains territoires (Alsace, Bretagne notamment), destinées à donner un contenu plus tangible à la promesse faite en 2017 d'un « pacte girondin ».

[9] « Le climat se réchauffe entre Macron et les territoires », *Le Monde*,18 octobre 2018. Le chef de l'État, qui a reçu les représentants des collectivités territoriales, dit vouloir « un *reset* complet » de ses relations avec les élus.

Annoncée en octobre 2018 comme mesure d'apaisement en réponse à la constitution de « Territoires unis » et à l'appel de Marseille, cette politique d'accommodement est sensiblement amplifiée par l'exécutif en réponse à la « crise des Gilets jaunes ». Comme beaucoup d'autres, le président de la République en adopte une lecture territoriale, la considérant comme une crise de la distance excessive des élites administratives vis-à-vis des populations et comme un révélateur d'une « fracture territoriale » entre des métropoles et des territoires périphériques laissés pour compte de la mondialisation[10]. Cette lecture politique de la « crise des Gilets jaunes » fonctionne aussi comme une structure d'opportunité pour tous les acteurs qui s'en saisissent pour renégocier à leur profit leur position dans l'architecture territoriale.

C'est en particulier le cas des maires des petites communes et du président de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF), V. Berbérian, qui s'efforce de jouer le rôle de pompier durant « la crise des Gilets jaunes » en proposant la médiation des maires sur les ronds-points. L'AMRF en obtient des dividendes assez immédiats, puisque le partenariat noué durant la crise se traduit par une entrée en grâce inédite de cette association regardée jusque-là avec une certaine méfiance par les gouvernements successifs. La crise entraîne un changement très net de ligne gouvernementale avec la volonté de « replacer la commune au cœur du bloc local et de refaire de l'intercommunalité un instrument de coopération au service des communes »[11], que traduit bien la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Ce déplacement des rapports de force amène l'exécutif à faire amende honorable et à reprendre partiellement à son propre compte les reproches qui lui étaient adressés par les associations d'élus, dès avant l'embrasement des ronds-points. Au plan politique, la « crise des Gilets jaunes »amplifie la prise de conscience au sein de l'équipe gouvernementale de l'isolement politique relatif d'E. Macron et du coût élevé de l'opposition entre « ancien monde » et « nouveau monde ». Le gouvernement tente ainsi de provoquer des ralliements partisans et s'efforce de séduire tous ceux qui semblent disposés à soutenir la défense de l'ordre – y compris ceux dont la ligne politique a beaucoup fluctué face aux Gilets jaunes comme nombre d'élus LR (qui ont soutenu le mouvement, avant de s'en éloigner au lendemain de la profanation de l'Arc de Triomphe).

Amorcé en octobre 2018 et amplifié par la crise des Gilets jaunes, ce repositionnement gouvernemental entraîne un déplacement de l'attention au profit des demandes de décentralisation formulées par les élus d'opposition de « Territoires unis » dans leur contribution au « grand débat national ». Dans ce contexte, le gouvernement ne se contente pas de lever le pied sur les métropoles, mais multiplie les concessions aux représentants des structures territoriales du « monde d'avant », qu'il s'agisse de louer le rôle irremplaçable des maires des petites communes ou de réhabiliter les départements comme des échelons indispensables.

[10] Cette lecture s'inspire d'une vision assez caricaturale des transformations territoriales que l'on trouve chez l'essayiste C. Guilluy.

[11] *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe),* Assemblée nationale, décembre 2019.

Quand le nouveau monde part à la recherche de l'ancien

Au-delà des tentatives pour relancer une révision constitutionnelle qui bute toujours sur l'incapacité du gouvernement à trouver des alliés au Sénat, cette stratégie gouvernementale se traduit par l'adoption de quatre lois, censées donner du corps au « Pacte girondin ». Cette politique d'accommodement territorial avait déjà été déployée en Alsace dès les premiers mois de la mandature. Pour défendre l'intégrité de la région Grand Est, qui était menacée de démantèlement par la mobilisation des régionalistes alsaciens (et sauver le découpage régional adopté en 2015), la stratégie de l'exécutif macroniste avait consisté à créer une collectivité territoriale d'Alsace (sous la forme d'une fusion de deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin). Cette politique d'accommodement est accentuée à partir de l'automne 2018 en réponse à « l'appel de Marseille ». Une première loi dite « proximité et engagement » vise ainsi à mettre du baume au cœur des maires et à récompenser leur engagement. Entérinant la création d'une collectivité européenne d'Alsace par décret, la seconde loi (promulguée le 2 août 2019) entend calmer les protestations des élus alsaciens en dotant celle-ci d'un certain nombre de compétences particulières. La troisième loi (organique du 19 avril 2021) propose d'assouplir le cadre des expérimentations pour permettre une différenciation durable des compétences exercées par les collectivités, et permettre notamment à la nouvelle collectivité européenne d'Alsace de bénéficier de compétences supplémentaires par voie d'expérimentation, sans avoir pour autant à recourir à une révision constitutionnelle. Cette loi organique s'efforce de contourner le veto sénatorial sur la révision constitutionnelle et d'opérer une différenciation par voie d'expérimentation. Enfin, un quatrième texte – dit projet de loi « 3D » devenu entre-temps « 4D » (pour différenciation, décentralisation, déconcentration et dé-complexification) a été adopté en conseil des ministres en mai 2021 et le Gouvernement a annoncé qu'il engagerait la procédure accélérée pour en assurer l'adoption avant la fin du quinquennat, de manière à honorer le volant girondin du « pacte » présenté aux élus lors de la campagne de 2017. Celui-ci entend consacrer le principe de différenciation territoriale, reprendre le fil de certains transferts de compétence qui s'étaient interrompus en 2004, pour poursuivre le travail de dés-enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités. Cet agenda s'explique à la fois par i) le souci de cohérence politique, pour donner corps au volet institutionnel du « pacte girondin » promis durant la campagne ii) la volonté de répondre aux demandes de décentralisation formulées par les élus rencontrés durant le « grand débat » et d'apporter une réponse à la « crise des Gilets jaunes » et iii) les aspirations d'un certain nombre de hauts fonctionnaires proches de J.-P. Raffarin, qui souhaitaient relancer le train des réformes de décentralisation à l'élaboration desquelles ils avaient participé en 2003-2004 et qui avaient été stoppés à l'époque dans leur élan par la défaite cinglante des régionales de 2004.C'est le cas, par exemple, avec le transfert prévu des portions de routes nationales que les départements avaient refusées en 2004 et qui étaient par conséquent restées dans le giron de l'État. En la matière, le projet de loi prévoit que les départements seront prioritaires dans ces transferts, et que par défaut, les régions pourront se porter candidates[12]. Il officialise et amplifie le mouvement de différenciation qui s'était déjà développé. Pour autant, il n'est pas certain que

