



HAL
open science

Réformer les collectivités territoriales en France et en Europe. Finances et architectures territoriales à la croisée des influences européennes et des dynamiques politiques nationales

Patrick Le Lidec

► To cite this version:

Patrick Le Lidec. Réformer les collectivités territoriales en France et en Europe. Finances et architectures territoriales à la croisée des influences européennes et des dynamiques politiques nationales. Science politique. Sciences Po - Institut d'études politiques de Paris, 2021. <tel-03931459>

HAL Id: tel-03931459

<https://sciencespo.hal.science/tel-03931459v1>

Submitted on 27 Mar 2023

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Patrick Le Lidec

« Titre : « Réformer les collectivités territoriales en France et en Europe. Finances et architectures territoriales à la croisée des influences européennes et des dynamiques politiques nationales ». Habilitation à diriger les recherches en science politique, Manuscrit original, Ecole doctorale de Sciences po, 492 pages, 2021.

Jury : Nathalie Behnke, Professeure, Université de Darmstadt (Allemagne) ; Anne-Cécile Douillet, Professeure, Université de Lille II (Rapporteur) ; Brigitte Gaiti, Professeure, Université Paris I Panthéon-Sorbonne (Rapporteur) ; Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS, CEE, Sciences Po Paris (Garant et rapporteur) ; Andrea Lippi, Professeur, Université de Florence (Italie) ; Mme Sabine Saurugger Professeure, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (présidente).

Résumé du manuscrit original présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches en science politique

Ce manuscrit explore les processus de reconfiguration des administrations publiques et de migration de l'autorité qui affectent les Etats européens depuis la création de l'Union économique et monétaire. Il soutient qu'une dynamique de centralisation répondant à la formation d'un « Etat européen » est à l'œuvre. Prenant appui sur la thèse d'une transformation des Etats souverains en Etats membres et sur l'affirmation des exécutifs nationaux au détriment des parlements en Europe – largement étayée par la littérature portant sur l'Union européenne –, ce travail s'intéresse en particulier aux effets de l'intégration monétaire sur les relations entre exécutifs nationaux et gouvernements infranationaux des pays appartenant à la zone euro. Il vient nuancer le narratif habituel qui voyait dans l'Union européenne un facteur d'autonomisation des gouvernements infranationaux à l'égard de leurs centres nationaux respectifs – en leur apportant des ressources budgétaires (via les fonds structurels) et une légitimité politique (avec le projet d'une Europe des régions que promettait la création d'un Comité des régions en 1992) –. L'enquête comparative historique menée sur l'eupéanisation des secteurs publics infranationaux amène à nuancer cette vision univoque. L'argument général défendu est que la discipline budgétaire liée à l'adoption de l'euro a contribué à transformer les préférences et les agendas des dirigeants politiques nationaux : l'eupéanisation entraîne la diffusion de dynamiques de réforme au sein des Etats membres ayant pour effet de réduire (plus ou moins fortement selon les Etats membres) l'autonomie accordée aux collectivités infranationales.

Pour étayer l'argument d'une recentralisation à l'œuvre depuis l'adoption de l'euro, le manuscrit étudie d'une part les transformations des régimes fiscaux infranationaux (première partie) et d'autre part les changements des architectures territoriales des gouvernements infranationaux (deuxième partie). Les deux parties servent donc une même démonstration : la contrainte budgétaire croissante qui s'exerce sur les secteurs publics nationaux se traduit autant par des changements des régimes fiscaux infranationaux que par des réformes organisationnelles affectant les collectivités infranationales. Le déploiement de normes de limitation des recettes, des dépenses et de l'endettement des collectivités, de même que la multiplication de politiques de fusion dans les secteurs publics infranationaux depuis la fin des années 1990 s'inscrivent en effet dans un même mouvement de réformes, visant à discipliner les comportements budgétaires infranationaux pour les mettre en cohérence avec les ratios de déficit et d'endettement maastrichtiens. Bien que la composition des politiques budgétaires et les politiques d'architecture territoriale relèvent des domaines d'action publique censés être restés dans le périmètre et la juridiction exclusive des Etats membres – à la condition expresse

qu'ils respectent les ratios de déficits et d'endettement inscrits dans les traités européens – l'enquête montre que ces questions et enjeux sont, dès le milieu des années 1990, considérées comme trop lourds d'implications budgétaires pour que la Commission européenne renonce à les investir : la DG ECFIN devient l'un des principaux protagonistes de ces politiques et joue un rôle d'entrepreneur de normes, aux côtés de l'OCDE et de certains Etats membres. Elle participe à la diffusion de normes budgétaires et organisationnelles destinées à limiter les dépenses publiques et à la structuration d'une communauté épistémique transnationale de « budgétaires ». Cet argument général est repris et développé dans les quatre chapitres du manuscrit original.

Le *premier chapitre* montre comment un ensemble de représentations incluant les finances locales dans un raisonnement maastrichtien excluant tout déficit des comptes locaux s'est imposé dans les Etats de la zone euro. Il reconstitue les processus de diffusion dans l'espace européen de nouveaux objectifs d'équilibre budgétaire et de nouveaux instruments comme les « pactes de stabilité interne », destinés à discipliner les comportements budgétaires des collectivités infranationales pour qu'elles apportent leur pleine contribution au respect des normes européennes de déficit et d'endettement inscrites dans les traités. L'examen de ces processus de diffusion conduit à mettre à jour la variété des mécanismes et des temporalités d'appropriation de ces objectifs et de ces normes dans les Etats européens. Les élus des gouvernements infranationaux – désignés sous le terme générique de topocrates – coopèrent plus ou moins, négocient des contreparties à l'introduction de ces objectifs et normes budgétaires ou y opposent une résistance plus ou moins marquée. Ce chapitre restitue l'importance de la « crise des dettes souveraines » dans l'appropriation de ces normes budgétaires, qui s'effectue parfois sous forte contrainte externe, que celle-ci émane des marchés financiers, de la Troïka, ou des pressions des pairs exercées par les gouvernements des Etats membres. Cette conjoncture de crise accélère et amplifie le mouvement d'extension du pouvoir des exécutifs nationaux sur les finances locales, qui se conclue par une vague de révisions constitutionnelles visant à décliner une « règle d'or » aux échelons infranationaux. Ce processus ne débouche cependant pas sur une véritable convergence des modèles de financement ou des régimes fiscaux infranationaux. Le resserrement budgétaire et fiscal s'effectue selon une logique de layering – par adjonction d'éléments nouveaux – à l'intérieur même de systèmes nationaux qui restent en Europe très différenciés les uns des autres.

Le *deuxième chapitre* prolonge cette exploration en analysant la singularité du processus de diffusion des objectifs et normes visant à encadrer les recettes, dépenses et endettement des collectivités infranationales en France. Partant de l'hypothèse, déjà développée dans le chapitre précédent, selon laquelle les régimes fiscaux hérités et la structuration historique des relations central/local influencent les formes d'appropriation de ces normes, ce chapitre s'efforce d'abord de mettre en évidence les spécificités de cet héritage (à savoir notamment un financement des collectivités assuré en très forte proportion par des recettes fiscales, des relations des gouvernements locaux plus conflictuelles que coopératives avec le gouvernement national – héritées du système majoritaire –, des facteurs facilitant la défense des intérêts infranationaux dans les arènes décisionnelles centrales : cumul des mandats et des fonctions, composition et rôle du Sénat, place des élus locaux dans les campagnes électorales, etc.), et la manière dont celles-ci influencent les réformes en France. Cet héritage complique la tâche de l'exécutif national qui tente d'étendre le contrôle central sur les comportements budgétaires et fiscaux infranationaux. Si les collectivités coopèrent dans la phase de qualification, le jeu évolue une fois la France admise dans la zone euro : le ministère du Budget peine alors à convaincre les gouvernements successifs d'adopter des mesures de baisse des dotations, d'amputation du pouvoir fiscal local et échoue à mettre à l'agenda la question de la régulation

des dépenses infranationales. Le Budget ne parvient pas à empêcher l'introduction dans la Constitution du principe d'autonomie financière des collectivités. Même s'il réussit à en limiter les conséquences, et même si un resserrement budgétaire se produit dans la foulée de l'élection en 2007 d'un Président décidé à baisser les dépenses publiques – avec un changement d'indexation des dotations et la suppression de la taxe professionnelle – les collectivités restent encore largement préservées par la politique de rigueur, qui s'applique aux autres compartiments de la sphère publique. La crise des dettes souveraines entraîne cependant un changement de la trajectoire des réformes et l'adoption d'une série de mesures de gel, puis de baisse des dotations ainsi que des réformes amputant le pouvoir fiscal local. Huit ans après la crise des dettes souveraines, l'introduction d'une régulation centrale des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités signe le succès relatif des technocrates centraux pour « discipliner » les comportements budgétaires des gouvernements locaux. Si ce succès est incomplet (car la norme de dépense ne couvre qu'une partie des dépenses infranationales et la norme de désendettement n'est pas instrumentée), il traduit bien le démantèlement du modèle historique de financement de la décentralisation à la française. La succession d'une multitude de réformes a profondément transformé ce modèle national, traduisant un processus d'eupéanisation du régime fiscal infranational hexagonal. Les arrangements adoptés en France au fil des ans font office de « pacte de stabilité interne » et démontrent l'ampleur du processus d'eupéanisation : la discipline s'est généralisée dans l'ensemble des secteurs infranationaux des pays de la zone euro, mais pas sous l'influence des mêmes mécanismes. Le processus de « disciplinarisation » laisse malgré tout subsister une variété de régimes fiscaux.

La deuxième partie procède de la même approche pour analyser les réformes des architectures territoriales et la diffusion à l'échelle européenne des politiques de « rationalisation » par fusion, dans les pays de la zone euro et en France.