[12] Le projet prévoit notamment la possibilité d'établir une écotaxe, de manière à répondre aux aspirations contradictoires des collectivités en la matière.

cette politique d'accommodement territorial pratiquée de manière différenciée durant la mandature offre les dividendes politiques attendus par l'exécutif. De fait, l'asymétrie des concessions effectuées semble ici nourrir une logique de surenchère : pour faire bref, les élus corses regardent avec envie le statut des collectivités d'outre-mer ; les élus alsaciens semblent pressés d'obtenir la transposition à leur échelle du statut de collectivité territoriale unique accordée (sous la mandature de F. Hollande) à la Corse ; les élus bretons semblent eux-mêmes s'impatienter de n'avoir pas encore obtenu de concessions équivalentes à celles accordées à l'Alsace, aiguisant de leur côté l'appétit des élus d'autres régions. La différenciation promise dans le « pacte girondin » libère ainsi dans l'hexagone un parfum exotique de surenchère à l'autonomie statutaire, bien connu dans des pays à décentralisation asymétrique comme la péninsule ibérique (Hombrado, 2011).

Conclusion

La rupture redoutée par le monde territorial ne s'est pas produite sous la mandature Macron. La politique territoriale s'est largement inscrite dans la continuité des trajectoires antérieures de recentralisation budgétaire et fiscale et de différenciation institutionnelle. La recentralisation budgétaire et fiscale a cependant été amplifiée par la volonté de maîtriser les dépenses publiques et facilitée par la discipline de vote régnant au sein du groupe majoritaire comme par l'extériorité de la plupart des députés LREM au monde des collectivités. Pour autant, même si les trois premières années de la mandature ont été marquées par un effort de maîtrise des dépenses publiques (supérieur à celui constaté sous les mandatures précédentes et supérieur à la croissance), la politique budgétaire menée par Macron est restée très en deçà des objectifs affichés dans la LPFP, dès avant la survenance de la crise du Covid. Avec la « crise des Gilets jaunes », la crédibilité de cette politique budgétaire paraissait entamée, l'OCDE considérant par exemple que la maîtrise des dépenses des collectivités représentait la principale mesure d'économie structurelle prévue sur la durée du quinquennat, chiffrée à 0,7 % du PIB, à échéance 2022 (OCDE, 2019, p. 43). Avec l'épidémie de Covid-19, l'exécutif a fait voter une loi d'urgence (du 23 mars 2020) qui a suspendu l'encadrement des dépenses des collectivités. Mais le rapport Arthuis est venu rappeler la volonté de rétablir cet encadrement et même « d'étendre les contrats de Cahors » à un plus grand nombre de collectivités lorsque la situation sanitaire et économique s'améliorerait (Arthuis, 2021). Les tentatives gouvernementales pour contraindre les collectivités à se désendetter sont restées dans les cartons, ce terrain étant jugé trop inflammable. Finalement, c'est dans le domaine fiscal, avec la suppression de la taxe d'habitation, que le changement s'est fait sentir avec le plus de netteté. Cette suppression a entraîné un fort recul du pouvoir fiscal local (particulièrement visible à l'échelon des départements, qui ont perdu à peu près toute autonomie fiscale). *A contrario*, l'exécutif macronien s'est plutôt distingué de ses prédécesseurs en matière institutionnelle, par sa prudence, illustrée par la suspension des politiques de rationalisation *top-down*. Cette politique d'accommodement territorial s'est accentuée à partir de l'automne 2018, pour tenter de pacifier ses relations avec les élus de l'« ancien monde » et d'élargir les contours de la majorité. Paradoxalement, la crise des Gilets jaunes, puis la crise sanitaire, ont favorisé une politique de

réhabilitation (momentanée ?) du vieux couple communes/départements aux antipodes des convictions initialement affichées par l'auteur de *Révolution*.