Le *troisième chapitre* explore la diffusion à l'échelle supranationale d'un ensemble de croyances, représentations et normes organisationnelles qui incitent les gouvernements nationaux à réformer leurs architectures territoriales et en particulier à déployer des politiques de fusion, au nom d'un impératif de baisse des dépenses publiques. Le mythe mobilisateur (issu des pratiques de fusion qui se développent dans le monde des grandes firmes internationales) à l'origine de ces réformes des secteurs publics infranationaux est que les fusions permettront aux gouvernements de réaliser des économies budgétaires massives et d'ordonner un paysage institutionnel infranational jugé trop touffu. Pas forcément infondées mais soumises à des conditions pas toujours remplies, ces croyances sont diffusées par les experts de l'OCDE, reprises à leur compte par les technocrates de la Commission qui adressent des recommandations en faveur des fusions aux dirigeants des pays européens, et inspirent souvent les réformes mises en œuvre par ces derniers. Des politiques de rationalisation sont mises en œuvre par les Etats scandinaves et rhénans sur une base volontaire, en même temps qu'ils procèdent à des baisses de leurs dépenses publiques; à contrario, avant 2008 les dirigeants de la plupart des pays d'Europe du Sud, se montrent plus réticents à engager des politiques de « rationalisation », qui sont aussi plus coûteuses à mettre en œuvre, en raison des obstacles constitutionnels et politiques auxquels ils sont confrontés dans leurs espaces nationaux respectifs. La crise des dettes souveraines contraint toutefois les dirigeants des pays d'Europe du sud à mettre à leur agenda ces politiques de rationalisation par fusion. Mais les contraintes qui s'exercent alors en faveur de la baisse des dépenses publiques ne suffisent pas toujours à conférer une viabilité politique à de telles réformes : les dirigeants sont alors contraints de mettre en scène leur bonne volonté réformatrice en mettant en œuvre des réformes symboliques pour s'acheter la bienveillance de la BCE, de la Commission et de leurs pairs. C'est pourquoi les politiques de réorganisations des architectures territoriales déployées dans chacun des pays témoignent d'une dynamique d'eupéanisation mais ne produisent pas de convergence vers un modèle unique.

Le *quatrième et dernier chapitre* s'intéresse spécifiquement aux réformes de l'architecture territoriale en France. Il cherche à rendre compte de la trajectoire assez heurtée des réformes territoriales en France et à expliquer pourquoi la France a finalement conservé un paysage territorial aussi spécifique, marqué notamment par la persistance d'une très grande fragmentation communale. A rebours des approches qui expliquent les processus de réforme de l'architecture des collectivités en France comme des processus autonomes voire indépendants des transformations qui se produisent ailleurs, ce chapitre propose de lire les réformes françaises à la croisée d'influences supranationales (qui s'étaient développées depuis l'adoption de l'euro et qui connaissent une accélération/intensification subite avec la crise des dettes souveraines), et des contraintes institutionnelles nationales qui les encadrent. L'influence des normes supranationales peut sembler, de prime abord, très évanescence voire inconsistante dans un pays qui a conservé un maillage comptant quelque 35 000 communes. Ce chapitre montre que les normes européennes influencent les processus de réforme de l'architecture des collectivités en France, particulièrement à partir de la fin des années 2000, sans toutefois prendre pour cibles les communes à l'encontre desquelles le déploiement de politiques de fusions autoritaires n'est pas viable. Si la crise des dettes souveraines oblige les gouvernements français à mettre à l'agenda des politiques de « rationalisation » par fusion, ceux-ci s'efforcent toutefois d'en minimiser le coût politique. C'est pourquoi la pression en faveur des fusions se déplace vers d'autres institutions territoriales moins bien défendues : les départements, régions et intercommunalités forment ainsi les cibles des politiques de fusion successives depuis la fin des années 2000. La permanence de l'idéal réformateur se double de variations dans le design des politiques de fusion liées aux intérêts partisans des coalitions réformatrices au pouvoir. Dans la conception de ces réformes en France, les enjeux d'économie budgétaire influencent peu les réformes, dont le design est très contraint par des enjeux de faisabilité institutionnelle et par des enjeux partisans. L'analyse fine des réformes sous les mandatures successives montre qu'au-delà des facteurs institutionnels qui les influencent, ces réformes sont fortement investies de calculs politiques relatifs aux bénéfices en sièges que les partis politiques au pouvoir espèrent en retirer. L'étude de ces réorganisations fait ressortir le hiatus entre d'un côté, une idéologie réformatrice transnationale exerçant une emprise croissante sur les raisonnements des hauts fonctionnaires (et qui attribue aux fusions de multiples vertus), et de l'autre, des réformes qui produisent peu, voire pas, d'économie budgétaire. Ce faisant, ce manuscrit suggère que l'emprise des normes supranationales est nettement plus marquée en matière budgétaire qu'en matière institutionnelle ou organisationnelle.